SA MAJESTE LE ROI MOHAMMED VI

QUE DIEU L'ASSISTE

Rapport d'activités
relatif aux exercices 2016 et 2017

Presenté à

Sa Majesté le Roi
Que Dieu l'Assiste

Par
Le Premier président de la Cour des comptes

Volume I

Cour des Comptes

Rapport d'activités
relatif aux exercices 2016 et 2017

Presenté à

Sa Majesté le Roi Mohammed VI
Que Dieu l'Assiste

Par Driss JETTOU
Premier président de la Cour des comptes

MAJESTE,

J'ai l'insigne honneur de présenter à Votre Majesté, conformément aux dispositions du cinquième alinéa de l'article 148 de la Constitution et en application de l'article 100 de la loi n°62.99 formant code des juridictions financières, le rapport de la Cour des comptes relatif aux années 2016 et 2017.

Majesté,

La loi de finances 2017 est la deuxième du genre à être préparée et exécutée dans le cadre de la loi organique des finances publiée en 2015, qui a instauré un ensemble de principes et mécanismes susceptibles d'améliorer la gestion des finances publiques au Maroc. Toutefois, la réalisation de cet objectif reste tributaire de la mise en place d'une véritable gouvernance lors de la mise en œuvre des programmes publics et ce, moyennent une gestion quotidienne des opérations financières, basée non seulement sur le respect des lois et règlements en vigueur, mais aussi sur l'efficience et l'efficacité et invoquant l'impact sur le service public rendu aux citoyens.

Conformément aux rôles définis par la constitution et la loi aux juridictions financières, ces dernières s'efforcent par le biais des contrôles exercés à améliorer et rationaliser la gestion publique et promouvoir la culture de la reddition des comptes. Dans ce cadre, la Cour des comptes et les Cours régionales des comptes ont continué à exercer leurs attributions en matière de contrôle, marqués par leur diversité et la variété de leur nature. En effet, ces attributions englobent aussi bien des activités juridictionnelles, visant la régularité des comptes des organismes publics et la sanction des irrégularités constatées lors de l'exécution des opérations financières, que des compétences non juridictionnelles visant principalement à s'assurer que l'exécution des budgets publics ait été effectué en respectant les principes d'efficience, d'efficacité et d'économie et réponde aux objectifs tracés par les programmes et politiques publics.

A l'instar des exercices antérieurs, les années 2016 et 2017 ont connu la programmation des missions de contrôle dans le respect du principe d'équilibre entre les différentes attributions dévolues aux juridictions financières en vertu de la loi, avec la montée en importance des missions d'évaluation horizontale des programmes et politiques publics.

Les deux années mentionnées ont connu également le renforcement du partenariat avec les Cours régionales des comptes, en vertu duquel des missions de contrôle d'organismes publics ayant une dimension régionale relevant de la juridiction de la Cour des comptes sont réalisées par lesdites cours régionales. Le présent rapport annuel comprend les synthèses de 11 missions de contrôle menées dans ce cadre.

Le présent rapport annuel comprend pour la première fois une synthèse du contrôle de l'exécution du budget de l'exercice 2016 en se basant sur les informations préliminaires communiquées par le Ministère des finances à la fin du mois de mars

2017. La Cour des comptes est occupée à élaborer un rapport similaire portant sur l'exercice 2017.

Dans ce sillage, la Cour des comptes a enregistré une amélioration des indicateurs d'exécution du budget 2017 par rapport à celui de 2016. Le déficit budgétaire a atteint en 2017 un taux de 3,5 % du produit intérieur brut contre un taux prévisionnel fixé par la loi de finances pour l'exercice concerné à 3%, au moment où il s'est établi à 4,1% du produit intérieur brut en 2016. Ce qui confirme la tendance baissière du taux du déficit budgétaire qui atteignait en 2012 un taux de 6,8% du produit intérieur brut.

Toutefois, les finances publiques souffrent encore de certaines contraintes dont notamment la hausse du niveau de la dette publique, devant être considérée comme un risque susceptible d'avoir une incidence négative sur la bonne santé de la situation financière de l'Etat. Ainsi, la dette publique du trésor a atteint à la fin de l'exercice 2017 un montant de 692 milliards de dirhams, soit un taux de 64,5% du produit intérieur brut, enregistrant un montant supplémentaire de 35 milliards de dirhams en comparaison avec l'année 2016 qui a enregistré, à son tour, une augmentation du niveau de cette dette de l'ordre de 28 milliards de dirhams par rapport à l'exercice 2015

S'ajoute à ceci, le niveau élevé de la dette due à certains établissements publics qui a atteint 32,2 milliards de dirhams en 2017, alors qu'elle ne dépassait pas 15,8 milliards de dirhams en 2012. Sans compter la dette due au secteur privé au titre de la même taxe dont la liquidation a été entreprise par l'Etat depuis janvier 2018 sur une période de 5 ans pour un montant global fixé à 10 milliards de Dirhams.

Concernant le bilan des activités des juridictions financières, la Cour des comptes a réalisé 32 missions de contrôle de la gestion des organismes publics, d'évaluation des programmes publics et du contrôle de l'emploi des fonds publics. Les chambres de la Cour des comptes ont rendu 588 arrêts en matière de vérification et jugement des comptes et 60 arrêts en matière de discipline budgétaire et financière. En même temps, le procureur général du Roi près la Cour des comptes a saisi le ministre de la justice pour 4 affaires de nature à justifier une sanction pénale.

Quant aux principales réalisations des Cours régionales des comptes, elles consistent en l'exécution de 128 missions de contrôle de la gestion portant sur des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des sociétés de

gestion déléguée. Par ailleurs, 2089 arrêts définitifs ont été rendus en matière de vérification et de jugement des comptes et 155 jugements en matière de discipline budgétaire et financière.

De même, les juridictions financières ont poursuivi l'opération de réception des déclarations obligatoires de patrimoine, en recevant en 2016 et 2017 un total de 67.552 déclarations, dont 61.396 déposées auprès des Cours régionales des comptes, portant ainsi le nombre total des déclarations reçues par les juridictions financières depuis 2010 à 222.026.

Sur un autre registre, et en vue d'améliorer la qualité des activités des juridictions financières, la Cour des comptes a créé en 2016 une unité de la qualité et des normes, auprès du Premier président, chargée de l'élaboration des normes professionnelles, en conformité à l'arsenal juridique national et aux meilleures pratiques adoptées au niveau international, et de la mise en place d'un système de contrôle qualité en s'assurant de sa mise en application lors de l'accomplissement des différentes missions des juridictions financières.

Afin d'améliorer les modalités de présentation de ses rapports, la Cour des comptes estime qu'il serait souhaitable de soumettre son rapport annuel à **Sa Majesté le Roi** au cours du premier semestre de l'année suivant celle concernée par le rapport. De ce fait, ce rapport porte exceptionnellement sur les deux années 2016 et 2017, dans l'attente de soumettre, **à Votre Majesté**, le rapport de 2018 au cours du premier semestre 2019.

Le présent rapport soumis à **Votre Majesté,** conformément aux dispositions de l'article 148 de la Constitution, comporte un état détaillé des activités de la Cour des comptes et des Cours régionales des comptes, en sus des synthèses de toutes les missions de contrôle effectuées par les différentes composantes des juridictions financières. Il est présenté en deux (2) volumes : le premier porte sur les travaux de la Cour des comptes au moment où le deuxième, composé de treize (13) livres, concerne les activités des Cours régionales des comptes.

Chapitre I : Les activités juridictionnelles de la Cour des comptes

Ce chapitre contient une synthétise des activités résultantes de l'exercice des principales compétences juridictionnelles de la Cour qui se présentent essentiellement au niveau du jugement des comptes et de la discipline budgétaire et financière, ainsi qu'au niveau des affaires portées en appel. Il donne, également, un aperçu sur les activités du Parquet Général et des autres chambres compétentes.

I. Activités du Parquet Général

Le Procureur Général du Roi près la Cour des Comptes exerce la fonction du ministère public dans la limite des compétences à caractères juridictionnelles qui sont dévolues à la Cour conformément aux dispositions de l'article 14 de la loi n°62.99 formant Code des Juridictions financières. Il s'agit, essentiellement, des compétences relatives aux domaines suivants :

- **La vérification et le jugement des comptes**. A ce titre, il veille à la production des comptes des organismes soumis au contrôle de la Cour des Comptes dans les délais fixés par la réglementation en vigueur, et requiert au Premier Président l'application de l'amende pour tout retard dans la production des comptes, des situations comptables ou des pièces justificatives, et le cas échéant, l'application de l'astreinte pour tout mois de retard. Il dépose, également, ses conclusions à propos des rapports qui lui sont transmis en matière de vérification et de jugement des comptes et défère à la Cour les opérations de nature à constituer une gestion de fait, soit de sa propre initiative ou à la demande des autorités habilitées de par la loi.
- **La discipline budgétaire et financière**. A ce titre, il saisit la Cour en la matière, soit de sa propre initiative, ou à la demande de l'une des autorités habilitées par la loi à cet effet, et ce, sur la base des éléments d'informations disponibles ou autres documents qu'il peut demander aux autorités compétentes. Il suit, aussi, le déroulement de la procédure d'instruction et de son état d'avancement et dépose ses conclusions suite aux rapports établis par les conseillers rapporteurs une fois la procédure d'instruction est achevée.

Ci-après un bref aperçu sur les activités du Parquet général au titre des années 2016 et 2017 :

A. En matière de vérification et de jugement des comptes

1. Conclusions du Parquet Général sur les rapports établis en matière de jugement des comptes des comptables publics

Le Parquet Général a déposé ses conclusions sur l'ensemble des rapports qui lui ont été transmis, essentiellement, par la chambre de vérification et de jugements des comptes, par la première et la troisième chambre et par la chambre d'appel (pour les exercices budgétaires antérieurs à la date d'entrée en vigueur du Code des juridictions financières). Le nombre total de ses rapports s'est élevé, en 2016, à 108 rapports et ont concerné 334 comptes annuels. Toutefois, le nombre total de ses rapports, en 2017, a atteint 125 rapports qui ont concerné 302 comptes annuels.

Le tableau suivant retrace, par chambre, le nombre de rapports transmis au Parquet Général, le nombre de comptes annuels et les conclusions du ministère public y afférentes :

Chambres concernées	Nombre de comptes annuels		Nombre de rapports transmis au Parquet		Nombre de Conclusions	
	Année 2016	Année 2017	Année 2016	Année 2017	Année 2016	Année 2017
Chambre I	67	26	15	11	15	11
Chambre de vérification et de jugement des comptes	16	78	06	15	06	15
Chambre III	215	118	60	39	60	39
Chambre d'appel	36	80	27	60	27	60
Total	334	302	108	125	108	125

2. Saisines en matière de gestion de fait

Au titre de l'année 2016, le Parquet Général a reçu un seul dossier relatif à des opérations de nature à constituer une gestion de fait, et au cours de l'année 2017, il a reçu un seul dossier également. De ce fait, il les a déférés à la chambre compétente pour compléter le reste des mesures procédurales prévues par les articles 42, 43 et 44 du Code des Juridictions financières.

B. En matière de discipline budgétaire et financière

Au cours de l'année 2016, le Parquet Général a été saisi de quatre (4) affaires en matière de discipline budgétaire et financière, et ce, conformément à l'article 57 du Code des Juridictions financières. Il s'agit de deux (2) saisines à la demande des formations délibérantes relevant de deux chambres de la Cour et une saisine à la demande de la formation délibérante de la chambre de vérification et de jugement des comptes, en plus d'une saisine émanant du Premier président de la Cour sur la base des résultats de l'enquête préliminaire réalisée, conformément à l'article 12 dudit code, à propos des données ayant fait l'objet d'un rapport de l'Inspection générale d'un département ministériel.

Toutefois, au titre de l'année 2017, le Parquet général a reçu dix (10) rapports retraçant des faits susceptibles de constituer des infractions en matière de discipline budgétaire et financière, et ce, conformément à l'article 57 précité. Il s'agit d'un rapport reçu de la Chambre de vérification et de jugement des comptes et de neuf (9) rapports ayant fait l'objet d'une saisine du Premier Président de la Cour des comptes sur la base des résultats de l'enquête préliminaire réalisée à propos des données ayant fait l'objet de rapports de l'Inspection générale relevant de l'un des départements ministériels.

Ainsi, après étude des affaires qui lui ont été déférés et des rapports d'instruction établis par les conseillers rapporteurs suite à l'achèvement de la procédure d'instruction prévue en la matière, le Parquet général a pris les mesures juridiques appropriées pour chaque cas, et ce de la manière suivante :

3. Décisions de poursuite ou de classement

Le Parquet Général a pris, au cours de l'année 2016, vingt (20) décisions de poursuite, contre quarante-quatre (44) en 2017, en vue de poursuivre des personnes devant la Cour en matière de discipline budgétaire et financière, et a requis du Premier Président, à travers quatre (4) réquisitoires en 2016 et neuf (09) en 2017, la désignation de conseillers rapporteurs chargés de l'instruction des infractions susceptibles d'être attribuées aux personnes poursuivies en la matière. Toutefois, le Parquet général n'a pris aucune décision de classement concernant les affaires dont il a été saisi durant ces deux années.

4. Les conclusions

Au cours de l'année 2016, le Parquet général a été destinataire de vingt-sept (27) rapports établis par les conseillers rapporteurs concernant vingt-sept (27) personnes poursuivies devant la Cour des comptes en matière de discipline budgétaire et financière au titre de cinq (5) affaires qui lui ont été déférées dans ce cadre.

De même, durant l'année 2017, le Parquet Général a été destinataire de vingt et un (21) rapports contenant les résultats de l'instruction de cinq (5) affaires déférées devant la Cour en la matière concernant vingt et un (21) personnes qui ont fait l'objet de poursuites dans ce cadre.

Ainsi, le Parquet général a déposé ses conclusions sur l'ensemble de ces rapports dans l'optique d'accomplir les autres formalités procédurales prévues par les articles 61 à 70 du Code des Juridictions Financières.

Dans ce cadre, le tableau suivant retrace l'essentiel de l'activité du Parquet général près la Cour des comptes en cette matière :

	Année 2016	Année 2017
Les affaires déférées devant la Cour des Comptes	04	09
Les réquisitoires du Parquet Général	04	09
Les décisions de poursuite	20	44
Les décisions de classement	00	00
Les rapports d'instruction transmis au Parquet général	27	21
Les conclusions du Parquet général	27	21

C. Affaires différées en appel devant la Cour des comptes

Conformément aux dispositions de la loi n°62.99 formant Code des Juridictions Financières (articles 45, 71, 134 et 140), le recours en appel contre les arrêts définitifs rendus par la Cour des Comptes est porté devant la formation inter-chambres, tandis que contre les jugements définitifs rendus par les Cours Régionales des Comptes, il est porté devant la chambre compétente relevant de la Cour (la chambre d'appel).Et ce , en matières de vérification et jugement des comptes, ainsi qu'en matière de discipline budgétaire et financière, .

A cet effet, au cours de l'année 2016, le Parquet général a reçu, trois (3) requêtes en appel concernant un arrêt rendu par la chambre de discipline budgétaire et financière près la Cour des comptes et deux (2) jugements définitifs rendus par deux Cours régionales des comptes en matière de discipline budgétaire et financière. Toutefois, au cours de l'année 2017, le Parquet général a reçu une seule requête en appel concernant un jugement définitif rendu par une Cour régionale des comptes en matière de discipline budgétaire et financière.

En conséquence, le Parquet général a requis du Premier Président, en trois (3) réquisitoires en 2016 et un seul réquisitoire en 2017, la désignation de conseillers rapporteurs pour l'instruction desdits recours en appel.

Aussi, le Parquet général a déposé, durant l'année 2016, ses conclusions à propos de huit (8) rapports réalisés suite à l'achèvement de l'instruction des huit (8) demandes d'appel contre des jugements définitifs rendus par des Cours régionales des comptes en matière de vérification et de jugement des comptes. Il a, également, déposé ses conclusions à propos de deux (2) autres rapports réalisés à la fin de l'instruction de deux (2) demandes d'appel contre des jugements définitifs rendus par deux Cours régionales des comptes en matière de discipline budgétaire et financière.

Et au titre de l'année 2017, le Parquet général a déposé ses conclusions à propos de treize (13) rapports réalisés suite à l'achèvement de l'instruction des demandes d'appel contre des jugements définitifs rendus par des Cours régionales des comptes, dont douze (12) concernent le domaine de jugement et de vérification des comptes, et une concernant la matière de discipline budgétaire et financière. En plus, le Parquet général a déposé ses conclusions à propos d'un rapport contenant les résultats de l'instruction concernant une demande d'appel portée devant la formation inter-chambres en matière de discipline budgétaire et financière contre un arrêt rendu par la chambre compétente de la Cour.

Le tableau ci-dessous résume ces informations comme suit :

L'année en question	Année 2016	Année 2017
Les requêtes en appel destinées au Parquet général	03	01
Les réquisitoires du Parquet général	03	01
Les rapports d'instruction en matière de discipline budgétaire et financière	02	02
Les rapports d'instruction en matière de vérification et de jugement des comptes	08	12
Les conclusions du Parquet général en matière de discipline budgétaire et financière	02	02
Les conclusions du Parquet général en matière de vérification et de jugement des comptes	08	12

D. Le pourvoi en cassation

Le droit de se pourvoir en cassation devant la Cour de Cassation est ouvert, selon les articles 49 et 73 de la loi n°62.99 susvisée, au Procureur Général du Roi, ainsi qu'à d'autres personnes habilitées par ladite loi, dans un délai de 60 jours suivant la date de la notification de l'arrêt définitif rendu en appel par la Cour en matières de jugement des comptes et de discipline budgétaire et financière, et ce, en cas où ils auraient constaté qu'il y a eu violation de la loi, vice de forme, défaut de motivation ou incompétence de la Cour.

Dans ce cadre, le Parquet Général s'est pourvu en cassation, au cours de l'année 2016, contre un arrêt rendu par la chambre d'appel relevant de la Cour des comptes en matière de vérification et de jugement des comptes. Toutefois, en 2017, aucune requête n'a été déposée en ce sens.

E. Affaires à caractère pénal

Durant l'année 2016, le Parquet général a été avisé de huit (8) affaires, dont six (6) lui ont été déférées par les représentants du ministère public près les Cours régionales des comptes, et ce, conformément aux dispositions de l'article 162 du Code des Juridictions Financières.

Aussi, durant l'année 2017, et conformément aux mêmes dispositions, six (6) affaires ont été déférées au Parquet général près la Cour par les représentants du ministère public près les Cours régionales des comptes.

Et en vertu des dispositions de l'article 111 du Code des Juridictions financières, le Procureur Général du Roi a différé devant le ministre de la justice (avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions modifiant cet article) une seule affaire en 2016 et trois (3) affaires en 2017, contenant des faits à caractère pénal. Celui-ci les a déférés auprès des Procureurs Généraux du Roi près les Cours d'appel compétentes afin de prendre les mesures qu'ils jugeront necessaires.

Toutefois, au cours de l'année 2016, cinq (5) décisions de sursoir à l'action publique ont été prises par le Procureur Général du Roi près la cour concernant cinq (5) affaires. Tandis qu'au cours de

l'année 2017, trois (3) décisions similaires ont été prises à l'encontre de trois (3) affaires. Et ce, pour défaut de preuves et de justificatifs probants pour l'exercice de l'action publique.

De ce fait, le tableau ci-dessous résume ces informations comme suit :

L'année en question	Année 2016	Année 2017
Les dossiers déférés au Parquet général	08	06
Les décisions de sursoir à l'action publique	05	03
Les dossiers déférés au ministre de la justice	01	03
Les dossiers en cours d'étude	02	00

II. Activités des chambres de la Cour

A. Vérification et jugement des comptes

Dans ce cadre, le bilan de l'activité des chambres de la cour a été caractérisé par ce qui suit :

1. Concernant la première chambre

La première chambre a procédé, au cours des deux années 2016 et 2017, à la vérification de 89 comptes concernant des comptables des chancelleries diplomatiques et consulaires, à l'issue desquels deux notes d'observations ont été adressées. Aussi, elle a rendu 78 arrêts définitifs à propos des comptes des comptables susvisés.

2. Concernant la troisième chambre

Durant les deux années 2016 et 2017, cette chambre a procédé à la vérification de 42 situations comptables parmi 95 situations concernant les établissements et entreprises publics soumis à ses compétences. A cet effet, la chambre a adressé 139 notes d'observations, et a rendu 23 arrêts définitifs de quitus à l'égard des comptables en question.

En outre, cette chambre a rendu les arrêts définitifs relatifs à 49 comptes, répartis entre 48 comptes concernant des perceptions et un seul compte relatif à une trésorerie ministérielle. Comme elle a rendu un arrêt provisoire concernant le compte d'une trésorerie ministérielle.

3. Concernant la chambre de vérification et de jugement des comptes

Au cours des deux années 2016 et 2017, la de la chambre de vérification et de jugement des comptes a vérifié 389 comptes dont 235 relatifs aux trésoriers provinciaux, 46 concernent les chancelleries diplomatiques et consulaires, 105 pour les percepteurs et 03 comptes de l'administration des douanes et impôts indirects.

Par ailleurs, la chambre a entamé la vérification des comptes des trésoriers ministériels concernés par l'exécution des budgets de 16 départements ministériels.

C'est ainsi que la chambre a adressé 113 notes d'observation qui ont été toutes notifiées aux comptables concernés. Ces notes d'observation se répartissent comme suit :

- 23 pour les perceptions ;
- 15 pour les chancelleries diplomatiques et consulaires ;
- 50 pour les trésoreries provinciales ;
- 25 pour les receveurs de l'administration des douanes et des impôts indirects.

Mais avant de présenter le bilan des opérations de jugement des comptes, il convient de souligner que les interventions effectuées par la chambre a permis un ensemble d'organismes publics de récupérer un montant total de 2.010.755,00 DHS dans le cadre de régularisations de la situation financière et comptable, et ce, dans une opération anticipative avant que les arrêts provisoires et définitifs ne soient rendus à ce sujet.

Quant en ce qui concerne le jugement des comptes, la chambre a rendu, au cours des deux années 2016 et 2017, 404 arrêts dont 377 sont définitifs et 27 provisoires. Ainsi, sur la base de ces arrêts provisoires, il a été enjoint aux comptables en question de justifier les infractions relevées à leur encontre ou de reverser aux organismes publics concernés les sommes objet desdites infractions, et ce, pour un montant total de 8.505.052,92 DHS. Tout en sachant que ces arrêts provisoires concernent 08 trésoriers provinciaux et 19 percepteurs

S'agissant des arrêts définitifs, la chambre en a rendu 377 au cours des deux années 2016 et 2017 dont 9 comportant des débets pour un montant total de 57.583.316,72 DHS. Ces arrêts se répartissent, selon les organismes, comme suit :

Postes comptables	Nombre d'arrêts définitifs	Montant total des débets
Trésoreries provinciales	235	1.077.685,03
Perceptions	94	56.505.631,69
Agences comptables des chancelleries diplomatiques et consulaires	48	-
Total	377	57.583.316,72

Concernant les perceptions, il y a lieu de rappeler qu'un intérêt particulier a été accordé aux restes à recouvrer, notamment les créances tombées en prescription pour absence de diligences de recouvrement de la part des percepteurs concernés.

En effet, la Chambre invite les percepteurs à produire les situations nominatives faisant état des débiteurs, des montants des créances et des diligences effectuées pour le recouvrement. Des investigations sur place ont également été menées en vue d'évaluer les dispositifs de contrôle interne afin d'identifier les zones à risque et, particulièrement, en matière d'annulations et de dégrèvements.

Il y a lieu de signaler, par ailleurs, que, certes la responsabilité du comptable public devant le juge des comptes reste objective et que, dans sa mise en jeu, il n'y a pas lieu de tenir compte des circonstances et conditions dans lesquelles les fonctions en question sont exercées, tel qu'il est établi par la doctrine et la jurisprudence. Mais la Cour invite les parties concernées, et, particulièrement, les services concernés du Ministère chargé des finances, à mettre à la disposition des comptables publics les moyens humains et matériels nécessaires pour le recouvrement des créances publiques, ce qui constituerait un investissement à même de contribuer à l'amélioration du niveau de recouvrement.

En outre, s'agissant des trésoriers provinciaux, la démarche adoptée par la Chambre a reposé, principalement, sur la bonne préparation de la mission de contrôle à travers la réunion des informations et des données relatives à la gestion financière des organismes objet du contrôle, en prenant en compte les zones à risque ayant trait au dispositif de contrôle interne, notamment au niveau de l'exécution des opérations financières. L'accent a, également, été mis sur les risques éventuels auprès de chaque intervenant dans ces opérations.

3.1. Principales observations

Par la mise en œuvre de la démarche sus indiquée, les magistrats de la Chambre ont pu relever, au cours des deux années 2016 et 2017, un certain nombre d'observations ayant trait aux aspects suivants :

a. Observations relatives à la gestion des marchés publics

Les principales observations relevées, dans ce cadre, peuvent être résumées comme suit :

- Recours récurrent aux marchés de régularisation ;
- Production, dans les dossiers des marchés publics, de pièces inexactes ou falsifiées ;
- Non prise en compte des rabais prévus par les marchés et conventions ;
- Non exploitation de certaines constructions et biens acquis ;
- Impossibilité d'exploitation de certaines propriétés ;
- Non raccordement de certains bâtiments aux réseaux d'eau et d'électricité ;
- Conclusion de marchés et bons de commande pour la réalisation des mêmes travaux et services ;
- Paiements pour des prestations fictives ;
- Exagération des prix ;
- Discordances entre les quantités payées et celles réellement exécutées ;
- Différences manifestes de prix entre marchés consécutifs pour le même type de prestations ;
- Non application des pénalités de retard ;
- Production de PV de réception fictifs en vue de dissimuler le retard dans l'exécution des travaux ;
- Non constitution du cautionnement définitif dans les délais réglementaires ;
- Non application de la pénalité prévue pour le retard dans la production du plan de recollement ;
- Réalisation de travaux non conformes aux dispositions du cahier de prescriptions spéciales.

b. Observations relatives à la gestion des bons de commande

Les observations relevées, dans ce cadre, concernent notamment ce qui suit :

- Non mise en jeu de la concurrence qui se manifeste par l'absence de devis contradictoires ou par le recours à des devis contradictoires de complaisance ;
- Paiement sur la base de la facture pro-forma ou du devis ;
- Erreurs dans les calculs de liquidation (notamment en ce qui concerne la TVA) ;
- Payement en l'absence des pièces justificatives ;
- Payement de dépenses fictives ;
- Discordances entre les quantités payées et les quantités effectivement livrées.

Cependant, il y a lieu de souligner que la plupart des observations relevées par la Chambre concernent les services-ordonnateurs. En effet, la majorité de ces observations se rapporte à la phase administrative des opérations financières, alors que l'exécution de la phase comptable a connu une nette amélioration, notamment après la révision des textes régissant le régime de responsabilité des comptables publics.

3.2. Entame des opérations de vérification des comptes des trésoriers ministériels

En exécution du programme de la chambre, et conformément aux dispositions de l'article 25 de la loi n°62.99 formant code des juridictions financières, la Chambre a entamé, en juillet 2016, la

vérification des comptes de 16 départements ministériels. C'est ainsi que les comptes ont été vérifiés et les livrables y afférents établis conformément aux dispositions de l'article 31 de la loi susmentionnée en ce qui concerne la communication des notes d'observation aux différents intervenants dans l'exécution des opérations financières, chacun selon son domaine de compétences. Ensuite, et en application des dispositions de l'article 32 de ladite loi, chaque conseiller rapporteur a établi deux rapports : dans le premier, il a présenté les résultats de l'instruction du compte et, dans le deuxième, il a repris les observations relatives à la gestion du département ministériel concerné.

a. Axes de contrôle

Les axes de contrôle ont porté sur les thèmes suivants :

- Analyse de la situation financière ;
- Gouvernance : transparence et reddition des comptes ;
- Évaluation du dispositif de contrôle interne ;
- Les efforts déployés en matière d'économie des ressources ;
- Evaluation du management des projets et de la gestion des commandes publiques ;
- Gestion des services publics par le privé ;
- Evaluation du degré d'implication dans les réformes relatives aux finances publiques.

Le choix de ces axes se veut comme une traduction de la mission dévolue à la Cour des comptes consistant, selon les dispositions de l'article 147 de la constitution, en le renforcement et la protection des principes et valeurs de bonne gouvernance, de transparence et de reddition des comptes, tant au niveau des services de l'Etat, qu'au niveau des autres organismes publics.

Ce choix se trouve également justifié par le fait que la plupart des axes précités touchent les aspects organisationnels de la gestion des affaires financières au sein des organismes concernés, étant donné que ceci constitue un élément essentiel dans le renforcement du système du contrôle interne, comme il constitue la pierre angulaire dans l'amélioration de la gestion des ressources financières pour l'atteinte des objectifs préalablement tracés.

Ainsi, en mettant l'accent sur les axes précités, la Cour a voulu jeter des lumières sur les risques inhérents à la gestion des affaires financières des départements objet des opérations d'audit, et ce, afin d'émettre les recommandations qu'elle jugerait à même de réduire ces risques, contribuant, de ce fait, au renforcement de la transparence, à la diffusion de la culture de communication, ainsi qu'à l'amélioration de la performance et au rehaussement des services publics au niveau escompté.

Il y a lieu de rappeler, aussi, que ces missions de contrôle coïncident avec l'entrée en vigueur d'un ensemble de dispositions de la nouvelle loi organique relative à la loi de finances, notamment celles ayant trait à l'instauration d'un système de comptabilité générale de l'Etat basée sur le principe des droits constatés, avec tout ce que cela suppose comme préalable, notamment l'obligation que les comptes soient sincères et fiables, et à même de refléter une image fidèle du patrimoine de l'Etat et de sa situation financière dans la perspective de la certification de ces comptes par la Cour.

Il faut, également, noter que même si ces opérations d'audit ont porté sur les comptes de la période 2010-2016, l'évaluation de la Cour des comptes des axes précités, dans le volet relatif au contrôle de la gestion, a été axée sur les aspects liés à l'organisation actuelle. Par ce choix, la Cour aspire à ce que ses conclusions et recommandations aient beaucoup plus un caractère d'actualité, de signification et d'intérêt.

b. Démarche adoptée

Les missions de contrôle ont été menées conformément à la démarche universellement retenue en matière d'audit et particulièrement à travers :

- La prise de connaissance de l'organisme, notamment son environnement, son mode de gestion, son dispositif de contrôle interne, ainsi que l'évaluation des risques liés à cet effet. Pour ce faire, les documents disponibles ont été consultés, en particulier, les rapports des inspections, les rapports annuels d'activités, les budgets, les comptes administratifs et les comptes établis par le trésorier ministériel concerné ;
- La préparation d'un plan d'audit sur la base des risques identifiés préalablement ;
- La préparation et l'envoi de questionnaires aux responsables, ainsi que la tenue de réunions en plus d'investigations sur place ;
- La réunion et l'analyse des informations recueillies pour en tirer les conclusions nécessaires ;
- L'envoi des observations aux responsables pour recueillir leurs réponses (procédure contradictoire) ;
- L'établissement des deux rapports précités en prenant en prenant en compte les réponses aux observations adressées ;
- La délibération des deux rapports en question, et ce, conformément aux dispositions des articles 37 et 82 du code des juridictions financières.

B. Cas de gestion de fait

La vérification des comptes faite par la chambre de vérification et de jugement des comptes a permis de relever des cas de gestion de fait au cours des deux années 2016 et 2017. Ces cas ont donné lieu à l'ouverture de deux dossiers dont ci-après les faits :

Organisme public	Stade de la procédure
Maison de l'artisan	Dossier en instance de jugement
Direction de l'équipement de Séfrou	Arrêt provisoire

C. Discipline budgétaire et financière

La Cour des comptes exerce, en plus de l'attribution relative à la vérification et le jugement des comptes, une autre compétence juridictionnelle en matière de discipline budgétaire et financière (DBF) qui a pour objet de sanctionner tout responsable, fonctionnaire ou agent de l'un des organismes soumis à sa juridiction dans le cas où il aurait commis l'une des infractions prévues par les articles 54, 55 ou 56 du code des juridictions financières (CJF), et après qu'il soit poursuivi par le Procureur Général du Roi près la Cour des comptes, de sa propre initiative ou sur demande de l'une des autorités juridiquement habilitées, à cet effet, en vertu des dispositions de l'article 57 dudit code.

Ainsi, cette compétence démontre la fonction répressive de la Cour. En effet, cette dernière se prononce sur la responsabilité des personnes poursuivies en la matière, en rendant des arrêts par lesquels ces personnes sont soit relaxées, soit condamnées à des amendes ou, le cas échéant, au remboursement du montant correspondant à la perte causée à l'organisme public par les infractions commises, et ce, en application de l'article 66 du CJF.

Toutefois, bien que cette compétence soit de nature répressive et s'apparente, du point de vue procédural, dans une large mesure, à la matière pénale, elle s'en distingue par le fait que la mise en jeu de la responsabilité en matière de DBF n'exige pas que l'élément intentionnel (moral) soit établi au niveau des infraction commises, mais, par ailleurs, elle se base sur la fonction du responsable poursuivi et sur le degré de son exercice des missions qui lui ont été dévolues en

vertu des dispositions légales et règlementaires s'appliquant à l'organisme public dans lequel il assure les responsabilités et les missions liées à sa fonction. De ce fait, l'action pénale ne constitue pas, toujours, le moyen répressif adéquat, notamment, en ce qui concerne les infractions qui ont une relation avec des erreurs non préméditées reflétant la mauvaise gestion, ainsi que les dysfonctionnements dans le système du contrôle interne et (ou) l'incompétence du responsable en question.

Par conséquent, et puisque la compétence en matière de DBF vise à sanctionner la qualité et non la personne du gestionnaire public, à travers des sanctions financières ayant pour objet de protéger l'ordre public financier, alors le code des juridictions financières (CJF) a consacré le cumul des poursuites en matière de DBF avec l'action pénale, conformément aux dispositions de l'article 111 dudit code.

1. Bilan d'activité de la chambre de DBF

a. Affaires en cours devant la Cour

Le nombre d'affaires en cours devant la Cour en matière de DBF s'est établi, au premier janvier 2016, à huit (8) affaires concernant 64 personnes mises en cause.

De plus, quatre (4) nouvelles affaires ont été déférées devant la Cour en 2016, dans le cadre des quelles 23 personnes ont été poursuivies, alors que le nombre de ces affaires a doublé en 2017 en atteignant 11 affaires concernant 70 personnes poursuivies. Ainsi le nombre total des affaires en cours en la matière, durant les deux années 2016 et 2017 s'est élevé à 23 affaires, et le nombre des personnes mises en cause dans le cadre de ces affaires a atteint 157 personnes.

Le tableau ci-après illustre l'évolution de ces affaires :

	Affaires en cours				
	Avant le 1er janvier 2016	**Au cours de l'année 2016**	**Au cours de l'année 2017**	**Total**	**A fin décembre 2017**
Nombre d'affaires en cours	**08**	**4**	**11**	**23**	**13**
Nombre de personnes poursuivies	**64**	**23**	**70**	**157**	**86**

De ce fait, il est à signaler que les quatre (4) affaires déférées à la Cour au titre de l'année 2016 proviennent de sources internes, soit dans le cadre de l'approche du contrôle intégré consacrée par le CJF, soit dans le cadre de la mise en œuvre des compétences dévolues au Premier président en matière d'enquête préliminaire.

Ainsi, au vu des résultats de l'enquête préliminaire effectuée par la chambre de vérification et de jugement des comptes, le premier président a déféré au parquet général près la Cour une affaire, en matière de DBF, relative à la gestion administrative et financière de la direction provinciale de salé relevant du ressort territorial de l'Académie Régionale de l'Education et de la Formation de Rabat-Salé- Zemmour-Zaer. Les personnes mises en cause à l'issue de cette affaire sont au nombre de sept (7).

Dans le même cadre, et en application de l'article 84 du CJF, deux affaires ont été déférées au parquet général par la 3ème chambre à la suite de ses délibérations sur le projet du rapport particulier relatif au contrôle de la gestion financière du ministère de la santé. La première affaire concerne les équipements biomédicaux (9 personnes poursuivies) et la deuxième affaire concerne les travaux d'extension et d'aménagement des formations sanitaires (10 personnes poursuivies).

De même, la chambre de vérification et de jugement des comptes a saisi, via le parquet général, la Cour en matière de DBF au sujet d'une affaire relative à la gestion financière de la délégation de la jeunesse et du sport de Temara-Skhirat (5 personnes poursuivies), et ce, à l'occasion de la vérification et l'instruction du compte de la trésorerie provinciale de Temara, au titre des années 2009 à 2013, en application de l'article 37 du CJF.

Aussi, l'année 2017 semble être s'inscrire dans la même tendance. Ainsi, la 3ème chambre de la Cour a été à l'origine d'un déféré relatif à une affaire concernant la gestion financière de la Société Al Omrane- Tamesna au titre de laquelle six (6) personnes ont été mises en cause.

La même année a été marquée, à la fois, par des déférés formulés par le premier président en application des dispositions de l'article 12 du CJF qui lui autorise de procéder à des enquêtes préliminaires dans les matières soumises au contrôle de la Cour, comme elle a été marquée par la mise en application des dispositions de l'article 109 du CJF qui obligent les ministres à déférer les rapports établis par les corps d'inspection relevant d'eux, dans le cas où ces rapports comportent des faits susceptibles de constituer des infractions en matière de DBF.

En effet, au cours de l'année 2017, le ministère public a saisi la Cour de huit (8) affaires concernant 53 responsables exerçant au sein des Académies Régionales de l'Education et de la Formation des régions de Rabat-Salé-Zemmour-Zaer, du Grand Casablanca, de Chaouia-Ouardigha, de Souss-Massa, de Tadla-Azilal, de Fès-Boulmane, de Tanger-Tetouane et de Marrakech-Tansift. Laquelle saisine a été faite sur la base d'une enquête préliminaire effectuée par la 3ème chambre de la Cour sur ordonnance du premier président, et ce, suite aux observations relevées par les rapports de l'inspection générale du ministère de l'éducation nationale et de la formation professionnelle relatifs à la gestion financière des académies régionales de l'éducation et de la formation.

Ainsi, le tableau ci-après présente la répartition des affaires en matière de DBF, selon l'origine des déférés, depuis l'entrée en vigueur du CJF :

L'autorité origine du déféré	**Nombre d'affaires déférées à la Cour**			
	Depuis 2003 jusqu'au 1er janvier 2016	**Au cours de l'année 2016**	**Au cours de l'année 2017**	**Total**
Chambre I	07	-	-	07
Chambre II	25	-	-	25
Chambre III	24	02	-	26
Chambre VI	01	-	-	01
Chambre de vérification et de jugement des comptes	-	02	01	03
Parquet général près la Cour sur la base de l'enquête préliminaire du premier président de la Cour	-	-	08	08
Total	57	04	09	70

Il ressort du bilan de l'activité de la chambre de discipline budgétaire et financière que cette dernière s'est prononcée, au cours des deux années 2016 et 2017, sur la responsabilité de 44 personnes mises en cause au titre d'affaires concernant des établissements et entreprises publics.

Le tableau ci-après montre le nombre de personnes poursuivies et les organismes concernés par les arrêts rendus, à ce titre :

Type d'organisme	Année	Organismes concernés	Nombre de personnes poursuivies
Services de l'Etat	**2017**	- Ministère de la santé : gestion des équipements biomédicaux - Ministère de la santé : projet d'extension et d'aménagement des formations sanitaires	19
Etablissements publics	**2016**	- Ecole supérieur de technologie de salé	06
	2017	- Agence national pour le développement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique - Faculté poly disciplinaires à Errachidia - Université Moulay Ismail à Meknès	08
Sociétés d'Etat	**2016**	- Société AL Omrane de Rabat - Partenariat public-privé à propos des terrains agricoles du domaine privé de l'état	04
	2017	- Société Al Omrane de Rabat - Société Al omran Tamesna	07
Total		**10**	**44**

S'agissant des amendes prononcées, celles-ci ont varié entre 4.000,00 DH et 100.000,00 DHS.

Et, en parallèle des arrêts rendus par la chambre de DBF, les magistrats rapporteurs de cette chambre ont poursuivi l'instruction d'autres affaires en cours. A cet effet, ils ont effectué, au cours des deux années 2016 et 2017, 52 séances d'audition des personne mise en cause et 18 visites sur place.

Aussi, durant la même période, la chambre de DBF a transmis 48 rapports d'instruction au parquet général afin de déposer ses conclusions et permettre, par la suite, aux personnes mises en cause de prendre connaissance des dossiers les concernant et la production d'un mémoire écrit, soit par elles-mêmes, soit par leurs avocats, le cas échéant, et ce, avant de les porter au rôle des audiences.

Ainsi, le nombre des affaires, en état d'être jugées, à fin décembre 2017, a été de quatre (4) affaires relatives à :

- La direction provinciale de salé relevant du ressort territorial de l'ex Académie Régionale de l'Education et de la Formation de Rabat-Salé-Zemmour-Zaer ;
- La délégation provinciale de la jeunesse et du sport de Skhirat-Témara ;
- La délégation provinciale de la jeunesse et du sport de Anfa à Casablanca ;

Ces affaires, qui ont concerné 13 personnes poursuivies, seront portées au rôle des audiences de la chambre de DBF, à partir de janvier 2018 en vue d'y statuer.

Parallèlement, les magistrats de la chambre de DBF sont en cours d'achever l'instruction de nouvelles affaires et d'établir les rapports y afférents afin de les transmettre au parquet général pour déposer ses conclusions et permettre aux personnes poursuivies d'en prendre connaissance, et ce, avant de les porter au rôle des audiences.

b. Collaboration avec les Cours régionales des comptes dans le domaine d'instruction

Conformément à l'article 158 de la loi n°62.99 formant code des juridictions financières, modifiée par la loi n°55.16 du 25 août 2016, le premier président peut, en coordination avec le président de la Cour régionale concernée, charger des magistrats affectés à une Cour régionale, de contrôler, d'instruire ou de participer aux formations de jugement, sur place, des dossiers relevant de la compétence de la Cour. Il peut également, à la demande de l'un des présidents des Cours régionales concernées, charger des magistrats affectés aux Juridictions Financières de contrôler, d'instruire ou de participer aux formations de jugement, sur place, des dossiers relevant de la compétence des Cours régionales.

En application de ces dispositions et des dispositions de l'article 165 qui consacrent l'unité du corps des magistrat de la Cour et tiennent compte de la complémentarité des différentes juridictions financières pour que le manque de ressources humaines ne soit pas un obstacle devant le principe de traitement des affaires dans un délai raisonnable, la Cour est intervenue, durant l'année 2017, à la demande des Cours régionales des comptes (CRC) pour apporter son concours aux missions d'instructions concernant des affaires relevant de leurs ressorts en matière de DBF.

Ainsi, le premier président a désigné quatre (4) magistrats de la chambre de DBF pour instruire 14 affaires en cours de traitement devant les CRC et qui concernent 78 personnes mises en cause. Dans ce cadre, ils ont élaboré, à fin décembre 2017, 45 rapports d'instructions relatifs à cinq (5) affaires, et ce, après avoir effectué 48 séances d'audition et 15 visites sur place.

2. Quelques règles et principes consacrés par la jurisprudence de la Chambre de DBF durant les années 2016 et 2017

Comme il a été mentionné ci-dessus, la chambre de DBF a rendu, au cours des deux années 2016 et 2017, 44 arrêts concernant des personnes mises en cause dans le cadre des affaires afférentes à la gestion financière de l'Ecole supérieur de technologie de salé, de la Société Al Omrane-Tamesna, de la Société al Omrane- Rabat, de l' Agence national pour le développement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique, de l'Université Moulay Ismail à Meknès et de la Faculté poly disciplinaires d' Errachidia, en plus de deux affaires concernant le Ministère de la santé: une relative à la gestion des équipement biomédicaux et une autre relative au projet d'extension et d'aménagement des formations sanitaires.

A cet égard, les faits objet de ces affaires ont été axés autour de la signature des décomptes et des procès-verbaux de réception de manière ne reflétant pas la réalité des prestations réalisées, ainsi que la certification de l'exécution de travaux non conformes aux quantités et spécificités des travaux contractuels. Par ailleurs, les arrêts rendus, à ce titre, a permis de consacrer un ensemble de règles dont nous citons les plus importantes comme suit :

- La certification du service fait exige que les prestations objet du marché ne puissent être réceptionnées qu'après s'être assuré de leur conformité avec l'ensemble des obligations du marché, étant donné que cette conformité constitue un élément de la justification du service fait et de la validité de l'opération de liquidation. Par conséquent, il est considéré contraire aux règles de liquidation des dépenses publiques, la certification des décomptes comportant des quantités qui discordent avec celles prises en attachement ;
- L'attestation de la réception provisoire et définitive de travaux non exécutés entièrement et non conformes aux spécifications du marché, est contraire aux règles de liquidation des dépenses publiques et constitue une production de pièces inexactes à la Cour ;

- Les membres de la commission de réception sont tenus de s'assurer de la réelle exécution des travaux et de leur conformité à l'ensemble des obligations du marché, notamment aux spécifications techniques contractuelles et ce, avant l'attestation de la réception provisoire ;
- Le calcul exact du délai d'exécution d'un marché compte parmi les éléments qui conditionnent la validité des dépenses publiques, étant donné que l'inobservation du délai sur lequel s'est engagé contractuellement le titulaire du marché peut entrainer des sanctions pécuniaires sous forme de pénalités de retard ;
- L'exactitude du calcul du délai d'exécution d'un marché public exige que les dates d'émission des ordres de service concordent parfaitement avec les dates effectives des reprises des travaux ;
- L'attestation de la réception de travaux dont les spécifications techniques ne sont pas conformes aux spécifications contractuelles fausse les bases de la libre concurrence, étant donné que ces spécifications constituent des éléments déterminants dans les offres des concurrents lors de la phase d'appel d'offres ;
- La procédure de la réception définitive est étroitement liée à la liquidation des sommes dues au titre d'un marché public. Ainsi l'exactitude des opérations de liquidation y afférent demeure subordonnée à la validité des pièces justificatives et des précautions prises préalablement à cette réception, et ce, conformément aux exigences contractuelles et aux dispositions du CCAGT ;
- L'attestation de la réception définitive en l'absence de l'installation et la mise en marche définitive de certain matériel ou des équipements pendant la période couverte par la garantie objet d'un marché public, fait perdre au maitre d'ouvrage, d'une part, l'exercice de ses droits prévus par le CCAGT, et d'autre part, autorise la mainlevée de la retenue de garantie destinée à assurer les engagements contractuels de l'entrepreneur ;
- L'attestation de la réception définitive et du décompte définitif y afférent, en l'absence de l'exécution du cocontractant de l'ensemble de ses engagements contractuels, constitue une infraction aux règles de liquidation des dépenses publiques, et peut être considéré comme octroi d'avantage à autrui et production à la Cour de pièces inexactes ;
- L'infraction relative à la liquidation des dépenses publiques n'exige pas l'existence de préjudice pour qu'elle soit établie, étant donné qu'il s'agit d'une infraction qui s'inscrit au niveau des infractions dites "de forme" et non "de résultat", et par conséquent, le préjudice est considéré, au cas où cette infraction aurait été commise, parmi les circonstances de l'appréciation du montant de l'amende, et non pas faisant partie de ses éléments constitutifs ;
- Le fait pour une personne mise en cause, en sa qualité de chargé du suivi de l'exécution des travaux, de ne pas prendre les mesures nécessaires quant à l'émission d'ordres de service de reprises de travaux pendant la période d'exécution de travaux contractuels, constitue une infraction aux règles de liquidation des dépenses publiques au titre des marchés concernés ;
- Constitue, aussi, une infraction aux règles de liquidation des dépenses publiques et une production de pièces inexactes à la Cour, l'attestation de la réception provisoire sans réserve et avant l'achèvement de travaux objet d'un marché public. Ce qui aura pour conséquence, également, de ne pas tenir compte du délai d'exécution des travaux réalisés après réception dans le calcul du délai effectif d'exécution du marché, et donc de réduire le délai effectif de garantie ;
- Si l'émission d'ordre de paiement de la retenue de garantie, en l'absence de l'exécution totale par le cocontractant de ses obligations, est susceptible de constituer une infraction passible de sanction en matière de DBF, alors la responsabilité de l'auteur de cette

infraction ne peut être mise en cause tant que le parquet général a fondé sa poursuite sur le fait qu'il signé des PV de réceptions provisoires et définitives, et que l'instruction a prouvé que cela n'était pas vrai. Et ce, en application du principe qui consiste à ce que nul ne peut être condamné, en matière de DBF, pour des faits dont il n'a pas été légalement poursuivi par le parquet général ;

- La bonne foi ne constitue pas une excuse que la Cour pourrait retenir pour dégager la responsabilité d'une personne, étant donné qu'il s'agit, en matière de DBF, d'infractions matérielles dont l'établissement n'exige pas l'existence de l'élément moral, mais uniquement l'élément matériel qui consiste en la violation de normes légales ou engagements contractuels.

En général, l'importance de ces règles consiste à assurer, pour les juridictions financières, une certaine complémentarité entre les compétences de contrôle et celles de répression, de manière à concilier entre la nature juridictionnelle de ces institutions et leur mission d'organismes supérieurs de contrôle, dans la mesure où les sanctions infligées par lesdites juridictions, en matière de DBF, deviennent, en plus de la fonction répressif particulière, parmi les outils qui visent à contribuer à l'amélioration de la gestion publique, et ce, à travers la mise en œuvre de mesures qui permettent d'éviter les fautes de gestion, de faire face au mauvaises pratiques qui nuisent au principe de la moralisation de cette gestion, ainsi que de remédier aux dysfonctionnements dans les systèmes de contrôle interne adoptés par les organismes publics concernés.

D. Appel des jugements et des arrêts rendus par les Juridictions Financières

La chambre d'appel est en charge de se prononcer et de statuer sur les demandes d'appel relatives aux jugements rendus par les Cours régionales des comptes, que ce soit en matière de jugement des comptes ou de discipline budgétaire et financière.

Dans ce cadre, le nombre des dossiers en cours devant la chambre d'appel, au 1er janvier 2016, a atteint un total de 39 dossiers, répartis entre les dossiers du jugement des comptes avec 26 dossiers et ceux relatifs à la discipline budgétaire et financière avec 13 dossiers. Quant aux dossiers portés, pour la première fois, devant la chambre d'appel, durant les deux années 2016 et 2017, ils sont de l'ordre de 37 dossiers**.**

Par ailleurs, durant ces deux années, le nombre de dossiers des demandes d'appel qui ont connu l'achèvement de l'instruction s'est élevé à 23 dossiers. Sur ce, 23 rapports ont été établis, a cet effet, par les conseillers rapporteurs concernés.

Ainsi, le tableau suivant illustre ces statistiques selon la nature de la compétence.

Nature de la compétence	Dossiers en cours au 01/01/2016	Dossiers envoyés à la chambre durant 2016 et 2017	Rapports établis
Jugement des comptes	**26**	**34**	**20**
Discipline budgétaire et financière	**13**	**03**	**03**
Total	**39**	**37**	**23**

En plus de cela, la Chambre d'appel a tenu, au cours des deux années 2016 et 2017, l'équivalent de 81 audiences, réparties entre les audiences du jugement des comptes et celles relatives à la discipline budgétaire et financière (audiences de jugement, audiences de délibération et audiences du prononcé du jugement). Il a été, également, rendu 49 arrêts.

Dans ce cadre, le tableau suivant illustre le nombre des audiences tenues par la Chambre d'appel, ainsi que les arrêts rendus de sa part.

Nature de l'activité	Jugement des comptes	Discipline budgétaire et financière	Total
Audiences de jugement	34	15	49
Audiences de délibération	-----	16*	16*
Audiences du prononcé du jugement	----	16*	16*
Arrêts rendus	33	16	49
Dossiers en cours au 31/12/2017	27	01	28
Dossiers en instance de jugement au 31/12/2017	01	00	01

*** Ce nombre contient une audience concernant un dossier dont l'audience de jugement a été tenue en 2015.**

Quant aux résultats des arrêts de la Cour en ce qui concerne les recours d'appel des jugements rendus par les Cours régionales des comptes en matière du jugement des comptes, au cours des deux années 2016 et 2017, et qui étaient au nombre de 33 arrêts, il a été décidé la confirmation totale de 22 jugements et la confirmation partielle de 10 jugements, alors qu'il a été décidé l'infirmation des jugements et la décharge du comptable du débet déclaré dans 10 dossiers, ainsi que l'irrecevabilité de la demande en appel concernant un seul dossier.

Concernant les résultats des arrêts en matière des recours d'appel des jugements rendus par les Cours régionales des comptes dans le domaine de la discipline budgétaire et financière, au cours des deux années 2016 et 2017, et qui étaient au nombre de 16 arrêts, il a été décidé l'irrecevabilité d'un seul dossier, comme il a été décidé la confirmation des jugements avec réduction du montant de l'amende ou du montant du remboursement correspondant qui a été jugé être rendu aux organismes concernés, ou bien avec réduction des deux, et ce, à propos de 14 dossiers, après avoir pris en considération les circonstances relatives aux affaires objet des jugements. Tandis qu'il a été décidé la confirmation totale d'un seul jugement.

Chapitre II : Les activités non juridictionnelles de la Cour des comptes

A l'instar des années précédentes, la Cour a effectué, au titre des deux années 2016 et 2017, plusieurs activités non juridictionnelles que nous présentons comme suit :

I. Déclaration obligatoire du patrimoine

L'année 2016 a été marquée par l'opération de renouvellement des déclarations de patrimoine des fonctionnaires et agents publics, qui sont tenus de renouveler leurs déclarations tous les trois ans au mois de février. De ce fait, la Cour des comptes a reçu, pendant cette année, 5304 déclarations de patrimoine réparties entre des déclarations de renouvellement, des déclarations initiales, et des déclarations de cessation de fonction.

Cette opération s'est poursuivie en 2017, avec 852 déclarations déposées, ce qui porte le total des déclarations reçues à 6.156 durant les deux années 2016 et 2017.

A. Bilan des déclarations de patrimoine des membres du gouvernement et des membres du parlement

1. Déclarations des membres du gouvernement, des personnalités qui leurs sont assimilées et de leurs chefs de cabinet

Suite aux élections législatives du 7 octobre 2016, un nouveau gouvernement a été formé en avril 2017. Ainsi, les nouveaux membres du gouvernement et les membres sortants sont devenus assujetties à la déclaration de patrimoine, soit à l'occasion de la nomination ou de la cessation de fonction.

A ce titre, la majorité des membres sortants de l'ancien gouvernement ont déposé leur déclaration de cessation, à l'exception de dix membres qui ne l'ont pas encore fait. Quant aux nouveaux membres du gouvernement, ainsi que ceux qui ont été reconduits, ils ont tous déposé leurs déclarations auprès de la Cour des comptes.

A cet effet, le Premier président de la Cour des comptes, a informé le Secrétaire général du gouvernement, conformément à la loi, de la situation des déclarations des membres du gouvernement, en termes de déclarants et de non déclarants, afin d'inviter ces derniers à régulariser leur situation.

Quant aux personnalités assimilées aux membres du gouvernement au regard de leur situation administrative, la Cour ne dispose pas encore de la liste de cette catégorie, lui permettant de suivre les déclarations à produire, conformément aux dispositions du dahir n°1.08.72 du 20 Chawwal 1429 (20 octobre 2008) complétant le dahir n°1.74.331 du 11 Rabii II (23 avril 1975) relatif à la situation des membres du gouvernement et la composition de leur cabinet, bien que le Secrétaire général du gouvernement en ait effectué la demande auparavant deux fois au ministère des Finances et de l'Economie. Nonobstant ce fait, certains membres de cette catégorie procèdent à la déclaration de leur patrimoine, sur leur propre initiative.

Dans le même cadre, les chefs de cabinet sortants ont déposé leur déclaration de cessation de leurs fonctions, alors que la majorité des nouveaux chefs de cabinet (24 sur 29) n'ont pas encore produit leur déclaration préliminaire à l'occasion de leur nomination.

A cet effet, le Premier président de la Cour des comptes en a informé le Secrétaire général du gouvernement, en vue de les inviter à régulariser leur situation dans les plus brefs délais.

2. Déclarations des membres de la Chambre des Représentants

La tenue des élections législatives du 07 octobre 2016 avait comme conséquence l'obligation des membres de la chambre des représentants de procéder à la déclaration du patrimoine auprès de l'Instance de dépôt, de suivi et de contrôle des déclarations des membres de la Chambre des Représentants, tel que le dispose l'article 85 bis du chapitre dix bis de la loi organique n°50.07 complétant la loi organique n°31.97 relative à la Chambre des représentants.

A cet égard, tous les nouveaux membres ont déposé leur déclaration de patrimoine à l'occasion du début de mandat. Il s'agit de 417 parlementaires, y compris les Représentants qui ont occupé les sièges annulés. Quant aux 261 membres sortants, seuls 168 d'entre eux ont produit leur déclaration à l'occasion de cessation de mandat, tandis que les autres (93) n'ont pas encore déposé leur déclaration, bien que l'opération de réception des déclarations ait été maintenue jusqu'en 2017, et ce, malgré le dépassement des délais légaux.

De ce fait, et en tant que Président de l'Instance chargée de recevoir, de contrôler et d'assurer le suivi des déclarations des membres de la Chambre des Représentants, le Premier président de la Cour des comptes a informé le Président de la Chambre des Représentants de la liste des membres déclarants, ainsi que des non déclarants, afin de les inviter à régulariser leur situation.

3. Déclarations des membres de la Chambre des Conseillers

Durant les deux années 2016 et 2017, la Chambre des Conseillers a connu des modifications qui ont concerné 29 Conseillers parmi ses membres, à l'occasion soit de l'élection, soit de la réélection, soit de l'annulation d'un siège, soit de l'occupation d'un siège à cause de la déchéance de la qualité. Ainsi, suite à la communication à la Cour des comptes des listes retraçant ces mouvements, il a été constaté que la majorité de ces Conseillers ont produit leurs déclarations, excepté 13 Conseillers qui n'ont pas encore régularisé leur situation.

A cet effet, le Premier président de la Cour, en tant que président de l'Instance chargée de recevoir, de contrôler et d'assurer le suivi les déclarations des membres de la Chambre des Conseillers, a informé le Président de la Chambre des Conseillers, de la liste des Conseillers déclarants et des Conseillers non déclarants, afin de les inviter à régulariser leur situation.

B. Bilan des déclarations obligatoires de patrimoine relatives aux fonctionnaires et agents publics assujettis

Durant les deux années 2016 et 2017, la Cour a enregistré le dépôt de 6.156 déclarations de patrimoine relatives aux fonctionnaires et agents publics, réparties comme suit :

Type de déclaration	2016	2017	Total 2016-2017	Taux
Préliminaire à l'occasion de la nomination	**361**	**408**	**769**	**12,5%**
Renouvellement	**4.791**	**323**	**5.114**	**83%**
Cessation de fonction	**152**	**121**	**273**	**4,5%**
Total	**5.304**	**852**	**6.156**	**100%**

1. Bilan de l'opération de renouvellement des déclarations

Depuis l'entrée en vigueur du dispositif juridique régissant la déclaration de patrimoine en 2010, la Cour des comptes a connu la deuxième campagne de renouvellement des déclarations au mois de février 2016.

Et en raison du grand nombre de cette catégorie d'assujetties à la Cour des comptes, telle qu'il a été déterminé par l'article 2 de la loi n°54.06, ainsi que de la non disponibilité préalable des listes des assujettis devant renouveler leurs déclarations, la Cour a poursuivi la réception des déclarations au-delà du mois de février, en dépassement du délai fixé par la loi.

Quant aux déclarations de renouvellement déposées, à ce titre, durant 2016 et 2017, elles ont représenté 83% du total des déclarations reçues, suivies par les déclarations préliminaires à raison de 12,5% et les déclarations de cessation de fonctions à hauteur de 4,5%.

2. Envoi de lettres de rappel

Après l'élaboration de l'application informatique de gestion de la déclaration de patrimoine en 2015, et l'initiation de l'opération de communication avec les représentants des autorités gouvernementales et des organismes publics en mars 2016, afin de les accompagner dans la préparation et la communication des listes d'assujettis conformément au canevas préétabli, la Cour n'a reçu les premières listes qu'au cours des derniers mois de 2016.

C'est ainsi que la Cour a poursuivi le rappel des autorités gouvernementales pour les inciter à communiquer lesdites listes actualisées et conformes au canevas et sur support électronique, afin de procéder à leur chargement sur l'application informatique dédiée. A cet effet, 65 lettres de rappel ont été envoyées durant les deux années 2016 et 2017. D'ailleurs, la majorité a communiqué à la Cour les listes demandées, à l'exception de certains secteurs et organismes publics. En outre, certaines listes reçues n'étaient pas conformes, ou étaient incomplètes, ce qui entrave l'opération de contrôle et de suivi des déclarations et ne lui permet pas d'être efficace. Aussi, la Cour a reçu 105 lettres en 2016 et 104 en 2017, comportant les listes initiales d'assujettis, ainsi que les listes actualisées, relatives aux modifications intervenues, en termes de nouvelles nominations ou de cessations des fonctions.

Et après retraitements des différentes listes, 38 ont été chargées durant le dernier trimestre de 2016 et 265 durant 2017.

3. Information des autorités gouvernementales

Après avoir arrêté la liste des assujettis déclarants et celle des non déclarants, la Cour a initié l'opération de notification desdites listes aux autorités gouvernementales et organismes publics concernés, en invitant les assujettis non déclarants à régulariser leur situation dans les plus brefs délais, et ce, conformément aux dispositions de l'article 6 de la loi n°54.06 précitée. Les notifications recensées dans ce cadre ont atteint 33 lettres à fin 2017.

4. Mesures ultérieures programmées

En vue de parachever la procédure de suivi du dépôt de la déclaration obligatoire de patrimoine, la Cour procède, actuellement, à la mise en œuvre des mesures ci-après citées :

- Poursuite de la réception des déclarations de patrimoine sur la base des listes parvenues ou afin de régularisation de situation ;
- Poursuite de l'opération de rapprochement des listes d'assujettis avec les situations des déclarants, établissement des listes des déclarants et des non déclarants pour chaque autorité gouvernementale et organisme public, et leur notification à ces derniers afin d'inciter les assujettis défaillants, relevant de leur tutelle, à régulariser leur situation dans les plus brefs délais.

Par ailleurs, les mesures ci-après ont été programmées, à savoir :

- Arrêté la liste des assujettis défaillants malgré la notification, à ce sujet, aux autorités gouvernementales concernées, et envoi des lettres de mises en demeure auxdits assujettis, en vue de régulariser leur situation ;
- Saisine, au cas où les assujettis défaillants refusent de régulariser leur situation, de l'autorité gouvernementale compétente concernée afin de prendre les mesures (disciplinaires) prévues à l'article 11 de la loi précitée, et information du Chef du gouvernement à ce propos.

C. Propositions

La mise en œuvre des textes régissant la déclaration de patrimoine continue à poser les mêmes contraintes depuis leur entrée en vigueur.

Ces contraintes, évoquées précédemment par la Cour des comptes dans ses précédents rapports, se résument en ce qui suit :

- La base très large des assujettis, ce qui entraine un dépôt massif des déclarations auprès de la Cour des comptes, et entrave par la suite l'opération de suivi et de contrôle, étant donné, surtout, que la Cour demeure tributaire, à ce titre, de la réactivité des autorités gouvernementales à ses lettres de demandes d'informations ;
- La communication tardive des listes d'assujetties, qui ont connu des modifications (nominations nouvelles ou cessations de fonctions), rend toute opération de suivi dans les délais légaux hors de portée, et caduque.

En vue de dépasser ces contraintes, et afin d'atteindre les objectifs visés par le dispositif régissant la déclaration de patrimoine, la Cour des comptes recommande la refonte de ces lois à travers la traduction des nouvelles dispositions constitutionnelles de 2011, à savoir l'article 147 (paragraphe 4) ainsi que l'article 158, de manière à dépasser les limites et insuffisances du dispositif actuel.

II. Audit des comptes des partis politiques

L'année 2015 a été caractérisée par l'organisation des élections générales pour l'élection des membres des conseils communaux et régionaux (Scrutin du 4 septembre) et des membres des conseils préfectoraux et provinciaux (Scrutin du 17 septembre) et enfin des membres de la chambre des conseillers (Scrutin du 2 octobre). L'année 2016, quant à elle, a été marquée par l'organisation des élections générales pour l'élection des membres de la chambre des représentants (Scrutin du 7 octobre)**.**

Ainsi, durant 2016, la Cour des comptes a réalisé trois rapports, dont le premier se rapporte à l'audit des comptes des partis politiques et l'examen de la sincérité de leurs dépenses au titre du soutien accordé par l'Etat en tant que contribution à la couverture de leurs frais de gestion et d'organisation de leurs congrès nationaux ordinaires au titre de l'année 2015. Tandis que le deuxième rapport concerne la vérification des pièces justificatives des dépenses engagées par les partis politiques et les organisations syndicales au titre de la contribution de l'Etat au financement de leurs campagnes électorales à l'occasion du scrutin du 2 octobre 2015 pour l'élection des membres de la chambre des conseillers. Alors que le troisième rapport comporte l'examen de l'état des dépenses relatives aux campagnes électorales des candidats à l'occasion du même scrutin.

Quant à l'année 2017, trois rapports ont été réalisés par la Cour des comptes dont le premier concerne l'audit des comptes des partis politiques et l'examen de la sincérité de leurs dépenses au titre du soutien annuel accordé par l'Etat en tant que contribution à la couverture de leurs frais de gestion et d'organisation de leurs congrès nationaux ordinaires au titre de l'année 2016. Tandis que le deuxième rapport se rapporte à la vérification des pièces justificatives des dépenses engagées par les partis politiques au titre de la contribution de l'Etat au financement de leurs campagnes électorales à l'occasion du scrutin du 4 septembre 2015 pour l'élection des membres des conseils communaux et régionaux. Alors que le troisième rapport comprend l'examen de l'état des dépenses relatives aux campagnes électorales des candidats à l'occasion du même scrutin, ainsi que du scrutin du 17 septembre 2015.

L'on note enfin que les rapports concernant les élections des membres de la Chambre des représentants au titre du scrutin du 07 Octobre 2016, sont en cours de finalisation.

III. Contrôle de gestion et de l'emploi des fonds publics et les missions thématiques

Durant les deux années 2016 et 2017, les chambres sectorielles de la Cour ont élaboré 32 rapports retraçant les résultats des missions que la Cour a effectué dans le cadre du contrôle de la gestion d'un ensemble d'organismes assujettis à sa compétence dans ce domaine.

Egalement, le Premier Président de la Cour a procédé à l'émission de six (06) référés qui ont été adressés aux autorités gouvernementales concernées.

Ainsi, le troisième chapitre du présent rapport annuel présentera les référés du Premier Président de la Cour, tandis que des résumés concernant les 32 missions de contrôle seront présentés dans le cadre du quatrième chapitre de ce rapport.

IV. Les rapports de la Cour relatifs à l'exécution de la loi de finances

La Cour des comptes a procédé, au cours des deux années 2016 et 2017, à l'élaboration de deux rapports sur l'exécution de la loi de finances concernant l'exercice des deux années 2014 et 2015. Les résumés des deux rapports seront présentés dans le cinquième chapitre de ce rapport.

V. L'audit des projets financés par le PNUD, le FNUAP et l'UNICEF

Il convient de rappeler, à ce titre, que la Cour des comptes, suite à la demande du ministère des affaires étrangères et de la coopération, procède à l'audit des projets financés par le PNUD, le FNUAP et l'UNICEF.

C'est ainsi que la Cour a réalisé, en 2016, 14 micro-évaluations des capacités gestionnaires des établissements candidats à supporter des projets de ce genre.

De même, l'année 2017 a connu la réalisation de 10 micro-évaluations, en plus de l'audit *a posteriori* d'un seul projet qui a été soumis à un examen de ses comptes, ainsi que l'évaluation du système de contrôle interne et des réalisations engendrées par l'emploi des fonds qui lui ont été destinés conformément aux dispositions des conventions le concernant.

Chapitre III : Les référés du Premier président de la Cour des comptes

Sur la base des résultats de l'exercice des différentes compétences dévoulues à la Cour des comptes, le Premier président peut, par voie de référés, présenter aux autorités gouvernementales compétentes ses observations et suggetions dans toutes les matières qui relèvent de la compétence de la Cour.

Dans ce cadre, le Premier président de la Cour des comptes a adréssé, au cours des années 2016 et 2017, six (06) référés aux ministres intéréssés. Lesdits référés concernent les domaines suivants :

- Les conditions de préparation et de gestion de la rentrée scolaire 2016/2017 ;
- La gestion du matériel didactique et des produits chimiques par certaines académies régionales de l'éducation et de la formation ;
- Les prestations d'hémodialyse au profit des malades atteints d'insuffisance rénale chronique terminale ;
- La gestion des abbatoirs ;
- Le changement de cadre du corps des enseignants vers le corps des administratifs ;
- L'exécution des dépenses par voie de bons de commande.

Référé du Premier président sur les conditions de préparation et de gestion de la rentrée scolaire 2016/2017

A l'instar des années précédentes, la rentrée scolaire 2016/2017 était un sujet qui a retenu l'attention de l'opinion publique. Elle a été marquée par plusieurs insuffisances qui ont compromis les conditions normales de la scolarisation. Il s'agit, principalement, du manque des effectifs des enseignants.

En effet, le Ministère chargé de l'éducation nationale n'a pas pu combler le déficit en ressources humaines au début de la rentrée scolaire 2016/2017, ce qui l'a contraint à engager plusieurs actions pour le recrutement des enseignants contractuels, mais tardivement. Cette situation n'a pas manqué de perturber les conditions de la rentrée scolaire 2016/2017.

Les résultats de l'enquête préliminaire, réalisée par la Cour, ont montré l'existence d'un ensemble de dysfonctionnements liés à la planification scolaire et à la gestion des déterminants de la rentrée scolaire. Certains de ces dysfonctionnements ont déjà fait l'objet d'observations et de recommandations de la Cour dans le cadre de ses précédentes missions de contrôle de la gestion des Académies Régionales d'Education et de Formation (AREFs).

Le présent référé expose les conditions du déroulement de la rentrée scolaire 2016/2017 et les principales causes des dysfonctionnements relevés. Il comporte les recommandations formulées par la Cour dans le but d'assurer les conditions normales de la rentrée scolaire.

1. Les conditions de déroulement de la rentrée scolaire 2016/2017

La rentrée scolaire 2016/2017 s'est déroulée dans des conditions caractérisées par un ensemble d'anomalies qui se présentent comme suit :

1.1. Des classes encombrées, des classes allégées et des classes à cours multiples

Au titre de l'année scolaire 2016/2017, 2 239 506 élèves, tous cycles confondus, poursuivent leur scolarité dans des classes encombrées. Ce chiffre représente 38% de la population scolarisée qui s'élève à 5 945 551 élèves. Le Ministère retient comme seuil d'encombrement un effectif qui dépasse 40 élèves par classe, la Cour considère, pour sa part, que cet effectif dépasse largement la moyenne d'élèves par classe constatée dans les pays de l'OCDE [(1)]. Cette moyenne s'élève à 21 élèves par classe au cycle primaire et 23 par classe au cycle secondaire.

Cet encombrement, en tenant compte du seuil retenu par le ministère, concerne, au niveau national, 49 696 classes. Le taux d'encombrement est de 49% au niveau du cycle collégial, 29% au niveau du cycle qualifiant et 16% au niveau du cycle primaire. Ces taux varient d'une AREF à l'autre.

Au cycle primaire, les taux d'encombrement les plus élevés en milieu urbain, sont enregistrés au niveau des AREFs de Rabat-Salé-Kenitra (49%), Fès-Meknès (49%), Marrakech-Safi (45%) et Tanger-Tétouan-Al Hoceima (44%)

Au niveau du cycle collégial, les AREFs de Fès-Meknès, Rabat-Salé-Kenitra, Tanger-Tétouan-Al Hoceima, Marrakech-Safi et Casablanca-Settat affichent des taux d'encombrement des classes variant entre 49% et 72%. A l'AREF de Casablanca-Settat, les directions provinciales d'Ain-Chok et de Sidi-Bernoussi enregistrent respectivement des taux élevés de l'ordre de 87% et de 96%.

1- Source : Regards sur l'Education 2016. Publication OCDE

Au cycle qualifiant, les classes les plus encombrées se situent au niveau des AREFs de Casablanca-Settat et de Marrakech-Safi qui affichent des taux d'encombrement respectifs de 45% et de 38%.

Parallèlement aux classes encombrées, le système éducatif compte 81 581 classes allégées dont l'effectif est inférieur à 24 élèves par classe. La majorité de ces classes est concentrée en milieu rural, notamment au cycle primaire avec 78 916 classes. Quant au cycle qualifiant, il compte 2 363 classes allégées.

En plus des classes encombrées et des classes allégées, l'année scolaire 2016/2017 enregistre un nombre de 27 227 classes à cours multiples dont 6 381 classes avec trois à six niveaux, soit près de 24% du total des classes à cours multiples. Ce type de classes constitue une caractéristique du cycle primaire en milieu rural.

1.2. Coexistence d'un déficit et d'un excédent en enseignants

L'examen des cartes scolaires théoriques [(2)], communiquées par le Ministère, a montré une coexistence des déficits et des excédents en enseignants. En outre, la carte scolaire réajustée [(3)] 2016/2017, élaborée en Juillet 2016, et qui arrête la répartition des structures pédagogiques et l'affectation des enseignants, fait ressortir un déficit global de 16 700 enseignants, tous cycles confondus, par rapport aux besoins du système éducatif. En parallèle à ce déficit, la carte scolaire réajustée 2016/2017 affiche, également au niveau national, un excédent en enseignants de l'ordre de 14 055.

La coexistence des déficits et des excédents en enseignants est une caractéristique structurelle du système éducatif. Le tableau suivant illustre cette situation au cours de la période 2011/2012 à 2016/2017 :

---

[2] -Carte théorique : Document, élaboré par le Ministère en février de chaque année, définissant les besoins en enseignants pour la prochaine rentrée scolaire en se basant sur les résultats du recensement des enseignants, établissements et élèves avec une moyenne globale de 40 élèves par classe.

[3] -Carte réajustée : Document, élaboré par le Ministère en juillet de chaque année, définissant les besoins en enseignants pour la prochaine rentrée scolaire après intégration des établissements nouvellement créés, des résultats des mouvements des personnels, de l'affectation des sortants des centres de formation et des résultats des conseils de classes.

Situation des déficits et des excédents en enseignants entre 2011/2012 et 2016/2017

		Carte scolaire Théorique				Carte scolaire Réajustée			
Année	**Cycle**	**Disponible**	**Nécessaire**	**Déficit**	**Excédent**	**Disponible**	**Nécessaire**	**Déficit**	**Excédent**
2011_2012	Primaire	125 302	131 322	12 235	6 215	**Cartes scolaires réajustées ne contenant pas de données sur les ressources humaines**			
	Collégial	55 760	60 480	10 821	6 093				
	Qualifiant	40 816	44 389	6 511	2 938				
	Total	**221 878**	**236 191**	**29 567**	**15 246**				
2012_2013	Primaire	124 516	129 292	11 014	6 238				
	Collégial	55 695	62 359	11 799	5 135				
	Qualifiant	43 528	45 738	5 748	3 538				
	Total	**223 739**	**237 389**	**28 561**	**14 911**				
2013_2014	Primaire	122 905	128 614	10 916	5 207				
	Collégial	54 093	63 888	13 438	3 669				
	Qualifiant	41 440	43 968	5 588	3 063				
	Total	**218 438**	**236 470**	**29 942**	**11 939**				
2014_2015	Primaire	121 184	128 512	10 931	3 603				
	Collégial	53 087	65 119	15 309	3 277				
	Qualifiant	43 087	46 993	7 404	3 409				
	Total	**217 358**	**240 624**	**33 644**	**10 289**				
2015_2016	Primaire	118 643	127 782	11 536	2 396	118 888	**Données non disponibles sur la carte réajustée**		
	Collégial	52 238	64 487	14 960	2 711	53 046			
	Qualifiant	44 460	47 015	6 076	3 521	47 105			
	Total	**215 341**	**239 284**	**32 572**	**8 628**	**219 039**			
2016_2017	Primaire	113 201	128 472	16 325	1 054	109 731	112 613	6 252	3 370
	Collégial	50 633	64 974	16 539	2 198	48643	50 845	6 332	4 130
	Qualifiant	46 665	48 926	5 088	4 668	46 057	43 619	4 116	6 555
	Total	**210 499**	**242 372**	**37 952**	**7 920**	**204431**	**207 077**	**16 700**	**14 055**

Source : MEN

La répartition du déficit en enseignants pour l'année scolaire 2016-2017, se présente comme suit :

- Le milieu urbain compte 62% du déficit (10 318 enseignants) contre 38% en milieu rural (6 382 enseignants) ;
- Les AREFs de Casablanca-Settat, Fès-Meknès et Marrakech-Safi comptent plus de 46% du déficit en enseignants. L'AREFs de Casablanca-Settat vient en tête avec un déficit de 3 500 enseignants ;

- Le cycle primaire affiche un déficit de 6 252 enseignants (37%), le cycle collégial 6 332 (38%) contre 4 116 (25%) pour le cycle qualifiant ;
- Les matières généralisées [4] enregistrent un déficit de 83% contre 17% pour les matières non généralisées [5].

Le déficit en enseignants a impacté négativement le déroulement de la scolarisation et ce, comme confirmé par les visites des établissements scolaires. Il se manifeste par plusieurs insuffisances qui remettent en cause la qualité de l'enseignement, notamment :

- Le taux d'encombrement des classes élevés comme détaillé ci-haut ;
- La suppression des groupes des travaux pratiques pour les matières scientifiques ;
- La réduction, parfois à moitié, du volume horaire réservé à l'enseignement de certaines matières ;
- La suspension de l'enseignement de certaines matières ;
- L'enseignement de certaines matières par des enseignants non spécialisés ;
- L'enseignement de certaines matières par des contractuels, ou des stagiaires sans être suffisamment formés au préalable.

S'agissant de l'excédent, 14 055 enseignants, il touche les trois cycles à raison de 3 370 pour le primaire (24%), de 4 130 pour le collégial (29%) et de 6 555 pour le qualifiant (47%). Cet excédent se manifeste par un volume horaire enseigné réduit, comme développé au § II-6.

1.3. Exploitation non optimisée des établissements scolaires

La capacité d'accueil du système éducatif, au titre de l'année scolaire 2016/2017, compte 11 123 établissements scolaires et 13 084 satellites, avec 8 005 écoles, 2 043 collèges et 1 075 lycées. En termes de nombre de salles de classes, cette capacité est de l'ordre de 168 889 salles de classes.

L'examen de la situation des établissements scolaires, extraite des données du recensement scolaire [6], a révélé ce qui suit :

- La fermeture de 1 092 établissements, y compris les satellites, répartis en 933 établissements pour le cycle primaire, 100 établissements pour le collégial et 59 établissements pour le qualifiant ;
- 16 262 salles de classes en bon état d'usage ne sont pas exploitées pour les fins exclusives de l'enseignement. Sur ce total, 9 103 salles sont fermées et 7 159 utilisées pour d'autres besoins (bibliothèques, salles de réunion, archives, locaux pour les associations, etc.). Converti en établissements scolaires, le nombre de salles en bon état mais non utilisées représente l'équivalent de 1 360 établissements de 12 salles chacun, soit une capacité d'accueil de l'ordre de 652 800 élèves du cycle primaire à raison de 40 élèves par classe et par salle.

---

4 - Il s'agit de matières suivantes : Français, Arabe, Mathématiques, Education islamique, Histoire, géographique, Science de la vie et de la terre, et Physique chimie.

5 - Par exemple les matières suivantes : Education familiale, Musique, Traduction et Informatique, pour le cycle qualifiant.

6 -Recensement : Opération réalisée, par le Ministère, en novembre de chaque année. Il porte sur l'existant en élèves, en enseignants, en personnel administratif, en établissements, en internats et cantines et en transport scolaire.

1.4. Exploitation des établissements scolaires ne disposant pas de conditions élémentaires de scolarisation

L'exploitation des données extraites du système d'information du Ministère et les visites d'un échantillon d'établissements scolaires ont révélé que l'état physique de certains établissements ne satisfait pas les conditions élémentaires de scolarisation. Les insuffisances relevées portent, notamment, sur les aspects suivants :

- L'exploitation de 9 365 salles en situation délabrée pour les besoins de l'enseignement ;
- L'exploitation des établissements scolaires non raccordés aux réseaux d'assainissement, d'eau et d'électricité ;
- L'absence de blocs sanitaires ;
- L'infiltration d'eau et problèmes d'étanchéité ;
- L'absence des murs de clôture ;
- L'absence de terrains de sports dans les lycées et les collèges ;
- L'insuffisance des espaces dédiés à la récréation des élèves.

I-5- Programmes d'appui social à efficacité limitée

L'appui social est constitué de cinq composantes : les internats, les cantines, le programme « Tayssir », le programme « un million de cartables » et le transport scolaire. Cet appui vise l'encouragement de l'accès à la scolarité et la lutte contre l'abandon scolaire pour les élèves issus des familles défavorisées. Dans le cadre de la rentrée scolaire 2016/2017, les constats relevés se présentent ainsi :

- 566 collèges implantés en milieu rural ne sont pas dotés d'internats, contrairement aux recommandations de la charte d'éducation et de formation qui prévoient que « Tout collège, accueillant les élèves du milieu rural, doit posséder un internat doté de toutes les conditions d'hygiène et de bien être que nécessite une scolarité studieuse » ;
- 212 internats accueillent des élèves en surcapacité, dont certains sites affichent des taux d'occupation qui dépassent les 200%. Ces internats hébergent les élèves dans des locaux parfois inappropriés. Il s'agit, notamment, des salles de lecture et des salles de réunions des enseignants ;
- 246 internats sont en situation de sous-exploitation. Ainsi, le taux d'occupation de certains internats ne dépasse pas 4% de leur capacité d'accueil ;
- 7 023 établissements ne sont pas dotés de locaux réservés aux cantines. Les repas sont servis dans des salles de cours ou en plein air pour 457 000 élèves ;
- Les conditions d'hébergement, de restauration et de transport sont inappropriées dans la plupart des établissements visités ;
- Les allocations prévues dans le cadre du programme Tayssir, n'ont pas été versées aux familles bénéficiaires depuis la rentrée scolaire 2015/2016 ;
- Dans certains établissements scolaires, les kits prévus dans le cadre de l'initiative Royale d'un million de cartables, sont distribués avec plus de deux mois de retard après la date de la rentrée scolaire.

Par ailleurs, malgré les efforts investis en matière d'appui social, les taux de décrochage et d'abandon scolaires demeurent élevés. En effet, selon les données de MASSAR, 218 141 élèves ont quitté l'école au cours de l'année scolaire 2016/2017, soit 4% de l'effectif global des élèves. Le tableau suivant présente la situation de l'abandon scolaire par cycle et par milieu.

Situation de l'abandon scolaire au titre de l'année scolaire 2016/2017

Milieu	Primaire	Collégial	Qualifiant	Total
	Effectif	Effectif	Effectif	
Rural	41 915	58 033	8 452	108 400
Urbain	20 561	53 253	35 927	109 741
Total	**62 476**	**111 286**	**44 379**	**218 141**

Source : MEN

2. Principales causes des dysfonctionnements relevés

Selon les investigations de l'enquête préliminaire, ces insuffisances sont dues principalement à la non-maitrise du processus de planification et de gestion des déterminants de la rentrée scolaire à savoir les élèves, les enseignants, les infrastructures et l'appui social. Les observations relevées à cet égard sont :

2.1. Absence d'un système d'information intégré et fiable

Certes, le système d'information éducatif a connu des progrès considérables, mais il présente toujours des anomalies. Ainsi, ce système ne permet pas de générer, au moment opportun, les informations fiables et exhaustives relatives au suivi du système éducatif de manière générale et à la planification et la gestion des déterminants de la rentrée scolaire.

Il est à signaler que le Ministère exploite plusieurs progiciels et applications informatiques pour la gestion de ses différentes activités, de celles des AREFs, des directions régionales et des établissements scolaires. Il s'agit des aspects liés à la gestion des ressources humaines, la gestion des mouvements du personnel, la préparation de la carte scolaire, la gestion de la scolarité des élèves, la gestion des activités des inspecteurs, etc. Cependant, ces différentes solutions informatiques ne sont pas intégrées. Elles ne permettent pas une remontée de données actualisées, cohérentes et fiables facilitant le pilotage du système éducatif.

2.2. Défaillance de la planification scolaire

Contrairement aux dispositions du décret n°2-02-382 du 17 juillet 2002 fixant les attributions et l'organisation du Ministère, ce dernier ne dispose d'aucun document retraçant sa vision prospective quant au développement du système éducatif et son intégration dans le tissu économique et social du pays. Nonobstant les projections des besoins en termes d'enseignants et d'infrastructures, le Ministère ne veille pas à l'élaboration de la carte prospective intégrant toutes les dimensions liées à la planification pluriannuelle.

Quant à la planification annuelle, elle est matérialisée par l'élaboration de la carte scolaire, qui dépend elle aussi des données issues de l'opération du recensement annuel, relatives aux structures d'accueil, aux élèves, aux ressources humaines, aux internats et cantines, etc. Toutefois, ces données présentent quelques insuffisances en termes d'exhaustivité et de fiabilité comme déjà mentionné.

En plus, le processus de planification scolaire, mis en place par le Ministère, ne prévoit pas de dispositif d'évaluation permettant de comparer les structures pédagogiques des établissements scolaires prévues par la carte scolaire établie en Juillet de chaque année et celles mises en place à la rentrée scolaire en septembre.

Ainsi, à titre d'illustration, la comparaison des structures pédagogiques arrêtées par la carte scolaire 2016/2017 et celles issues du recensement fait apparaitre des écarts significatifs en termes d'effectif des élèves, du nombre des classes et des nouveaux inscrits. Ces écarts remettent en cause les paramètres retenus en matière de planification scolaire. Le tableau suivant présente les écarts constatés entre les données de la carte scolaire et celles puisées de l'application MASSAR.

Ecarts entre les données issues de la carte scolaire et de la base de données MASSAR

Indicateurs	Cycles	2016/2017		
		Carte scolaire	MASSAR	Écart
Elèves	Primaire	3 519 456	3 504 262	15 194
	Collège	1 567 109	1 522 638	44 471
	Qualifiant	942 577	918 651	23 926
Nouveaux inscrits	Primaire	561 606	798 771	-237 165
	Collège	476 558	602 547	-125 989
	Qualifiant	289 286	340 240	-50 954
Classes	Primaire	112 446	143 976	-31 530
	Collège	38 339	44 658	-6 319
	Qualifiant	26 194	30 254	-4 060
Classes encombrées	Primaire	23 005	23 531	-526
	Collège	23 646	18 495	5 151
	Qualifiant	9 700	7 605	2 095
Classes à cours multiples	Primaire	28 563	27 227	1 336

Source : MEN

2.3. Gestion centralisée des ressources humaines et absence d'un statut propre du personnel des AREFs

Sur le plan organisationnel, la gestion des ressources humaines est partagée entre plusieurs directions centrales avec une coordination insuffisante, et ce malgré l'existence d'une direction des ressources humaines suffisamment dotée en effectifs, (342 fonctionnaires y sont affectés). Il s'agit en l'occurrence des directions suivantes :

- La direction de la stratégie, des statistiques et de la planification qui évalue les besoins en enseignants ;
- La direction du budget qui se charge de la gestion des postes budgétaires ;
- La direction des affaires juridiques qui élabore les projets des statuts et les textes réglementaires qui régissent la gestion des ressources humaines.

De plus, le Ministère ne dispose pas de système d'information fiable à même d'assurer une gestion centralisée de ses ressources humaines. Les discordances suivantes sont citées à titre d'illustration :

- Les lieux d'affectation de certains enseignants, figurant sur la base de données du Ministère, diffèrent de leurs lieux d'affectation effectifs ;
- Certains enseignants continuent à figurer, dans la base de données du Ministère, parmi le personnel de certains établissements alors qu'en réalité ils n'y sont plus ;
- À l'inverse, des enseignants exercent effectivement dans des établissements mais ne figurent pas dans la base de données du Ministère.

Par ailleurs, l'article 11 de la loi n°07-00, promulguée par le Dahir n° 1-00-203 du 15 Safar 1421 (19 mai 2000), portant création des AREFs prévoit l'élaboration d'un statut propre de leur

personnel par décret. Ce texte n'est pas encore élaboré. La Cour, dans ses missions de contrôle de la gestion des AREFs, avait signalé l'importance d'un tel dispositif pour l'exercice des missions confiées à ces entités.

Il est à signaler que ces dernières n'ont en charge que des tâches de gestion administrative du personnel, et qui leur sont déléguées par le Ministère conformément au paragraphe 10 de l'article 2 de la loi n°07-00 sus-indiquée. Il s'agit des allocations familiales, des absences irrégulières, des congés à l'exception des congés de maladie de longue et moyenne durée, des attestations de travail et de salaire, de l'affectation des chargés de cours et de certaines mesures disciplinaires.

2.4. Système d'évaluation des besoins en ressources humaines incomplet et non maitrisé

Le système d'évaluation des besoins en enseignants n'est pas toujours maitrisé par les services du Ministère. En effet, le recoupement entre les différentes requêtes adressées au Chef du Gouvernement au sujet des besoins en ressources humaines, a révélé des écarts significatifs.

Ainsi, pour l'année scolaire 2016/2017, les besoins en enseignants du cycle collégial sont passés de 1 231 enseignants selon l'estimation de 2006 à 5 011 enseignants selon l'estimation de 2013. L'écart constaté est de l'ordre de 3 780 enseignants, soit une augmentation de 307%. Le tableau suivant relate cette situation :

Ecarts relevés entre les différentes requêtes du MEN

Besoins	Besoins évalués en 2006 (Requête n°605/92 adressé au Premier ministre en date du 18 Septembre 2006			Besoins évalués en 2013 (Requête n°84/13 adressé au Premier ministre en date du 19 Septembre 2013			Les écarts		
Année scolaire	**2015-2016**	**2016-2017**	**2017-2018**	**2015-2016**	**2016-2017**	**2017-2018**	**2015-2016**	**2016-2017**	**2017-2018**
Primaire	1588	3205	4724	1874	4263	5628	286	1058	904
Collégial	1566	1231	1009	3157	5011	4213	1591	3780	3204
Qualifiant	4186	3777	2746	3014	3408	3641	-1172	-369	895
Total ENS	**7340**	**8213**	**8479**	**8045**	**12682**	**13482**	**705**	**4469**	**5003**
Administratifs	0	0	0	2578	2578	2578	2578	2578	2578
Total RH	**7340**	**8213**	**8479**	**10623**	**15260**	**16060**	**3283**	**7047**	**7581**

Source : MEN

S'agissant de l'exhaustivité du système d'évaluation des besoins du système éducatif en ressources humaines, il convient de noter que ce système est insuffisant. En effet, comme mentionné au volet réservé à la planification, ce système ne tient pas compte de l'ensemble des catégories du personnel du système éducatif. L'identification des besoins en ressources humaines se limite exclusivement au corps des enseignants des trois cycles.

Les besoins en personnels autres que les enseignants sont couverts en puisant dans les effectifs des enseignants à travers la transformation de postes budgétaires, le changement de statut et l'affectation d'enseignants aux services administratifs. Cette situation ne fait qu'accentuer le déficit en enseignants.

2.5. Mobilité des enseignants ne satisfaisant pas les besoins du système éducatif

Le Ministère organise, chaque année, trois mouvements des enseignants, le premier au niveau national, le deuxième au niveau régional et le troisième au niveau provincial. L'examen de

l'organisation de ces mouvements a montré que l'affectation de l'enseignant bénéficiaire d'une mobilité s'effectue directement à l'établissement demandé.

Ce mode d'organisation des mouvements ne permet pas aux AREFs et aux directions provinciales d'optimiser la gestion des enseignants. En effet, ces entités n'interviennent pas dans la prise de décision concernant les effectifs et des spécialités des enseignants arrivants et partants.

D'autant plus que, les critères d'attribution des postes à pourvoir, tels qu'ils sont arrêtés par les notes ministérielles encadrant les mouvements annuels, ne privilégient pas la satisfaction des besoins du système éducatif, mais plutôt la satisfaction des demandes de mutation pour des considérations familiales et sociales.

De même, la fréquence de l'organisation des mouvements des enseignants ne permet pas de stabiliser les structures pédagogiques des établissements scolaires.

En conséquence, ce mode de gestion des mouvements ne permet pas aux AREFs et aux directions provinciales de faire les ajustements nécessaires pour une répartition optimale des enseignants, mais contribue dans certains établissements scolaires à l'accentuation du déficit ou de l'excédent en enseignants.

2.6. Inobservation des charges horaires réglementaires

L'examen des données communiquées par le ministère, relatives aux tableaux de service d'un échantillon de 29 300 enseignants du cycle qualifiant et de 35 350 enseignants du cycle collégial a montré que la majorité de ces enseignants n'assure pas la totalité du volume horaire hebdomadaire réglementaire. Ainsi, 40% des enseignants du cycle qualifiant enseignent moins de 14 heures par semaine au lieu des 21 heures réglementaires et 42% des enseignants du cycle collégial enseignent 18 heures par semaine au lieu des 24 prévues par la réglementation.

Ce constat a été aussi confirmé lors des visites des établissements scolaires. Les cas suivants sont cités à titre d'illustration :

- Au niveau de l'AREF de Béni-Mellal-Khénifra, sur un échantillon de 1 113 enseignants du cycle collégial, 832 enseignants sont en sous horaire. Pour le cycle qualifiant 1 472 enseignants, sur 1 698 cas examinés, sont en sous horaire, soit un taux de 87% ;
- Au niveau de l'AREF de Rabat-Salé-Kenitra, l'analyse du volume horaire hebdomadaire effectivement enseigné par un échantillon de 3 027 enseignants a révélé un écart significatif par rapport au volume horaire réglementaire. Cet écart s'élève à 9 686 heures non enseignées, ce qui représente 14% du volume horaire total réglementaire et l'équivalent de 435 enseignants supplémentaires.

2.7. Impact des départs à la retraite sur les besoins du système éducatif

Depuis 2011, les postes budgétaires ouverts par les lois des finances ne couvrent pas les départs à la retraite. En dépit de cette situation, le Ministère autorise de plus en plus le départ à la retraite anticipée des enseignants. Ainsi, le nombre des départs à la retraite anticipée a atteint 6 614 enseignants au cours de l'exercice 2016.

En outre, entre 2013 et 2016, le Ministère a autorisé le départ à la retraite anticipée de 15 213 enseignants, soit plus de l'effectif recruté par contrat en 2016 pour couvrir les besoins de l'année scolaire 2016/2017. Le tableau suivant présente la situation des départs et des postes budgétaires attribués au MEN sur la période 2010-2016 :

Situation des départs et des postes budgétaires attribués au MEN au cours de la période 2010- 2016

Année		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Postes budgétaires ouverts		9 000	6 000	7 200	8 000	7 000	7 000	8 340
Départs	**Pour limite d'âge**	4 185	4 650	6 152	7 000	9 022	9 098	10 063
	Retraite anticipée	956	738	879	1 526	2 957	4 116	6 614
	Autres [7]	1 171	1 383	1 461	1 739	2 484	2 073	2 797
	Total	6 312	6 771	8 492	10 265	14 463	15 287	19 474
Ecarts		**2 688**	**-771**	**-1 292**	**-2 265**	**-7 463**	**-8 287**	**-11 134**

Source : MEN

2.8. Non-maîtrise des besoins en établissements scolaires

L'article 2 de la loi n° 07-00 susmentionnée prévoit que chaque AREF doit avoir un plan pluriannuel de création et d'extension des établissements scolaires, et ce en réponse à l'évolution des effectifs à scolariser. Toutefois, l'examen de la base de données relative à la gestion des établissements scolaires et les visites sur place ont révélé les constatations suivantes :

- Retard dans l'achèvement des travaux de construction et d'extension des établissements scolaires. Ce retard se traduit par le transfert d'élèves vers d'autres établissements ou l'ouverture d'établissements en cours de construction ;
- Retard dans l'ouverture des établissements scolaires malgré l'achèvement des travaux de construction ;
- Fermeture des établissements scolaires nouvellement créés pour manque d'élèves.

2.9. Insuffisances du système de ciblage des bénéficiaires de l'appui social

Les mesures prévues dans le cadre des programmes d'appui social se basent sur un système de ciblage géographique au lieu d'un ciblage individuel qui tient compte de critères précis et objectifs à même d'améliorer l'efficacité de ces programmes. Les critères de ciblage retenus se présentent comme suit :

- Le programme Tayssir vise les élèves scolarisés âgés de 6 à 15 ans appartenant aux communes rurales couvertes par l'Initiative Nationale de Développement Humain (INDH) et qui affichent des taux élevés de pauvreté et d'abandon scolaire ;
- Le programme initiative Royale un million de cartables concerne les élèves des cycles primaire et collégial, avec des kits [8] scolaires dont la composition varie selon le milieu et le niveau scolaire ;
- Les cantines scolaires concernent les élèves des cycles primaire et collégial issus du milieu rural ;
- Le transport scolaire est destiné aux élèves résidant dans des zones éloignées de leur établissement scolaire. Cependant, les visites sur place ont montré que cette prestation ne

[7]- Il s'agit des départs pour : démissions, détachements, mise en disponibilité, révocations et licenciements, congés de maladie de moyenne et longue durée, changement de statut et décès.

[8] Un kit scolaire peut être composé de cartable+ manuels scolaires + fournitures scolaires, ou manuels scolaires + fournitures scolaires, ou seulement des manuels scolaires.

couvre pas la totalité de la population cible. Certains élèves parcourent chaque jour de longues distances pour regagner l'école ;

- Pour les internats, le choix des élèves bénéficiaires s'effectue selon des critères préétablis en fonction de la situation socio-économique de leurs parents et de l'éloignement de l'école. Cependant, l'offre développée en la matière, ne concorde pas avec les besoins de la population cible comme déjà cité.

2.10. Insuffisance des moyens financiers alloués aux programmes de l'appui social

Les moyens financiers dédiés aux programmes d'appui social demeurent insuffisants par rapport aux objectifs de la généralisation de la scolarisation et la lutte contre l'abandon scolaire. Cette insuffisance se manifeste par ce qui suit :

- Le coût par bénéficiaire et par jour dans les internats et les cantines scolaires ne permet pas d'assurer l'hébergement et la restauration des bénéficiaires dans des conditions normales. Ce coût est fixé par le Ministère sur la base de 1,40DH pour les cantines et à 14,00DH pour les internats ;
- En l'absence d'un parc suffisant, le transport scolaire est assuré dans de mauvaises conditions. Souvent, les bus et minibus sont en surcapacité et sans mesures de sécurité.
- Un accroissement du nombre des bénéficiaires des programmes de l'appui social non accompagné d'une augmentation suffisante des ressources financières mobilisées. Le tableau ci-après illustre ce constat :

Situation des ressources et des coûts des programmes « Tayssir » et « Un million de cartables »

Année scolaire	Initiative Royale un million de Cartables			Programme Tayssir		
	Nombre de bénéficiaires	Coûts engagés en MDH	Contributions versées en MDH	Nombre de bénéficiaires	Coûts engagés en MDH	Contributions versées en MDH
2008/2009	1 273 846	249	229	87 795	57	54
2009/2010	3 778 500	429	399	299 970	201	70
2010/2011	3 867 580	364	514	609 000	457	240
2011/2012	3 939 979	330	278	703 426	538	470
2012/2013	3 933 749	388	322	756 774	607	530
2013/2014	3 897 542	391	388	783 821	636	490
2014/2015	4 164 259	368	188	805 746	646	500
2015/2016	4 013 897	341	193	**Le montant des allocations non servies est de 752MDH. Il concerne 832 500 élèves visés par le programme**		500
2016/2017	La gestion du programme est transférée au Ministère de l'Intérieur (INDH)			**Le montant des allocations non servies est de 777MDH. Il concerne 860 100 élèves visés par le programme.**		500

Source : MEN

Cette situation génère des arriérés de paiement pour l'initiative Royale d'un million de cartables et le non-paiement des allocations prévues dans le cadre du programme Tayssir pour les années scolaires 2015/2016 et 2016/2017.

2.11. Absence d'un plan d'action commun et concerté entre les gestionnaires des programmes d'appui social

La mise en œuvre des programmes d'appui social se caractérise par une multiplicité des intervenants poursuivant les mêmes objectifs. Il s'agit, notamment, de :

- L'Association Marocaine d'Appui à la Scolarisation (AMAS) et les Associations Pour l'Ecole de la Réussite (APER) qui se chargent de la gestion du programme Tayssir et de l'initiative Royale « un million de cartables ». A partir de la rentrée scolaire 2016/2017, cette initiative est gérée par l'INDH au niveau du Ministère de l'Intérieur ;
- Les AREFs qui assurent la gestion des internats et des cantines scolaires ;
- L'Entraide Nationale en collaboration avec l'INDH et les associations en charge des Dar Attalib et Dar Attaliba ;
- Les AREFs, les associations et les collectivités territoriales qui s'occupent du transport scolaire.

Les programmes d'appui social visent les mêmes couches sociales, issues des milieux défavorisés, ce qui nécessite l'adoption d'un plan d'action commun par les différents intervenants. Ce plan commun s'avère nécessaire pour la mutualisation et la complémentarité des efforts consentis dans le but de rationaliser l'utilisation des moyens mobilisés et de renforcer l'efficacité des programmes.

Au vu de ce qui précède, la rentrée scolaire 2016/2017 a été marquée par de nombreux dysfonctionnements qui risquent de compromettre la mise en œuvre de la vision 2015-2030 pour garantir un « Enseignement de qualité pour tous ».

Nous pouvons citer en particulier :

- Les taux élevés d'encombrement des classes ne favorisant pas l'apprentissage dans des conditions normales ;
- L'existence des classes à cours multiples qui peuvent regrouper jusqu'à six niveaux ;
- La suppression des séances des travaux pratiques en groupes à effectifs limités, sachant que ces séances sont indispensables pour l'enseignement des matières scientifiques (Physique-chimie et sciences de la vie et de la terre) ;
- La suspension de l'enseignement de certaines matières généralisées et/ou réduction, parfois à moitié, des volumes horaires réglementaires qui leurs sont réservés ;
- L'attribution de l'enseignement de certaines matières à des enseignants non formés (contractuels, stagiaires et/ou enseignants sans aucune formation pédagogique préalable) ;
- La sous exploitation des ressources disponibles. Certains enseignants n'assurent pas le volume horaire hebdomadaire réglementaire. D'autres enseignants n'assurent aucune charge d'enseignement ;
- Le retard d'ouverture d'établissements scolaires après achèvement de leurs travaux de construction et d'équipement ;
- La fermeture d'établissements et de salles de classes, parfois nouvellement créés, pour manque d'élèves ;
- L'exploitation d'établissements scolaires et de salles de classes en état de délabrement avancé ;
- L'exploitation d'établissements scolaires en l'absence d'infrastructures et d'équipements nécessaires pour leur fonctionnement normal ;
- La non couverture des collèges en milieu rural par des internats ;

- La sous-exploitation des capacités d'accueil de certains internats et surexploitation pour d'autres ;
- L'hébergement, restauration et transport des élèves dans des conditions inappropriées ;
- Le retard fréquent dans l'exécution des opérations d'appui social : ouverture des internats et des cantines, paiement des allocations du programme Tayssir et distribution des kits scolaires.

3. Recommandations

Pour remédier à ces insuffisances, et dans l'objectif d'assurer le déroulement des prochaines rentrées scolaires dans des conditions normales, la Cour recommande ce qui suit :

- ***Revoir le processus de planification scolaire par l'adoption d'une planification pluriannuelle retraçant la vision stratégique 2015-2030, matérialisée par une carte scolaire prospective. Des paramètres objectifs doivent être retenus en matière de projections et mis à la disposition des AREFs pour l'élaboration de leurs cartes scolaires régionales conformément aux dispositions de la loi n°07.00 ;***
- ***Mettre en place un système d'information intégré en procédant à l'apurement de l'ensemble des données et l'intégration de toutes les applications servant à la gestion du système éducatif ;***
- ***Réviser le processus d'évaluation des besoins en établissements scolaires et du choix des sites d'implantation afin d'éviter la sous-exploitation ou la fermeture des établissements ;***
- ***Élaborer un plan de mise à niveau des établissements scolaires et des internats pour améliorer les conditions d'accueil des élèves ;***
- ***Élaborer un statut du personnel des AREFs ;***
- ***Adopter un système d'évaluation des besoins en ressources humaines global et équilibré, en portant une attention particulière aux personnels d'encadrement pédagogique et administratif ;***
- ***Réviser le mode de gestion de la mobilité et d'affectation des enseignants pour optimiser l'utilisation des ressources disponibles ;***
- ***Prendre les mesures nécessaires pour combler le déficit en enseignants par:***
  - ***La maitrise du système d'évaluation et de planification des besoins en ressources humaines ;***
  - ***La mise en place d'un plan pluriannuel de recrutement et de formation des enseignants, concerté entre tous les départements concernés. Ce plan doit prendre en considération les départs anticipés et le respect des volumes horaires réglementaires ;***
- ***Résorber de manière progressive l'excédent en enseignants par :***
  - ***La préparation d'un plan de redéploiement ;***
  - ***La maîtrise des mouvements des enseignants selon des critères objectifs ;***
- ***Mettre en place un plan de financement approprié pour les différentes composantes de l'appui social sur la base d'un plan d'action commun et concerté entre les différents gestionnaires de ces programmes ;***
- ***Réviser le système de ciblage des bénéficiaires des programmes d'appui social ;***
- ***Améliorer les conditions de restauration, d'hébergement et de transport des élèves bénéficiaires.***

Réponse du Ministre de l'éducation nationale, de la formation professionnelle, de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique

(Texte réduit)

L'approche adoptée par le Ministère pour la mise en œuvre des recommandations de la cours des comptes s'articule autour d'une série de mesures et d'actions qui se rapportent :

- Soit à des recommandations dont la mise en œuvre a été effectivement enclenchée ou sera initiée dans le cadre de la préparation de la prochaine rentrée scolaire. Neuf (9) recommandations rentrent dans cette catégorie ;
- Soit à des recommandations qui, compte tenu de leur portée stratégique, seront mises en œuvre, selon une perspective qui s'inscrit dans le cadre des mesures d'urgence associées à la déclinaison de la vision stratégique de la réforme. Trois (3) recommandations s'inscrivent dans cette perspective.

A. Recommandations dont la mise en œuvre a été entamée ou sera appliquée dans le cadre la préparation de la prochaine rentrée scolaire

1. Concernant l'adoption d'un programme de mise à niveau des établissements scolaires et des internats

Le Ministère a fait de la mise à niveau des établissements scolaires et des internats l'une de ses principales priorités au titre de l'année scolaire prochaine 2017/2018, et a lancé à cet effet un vaste programme de mise à niveau de ces espaces scolaires.

Ce programme repose plus particulièrement sur un ensemble de mesures prioritaires qui sont principalement liées au renouvellement du mobilier scolaire, à la réhabilitation des façades et des espaces intérieurs des établissements scolaires, ainsi qu'au remplacement des constructions en préfabriqué ((…) note ministérielle relative à ce programme).

Le programme de mise à niveau a été concrètement enclenché à travers à un certain nombre de mesures concernant essentiellement la mobilisation de fonds nécessaires pour les actions prioritaires du programme, l'élaboration et le déploiement des mécanismes d'intervention, et la mobilisation des partenaires autours de ce programme.

D'autre part, le Ministère prévoit de mettre en place une convention-cadre avec le Ministère de l'Intérieur permettant d'exécuter les opérations de mise à niveau à travers les procédures de l'INDH.

2. Concernant la mise en place de mesures nécessaires pour combler le déficit en ressources humaines, et plus particulièrement en personnel enseignant

Le Ministère se penche actuellement sur le recrutement par contrat d'environ 24 000 enseignants (es). A cet effet, Les besoins réels en enseignants ont été identifiés, et le processus de recrutement a été effectivement enclenché. A cet égard, les AREF ont lancé, début du mois de Juin courant, les concours de recrutement, dans la perspective d'organiser les épreuves ces concours les 29 et 30 Juin ((…) la note n ° 072x17 du 07 Juin 2017 relative à cette opération).

3. Concernant la révision du processus du mouvement et de l'affectation du personnel

Le Ministère œuvre à l'amélioration des mécanismes de rationalisation de la gestion des ressources humaines, notamment en veillant à assurer une répartition équitable de ces

ressources, à mettre en place les outils de suivi de leur emploi, et à cerner les diverses contraintes de gestion produisant l'excédent et le déficit en personnel.

Dans cette même optique, la note-cadre organisant le mouvement du personnel sera révisée, en tenant compte des besoins fonctionnels du département. Il sera également procédé à l'adoption de nouvelles méthodes et normes pour la gestion de la mobilité et de l'affectation des enseignants.

Le Ministère a déjà amorcé, dans le cadre de la préparation de la prochaine rentrée scolaire, cette révision, et a adopté de nouvelles normes en matière de gestion de la mobilité et de l'affectation des enseignants, et ce afin de motiver les enseignants à la stabilité, considérée par le Ministère comme élément majeur impactant la stabilité du système éducatif dans son entier.

4. Concernant la révision du processus d'évaluation des besoins en établissements scolaires et de leur implantation

Le Ministère se penche sur l'amélioration des procédures liées à la demande de création ou de fermeture d'établissements scolaires, et à l'implantation de ces unités compte tenu d'un ensemble de déterminant et de critères permettant plus de pertinence et d'efficience dans les décisions d'implantation.

5. Concernant l'adoption d'un système global et cohérent d'évaluation des besoins en ressources humaines, s'articulant en priorité sur le personnel d'encadrement pédagogique et administratif

Le Ministère s'attèle au développement de l'outil de simulation servant à déterminer les besoins futurs en ressources humaines, et qui est actuellement centrée sur les cadres d'enseignement. Ces efforts visent à améliorer cet outil pour qu'il puisse permettre de mieux cerner les besoins du système éducatif en enseignants d'une part, et d'autre part de tenir compte des autres cadres administratifs, suivant une approche globale et intégrée de la gestion de la rentrée scolaire.

6. Concernant l'absorption progressive de l'excédent en personnel enseignant

Le Ministère veillera à la consolidation des procédures relatives à cet aspect dans le cadre des révisions attendues de la mobilité des enseignants. Certes, la révision du processus et des normes de la mobilité aura un impact direct sur la gestion de l'excédent et du déficit en personnel, l'objectif ultime étant une répartition géographique équitable et rationnelle des enseignants.

7. Concernant la mise en place d'un plan adéquat pour le financement des programmes d'appui social aux élèves, basé sur un plan d'action concerté entre l'ensemble des intervenants et visant l'amélioration des prestations d'appui

Le Ministère se penche actuellement sur la préparation d'une plateforme informatique dédiée à la gestion et au suivi de l'appui social aux élèves, et qui va permettre d'identifier les besoins d'une manière plus efficace et plus efficiente, de rationaliser davantage les ressources disponibles, et d'améliorer la gouvernance des programmes d'appui social ; et ce en concertation avec les différents partenaires et l'ensemble des parties prenantes à tous les niveaux.

8. Les mesures relatives à la planification scolaire. Il s'agit de L'adoption d'une planification pluriannuelle concrétisant la vision stratégique 2015-2030, et qui sera couronnée par la préparation d'une carte scolaire prospective basée sur des critères objectifs pour la détermination des besoins.

Parmi les outils de planification pluriannuelle que le Ministère est en train d'élaborer et de développer on peut citer la carte scolaire prospective. Il s'agit d'un mécanisme de planification pédagogique pluriannuelle qui permettra d'assurer l'harmonie entre la politique éducative formellement annoncée au niveau national et sa mise en œuvre au niveau local.

Le but de ce mécanisme est de réaliser les objectifs relatifs à l'amélioration et au développement de l'enseignement à travers l'accroissement des taux de scolarisation, l'encouragement et le développement de quelques options et filières, et la diminution des disparités entre les régions et les provinces.

Des efforts sont entrepris actuellement pour réaliser cette carte prospective.

9. L'élaboration d'un statut particulier du personnel des AREF, comme moyen de renforcer les prérogatives des Académies, particulièrement celles relatives à la préparation des cartes scolaires régionales et à la gestion des de ressources humaines, conformément à la loi 07.00.

Le statut particulier relatif au personnel des AREF en tant qu'établissements publiques est considéré comme une mesure primordiale des projets intégrés de la vision stratégique de la réforme 2015-2030, qui inclut des mesures visant de diversifier les méthodes de recrutement. A cet effet, Le ministère dispose actuellement d'un projet de ce statut.

Dans l'attente de l'adoption institutionnelle de ce statut, il est à signaler que la décision conjointe entre le département de l'Education Nationale et le Ministère de l'Économie et des Finances numéro 7259 du 07 octobre 2016 régissant l'opération de recrutement par contrat, peut être considéré, provisoirement, comme cadre juridique faisant office du statut dans certains de ses aspects (notamment le recrutement).

Parmi les mesures prises récemment pour renforcer les attributions des académies dans le domaine de la gestion des ressources humaines à l'horizon de l'émission dudit statut, le Ministère a adopté de nouvelles décisions de délégation d'attributions et de signature qui limitent le champ d'intervention du service en matière de GRH dans un périmètre très restreint (en cours de publication au B.O. (…)).

B. Les recommandations qui seront mises en œuvre dans le cadre des mesures prioritaires pour la déclinaison de la vision stratégique

Ces recommandations sont liées à :

1. La mise en place d'un système d'information intégré, et cela à travers l'épurement des données et de l'intégration des différentes applications relatives à la gestion du système éducatif.

Le Ministère œuvre sur l'achèvement des processus liés à l'intégration du système relatif aux statistiques et à la planification avec le système MASSAR d'une part, et d'autre part sur le développement du système "MASSIR" pour inclure toutes les opérations associées à la gestion de ressources humaines, el les généraliser à tous les niveaux.

Et dès le début de l'année scolaire prochaine, le Ministère entamera l'élaboration d'un nouveau plan stratégique du système d'information, qui permettra l'identification des projets d'informatiques structurels nécessaires et leur intégration. Et compte tenu de la portée stratégique de cette dernière mesure, elle sera gérée dans le cadre des projets de la vision stratégique pour la réforme 2015-2030.

2. L'amélioration des conditions d'hébergement, d'alimentation et du transport des élèves bénéficiaires de l'appui social

À travers la mise en œuvre des mesures de la vision stratégique visant l'appui à la scolarisation au profit des milieux ruraux, périurbains et des zones déficitaires, en leur attribuant une discrimination positive, le ministère travaille sur les mesures primordiales pour le renforcement et l'extension du programme de l'appui social au niveau de ces zones.

Aussi, les résultats attendus de l'étude en cours portant sur l'évaluation de l'impact de cet appui, permettrons de donner aux gestionnaires de ce domaine une vision plus claire leur permettant de prendre les bonnes décisions afin d'améliorer la qualité des services offerts.

3. Concernant la révision du système de ciblage lié aux programmes d'appui social et la détermination des critères d'éligibilité à ces prestations

Parmi les actions selon lesquelles cette recommandation sera appliquée, il convient de signaler le projet du gouvernement visant à améliorer les mécanismes de ciblage adoptés dans le cadre des programmes de protection sociale, dont fait partie le programme « Tayssir ».

Cette révision s'articulera sur un registre national unifié des familles « registre social unique » comme moyen permettant d'enregistrer les familles pouvant bénéficier de l'un des programmes de protection sociale concernés, ainsi que la mise en place d'un mécanisme pour la catégorisation ménages par niveau socio-économique.

(…)[9]

[9] Le Ministère de l'Education nationale, de la formation professionnelle, de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique a annexé les pièces suivantes à sa réponse :

1. La note n° 17-277 du 03 mai 2017 au sujet des mesures prioritaires liées à la mise à niveau intégrée des établissements scolaires ;
2. La note n° 072x17 du 07 juin 2017 relative recrutement par contrat des enseignants au titre de l'année scolaire 2017-2018 ;
3. Les décisions de délégation de compétences et de délégation de signature en matière de ressources humaines (en cours de publication dans le bulletin officiel).

Référé du Premier président à la gestion du matériel didactique et des produits chimiques par certaines académies régionales de l'éducation et de la formation

Conformément aux dispositions de l'article 11 de la loi 62-99 formant code des juridictions financières et suite aux premiers résultats de l'enquête préliminaire, citée en objet, je vous adresse le référé concernant la gestion du matériel didactique et des produits chimiques par certaines académies régionales de l'éducation et de la formation.

En effet, conformément aux dispositions de l'article 12 de la loi 62-99 susmentionnée, la Cour des Comptes procède à une enquête préliminaire qui porte sur neuf rapports relatant les faits et les observations relatifs à la gestion du matériel didactique et des produits chimiques par certaines académies régionales de l'éducation et de la formation. Ces rapports ont été élaborés par l'inspection générale des affaires administrative du ministère de l'éducation nationale et de la formation professionnelle et transmis à la Cour des comptes par lettre n° 369-15 en date du 16 décembre 2015. Ils font état d'un ensemble de dysfonctionnements et de lacunes, entachant les opérations d'acquisition et de gestion du matériel didactique et des produits chimiques, qui s'articulent autour des principaux axes suivants :

- La préparation et la conclusion des marchés d'acquisition du matériel didactique et des produits chimiques ;
- L'observation et le respect, en matière d'acquisition du matériel didactique et des produits chimiques, de la règlementation régissant les marchés publics ;
- Le suivi et le contrôle d'exécution des marchés d'acquisition du matériel didactique et des produits chimiques ;
- La gestion matérielle du processus de la réception du matériel et produits acquis.

L'enquête préliminaire porte sur la vérification et le contrôle de l'ensemble des marchés et bons de commandes, relatifs à l'acquisition du matériel didactique et des produits chimiques, conclus par neuf académies régionales avec certaines sociétés au cours de la période 2007-2014. Elle vise à :

- S'assurer du bien-fondé des faits et observations relatés par les rapports de l'inspection générale du Ministère ;
- Contrôle de la conformité et de la matérialité du matériel acquis ;
- Formuler les recommandations nécessaires pour pallier aux lacunes entachant les opérations d'acquisition et de gestion du matériel didactique et des produits chimiques ;
- Arrêter la liste des personnes responsables qui peuvent faire l'objet de poursuites, par les autorités compétentes, soit en matière de discipline budgétaire et financière soit en matière pénale.

Pour atteindre ses objectifs, la mission en charge de l'enquête préliminaire a adopté la démarche suivante :

- L'étude approfondie des rapports de l'inspection générale du Ministère et des annexes les appuyant ;
- La vérification et le contrôle des dossiers des marchés et bons de commandes archivés par les services de l'ordonnateur et ceux tenus par le trésorier payeur ;

- L'entretien avec certains responsables de l'inspection générale, avec des cadres administratifs des académies régionales et avec des inspecteurs et des directeurs au niveau des établissements scolaires visités.
- Le contrôle sur place de la matérialité et de la conformité du matériel livré à un échantillon des établissements scolaires qui ont bénéficié du matériel acquis dans le cadre des marchés objet de l'enquête.

A ce niveau, il convient de noter que le contrôle sur place de la matérialité et de la conformité s'effectue en présence d'une commission composée de :

- Directeur et intendant de l'établissement scolaire ;
- Inspecteurs et enseignent coordonnateurs des matières « Physique et chimie » et « Sciences de la vie et de la terre » ;
- Préparateurs des laboratoires des matières « Physique et chimie » et « Sciences de la vie et de la terre » ;
- Représentant de l'académie ;
- Représentant de la direction régionale (Ex-Délégation).

De plus, les investigations de l'enquête ont été axées sur l'ensemble des opérations concernant la gestion du matériel didactique et des produits chimiques et plus particulièrement sur les aspects suivants :

- L'évaluation des besoins en matière de matériel didactique et de produits chimiques ;
- La préparation et la conception des cahiers des prescriptions spéciales ;
- La préparation et la conclusion des marchés ;
- Les opérations de contrôle et de réception, par les académies régionales, du matériel didactique et des produits chimiques ;
- Les opérations de répartition, de distribution et de livraison, du matériel didactique et des produits chimiques, aux établissements scolaires ;
- Les opérations d'inventaire et du suivi de l'exploitation du matériel didactique et des produits chimiques, aux établissements scolaires.

La mise en œuvre de cette enquête a relevé un ensemble de dysfonctionnements et de lacunes entachant la gestion du matériel didactique et des produits chimiques. Ces dysfonctionnements ont déjà fait l'objet d'observations et de recommandations par la Cour des comptes dans le cadre des rapports de contrôle de la gestion de six académies régionales de l'éducation et de la formation.

Toutefois, lesdits dysfonctionnements persistent encore, comme soulevé par les conseillers des Cour régionales des comptes en charge des missions de contrôle de la gestion de certaines académies régionales de l'éducation et de la formation. Ils portent sur les aspects suivants :

- Des registres d'inventaire du matériel didactique non conformes et non actualisés ;
- Absence d'un système de suivi du matériel didactique et absence de contrôle de sa disponibilité matérielle au niveau des établissements scolaires qui en bénéficient ;
- Conditions de stockage et d'entretien non adaptées ;
- Acquisition de matériel dépassé ou non compatible avec les programmes de l'enseignement ;
- Non exploitation du matériel acquis,

- Livraison de laboratoires mobiles à certains établissements scolaires sans les accessoires prévus par les cahiers des prescriptions spéciales ce qui entrave leur exploitation ;
- Livraison tardive du matériel aux établissements scolaires ce qui ne permet pas de bénéficier de la garantie fournisseur ;
- Acquisition de matériel avec des spécificités non conformes à celles formulées par les enseignants utilisateurs ;
- Acquisition et distribution de matériel sans prendre en considération les stocks disponibles au niveau des établissements scolaires et ce, en l'absence d'inventaire fiable et actualisé ;
- Non implication des services et des personnes compétents en matière de conception des cahiers des prescriptions spéciales et au cours du processus de la réception du matériel ;
- Réception de matériel sans s'assurer de sa conformité aux spécifications convenues par les cahiers des prescriptions spéciales ;
- Acquisition de matériel pour des établissements en cours de construction ce qui cause son endommagement et/ou sa perte et le non bénéfice de la garantie fournisseur ;
- L'attestation de la réception du matériel par certains établissements scolaires sans que ledit matériel ne soit livré, en tout ou en partie, à ces établissements.

Ainsi, vu que le matériel didactique revêt une importance notable en matière de missions de formation et d'éducation dévolues aux académies régionales. Vu que les produits chimiques, quand ils ne sont pas entretenus et sauvegardés dans des conditions adéquates et appropriées, peuvent éventuellement nuire à la sécurité des personnes côtoyant les laboratoires : élèves, enseignants, administratifs voir même à autrui. Je vous adresse ce référé, avant même de toucher l'ensemble des académies régionales concernées par l'enquête préliminaire, pour d'une part vous tenir au courant des lacunes et dysfonctionnement qui entravent le bon déroulement des opérations d'acquisition et de distribution du matériel didactique et des produits chimiques. D'autre part, de veiller à l'exploitation optimale des ressources allouées aux académies régionales, d'assurer la sauvegarde de leur patrimoine et de les inciter à mettre en œuvre, d'urgence, les mesures adéquates pour éviter la continuité et la persistance des dits dysfonctionnements.

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'enquête préliminaire, les magistrats de la Cour des comptes ont relevé plusieurs observations qui portent sur les dysfonctionnements résumés ci-après. Ces dysfonctionnements entravent le respect des textes législatifs et réglementaires régissant l'acquisition, la réception et l'utilisation du matériel didactique et des produits chimiques. Ils ne permettent pas non plus d'assurer l'utilisation économique, efficiente et efficace de ce matériel et de ces produits et par là même l'optimisation de la gestion des deniers publiques.

1. Manque de précision en matière d'évaluation des besoins en matériel et produits chimiques à acquérir

Ce dysfonctionnement est dû aux principales causes suivantes :

- L'absence, au niveau des académies régionales, de registres d'inventaires régionaux, unifiés, précis et actualisés permettant d'informer sur le matériel didactique fonctionnel et disponible dans les établissements scolaires qu'elles gèrent ;
- La non mise à la disposition, par le ministère de tutelle, des académies de guides et de manuels de procédures relatives au processus d'évaluation des besoins en matière de matériel didactique et de produits chimiques ;
- La non implication des directeurs des établissements scolaires et des directeurs régionaux dans le processus de l'évaluation des besoins. Il a été ainsi constaté que plus de 90% des demandes de matériel sont retournées aux académies pour non-conformité aux besoins formulés ;

- La non application des notes de service du ministre chargé de l'éducation nationale relatives à la mutation et au prêt avant d'entamer la procédure d'acquisition du matériel et des produits chimiques. Il s'agit de la note n°14 du 17 janvier 1980 régissant l'opération de mutation du matériel non utilisé par un établissement scolaires à un autre qui en exprime le besoin et de la note n°24/B du 03 septembre 1979 organisant l'opération de prêt de certain matériel aux établissements nouvellement créés en attendant l'arrivée du matériel qui leur y destiné ;
- Affectation de matériel didactiques aux établissements scolaires non aménagés et/ou qui ne sont dotés de structures nécessaires pour son exploitation comme à titre d'exemples les établissements qui ne sont pas dotés de laboratoires ou qui ne sont pas raccordés au réseau d'électricité.

Les visites de terrains, effectuées pour certains établissements scolaires, ont permis de constater que ces dysfonctionnements se manifestent sous différentes figures dont on peut citer, à titre d'exemple, les principaux cas suivants :

- Acquisition de matériel didactiques non prévu par les programmes d'enseignement (Les laboratoires mobiles) ;
- Acquisition et affectation de matériel didactique à certains établissements scolaires qui n'en ont pas besoins et qui disposent de stock non utilisé du même matériel ;
- Acquisition et affectation, à certains établissements scolaires, de matériel didactique non compatible avec les niveaux et les disciplines qu'ils enseignent ;
- Acquisition et affectation de matériel didactique à certains établissements scolaires, sachant qu'ils ne disposent ni de laboratoires ni de salles de classes destinées à l'enseignement des matières scientifiques ;
- Acquisition et affectation de matériel didactique à certains établissements scolaires, sachant qu'ils ne peuvent pas l'utiliser parce qu'ils ne sont pas raccordés au réseau d'électricité et/ou qui souffre du problème de l'encombrement et de l'impossibilité de travailler avec des groupes restreints ;

2. Non-respect, par les académies régionales, des dispositions réglementaires régissant les marchés publics, essentiellement, en matière d'élaboration des cahiers des prescriptions spéciales

Ce dysfonctionnement résulte principalement du manque voire l'absence, au niveau des académies régionales, des ressources humaines motivées et formées dans le domaine de la gestion de la commande publique. Ainsi, il a été relevé, au cours des multiples réunions tenues avec les différents responsables au sein des académies, que la majorité des cadres relève du corps pédagogique (enseignants). Ces cadres ont regagné le cadre administratif sans formation préalable.

Les différents cas de figures de ces dysfonctionnements, tels qu'ils sont recueillis à travers l'étude analytiques des cahiers des prescriptions spéciales, se résument comme suit :

- Manque de précision en matière de description du matériel didactique à acquérir ;
- Insertion, dans les cahiers des prescriptions spéciales, de certains articles que les académies ne peuvent pas respecter. A titre d'exemple « Le contrôle par l'académie du matériel en cours de construction » sachant que le matériel didactique est importé ;
- Non précision, dans les cahiers des prescriptions spéciales, des durées de validité et des dates de prescription des produits chimiques ;

- Non précision, dans les cahiers des prescriptions spéciales, des mesures coercitives à appliquer aux fournisseurs qui ne respectent pas la procédure et les conditions de livraison du matériel didactique.

3. Non observation par les académies des dispositions réglementaires encadrant les opérations d'attribution et de conclusion des marchés publics relatifs à l'acquisition du matériel didactique

Il s'agit en particulier du non-respect des dispositions du décret des marchés publics à savoir, en particulier, les aspects suivants :

- Non publication, dans le portail internet des marchés publics, des programmes prévisionnels, des avis et des résultats des appels d'offres et des rapports d'exécution des marchés clôturés ;
- Non-respect du délai de 90 jours prévus pour la notification de l'approbation des marchés adjugés ;
- Absence des décisions de nomination des commissions de réception ;
- Non élaboration des rapports d'exécution des marchés achevés ;
- Contradiction des données contenues par les contrats des marchés et celles des procès-verbaux d'examen des échantillons les concernant ;
- Non documentation du processus et des étapes de la livraison.
- Ces lacunes se manifestent sous différents aspects dont on peut citer les principaux suivants :
- Non-respect de la concurrence et de l'égalité des chances en matière d'accès aux commandes publiques. En effet, les spécificités techniques prévues par les cahiers des prescriptions spéciales sont identiques à celles du matériel commercialisé par un fournisseur précis. A cela s'ajoute l'absence de concurrents et l'attribution de la majorité des marchés aux mêmes sociétés ;
- Non-imposition aux soumissionnaires de préciser, dans leurs offres, le nom et la marque commerciale distinguant le matériel qu'ils s'engagent à fournir ;
- Non-imposition aux soumissionnaires d'appuyer leurs offres par les catalogues précisant le nom et la marque commerciale distinguant le matériel qu'ils s'engagent à fournir ;
- Nomination des membres des commissions d'ouverture des plis par des décisions non conforme aux prescriptions du décret des marchés publics ;
- Non-nomination des personnes compétentes pour assurer l'examen et la validation des échantillons ;
- Acceptation d'offres anormalement basses sans demander les explications nécessaires au soumissionnaire et leur consignation dans un procès-verbal ;
- Acceptation d'offres financières comportant certains prix unitaires excessifs par rapports aux prix de l'estimation du maître d'ouvrage ;
- Acceptation de l'offre du soumissionnaire unique ;
- Retard injustifié dans la mise en œuvre de la résiliation de certains marchés et la résiliation d'autres avant l'application de toutes les dispositions prévues par l'article 70 du CCAGT ;
- Continuité d'attribution de marchés à la même société malgré sa défaillance et le non-respect de ses engagements ;
- Dissimulation de pièces et non sauvegarde des dossiers des marchés ;

- Non application des pénalités de retard.

4. Manquement aux responsabilités des académies régionales en matière de supervision, de suivi et de contrôle nécessaires aux opérations de réception du matériel didactique et des produits chimiques

Ce dysfonctionnement a été stimulé par différents facteurs dont on peut résumer les principaux comme suit :

- Manque de description du matériel didactique, dans les attestations de réception du matériel (ARM) et sa désignation par le nom et la marque commerciale qui le distingue de ses semblables ;
- Non-imposition aux fournisseurs de produire, en appui du matériel livré, les bons de livraison et les factures qui son nom et sa marque commerciale, son numéro de référence et son numéro de série ;
- Non-imposition aux fournisseurs de respecter les conditions de livraison prévues par les cahiers des prescriptions spéciales ;
- Non-accompagnement des ordres de service de commencement de la livraison des tableaux de répartition et d'affectation du matériel et des produits chimiques ;
- Non-désignation des commissions de pré-réception des têtes de séries ;
- Non-imposition aux fournisseurs de respecter les dispositions prévues par les cahiers des prescriptions spéciales en matière d'assurance ;
- Non-implication des personnes compétentes dans la réception du matériel didactique ;
- Non mise à la disposition des commissions de réception des catalogues du matériel à réceptionner.

Ces dysfonctionnements se traduisent par les conséquences suivantes :

- Réception de matériel non conforme aux prescriptions et spécificités prévues par les marchés le concernant ;
- Réception d'articles incomplets et qui manques d'accessoires nécessaire pour son fonctionnement ;
- Réception de matériel de mauvaise qualité ;
- Réception de matériel avec des guides d'utilisation en anglais et/ou en chinois alors que les marchés prévoient des guides en arabe et/ou en français ;
- Production d'attestation de réception de matériel (ARM) avec de fausses date de réception et signées par des personnes qui n'ont pas assisté aux opérations de contrôle de la conformité et de réception du matériel ;
- Elaboration et signature des procès-verbaux de la réception définitive par les délégations provinciales en place et lieu du maître d'ouvrage (les académies) ;
- Absence de consultation des établissements scolaires, pour présenter leur avis sur matériel didactique dont ils ont bénéficié, avant l'épuisement du délai de garantie et la libération des cautions définitives.

5. Livraison, aux établissements scolaires, de matériel didactique défectueux

En l'absence d'une procédure formelle de distribution et de livraison du matériel didactique aux établissements scolaires, cette opération se déroule suivant des pratiques entachées par plusieurs lacunes dont on peut citer, à titre d'exemples, les cas suivants :

- La distribution du matériel s'effectue en l'absence de tableau de répartition relatant avec précision le matériel didactique, acquis dans un marché bien défini, destiné à chaque établissement scolaire ;
- Quant à la livraison, elle s'effectue selon le processus suivant : L'élaboration préalable, par les académies ou les délégations, des décharges relatives au matériel à livrer aux établissements scolaires. L'envoi de ces décharges aux dits établissements pour les compléter par les numéros d'inventaire attribués au matériel. L'incitation des directeurs et des intendants de ces établissements à signer ces décharges attestant la réception du matériel avant même sa livraison effective et son contrôle. La convocation, en fin des directeurs des établissements à se présenter aux dépôts de l'académie ou de la délégation pour récupérer le matériel ;
- L'exclusion, par certaines académies, des délégations du processus de la distribution et de la livraison du matériel didactique ;
- Non-implication des enseignants dans l'opération de réception du matériel par les établissements scolaires ;
- Retard énorme dans la livraison du matériel aux établissements scolaires ce qui explique l'absence d'un besoin effectif ;
- Non mise à la disposition des établissements scolaires des cahiers des prescriptions spéciales et des catalogues du matériel qui leur a été destiné.
- Les effets néfastes de ces lacunes se sont manifestés sous différentes cas de figues à savoir :
- Livraison aux établissements de matériel autre que celui mentionné dans les ARM ;
- Livraison de matériel incomplet qui ne peut donc être exploité en l'absence d ses accessoires ;
- Plusieurs articles, du matériel mentionné sur les décharges produites par les établissements scolaires visités, n'ont pas été effectivement livrés à ces établissements malgré l'attestation de leur réception et le règlement de leurs prix.

6. Non-respect des règles de gestion des biens publics : Inventaires mal tenus

Il convient de rappeler à ce niveau que les académies régionales ne disposent pas d'inventaires régionaux, unifiés, exacts et actualisés. En effet, on se retrouve avec trois registres distincts avec des numéros d'inventaire différents : Un registre tenu par l'académie un second tenu par la délégation et un troisième tenu par l'établissement scolaire. De ce fait, un seul article peut se faire attribuer au moins deux numéros d'inventaire et parfois trois numéros (un premier attribué par l'académie, un second par la délégation et troisième par l'établissement scolaires). Ce qui se traduit par l'impossibilité d'assurer le suivi et le contrôle du matériel didactique.

De plus, il a été constaté que les différents registres susmentionnés ne sont pas tenus conformément aux règles régissant les inventaires. Ce qui ne permet pas de valider leur teneur et de les adopter comme moyen de contrôle de la gestion du matériel didactique. En effet, ils présentent plusieurs lacunes, de forme et de fond, qui dérogent complétement aux règles et procédures de gestion des biens publics

Ainsi, sur la forme, il a été relevé que les pages de ces registres ne sont pas numérotés. Ils ne sont non plus ni cotés ni paraphés.

Quant aux lacunes de fond, elles se résument comme suit :

- Ces registres ne font pas état de l'ensemble des informations permettant l'identification du matériel inventorié comme par exemple : sa description, son coût, son origine (académie, délégation, prêt, mutation…), le marché ou le bon de commande par lequel il a été acquis….

- Les numéros d'inventaire ne sont ni corrects ni en série continue, voire même l'attribution d'un même numéro à plusieurs et différents articles ;
- En cas de livraison de plusieurs unités d'un même article, l'enregistrement ne se fait pas « article par ligne » et les numéros d'inventaire ne sont pas distinctement attribués par article. Mais on enregistre le nombre total des articles sur une même ligne en mentionnant le premier et le dernier numéro d'inventaire ;
- Les registres ne sont pas actualisés et mis à jour par l'élimination de tout matériel hors d'usage, réformé et/ou non fonctionnel.

7. Non-respect des règles de gestion, de stockage et d'exploitation des produits chimiques

Les visites sur place, d'un échantillon des laboratoires des sciences de la physique et de la chimie et des sciences de la vie et de la terre, ont permis de constater que ces laboratoires sont dotés d'importantes quantités de produits chimiques. Les conditions de dépôt et de stockage (Produits déposés à portée de main en l'absence de toute mesure de sécurité) de ces produits dérogent complètement aux principes de la bonne gestion. Ces produits sont acquis et distribués, au même titre, que le matériel didactique, sans tenir compte des stocks disponibles au niveau des établissements scolaires et de leurs besoins effectifs.

Et comme il a été déjà mentionné ci-haut, les cahiers des prescriptions spéciales ne précisent pas les délais de péremption de ces produits qui ne doivent pas être inférieurs à 24 mois à compter de la date de leur livraison. En effet, les délais de péremption de certains produits livrés ne dépassent pas deux mois. Alors que d'autre sont déjà périmés à la date de leur livraison.

Quant aux conditions de stockage de ces produits, il a été relevé qu'ils ne sont pas sécurisés. Ils sont, même titre que le matériel didactique, déposés sur des travers de rayonnage et ce, malgré leurs spécificités et les risques qu'ils comportent. Leur consommation demeure sans contrôle. En effet, aucun laboratoire de ceux visités ne dispose du journal d'utilisation de ces produits prévu par l'instruction régissant les laboratoires.

En fin, il a été constaté que les laboratoires sont encombrés d'énormes quantités de produits chimiques périmés. Ce qui nécessite l'engagement des mesures nécessaires, en concertation avec les autorités compétentes, pour inventorier, rassembler et neutraliser ces produits dans les plus brefs délais.

Il est donc clair et évident que la gestion du matériel didactique souffre de divers dysfonctionnements que ça soit au niveau de son acquisition ou au niveau de la rationalisation et de l'optimisation de son exploitation. La Cour est d'avis que ces défis peuvent être relevés par une coordination des efforts de toutes les parties intervenant dans la gestion de ce matériel et des autres ressources. Et ce, par l'instauration des politiques et procédures nécessaires et le renforcement des systèmes de supervision, essentiellement, au niveau des intervenants ci-dessous :

a. Le Ministère chargé de l'éducation nationale

Le Ministère de tutelle peut participer à l'amélioration de la gestion du matériel didactique à travers les actions suivantes :

- ***Compléter et finaliser l'organigramme des académies régionales, essentiellement par l'opérationnalisation des unités de contrôle interne et de contrôle de gestion, conformément aux dispositions de l'arrêté du ministre des finances n°01-2470 du 17 mai 2005 portant organisation financière et comptable des académies régionales de l'éducation et de la formation ;***

- *Veiller à la mise en œuvre des recommandations de la Cour des comptes et des propositions des inspections générales du Ministère et à la généralisation des mesures proposées à toutes les académies régionales ;*
- *Mettre en place des procédures claires et transparentes en précisant les responsabilités des différents intervenants dans les opérations d'évaluation des besoins, d'acquisition, de répartition et de suivi du matériel didactique et des produits chimiques.*
- *Veiller au respect, par les académies régionales, du cahier des prescriptions spéciales du matériel didactique tel qu'il est élaboré par le Centre Nationale des Innovations Pédagogiques de l'Enseignement (CNIPE) ;*
- *Préparation et la généralisation d'un guide spécifique pour l'acquisition et la gestion du matériel en veillant à son actualisation pour se conformer aux programmes d'enseignement et la mise en place de critères objectifs pour la répartition et l'affectation du matériel aux établissements scolaires ;*
- *Veiller à ce que le Centre Nationale des Innovations Pédagogiques de l'Enseignement assure complètement les attributions qui lui sont dévolues en matière de supervision du processus d'acquisition du matériel, depuis l'évaluation des besoins, la réception et la répartition jusqu'à la formation pour son exploitation.*

b. Le conseil d'administration de l'académie

L'article cinq de la loi n°07-00, portant création et organisation des académies régionales de l'éducation et de la formation, attribue au conseil d'administration tous les pouvoirs et compétences nécessaires pour l'administration de l'académie. Il peut ainsi participer à l'amélioration de l'efficacité de l'académie en assurant son rôle d'organe de gouvernance et en veillant au contrôle régulier des responsables et gestionnaire de cet établissement.

c. Le corps pédagogique

Abstraction faite des attributions et responsabilités administratives, financières et d'encadrement des différentes parties, le corps pédagogique (Enseignants, inspecteurs et directeurs des établissements scolaires) peut jouer un rôle fondamental en matière de rationalisation et d'optimisation de l'exploitation du matériel didactique et des produits chimiques dans le cadre de l'enseignement. Toutefois, la sous exploitation voir non utilisation du matériel disponible, comme relevé par les magistrats de la Cour des comptes, impacte négativement la productivité et le rendement du système éducatif. A cet effet, nous incitons le ministère et les académies à œuvrer pour la mise en œuvre des mesures permettant de pallier aux raisons et cause qui entravent la généralisation de l'exploitation du matériel didactique au sein des établissements scolaires.

Conformément aux dispositions de l'article 11 du code des juridictions financières, je vous invite à me faire part des mesures à mettre en œuvre dans ce cadre. Je porte à votre connaissance, également, que la Cour poursuit les investigations engagées dans le cadre de l'enquête préliminaire et qu'elle prendra, le cas échéant, toutes les mesures prévues par les textes en vigueur.

Une copie de ce référé et des réponses le concernant sera adressée au chef du gouvernement et au ministre de l'économie et des finances.

Réponse du Ministre de l'éducation nationale et de la formation professionnelle

(Texte intégral)

Conformément aux principes de la gestion rationnelle et raisonnable, qui constituent la référence de base dans la formulation des orientations stratégiques du ministère qui se manifeste à travers la consolidation des principes de la bonne gouvernance dans la gestion quotidienne des procédures administratives, le ministère a mis en œuvre un ensemble d'actions urgentes pour vérifier la réalité des accusations adressées à un groupe de responsables au sein des académies régionales de l'éducation et de la formation, et pour s'assurer de la validité des informations véhiculées au sujet des fraudes et des falsifications qui pourraient avoir lieu au niveau de la gestion des marchés publics pour l'acquisition du matériel didactique. Ces actions sont déclinées comme suit :

- La mobilisation de l'inspection générale chargée des affaires administratives et financière et l'inspection générale chargée des affaires pédagogiques, pour la réalisation de missions d'inspection générale portant sur tous les marchés et bons de commande passés par un ensemble d'académies régionales de l'éducation et de la formation avec les deux sociétés citées par la presse et les réseaux sociaux au sujet de l'existence de dysfonctionnements et de manipulations dans l'acquisition du matériel didactique ;
- L'envoi d'un courrier à l'inspection générale des finances, dans le même sujet en lui demandant d'effectuer une mission d'audit parallèle ;
- Suspension provisoire de toutes les actions administratives et financières relatives à ces marchés jusqu'à l'achèvement des opérations d'inspection ;
- L'analyse des rapports élaborés par les deux inspections générales du ministère qui ont révélé plusieurs anomalies et manipulations dans la gestion des marchés d'acquisition du matériel didactique, passés par certaines académies. En effet, ces rapports se sont articulés autour des axes suivants :
    - La préparation et la passation des marchés publics relatifs à l'acquisition du matériel didactique et des produits chimiques ;
    - Le respect des procédures réglementaires régissant la passation des marchés publics afférents à l'acquisition du matériel didactique ;
    - Le suivi et le contrôle de l'exécution des marchés d'acquisition du matériel didactique ;
    - La gestion matérielle des approvisionnements des marchés et des bons de commande relatifs à l'acquisition du matériel didactique et des produits chimiques.
- La transmission des rapports réalisés par les deux inspections générales du ministère à la Cour des Comptes pour faire le nécessaire, tenant en compte les dispositions de l'article 11 de la loi formant le code des juridictions financières ;
- Fournir aux comités de la Cour des Comptes tous les documents et les informations dont dispose le ministère au sujet des anomalies révélées par les rapports du ministère ;
- La prise des mesures nécessaires, lors de la ré-nomination des responsables régionaux et provinciaux, dans le cadre de la mise en place de la régionalisation avancée et des nouveaux organigrammes des académies régionales de l'éducation et de la formation,

pour mettre fin, sur la base des rapports réalisés par les deux inspections générales du ministère, aux fonctions d'un groupe des administrateurs responsables des anomalies détectées ;

- L'adoption d'un ensemble de mesures et d'actions lors de la sélection des nouveaux responsables, tout en s'assurant qu'ils remplissent les conditions et les normes nécessaires à la maitrise des procédures administratives et des textes juridiques afférents à la gestion des marchés publics ;
- La formation des nouveaux directeurs provinciaux dans les différents domaines de gestion administrative et pédagogique et surtout dans la gestion des marchés publics ;

Pour se débarrasser des produits chimiques périmés, le ministère a adressé une lettre, le 15 septembre 2016, aux académies régionales de l'éducation et de la formation, portant sur les mesures et les actions à prendre afin d'assurer une bonne gestion des produits et des liquides chimiques au sein des laboratoires scientifiques des établissements scolaires. De même, le ministère a envoyé deux autres lettres, à la même date, aux Messieurs le Ministre de l'intérieur et le Commandant de la Gendarmerie Royale afin d'apporter leur appui technique et spécifique en vue de sécuriser les opérations liées à la destruction des déchets chimiques (ci-joint les copies des deux lettres).

Suite aux résultats de l'enquête préliminaire réalisée par la cour des comptes, Monsieur le Premier Président de cette cour a adressé à Monsieur le Ministre de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle, le 08 août 2016, une note d'urgence au sujet de la gestion du matériel didactique et des produits chimiques, dans le but de lui communiquer dans un délai maximal de 60 jours, l'approche appropriée pour la mise en œuvre des recommandations formulées, dans cette note, par la Cour des Comptes.

Dans ce cadre, et en conscience de l'importance des recommandations et des observations mentionnées dans cette note, ainsi que celles évoquées dans les rapports des deux inspections générales du ministère, qui visent principalement la mise en place des conditions de la bonne gouvernance dans la gestion du dossier du matériel didactique en ce qui concerne les étapes de son acquisition et de son utilisation, et suite aux observations générales signalées par les magistrats de la Cour des Comptes concernant ce sujet, à savoir :

- Le manque de la précision pendant l'identification des besoins en équipements et produits chimiques objets des opérations d'acquisition ;
- Le non-respect des dispositions règlementaires régissant les marchés publics en particulier celles encadrant la préparation des CPS ;
- Le non-respect des dispositions réglementaires régissant la préparation et la passation des marchés publics relatifs à l'acquisition du matériel didactique ;
- La défaillance de la fonction de supervision, de suivi et de contrôle nécessaire lors de la réception du matériel et des produits chimiques par les académies ;
- La distribution et livraison, aux établissements scolaires, des équipements non conformes aux caractéristiques techniques des CPS ;
- Le non-respect des règles de la gestion du patrimoine public : Mauvaise tenue des registres d'inventaires ;
- Le non-respect des règles de gestion, de stockage et d'utilisation des produits chimiques.

Et dans l'attente de l'achèvement de toutes les étapes de l'enquête préliminaire, réalisée par la Cour des Comptes au sein de certaines académies au sujet de la gestion du matériel didactique et des produits chimiques, et en vue de l'opérationnalisation des recommandations et des propositions de cette instance, le Ministère de l'Education Nationale et de la Formation

Professionnelle s'engage, dans un délais ne dépassant pas la fin du mois de Décembre 2016, à instaurer et mettre en place une approche qui s'articule autour de cinq étapes opérationnelles.

Etape I : la coordination et le partage

A cet égard, et avant la fin du mois de novembre 2016, le ministère prendra les mesures suivantes :

- **Au niveau central** :

Les deux inspecteurs généraux prendront contact avec les directions centrales concernées par la gestion du matériel didactique et des produits chimiques afin de partager avec elles les contenus de la note élaborée par la Cour des Comptes, ainsi que les conclusions et les recommandations mentionnées dans leurs rapports.

- **Au niveau régional :**

Les deux inspecteurs généraux organisent des rencontres de coordination et de partage avec la directrice et les directeurs des académies régionales de l'éducation et de la formation, durant lesquelles ils examinent et analysent les formules adéquates pour la mise en œuvre des recommandations et des propositions évoquées dans la note de la Cour des Comptes et leurs rapports.

De même, la directrice et les directeurs des académies régionales de l'éducation et de la formation se chargent d'organiser des rencontres avec les directrices et les directeurs provinciaux ainsi que les responsables chargés du dossier du matériel didactique et les produits chimiques, afin de partager avec eux les contenus, les conclusions, les recommandations et les propositions citées dans la note d'urgence élaborée par la cour des comptes et les rapports réalisés par les deux inspections générales du ministère.

A la fin de ces rencontres les responsables régionaux sont sensés de soumettre des comptes rendus y afférents à monsieur le Directeur du centre national d'innovation pédagogique et d'expérimentation.

Etape II : l'encadrement administratif et opérationnel

- Dans cette étape, le ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle s'engage à élaborer une note d'encadrement qui fixe les orientations générales encadrant le dossier du matériel didactique et des produits chimiques dans sa dimension pédagogique, matérielle et financière, selon une approche globale qui prend en considération les principales phases de sa gestion, à savoir :
    - La phase de préparation ;
    - La phase d'acquisition, de livraison, d'inventaire et de l'emploi ;
    - La phase de l'évaluation et la mesure des résultats.
- La réalisation de cette note, avant la fin du mois de novembre 2016, sera confiée à un comité composé de :
    - Le centre national d'innovation pédagogique et d'expérimentation
    - La direction du curricula ;
    - La direction du système d'information ;
    - La direction chargée du programme Génie ;
    - Et la direction des affaires générales, du budget, et du patrimoine.

La coordination de ce comité sera assurée par Monsieur le Secrétaire Général du ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle.

- Ainsi, et au même temps, le Directeur du centre national d'innovation pédagogique et d'expérimentation, en collaboration avec les directions concernées par ce sujet, s'engagent à préparer le dispositif opérationnel pour la mise en œuvre des recommandations et des propositions citées dans la note d'urgence élaborée par la Cour des Comptes et les rapports réalisés par les deux inspections générales du ministère. Il s'agit de :
    - Mettre à jour le cahier des spécifications spéciales du matériel didactique ;
    - Mettre en place une procédure claire et transparente déterminant les attributions des intervenants dans les opérations d'identifications du besoin, d'acquisition, de distribution et de suivi, tout en se basant sur un système d'information convenable ;
    - Préparer un guide pour l'acquisition et la gestion du matériel didactique ;
    - Mettre en place des normes pour la distribution du matériel didactique aux établissements scolaires ;
    - Mettre en place un plan d'action pour activer toutes les structures responsables du processus d'acquisition du matériel didactique (détermination des spécifications du matériel, identification du besoin, réception et distribution) ;
    - Renforcer les capacités de gestion des intervenants dans la gestion du matériel didactique à travers la programmation des formations convenables ;
    - Actualiser la note ministérielle relative au sujet de prêt et de transfert du matériel didactique entre les établissements scolaires

Etape III : Accompagnement, suivi et évaluation

A ces égards, le ministère met en place un comité national d'accompagnement, de suivi, et de l'évaluation permanente du dossier du matériel didactique. Il se compose de :

- Les directions centrales concernées ;
- La directrice et les directeurs des académies régionales de l'éducation et de la formation ;

La coordination de ce comité sera assurée par le Directeur du centre national d'innovation pédagogique et d'expérimentation.

Ce comité est chargé de préparer un rapport annuel qui met en évidence les principales forces et faiblesses, et de proposer les alternatives. Ledit rapport sera soumis à Monsieur le Ministre avant la fin de chaque année scolaire.

De même, des comités techniques régionaux émanant de ce comité, seront installés. Ces comités sont composés de :

- Responsables de la gestion du dossier au niveau régional ;
- Membres du corps de la coordination spécialisée régionale, concernés directement par le dossier du matériel didactique.

La mission de ces comités consiste en l'amélioration, la protection de la gestion du matériel didactique et des produits chimiques, et l'augmentation du rendement de leurs utilisations par les enseignants dans les laboratoires et les salles de classe sous la supervision du corps de l'encadrement pédagogique.

Etape IV : la destruction des produits chimiques périmés

A cet effet, la directrice et les directeurs des académies régionales de l'éducation et de la formation, ainsi que les directrices et les directeurs provinciaux constituent des comités

spécialisés, dont le rôle est d'effectuer des visites terrains dans les établissements scolaires afin de :

- Faire l'inventaire général des produits chimiques existants ;
- Faire le diagnostic des conditions de stockage de ces produits ;
- Prendre les mesures nécessaires pour la destruction des produits chimiques périmés ;
- Exiger l'existence des mesures de sécurité pour la maintenance des produits chimiques aptes à être utilisés.

Avant la fin du mois de Novembre 2016, Ces comités ont l'obligation de préparer un rapport de mission et de l'envoyer au centre national d'innovation pédagogique et d'expérimentation.

Etape V : contrôle et suivi de l'exécution des recommandations et propositions

Convaincu par la sensibilité et la vitalité de ce dossier, de l'importance des recommandations et des propositions évoquées dans la note d'urgence de la Cour des Comptes et les rapports des deux inspections générales, le ministère confiera les missions d'inspection, de control, d'audit et de suivi de la mise en œuvre de ces recommandations et de ces propositions aux deux inspecteurs générales du ministère et aux responsables des services d'audit interne installés récemment au sein des académies régionales de l'éducation et de la formation à l'occasion de la révision de leurs organigrammes.

Référé du Premier président au sujet des prestations d'hémodialyse au profit des malades atteints d'insuffisance rénale chronique terminale

Dans le cadre de la vérification des comptes de certains trésoriers préfectoraux en application des dispositions de l'article 25 de la loi 62-99 formant code des juridictions financières, la Cour des comptes a relevé des insuffisances dans la passation (1) et l'exécution (2) des marchés conclus par certaines délégations provinciales du Ministère de la santé avec des centres d'hémodialyse pour assurer des prestations au profit des malades atteints d'insuffisance rénale chronique terminale.

Ces marchés ont été conclus dans le cadre de la convention signée à cet effet, le 12 février 2012, entre le Ministère de la santé et l'Association des néphrologues marocains.

1. De la procédure de passation des marchés d'hémodialyse

Les insuffisances de la procédure de passation des marchés d'hémodialyse consistent principalement en l'absence de concurrence réelle.

En effet, certaines délégations provinciales de santé concluent annuellement des marchés par appels d'offres ouverts auxquels ne participe qu'un seul candidat représentant un groupement de centres de dialyse.

Or, ce mode de contractualisation comporte des risques aussi bien au niveau des prix qu'au niveau de la qualité des prestations :

- Au niveau des prix : en l'absence d'une véritable concurrence, les prix proposés par un candidat unique ne sauraient permettre la réalisation d'une quelconque économie dans la gestion du service public en question ;
- Au niveau de la qualité des prestations : l'absence d'une véritable concurrence crée, pour le mandataire représentant le groupement de centres de dialyse, une situation de monopole de fait dans ce genre de prestations.

2. De l'exécution des marchés d'hémodialyse

A ce niveau, la Cour des comptes a relevé les insuffisances suivantes :

- Les listes des bénéficiaires des séances d'hémodialyse, préparées mensuellement par le titulaire du marché, ne font pas l'objet d'un contrôle systématique de la part des délégations du Ministère de santé ;
- Le titulaire du marché n'avise pas, régulièrement et de façon hebdomadaire, la délégation du Ministère de santé (DMS) concernée des absences enregistrées au niveau des patients. De ce fait, et faute de contrôle et de suivi de la part de la DMS, le titulaire du marché facture des séances aux noms de malades absents, décédés ou ayant changé de centre. Il facture également des séances dont les dates coïncident avec des jours chômés ou fériés ;
- La DMS, et contrairement à ce qui est stipulé par les clauses du cahier des charges, ne désigne pas de responsables pour le suivi et le contrôle des centres d'hémodialyse et l'établissement, à cet effet, des procès-verbaux ;
- La DMS ne procède pas à l'établissement des procès-verbaux de contrôle des centres d'hémodialyse se rapportant à la consommation des médicaments et aux mesures devant être prises pour la stérilisation du matériel utilisé ;

- La DMS ne contrôle pas les rapports d'activité préparés par le titulaire du marché, sachant que ces derniers servent de base pour l'établissement des factures ;
- Les modalités de facturation et les mécanismes de suivi et de contrôle des prestations facturées par le prestataire restent insuffisamment clairs ;
- Les paiements sont effectués sur la base des factures présentées par le titulaire du marché sans que la DMS s'assure, à l'avance, de la réalité des prestations facturées ;
- Le titulaire du marché ne procède pas, à la date d'achèvement du marché, à l'établissement d'un rapport médical par patient tel qu'il est exigé par les clauses contractuelles ;
- Le titulaire du marché n'établit pas le rapport d'achèvement du marché, prévu par l'article 91 du décret n° 2-06-388 du 5 février 2007 relatif aux marchés publics (article 163 du décret n° 2-12-349 du 20 mars 2013) ;
- Les rapports d'audit prévus pour les marchés dont les montants dépassent cinq (05) millions de dirhams ne sont pas établis et ce, en méconnaissance des dispositions de l'article 92 du décret relatif aux marchés publics.

Ainsi, et au regard du mode de gestion des marchés d'hémodialyse et en l'absence de suivi de l'exécution de ces derniers, les délégations du Ministère de la santé se privent de la possibilité de bénéficier et de prix concurrentiels et de prestations de bonne qualité. Ce mode de gestion ouvre également la voie aux titulaires desdits marchés pour bénéficier, indûment, de fonds publics de montants importants.

Il convient de rappeler que le code des juridictions financières permet à la Cour des comptes de déclencher les poursuites juridictionnelles qui s'imposent et ce, par la saisine de l'une de ses chambres, dès que des éléments constitutifs d'infractions financières sont constatés, ou la saisine des procureurs du Roi près les juridictions répressives compétentes, dès qu'il est fait état de faits de nature à justifier des sanctions pénales.

Compte tenu de ce qui précède, et vu l'importance du volume des crédits alloués par le Ministère de la santé aux services liés à l'hémodialyse, et qui sont passés de 60 millions de dirhams en 2009 à 250 millions de dirhams en 2016 (soit une augmentation de 317%), et vu le montant des deniers indûment payés dans ce cadre et du caractère répétitif de ces agissements, ainsi que la possibilité que ces derniers concernent l'ensemble des délégations provinciales de la santé, cette situation appelle une intervention urgente de la part du Ministère de la santé pour prendre les mesures qui s'imposent.

Il va sans dire que cette situation comporte des risques de détournement des procédures juridiques de gestion des deniers publics, ce qui est à même de se traduire par une mauvaise gestion des prestations d'hémodialyse et par des impacts négatifs sur la qualité du service public concerné.

Aussi est-il primordial de revoir le mode de gestion des marchés d'hémodialyse, en instaurant une réelle concurrence afin d'éviter que cette situation s'aggrave davantage, eu égard, notamment, au caractère répétitif des insuffisances constatées dans ce cadre, à l'extension de leur périmètre et à la détérioration constatée au niveau de la qualité des prestations fournies.

Il est enfin recommandé d'instaurer un dispositif de contrôle interne qui permette de cerner les procédures, de suivre avec efficacité l'exécution des marchés conclus dans ce cadre, de prévenir toutes les formes de déviation par rapport aux objectifs arrêtés et de donner une assurance raisonnable quant à l'atteinte des résultats escomptés des services rendus aux patients atteints d'insuffisances rénale chronique terminale, d'autant plus qu'il s'agit de personnes dans des situations de précarité.

Réponse du Ministre de la santé

(Texte intégral)

En réponse à votre note (…) relative aux observations soulevées par les magistrats de la Cour des comptes au sujet de la gestion, par certaines délégations du ministère de la santé, des services d'hémodialyse au profit des patients présentant une insuffisance rénale chronique terminale, j'ai l'honneur de vous faire part des mesures que nous avons prises dès réception de votre référé. Il s'agit, en effet, de ce qui suit :

- Une réunion a été tenue, d'urgence, sous ma présidence le 24 octobre 2016 au niveau de l'administration centrale en vue d'étudier les observations de la Cour des comptes et de discuter des actions urgentes à prendre pour remédier aux insuffisances relevées à cet égard et éviter qu'elles se répètent, tout en insistant sur la nécessite de mettre en œuvre toutes les mesures qui s'imposent à cet égard ;
- Une note de service a été généralisée à tous les intervenants dans la gestion des marchés de l'hémodialyse au profit des patients présentant une insuffisance rénale chronique terminale et ce, dans le but de les sensibiliser aux insuffisances relevées par la Cour des comptes, et de les inciter à prendre les mesures correctives nécessaires pour la bonne exécution des marchés conclus, dans ce domaine, avec le secteur privé ;
- Des instructions ont été données pour tenir des réunions de sensibilisation avec nos partenaires du secteur privé chargés d'assurer les services d'hémodialyse et ce, afin de garantir la bonne exécution du cahier des charges lié à ce service ;
- Des instructions ont été données pour accélérer la mise en œuvre de la version actualisée du cahier des charges type encadrant la conclusion des marchés d'hémodialyse avec le secteur privé (cette nouvelle version se trouve aujourd'hui dans sa phase finale), cahier des charges dont nous avons l'honneur de vous transmettre une copie, à toute fin utile ; toutes vos observations ou propositions à ce sujet seront les bienvenues.

Il convient de signaler, par ailleurs, que le service d'hémodialyse connaît une demande de plus en plus croissante de la part des patients présentant une insuffisance rénale chronique terminale et qui sont, dans la majorité des cas, des personnes indigentes qui étaient inscrites, en nombre important, sur les listes d'attente. Ceci prouve que le fait d'assurer le service d'hémodialyse en partenariat avec le secteur privé était une décision stratégique, eu égard aux ressources limitées et aux contraintes qui pèsent sur le secteur de la santé.

Il y a lieu de préciser, enfin, que nous accordons une importance particulière au secteur de l'hémodialyse ; en témoignent les crédits qui lui sont alloués et qui sont passés de 60 millions de dirhams, en 2009, à 250 millions de dirhams en 2016. Nous sommes déterminés à ce que nos services compétents veilleront sur l'amélioration et l'optimisation de la gestion de ce service public, par la mise en place d'un cahier de charges actualisé avec des mécanismes à même d'assurer davantage de transparence dans la passation, le suivi et l'exécution des marchés d'hémodialyse.

Référé du Premier président au sujet de la gestion des abbatoirs

Les travaux de contrôle réalisés par les Cours régionales des comptes, entre l'année 2007 et l'année 2015, ayant porté sur plus de 70 abattoirs, à travers le territoire national, ont permis l'identification de carences récurrentes en matière de conditions hygiéniques et sanitaires ainsi qu'au plan de la gestion. Ces insuffisances affectent d'une manière conséquente la qualité des viandes et constituent un handicap majeur sur le chemin de la modernisation de l'activité de production et de distribution des viandes rouges, malgré les efforts de mise à niveau du secteur entrepris par l'Etat qui a fait de l'activité d'abattage l'un des principaux axes des deux contrats programmes, 2009-2014 et 2014-2020, conclus avec les professionnels de la filière des viande rouges.

Le présent référé relate principalement des observations portant sur les contraintes liées à la mise en œuvre du cadre juridique des abattoirs, la non adéquation des sites d'implantation, leurs sous-équipements, la défaillance du contrôle sanitaire et les insuffisances de gestion. Ce référé comporte également des recommandations de la Cour en vue de redresser la situation.

A. Des insuffisances liées à la mise en œuvre du cadre juridique des abattoirs

Les abattoirs sont régis par un ensemble de textes juridiques et réglementaires qui portent sur les modalités de création et de fonctionnement, les modes de gestion, ainsi que les conditions d'hygiène et de salubrité auxquelles doivent répondre les structures d'abattage.

La mise en œuvre de certaines dispositions de ces textes se heurte à des difficultés inhérentes, particulièrement, à l'inadaptation des structures d'abattage aux normes techniques, environnementales et sanitaires, aux limites liées à l'action des différents opérateurs et à des défaillances en matière de gestion.

1. Un modèle de cahier des charges non adaptés aux différents types d'abattoirs et non établissement de celui relatif à l'activité de la distribution

Le cahier des charges, fixant les conditions sanitaires, hygiéniques et d'équipement auxquelles doivent répondre les abattoirs, a instauré des normes à respecter par tous les abattoirs abstraction faite de la taille, de l'emplacement ou de la capacité de production.

Le diagnostic a révélé que l'essentiel des structures dédiées à l'abattage sont des microstructures qui ne réunissent pas les conditions de base exigées dans le domaine. Ainsi, seules cinq structures d'abattage ont été agréées par les services compétents.

L'absence de traitement différencié entre les différents types d'abattoirs ne permet pas d'assurer la mise en œuvre des stipulations du cahier des charges, vu les exigences qu'il impose et qui nécessitent la mobilisation d'importantes ressources financières et un grand effort organisationnel.

A la différence de la production, la distribution n'a pas fait l'objet un cahier des charges qui accompagne la réglementation en vue d'arrêter les bonnes pratiques devant être suivies par les opérateurs.

2. Un cadre juridique à compléter pour accompagner l'ouverture du secteur d'abattage aux opérateurs privés

L'article 83 de la loi organique n°113.14 du 07 juillet 2015 relative aux communes dispose que ces dernières procèdent, en parallèle avec d'autres acteurs du secteur public ou privé, à la création et à la gestion des abattoirs, à l'activité d'abattage et au transport de viandes.

Cette disposition met ainsi fin au monopole de la gestion des abattoirs par les communes et ouvre la branche à d'autres opérateurs notamment ceux relevant du secteur privé. Néanmoins, cette ouverture n'a pas été accompagnée de mesures législatives et réglementaires fixant les rôles des différents intervenants, les modalités de régulation, le régime des taxes fiscales et parafiscales, l'organisation et les modes d'intervention des opérateurs dans la chaîne d'abattage (chevillards, bouchers, transporteurs, …).

3. Non-respect des dispositions relatives au contrôle et à la vente des viandes foraines

Contrairement aux dispositions de l'article 2 du décret n°2.12.612, du 04 décembre 2012, relatif au contrôle de la salubrité des viandes foraines, celles-ci continuent à provenir d'abattoirs non agréés sur le plan sanitaire. Les services vétérinaires de l'ONSSA délivrent des certificats sanitaires sur la base d'une lettre de son directeur général ordonnant la certification sanitaire des viandes foraines préparées dans des abattoirs municipaux non agréés.

Néanmoins la Cour prend note de la mesure prise, depuis janvier 2016, de limiter la circulation de viandes rouges à celles provenant des abattoirs agréés ou ceux autorisés provisoirement par l'ONSSA.

4. Non-respect des dispositions juridiques relatives au marquage et à la traçabilité des animaux abattus

Pour des considérations de traçabilité, l'article 14 de la loi n°28.07, du 11 février 2010, relative à la sécurité sanitaire des produits alimentaires prescrit aux détenteurs d'animaux destinés à la consommation humaine, de procéder au marquage de leurs animaux nés sur leur exploitation ou acquis sans avoir été marqués par le détenteur d'origine et de tenir à jour un registre d'élevage servi convenablement et permettant l'identification des animaux.

Néanmoins, il a été observé dans la majorité des abattoirs contrôlés que les animaux abattus ne font pas l'objet de procédés de traçabilité. Les chevillards n'accordent pas d'importance à l'observation de cette prescription et le contrôle sanitaire ne veille pas suffisamment à l'application de cette procédure.

5. Non-respect des normes auxquelles doivent satisfaire les engins de transport des viandes rouges

L'article 4 du décret n°2-97-177, du 23 mars 1999, relatif au transport des denrées périssables et l'arrêté conjoint du ministre de l'agriculture et du développement rural et du ministre de l'équipement et du transport n°1196-03, du 30 avril 2004, définissent les normes auxquelles doivent satisfaire les engins de transport isothermes, réfrigérants ou frigorifiques et fixent les méthodes d'essai et de contrôle qui leurs sont appliquées, les conditions d'attribution des certificats d'agrément ou d'attestations de conformité et leurs modèles, les insignes à mettre sur les engins ainsi que la nature des documents qui doivent les accompagner au cours de leur déplacement.

Néanmoins, ces prescriptions ne sont pas toujours observées comme en attestent les faits relevés de manière récurrente par les cours régionales des comptes. En effet, les engins de transport de viandes ne disposent souvent pas du certificat d'agrément défini par l'article 21 du décret susvisé. En outre, ces engins sont fréquemment non réfrigérants et non isothermes et ne sont pas soumis à l'examen de la visite technique et sanitaire prévue à l'arrêté susmentionné.

B. Des sites d'implantation non adéquats, des locaux inappropriés, des équipements insuffisants et des procédés non conformes

1. Emplacement inadéquat des locaux des abattoirs

Les structures d'abattage en tant qu'établissements classés insalubres doivent être implantées dans des lieux excentrés par rapport aux zones d'habitation, conformément aux dispositions du Dahir du 03 Chaoual 1332 (B.O. du 04 septembre 1914) portant règlementation des établissements insalubres, incommodes ou dangereux.

Le respect de cette prescription est remis en cause du fait notamment du développement des agglomérations urbaines, faisant en sorte qu'une bonne partie des structures concernées se trouve actuellement localisée à proximité ou au milieu de ces agglomérations.

L'emplacement inadéquat de ces entités entraîne des effets croisés sur la population et sur les viandes étant donné les risques sanitaires induits par les conditions de traitement et d'évacuation des déchets et par l'existence de vecteurs de transmission de pathologies.

2. Absence d'une chaîne d'abattage proprement dite séparant le secteur propre du secteur souillé

A cause de l'absence de locaux séparés pour la saignée, l'habillage et l'éviscération, la plupart des abattoirs fonctionnent selon un modèle à postes de travail fixes ne permettant pas le déploiement de la règle de la marche en avant du secteur souillé vers le secteur propre. Ainsi, les trois actes se font dans la même salle en contradiction avec les normes prescrites par le cahier de charges susmentionné, (visant à prévenir la contamination des carcasses).

Même dans les abattoirs disposant de locaux séparés, les conditions hygiéniques d'abattage ne sont pas prises en considération ; les opérateurs (personnel, chevillards) se déplacent entre le secteur propre et le secteur souillé sans transiter par un dispositif de désinfection.

3. Insuffisances en termes d'agencement des locaux et de conformité des murs et sols aux prescriptions du cahier des charges

Plusieurs abattoirs ne disposent pas de locaux convenablement agencés, notamment pour la protection contre l'intrusion d'animaux et d'insectes pouvant contaminer les viandes et constituer des vecteurs de transmission de maladies.

Egalement, les murs et les sols ne sont pas conformes aux stipulations du cahier des charges en termes de résistance, d'imperméabilité, de conditions de nettoyage et de désinfection. Parfois, même la hauteur des murs des salles de saignée est inadaptée introduisant des facteurs d'insalubrité dus au contact des viandes avec le sol et les murs.

4. Défaut de raccordement des abattoirs aux réseaux d'eau potable, d'électricité et d'assainissement

Un nombre important d'abattoirs n'est pas raccordé aux réseaux d'eau potable, d'assainissement ou d'électricité ce qui est de nature à altérer l'hygiène de l'opération d'abattage.

Face à cette situation, l'approvisionnement en eau se fait parfois à partir des puits non contrôlés en dépit des risques sanitaires que ce procédé sous-tend.

5. Absence de blocs et de dispositifs sanitaires

La plupart des abattoirs sont dépourvus de blocs sanitaires et manquent de dispositifs pour le nettoyage et la désinfection des mains et du petit matériel, qui selon les normes prescrites par le cahier des charges devraient être placés le plus près possible des postes de travail. Globalement, les normes préconisées ne sont pas observées, notamment les provisions :

- D'eau chaude et froide ou d'eau pré-mélangée à une température appropriée ;
- De produits de nettoyage et de désinfection ;

- De moyens hygiéniques de séchage des mains ;
- De dispositifs pour la désinfection des outils, pourvus d'eau d'une température minimale de 82°C.

6. Absence d'équipements associée à un manque d'entretien approprié

La plupart des abattoirs ne disposent pas des équipements appropriés au bon déroulement des opérations d'abattage et à la préparation hygiénique des viandes. Il s'agit notamment :

- Des équipements pour la manutention hygiénique et la protection des viandes pendant les opérations de chargement et de déchargement des carcasses ;
- Des outils et des équipements résistants à la corrosion et répondant aux exigences de l'hygiène pour la contention des animaux, des récipients séparés pour la viande et pour recueillir le sang, des bacs ou autres dispositifs appropriés pour recevoir directement, au moment de l'éviscération, les organes abdominaux et pelviens.

Le matériel et équipements des abattoirs, notamment les crochets, rails et treuils utilisés pour la manutention des carcasses des animaux de boucherie, soufrent d'une importante oxydation, situation souvent aggravée par le manque d'entretien.

Il a été noté que la disponibilité de ces équipements au niveau de certains abattoirs n'empêche pas que des méthodes traditionnelles et non hygiéniques dans l'abattage continuent d'être pratiquées. En outre, les carcasses sont basculées manuellement vers les chambres froides quand les équipements de manutention ne fonctionnent pas correctement.

7. Absence de traitement organisé et hygiénique des sous-produits

Des espaces sont exploités au sein des abattoirs pour le traitement des sous-produits d'abattage, sans que les conditions élémentaires d'hygiène et de sécurité alimentaire soient assurées. Les déchets de cette activité constituent un facteur de transmission des maladies comme les kystes hydatiques. Cette situation enfreint les dispositions du décret n°2-10-473, du 06 septembre 2011, pris pour l'application de certaines dispositions de la loi n°28.07 relative à la sécurité sanitaire des produits alimentaires, qui soumet cette activité à l'agrément sanitaire.

En outre, même les machines automatisées installées dans certains abattoirs destinés au traitement des sous-produits de la triperie ne sont souvent pas utilisées laissant place à des procédés manuels pratiqués à l'air libre.

8. Absence de chambres frigorifiques

Les abattoirs, notamment en milieu rural, ne disposent pas de chambres de réfrigération destinées au stockage des viandes et au ressuyage des carcasses et des abats.

De plus, ces carcasses sont mises en vente, directement après l'abattage, entraînant, sous les effets combinés de la poussière, de la température élevée et de la présence des insectes, des risques de contamination de la viande et des abats.

Il convient de noter l'inobservation, même dans des abattoirs urbains, des normes prescrites par le cahier des charges susmentionné concernant le ressuyage des carcasses.

9. Non prise en compte de la dimension environnementale dans la gestion des abattoirs

Les constats sur place ont révélé le non-respect des dispositions juridiques relatives à la protection de l'environnement, en ce sens que les déchets liquides et solides à forte concentration en matières organiques ne sont pas traités conformément aux prescriptions légales. Des rejets interdits tels que les eaux usées, les graisses, le sang…, issus de l'opération d'abattage, sont directement et sans traitement préalable, déversés dans le réseau public d'assainissement quand il existe.

Ce problème se pose même au niveau de certaines structures industrielles d'abattage équipées de stations d'épuration mais qui sont, souvent, hors usage ou n'ayant pas fait l'objet d'entretien.

En outre, l'obturation et la défectuosité des canalisations des réseaux internes d'évacuation entraînent le déversement des eaux d'abattage à plein le sol, à l'intérieur et à l'extérieur des abattoirs.

L'élimination même des déchets solides et des viandes dénaturées après saisie, est faite selon des procédés non conformes en méconnaissance des protocoles d'incinération prévus par la réglementation en vigueur.

C. Insuffisances sur le plan du contrôle sanitaire

1. Part importante des viandes non contrôlées

En 2016, la production totale des viandes rouges a été estimée à 550.000 tonnes alors que la quantité produite et contrôlée au niveau des abattoirs n'a été que de 300.029 tonnes. Cette situation montre que plus de 45% des viandes produites ne provient des abattoirs et n'a pas fait l'objet de contrôle. Une partie de ces viandes est issue de l'abattage rituel ou festif effectué directement par les ménages.

Néanmoins, une part importante des viandes consommées non contrôlées proviendrait des circuits clandestins. En l'absence de statistiques officielles, ce phénomène serait imputable à une série de facteurs notamment la multiplicité des taxes qui pèsent sur le coût, l'insuffisance du service rendu, la fuite devant le contrôle sanitaire et l'inefficience des contrôles et des sanctions.

2. Carence de l'autocontrôle au niveau des unités de production

La loi n°28-07, du 11 février 2010, relative à la sécurité sanitaire des produits alimentaires prévoit, dans son article 9, que les exploitants des établissements et entreprises du secteur alimentaire doivent mettre en place, appliquer et maintenir dans leurs établissements ou entreprises un programme d'autocontrôle ou suivre un guide de bonnes pratiques sanitaires approuvé par les autorités compétentes.

De même, comme il est prévu par l'article 44 du décret n°2-10-473 du 7 chaoual 1432 (6 septembre 2011) pris pour l'application de certaines dispositions cette loi, ainsi que le cahier des charges, susmentionné, cet autocontrôle doit être basé sur les principes du système de l'analyse des risques et la maîtrise des points critiques conforme à la norme NM 08.0.002 (HACCP) ou toute norme la remplaçant ou tout autre système équivalent permettant d'atteindre les mêmes objectifs.

Néanmoins, des carences ont été constatées dans la mise en œuvre de cet autocontrôle au niveau des unités de production des viandes. Cette situation constitue un obstacle majeur au déploiement d'un contrôle sanitaire efficace de la part des services de l'ONSSA eu égard, surtout, aux moyens limités dont il dispose en comparaison avec le nombre important des unités à contrôler.

3. Insuffisance du contrôle depuis l'introduction des animaux à l'abattoir jusqu'à la distribution

Selon les statistiques de l'ONSSA, il est procédé au contrôle de 698 abattoirs sur les 898 structures d'abattage existantes au niveau national (dont 181 abattoirs municipaux, 3 abattoirs privés agréés et 714 tueries rurales). Il en résulte que 200 structures (un abattoir municipal et 199 tueries rurales) ne subissent aucun contrôle sanitaire.

En outre, il a été fréquemment constaté que les animaux introduits tardivement aux abattoirs ne sont pas enregistrés sur l'ordre de sacrifice et que le repos de 12 heures avant l'abattage des animaux n'est généralement pas respecté. Cette situation, qui ne permet pas de révéler les bêtes éventuellement malsaines, affecte négativement la portée de l'inspection ante mortem et est de nature à présenter des risques d'insalubrité de la viande produite ou d'en altérer la qualité.

Sur le plan de la distribution, l'absence d'un cahier des charges définissant les bonnes pratiques ainsi que le manque de cartes permettant d'identifier les établissements, constituent des facteurs qui limitent l'exercice du contrôle.

4. Non tenue des dossiers médicaux du personnel manipulant les viandes

Selon les prescriptions du cahier des charges susmentionné, un dossier médical doit être exigé de toute personne manipulant les viandes et doit être renouvelé annuellement. Ce dossier doit être tenu à la disposition du vétérinaire inspecteur. Néanmoins, il a été observé que le personnel est rarement muni de certificats médicaux qui, du reste, ne sont pas renouvelés.

D. Insuffisances en matière de gestion

1. Insuffisance dans la gestion des offres de prix pour l'exploitation des abattoirs

Plusieurs communes connaissent des difficultés dans la gestion des offres de prix d'affermage relatif à l'exploitation de l'abattoir en raison de l'absence de maîtrise des paramètres qui permettent de définir les niveaux raisonnables des soumissions par rapport à l'importance de l'activité. De même, des faiblesses ont été relevées en matière de mise en concurrence.

2. Insuffisances organisationnelles

A ce sujet, la Cour insiste sur les défaillances organisationnelles marquant les abattoirs en tant qu'établissement liées notamment à l'absence d'une organisation spécifique, à l'absence d'un règlement interne propre et d'un système de contrôle interne. En conséquence, il se pose spécialement et avec acuité le problème de maîtrise des opérations liées à l'activité, des conditions de travail et d'interventions des différents opérateurs, de la disponibilité des informations les ces derniers et sur les animaux introduits et sacrifiés (nombre, origine et identité des animaux sacrifiés et les redevances perçues…).

Ces insuffisances impactent négativement le processus d'abattage ainsi que la perception des droits d'abattage.

3. Insuffisances dans la gestion déléguée de l'abattoir de Casablanca

La gestion de l'abattoir de Casablanca présente, dans l'ensemble, les mêmes insuffisances relevées de manière récurrente lors du contrôle des gestions déléguées. Il s'agit notamment, d'insuffisances liées à la conclusion du contrat, au respect des engagements contractuels, à l'entretien et à la maintenance des installations et au suivi de l'exécution dudit contrat.

Dans ce cas spécifique, il a été constaté l'absence de certains documents contractuels, nécessaires à la bonne exécution du contrat, tels que les inventaires et les annexes complétant et clarifiant les dispositions contractuelles liées, à titre d'exemple, à la distinction entre la maintenance et le renouvellement des équipements, les modalités de gestion du Fonds des réserves et le traitement comptable des différentes activités de l'abattoir. De plus, des insuffisances ont été relevées au niveau de l'exécution des engagements contractuels du délégataire surtout ceux en rapport avec la maintenance des équipements à haut risque (équipements de pression, les conduites du gaz réfrigérant…). D'autres insuffisances au niveau du contrôle mené par le service permanent relevant de l'autorité délégante dans la partie relative aux investissements, la maintenance et les conditions d'exploitation ont été constatées.

Compte tenu de ce qui précède et en harmonie avec le nouveau cadre juridique des collectivités territoriales, notamment l'article 83 de la loi organique n°113.14 du 7 juillet 2015 relative aux communes, la Cour des Comptes préconise les recommandations suivantes :

- ***Adopter un nouveau référentiel réglementaire pour la gestion du secteur permettant d'accompagner la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions, notamment, à travers une approche participative, des mécanismes de régulation et de contrôle et l'établissement de cahiers des charges en fonction de l'importance respective des structures d'abattage ;***
- ***Mobiliser les leviers de nature à prendre en charge les investissements nécessaires pour mettre à niveau et développer les capacités de production soit à travers la gestion directe, la gestion déléguée ou l'intervention de l'investissement privé. L'arbitrage entre ces différents modes de gestion devrait privilégier la capacité de mobilisation des ressources ainsi que les impératifs de qualité et de professionnalisme ;***

- ***Développer un schéma directeur intégré d'implantation des structures d'abattage assurant une couverture optimale du territoire devant être fondé sur :***
    - ***La satisfaction des besoins en quantité et en qualité de viandes rouges ;***
    - ***Le respect des normes environnementales et de salubrité notamment s'agissant de l'implantation des structures d'abattage en dehors des zones d'habitation et de leur connexion aux réseaux d'eau, d'électricité et d'assainissement ;***
    - ***La prise en charge des investissements par des promoteurs privés ou par des collectivités territoriales à travers des mécanismes de coopération entre ces collectivités sous forme de groupements ou par l'intermédiaire de sociétés de développement local ou d'autres formes de partenariat public-privé ;***
    - ***La prise en considération du potentiel lié à la valorisation de l'assise foncière des abattoirs existants comme source de financement des investissements dans le secteur d'abattage ;***
    - ***L'étude de l'opportunité de mettre à niveau les structures d'abattage en prenant notamment comme objectif à moyen terme, la disparition des unités non viables et des tueries rurales pour moderniser le secteur, normaliser les pratiques et assurer plus de visibilité aux opérateurs ;***
    - ***La libre circulation des viandes produites et contrôlées ;***
- ***Mettre en place un plan logistique d'accompagnement du schéma directeur en vue de :***
    - ***L'extension et la modernisation de la flotte de transport de viandes notamment à travers le développement de l'investissement privé ;***
    - ***L'adaptation des mesures réglementaires relatives aux conditions de transport et les dispositifs de contrôle y afférents ;***
    - ***Le renforcement du contrôle du respect des normes techniques par les services compétents ;***
    - ***Le développement et la modernisation des structures dédiées à la réfrigération et au stockage des viandes au sein des abattoirs ou dans les aires logistiques appropriées ainsi que la fixation des modalités d'intervention des secteurs public et privé dans ce domaine ;***
- ***Passer d'un mode de tarification fiscale à un mode de tarification par le prix en vue de pallier aux distorsions générées par le système actuel caractérisé notamment par la lourdeur et la multiplicité des taxes, l'absence de lisibilité et le manque de lien par rapport au service rendu ;***
- ***Concevoir une politique de tarification prenant en considération le caractère de service public des prestations, la structure des coûts et les principes de juste rémunération des capitaux investis et de régulation ;***
- ***Restructurer, moderniser et améliorer la chaîne de production et de distribution des viandes notamment à travers :***
    - ***le respect des exigences en matière de traçabilité, notamment par la généralisation des procédés de marquage des animaux accédant aux structures d'abattage ;***
    - ***la professionnalisation des opérations postérieures à l'abattage notamment à travers des structures organisées au sein des abattoirs ou dans des aires appropriées, pour la découpe des viandes, la récupération, la valorisation des produits annexes (cuire, peaux, abats, têtes et pattes) et des sous-produits (triperie, boyaux, sang, os,...) ;***

- *la modernisation du réseau de distribution par l'adoption d'un cahier des charges et des guides des bonnes pratiques et par la mobilisation, le cas échéant, de mécanismes de soutien en faveur de la mise à niveau des boucherie ;.*

- *Renforcer l'efficience des dispositifs de contrôle en privilégiant l'autocontrôle au niveau des structures d'abattage à travers la mise en place des mécanismes appropriés ;*
- *Améliorer les conditions de fonctionnement et de gestion des structures d'abattage notamment à travers :*
  - *Le respect des règles d'accès, de circulation et de suivi sanitaire des différents intervenants dans la chaîne d'abattage ;*
  - *La coordination de l'action des opérateurs particulièrement les communes et les services vétérinaires chargés des contrôles sanitaires notamment en ce qui concerne l'autorisation d'implantation des abattoirs ;*
  - *Le renforcement des capacités managerielles des intervenants particulièrement en ce qui concerne la formation des ressources humaines et la mise à niveau des procédures ;*
- *Renforcer les efforts de lutte contre les pratiques informelles liées notamment à l'abattage clandestin à travers :*
  - *L'accélération du processus de modernisation et la consolidation des dispositifs de transparence et de contrôle ;*
  - *L'adhésion des partenaires particulièrement les chevillards, notamment, en les associant à la chaîne de valeurs ;*
  - *La réduction du poids de la charge fiscale sur le produit ;*
  - *Le renforcement du dispositif de contrôle et de sanctions.*

Réponse du Ministre de l'intérieur

(Texte intégral)

Les abattoirs sont des équipements publics communaux dont la création et les modes de gestion sont définis par les conseils communaux conformément aux dispositions de l'article 83 de la loi organique n° 113.14 du 07 juillet 2015 relative aux communes. D'autres acteurs du secteur public ou privé peuvent créer et gérer ces services.

Ces services revêtent une importance particulière étant donné le rôle qu'ils jouent dans la préparation et le contrôle des viandes rouges destinées à la consommation. Leur nombre au niveau du périmètre urbain est de 184 abattoirs permettant la production de plus de 300 tonnes de viandes par an. La majorité de ces abattoirs (92%) sont gérés directement par les communes et le reste, soit 8% par location, à l'exception des abattoirs de Casablanca qui sont gérés par une société de développement local.

Les recettes fiscales des abattoirs dans le périmètre urbain, sont estimées à environ 196 millions de DH réparties comme suit :

- 116 millions de DH au profit des communes (Taxe principale d'abattage et services complémentaires assurés aux usagers des abattoirs communaux) ;
- 41 millions de DH au profit du Ministère de l'Agriculture (Fonds de développement rural) ;
- 39 millions de DH au bénéfice de la bienfaisance et de l'entraide nationale.

Toutefois, ces services connaissent plusieurs dysfonctionnements dont notamment la vétusté des infrastructures, l'absence des équipements nécessaires, l'absence des entretiens et la non adaptation de leurs modes de fonctionnement et de gestion ; ce qui porte atteinte à la qualité des services rendus par ces entités.

Afin de remédier à cette situation, et dans le cadre de l'accompagnement assuré par le Ministère de l'Intérieur (Direction générale des collectivités locales) au profit des communes pour la mise à niveau et la modernisation de leurs abattoirs et la professionnalisation de leur gestion, une circulaire interministérielle (Agriculture-Intérieur) relative à la mise à niveau de ces équipements a été mise en place, accompagnée de ce qui suit :

- Un cahier des charges, fixant les conditions et les normes sanitaires, hygiéniques et d'équipement auxquelles doivent répondre les abattoirs ;
- Un cahier des charges modèle pour la gestion déléguée des abattoirs afin de sensibiliser les communes sur la nécessité d'amélioration des conditions d'abattage et de préparation des viandes rouges, en respectant les normes d'hygiène et les conditions sanitaires, et de les inciter à développer des partenariats avec les opérateurs du secteur privé.

Dans ce cadre, de nombreuses réunions ont été tenues aux niveaux local et provincial au sujet des conditions de préparation des viandes rouges. Les résolutions de ces réunions ont abouti à la mise en place de commissions locales chargées d'assurer le suivi et d'évaluer la situation actuelle des abattoirs, avec la proposition des actions de réhabilitation qui s'imposent, ainsi que l'étude de possibilités de construction de nouveaux abattoirs respectant les conditions sanitaires exigées.

Dans ce contexte, plusieurs communes procèdent, soit à leur initiative ou dans le cadre de programmes de développement et de mise à niveau urbaine, à la réalisation de projets de réhabilitation de ces services ou la construction de nouveaux abattoirs remplissant les conditions sanitaires et techniques exigées, en plus de l'acquisition des équipements nécessaires. Le nombre de projets de réhabilitation des abattoirs a, ainsi, atteint 40 projets d'un

coût total de 224 millions de DH, dont des contributions du Ministère de l'Intérieur qui s'élève à 39 millions de DH, des communes concernées d'un montant de 123 millions de DH et d'autres partenaires (Fonds d'équipement communal, conseils provinciaux, agences etc..) d'un montant de 26 millions de DH.

Le nombre de projets de construction de nouveaux abattoirs ou de déplacements de ceux ne répondant plus aux conditions sanitaires, techniques et environnementales exigées a atteint 39 projets, d'un coût global estimé à 656 millions de DH dont 145 millions de DH financés par le Ministère de l'Intérieur, 234 millions de DH par les communes concernées et 276 millions de DH par d'autres partenaires (Fonds d'équipement communal, conseils provinciaux, agences etc..).

S'agissant du service de transport des viandes qui connait certaines défaillances relatives notamment au non-respect des conditions de salubrité et d'hygiène, étant donné que le transport des viandes est effectué dans certaines régions avec des moyens ne répondant pas aux conditions sanitaires, en plus de la faiblesse du suivi et du contrôle de l'exécution des contrats de concession conclus à ce propos, le Ministère œuvre en coopération avec les secteurs concernés à la préparation des cahiers des charges au profit des communes, dans le but de les inciter à adopter une gestion professionnelle de ce service en partenariat avec le secteur privé, et à la mise à leur disposition de camions équipés pour le transport des viandes dans des conditions sanitaires, conformément aux lois en vigueur. En outre, le Ministère finance également l'acquisition de camions de transport des viandes équipés au profit de certaines communes ne disposant pas de moyens financiers leur permettant d'assurer ce service, notamment en milieu rural.

Les dispositions du décret n°2.12.612 du 04 décembre 2012 relatif au contrôle de la salubrité des viandes foraines, qui prévoit que les viandes transportées entre les communes doivent provenir d'abattoirs agréés sur le plan sanitaire, n'ont pas été mises en vigueur dès son entrée en vigueur en raison de l'absence d'abattoirs agrées sur le plan sanitaire et pour éviter de toute perturbation de l'approvisionnement du marché national en viandes y compris les restaurants collectifs.

Au cours de la période 2013-2015, et après une opération de sensibilisation des différents intervenants des secteurs public et privé, une nouvelle dynamique a été créée dans le domaine des viandes rouges ; on a assisté à l'agrément de trois (3) abattoirs du secteur privé, de deux (2) abattoirs communaux (Al Hoceima et Casablanca) et de 34 unités de découpe et de valorisation des viandes par l'Office national de sécurité sanitaire des produits alimentaires (ONSSA), ainsi que le lancement de projets de construction de nouveaux abattoirs dans certaines collectivités territoriales.

D'autre part, et dans l'objectif de mise à niveau du secteur des viandes rouges dans une vision globale, dans le cadre du Plan Maroc vert, le deuxième contrat-programme 2014-2020 a été conclu en avril 2014 par lequel le Gouvernement s'engage essentiellement à prendre les mesures suivantes :

- Construction ou réhabilitation de 12 abattoirs municipaux dans le but de concéder leur gestion au secteur privé ;
- Renforcement des contrôles sanitaire et vétérinaire et lutte contre l'abattage clandestin ;
- Soutien de création de projets intégrés englobant des unités d'engraissement, des abattoirs et des unités de découpe ;
- Aménagement et équipement de 14 marchés de bétail ;
- Révision des textes de loi régissant le secteur des viandes rouges.

Afin de mettre en œuvre ces engagements, un schéma directeur national des abattoirs est en phase de préparation par le Ministère de l'Agriculture et de la pêche maritime, en coordination avec le Ministère de l'Intérieur, afin de disposer d'un réseau intégré des abattoirs permettant une couverture globale du territoire national en vue de satisfaire le besoin en viandes rouges et le respect des normes techniques, environnementales et sanitaires.

Sur la base de ce nouveau schéma directeur, une liste de 12 nouveaux abattoirs à réhabiliter sera arrêtée, en vue de leur mise à niveau et l'amélioration de leurs modes de gestion (gestion délégué ou société de développement local), en concertation avec les conseils des communes concernées.

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

(Texte intégral)

Les recommandations formulées dans le référé émanant de la cour des comptes, relatif à la gestion des abattoirs, sont très importantes et concordent avec les orientations de la stratégie du Plan Maroc Vert (PMV) visant le développement des circuits d'abattage et de la commercialisation des animaux et des viandes.

En effets, le PMV et dans le cadre du contrat programme de développement de la filière viandes rouges, pour la période 2014-202, conclu entre le Gouvernent et la fédération Interprofessionnelle des viandes Rouges et aussi dans le cadre du contrat programme, relatif au développement des Industrie Agro-alimentaires pour la période 2017-2021, conclu entre le Gouvernement et la Profession, a donné la priorité à l'aval de la filière, notamment l'amélioration des conditions d'abattage et de commercialisation des viandes. De ce fait, les incitations et l'appui de l'Etat ont été renforcés pour encourager les investissements privés dans la création des abattoirs privés et la mise à niveau des abattoirs communautaires.

Les éléments de réponse aux recommandations formulées dans le référé de la Cour des Comptes :

1. **Adopter un nouveau référentiel réglementaire pour la gestion du secteur permettant d'accompagner la mise en œuvre de nouvelles dispositions, notamment, à travers une approche participative, des mécanismes de régulation et de contrôle et l'établissement de cahiers des charges en fonction de l'importance respective des structures d'abattage**

L'arsenal des textes législatifs et réglementaires en vigueur est suffisant pour assurer l'encadrement sanitaire des produits alimentaires de la loi 28-07 relative à la sécurité sanitaire des produits alimentaires qui exige que les abattoirs soient conformes aux normes sanitaires.

En vue d'aider les collectivités locales et le secteur privé, l'Office National de Sécurité sanitaire des produits alimentaires (ONSSA), établissement sous tutelle du ministère, a élaboré en 2013 un CPS fixant les conditions sanitaires et techniques pour l'obtention de l'agrément des abattoirs. De même, un cahier des charges pour la gestion déléguée des abattoirs a été diffusé à tous les Walis et gouvernements par courrier.

En 2017, l'OSSA a élaboré un guide destiné aux services vétérinaires pour instruire les dossiers d'agrément des abattoirs tout en précisant les plans architecturaux selon le type d'abattoirs (abattoirs industriel- abattoir- abattoir de souk). Un courrier a été transmis aux départements concernés ainsi qu'aux professionnels à ce sujet.

Actuellement, la difficulté réside dans la mise en œuvre de ces textes qui se heurte au manque de volonté et à l'insuffisance des moyens mobilisées par les communes pour la mise à niveau des abattoirs.

Devant cette situation, caractérisée par la multitude des abattoirs ne répondant pas aux exigences requises, l'ONSSA, et pour éviter perturbation de l'approvisionnement du marché en viandes rouges, continue à procéder à l'inspection vétérinaire tout en accompagnant les collectivités locales dans le processus de mise à niveau des abattoirs.

2. Mobiliser les leviers de nature à prendre en charge les investissements nécessaires pour mettre à niveau et développer les capacités de production, soit à travers la gestion directe, la gestion déléguée, ou l'intervention de l'investissement privé. L'arbitrage entre ce mode de gestion devrait privilégier la capacité de mobilisation des ressources ainsi que les impératifs de qualité et de professionnalisme

Parmi les principaux axes stratégiques de développement de la filière viandes rouges dans le cadre du PMV, on peut citer :

- La mise à niveau des abattoirs municipaux et l'externalisation de leur gestion par l'adoption d'un mode de gestion permettant la professionnalisation et la modernisation des abattoirs et ce, selon un cahier de charge qui fixe les conditions et les modalités de ce transfert de gestion ;
- Le développement des capacités d'abattage, à travers la création de nouveaux abattoirs privés, notamment les projets intégrés autour des agrégateurs et des fermes productives ;
- L'incitation à l'émergence d'ateliers de découpe et de valorisation de la viande à travers un cadre incitatif adapté ;
- La mise à niveau de la réglementation régissant l'aval de la filière ;

Pour la mise en œuvre de la stratégie de développement de la filière Viande Rouge, deux contrats programmes ont été conclus : le premier CP pour la période 2009-2014, puis renouvelé pour la période 2014-2020.

Ces contrats programmes visent, entre autres :

- La mise à niveau et la modernisation des abattoirs à travers l'encouragement de l'investissement privé pour la création de 6 projets intégrés comprenant des unités d'engraissement, un abattoir et un atelier de découpe. Le soutien de l'Etat est de 10% du coût des investissements à hauteur de 3,47 Mdhs par projets ;
- La contribution au financement de la réalisation et de la mise à niveau de 12abattoirs communautaires dans un cadre de partenariat avec les collectivités territoriales. La contribution financière du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime, de Développement Rural et des Eaux et Forêt est fixés à hauteur de 30% du montant global de l'investissement. Cette contribution est conditionnée par la fermeture des tueries et des abattoirs ne répondant pas aux normes sanitaires situés dans un périmètre autour de l'abattoir agréée, et l'engagement des Communes à l'externalisation de la gestion des abattoirs après leurs réalisations.

La mise en œuvre de cette stratégie a permis :

- La réalisation de trois abattoirs privés agréés (Meknès, Beni Mellal, Taroudant) et d'un abattoir en cours de construction à Sidi Bennour ;
- La construction d'un abattoir intercommunal agrée à Al Hoceima ;
- La mise à niveau d'un abattoir à Laayoune ;

- Le Lancement de la construction de deux nouveaux abattoirs à Missour et Ksar et Kébir.

Par ailleurs et pour soutenir les efforts de développement de l'aval de la filière viandes rouges, le contrat programme relatif au développement des Industries des Agro-alimentaires, conclu en avril 2017 entre le Gouvernement et la profession, apportera son appui financier pour :

- La création et la mise à niveau de 5 abattoirs privés avec un taux de subvention de 30% plafonné à 18 millions Dhs par projet ;
- La mise à niveau de 3.300 boucheries bénéficiant d'une subvention d'une valeur de 30.000 Dhs/projet ;
- La création de 50 points de ventes modernes (boucheries) avec un taux de subvention de 30% plafonné à 0.6 Mdhs.

Les textes d'application de ces mesures incitatives sont en cours de publication.

3. Développer un schéma directeur intégré d'implantation des structures d'abattage assurant une ouverture optimale du territoire :

De Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime, de Développement Rural et des Eaux et forêts a lancé une étude pour l'élaboration d'un schéma directeur d'implantation des futurs abattoirs et marchés à bestiaux prioritaires afin d'orienter les investisseurs privés et les collectivités locales dans ce domaine. Les résultats de cette étude sont attendus en septembre 2017.

L'objectif de ce schéma directeur est la mise en place d'un réseau d'abattage optimisé à l'échelle nationale répondant aux besoins des consommateurs en quantité et en qualité.

4. Mettre en place un plan logistique d'accompagnement du schéma directeur en vue de :

➢ L'adaptation des mesures réglementaire relatives aux conditions de transport et des dispositifs de contrôle y afférents

Le transport des denrées périssable est régi par :

- Le dahir n°1-18-287 du 6 mai 1982 portant publication de l'accord ATP fait à Genève le 1er septembre 1970 ;
- Le décret n°2-97-177 du 23 mars 99 relatif au transport des denrées périssables ;
- L'arrêté n°938-99 du 14 juin 1999 fixant les états et les conditions de températures maximales de transport des denrées périssables ;
- L'arrêté conjoint du Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural et du Ministère de l'équipement et du Transport n°1196-03 du 30 avril 2004

En application de ces textes, l'ONSSA a agréé à fin 2016, 6284 engins de transport national et a renouvelée 132 agréments pour le transport mené par l'ONSSA, le transport des viandes rouges par les collectivités n'est pas conforme à la réglementation en vigueur et pour la plupart des cas, les viandes sont transportées dans de mauvaises conditions, ce qui pourrait affecter leur salubrité.

➢ Le renouvellement du contrôle du respect des normes techniques par les services compétents :

Les services de l'ONSSA assurent un contrôle sanitaire des engins de transport selon un programme préétabli chaque année pour le transport national et selon la demande pour le transport international.

Le Maroc ne dispose pas, à date d'aujourd'hui, d'une station d'essai pour le contrôle des normes techniques des engins de transport des produits alimentaires périssables, et ce, comme

prévue par la réglementation en vigueur notamment l'article 6 de l'arrêté conjoint du Ministère de l'Agriculture et du développement rural et du Ministère de l'Equipement et du Transport n°1196-03 du 30 avril 2004.

Dans ce cadre, il est à préciser que l'ONSSA a préparé en 2010, un cahier des charges de la station d'essai (pour le contrôle technique des engins neufs et des engins de plus de 12 ans d'âge), ainsi qu'un cahier des charges des centres de test (pour les engins de 6 ans et de 9 ans d'âge) destiné aux investisseurs privés dans le secteur du transport des denrées périssables pour délivrer les procès-verbaux d'agrément des engins circulant pour le transport national. L'ONSSA et le Ministère de l'Equipement de Transport de la Logistique et de l'Eau travaillent étroiotement pour légiférer lesdits cahiers des charges.

A terme, une fois la station d'essais est installée, puis désignée par le Ministère de l'Equipment de Transport de la Logistique et de l'Eau, l'agrément des engins de transport sera délégué par l'autorité compétente (ONSSA) à ladite station d'essais.

5. Passer d'un mode de tarification fiscal à un mode de tarification par le prix en vue de palier aux dispositions générées par le système actuel caractérisé par la lourdeur et la municipalité des taxes, l'absence de lisibilité et le manque de lien par rapport au service rendu :

Le système de tarification est régi par les dispositions de la charte communale qui nécessite un amendement.

7. Restructurer, moderniser et améliorer la chaîne de production et de distribution des viandes notamment à travers :

- **REC 7-1 : Le respect des exigences en matière de traçabilité, notamment par la génération des procédés de marquage des animaux accédant aux structures d'abattage**

Depuis le 03 avril 2005, l'ONSSA a entamé le processus du système National d'identification et de Traçabilité (actuellement 3 300 000 bovins et 160.000 camelins ont été identifiés). A partir de septembre 2017, l'accès aux abattoirs sera limité aux bovins et camelins identifiés et ce, pour une meilleure traçabilité des viandes qui y sont préparées.

Les bovins identifiés qui seront abattus dans des abattoirs agréés disposent d'un système de traçabilité permettant aux services de contrôle et aux consommateurs de connaitre la traçabilité des viandes aux stades et de commercialisations.

Devant cette situation, seule les viandes préparées dans les abattoirs agréés peuvent être tracées car ces abattoirs disposent d'un plan de traçabilité validé par les services vétérinaires de l'ONSSA. Par contre, les viandes qui seront préparées dans les tueries de souks et les abattoirs non agréés ne seront pas tracées étant donné que ces abattoirs ne sont pas agréés et ne disposent pas d'infrastructures nécessaires et d'équipement leur permettant d'assurer une bonne traçabilité viandes rouges.

- **REC 7-2 : La professionnalisation des opérations postérieures à l'abattage notamment à travers des structures organisées au sein des abattoirs ou dans des aires appropriées, pour la découpe des viandes, la récupération, la valorisation des produits annexes (cuire, peaux abats, têtes et pattes) et des sous-produits (triperie, boyaux, sang, os…)**

Conformément à la réglementation en vigueur, les opérations postérieures à l'abattage (découpe, distribution, entreposage) sont soumises à autorisation/agrément sanitaire et ce conformément à la réglementation en vigueur.

Jusqu'en 2016, l'ONSSA a agréé/autorisé :

- 05 abattoirs de viandes rouges ;
- 71 ateliers de découpe ;
- 20 ateliers de préparation de viandes hachées ;
- 21 boyauderies ;
- 15 établissements de traitement de sous-produits.

Malgré les efforts fournis par l'ONSSA et par le secteur privé, les établissements (tueries rurales, abattoirs municipaux, boucheries) non agréés/autorisés constituent un frein pour le développement de l'aval du secteur car les viandes préparées dans ces établissements concurrencent celles préparées dans les établissements celles préparées dans les établissements agréés (abattoirs- ateliers de découpe de viandes).

Par ailleurs, il est à préciser que les boucheries continuent à être autorisées par les collectivités locales sans l'avis préalable de l'ONSSA et que les conditions de commercialisation des viandes n'y respectent pas les exigences en vigueur dans la plupart des cas (suspension des carcasses et demis carcasses et des viandes dans le respect de la chaîne de froid).

- **REC 7-3 : La modernisation du réseau de distribution par l'adoption d'un cahier des charges et des guides des bonnes pratiques et par la mise à niveau des boucheries :**

La loi SSA relative à la sécurité sanitaire des produits alimentaires exige que tous les points de vente doivent être autorisés par une commission tripartie, composée des représentants de l'ONSSA, des collectivités locales et du Ministère de la Santé. Ladite autorisation sera délivrée par le président de la Commune au vu rapport de ladite commission.

Les modalités de délivrance, de retrait et de suspension de l'autorisation des points de vente seront définies par l'arrêté conjoint entre les entités concernées. Toutefois, le processus d'élaboration et d'approbation des textes relatifs à l'autorisation des points de vente, notamment des boucheries connait une lenteur et mérite d'être activé.

8. Renforcer l'efficience des dispositifs de contrôle en privilégiant l'autocontrôle au niveau des structures d'abattage à travers la mise en place des mécanismes appropriés :

Il est important de signaler que l'autocontrôle est l'un des préalables pour l'octroi de l'agrément des abattoirs et des établissements de préparation des produits alimentaires. En effet, conformément à la réglementation en vigueur, tous les établissements de préparation des produits alimentaires, y compris les abattoirs doivent disposer d'un système d'autocontrôle validé par les services de contrôle de l'ONSSA.

En conséquence, pour les abattoirs agréés, l'application d'un autocontrôle est obligatoire. Par contre, les tueries de souk et les abattoirs municipaux non agréés ne disposent pas de plan d'autocontrôle, d'où la nécessité d'inviter les collectivités locales à mettre à niveau les abattoirs existants et d'encourager le secteur privé à investir dans le domaine des abattoirs.

9. Améliorer les conditions de fonctionnement et de gestion des structures d'abattage notamment à travers :

L'agrément sanitaire des abattoirs par l'ONSSA implique :

- La validation du plan architectural basé essentiellement sur le respect du principe de la marche en avant ;
- L'élaboration d'un plan d'autocontrôle basé sur le plan HACCAP ou un système équivalent ;

- L'élaboration du diagramme réelle de préparation des viandes ;
- La mise en place d'un plan de traçabilité des animaux et des viandes préparées dans l'abattoir ;
- La mise en place d'un plan de retrait rappel des produits ;
- La mise en place d'un suivi médical du personnel ;
- Le contrôle d'accès du personnel et des visiteurs ;
- L'élaboration et la mise en place d'un plan de lutte contrôle les nuisible.

De ce fait, l'agrément des abattoirs constitue une étape essentielle pour le développement du secteur des viandes rouges. Les collectivités territoriales doivent montrer plus de volontés pour la mise à niveau des abattoirs existants, voir la fermeture de la plupart des tueries du souk qui ne répondent pas aux normes requises pour encourager le secteur privé à investir dans le domaine des abattoirs.

10. Renforcer les efforts de lutte contre les pratiques informelles liées notamment à l'abattage clandestin à travers :

L'ONSSA sensibilise régulièrement le consommateur (audio-visuel, article de presse…) pour ne s'approvisionner qu'à partir des points de vente fixes et en viandes estampillées et d'éviter les viandes non soumises au contrôle sanitaire vétérinaire qui présentent des risques certes pour la santé des consommateurs.

Aussi, il est à signaler que l'ONSSA a limité la certification et la circulation libre des viandes à celles provenant d'abattoirs agréés par cet Office et ce, en application du décret n°2-12-612 du 4.12.2012 relatif au contrôle de la salubrité des viandes foraines, en vue d'appuyer la mise à niveau de la filière viandes rouges.

Les services de contrôle de l'ONSSA disposent d'un programme de contrôle des points de ventes seuls ou en commissions mixtes locales. Dans le cadre de ces contrôles, et en cas d'interception de viandes clandestines (non préparées dans un abattoir contrôlé), les services vétérinaires appliquent la réglementation en vigueur, notamment la saisie et la déstructuration des viandes en question ainsi que l'établissement de procès-verbaux contre les contrevenants.

La lutte contre l'abattage clandestin qui constitue une menace permanente pour la santé publique, car les viandes échappent au contrôle sanitaire vétérinaire, nécessite de prendre les mesures pour la lutte contre ce fléau.

Référé du Premier président relatif au changement de cadre des enseignants

Conformément aux dispositions de l'article 12 de la loi 62-99 formant code des juridictions financières, la Cour des comptes a effectué une enquête préliminaire au sujet de l'opération de changement de cadre des enseignants (passage du cadre des enseignants au cadre des administratifs) et ce, suite aux rapports établis, à cet effet, par l'inspection générale du ministère de l'éducation nationale.

Rappelons, à cet égard, que l'opération de changement de cadre a ouvert la possibilité à tout membre du corps enseignant exerçant dans l'administration ou dans les services de gestion du matériel et financière de postuler :

- Soit à l'exercice de la fonction d'enseignement après une formation spéciale ;
- Soit au changement de cadre dans un grade équivalent à celui du cadre d'origine.

Cette opération est régie par les dispositions de l'article 109 du décret n° 2-02-854 du 10 février 2003 portant statut particulier des personnels du ministère de l'éducation nationale, tel qu'il a été modifié et complété par le décret n° 2-11-622 du 10 février 2011.

A l'origine, l'opération de changement de cadre a été conçue pour avoir plus de visibilité et de clarté quant à la carte éducative et à la carte administrative des ressources humaines du ministère et ce, afin de reconstituer une carte qui soit aussi précise qu'exhaustive, suite, notamment, aux changements issus du redéploiement ayant eu lieu pour combler le déficit en enseignants enregistré, entre 2005 et 2011, dans les établissements scolaires au niveau régional et provincial.

Cependant, et bien qu'il ait été envisagé que le changement de cadre soit dans un sens comme dans l'autre (du cadre des enseignants vers le cadre des administratifs et vis versa), il a été constaté qu'en fait, cette opération n'a pris qu'un seul sens : du cadre des enseignants vers le cadre des administratifs.

Cette situation s'est traduite par l'aggravation du déficit en enseignants.

En effet, **10.871** enseignants ont bénéficié de ce changement de cadre, dont **7.124** sont toujours actifs et **3.499** partis à la retraite ; le reste étant dans diverses situations tel qu'il ressort du tableau ci-après :

Bénéficiaires		Première vague de changement de cadre	Deuxième vague de changement de cadre	Total
Bénéficiaires actifs		3.418	3.706	**7.124**
Bénéficiaires actuellement en situation d'inactivité	**Personnes parties à la retraite**	2.720	779	**3.499**
	Personnes décédées	147	32	**179**
	Personnes ayant fait l'objet de révocation	48	14	**62**
	Personnes en situation de mise à la disposition	4	3	**7**
Total		**6.337**	**4.534**	**10.871**

Source : Direction des ressources humaines et de la formation des cadres du ministère de l'éducation nationale et de la formation des cadres.

La Cour des comptes a constaté que, dans la plupart des cas, l'opération de changement de cadre n'a pas répondu aux conditions réglementaires en vigueur, mais a souvent été commandée par des considérations ayant trait à l'action syndicale ou à l'état de santé du postulant au changement de cadre.

La Cour a également remarqué l'absence de coordination et de clarté dans cette opération en plus du non respect des procédures et des exigences de la hiérarchie administrative.

En effet, il a été relevé ce qui suit :

- Acceptation de demandes de changement de cadre par la commission centrale en l'absence de contrôle par les différents niveaux hiérarchiques de l'administration ;
- Emission de décisions par des responsables à différents niveaux chargeant des enseignants de tâches administratives, sans que ces décisions soient exécutées ou annulées ;
- Prise en compte, dans le changement de cadre, d'attestations administratives ou de décisions de directeurs d'écoles ou de responsables relevant d'autres départements ministériels chargeant la personne concernée de tâches administratives ;
- Octroi d'attestations fictives de services administratifs à des enseignants n'ayant jamais exercé une activité administrative, bien qu'ils aient reçu des décisions les autorisant à exercer des tâches administratives ;
- Prises de décisions de changement de cadre, directement par la commission centrale, au profit d'enseignants ne remplissant pas les conditions règlementaires requises.

Il a été constaté que, eu égard aux conditions et insuffisances soulevées ci-dessus, la gestion de l'opération de changement de cadre a eu des conséquences négatives sur le secteur. En témoigne l'encombrement dans les salles de cours, avec ses répercussions sur la dégradation du niveau d'éducation. De plus, le ministère s'est retrouvé avec un corps administratif qui ne cesse de devenir pléthorique contre un déficit de plus en plus croissant au niveau du corps enseignant.

Il en résulte une hausse des dépenses publiques en matière de soutien administratif sans retombées positives sur les conditions liées à la mission d'enseignement.

Compte tenu de ce qui précède, la Cour des comptes recommande de prendre les mesures suivantes :

- ***L'arrêt de l'opération de changement de cadre des enseignants ;***
- ***La prise des dispositions qui s'imposent en vue de combler, du moins provisoirement, le déficit en enseignants par ceux ayant bénéficié de l'opération de changement de cadre, dans l'attente de leur remplacement ;***
- ***La mise en place d'un système de motivation relatif aux mutations, au niveau national ou régional, à même de garantir une répartition équitable entre les régions du Royaume.***

Réponse du Ministre de l'éducation nationale et de la formation professionnelle

(Texte intégral

Suite à votre référé (…) relatif au changement de cadre en application des dispositions de l'article 109 du statut relatif aux fonctionnaires du ministère de l'éducation nationale, pris sur la base des rapports établis par l'inspection générale chargée des affaires administratives du département de l'éducation nationale, et en se référant aux observations et propositions de corrections contenues dans ledit référé, et dans l'objectif de renforcer les conditions d'une bonne et efficiente gouvernance administrative en matière de gestion des ressources humaines, j'ai l'honneur de vous faire part d'une approche basée sur une batterie d'actions inspirées des recommandations objet de votre référé. Il s'agit, en effet, de six (6) mesures sur le court terme et quatre (4) mesures à moyen terme.

1. A court terme

Mesure n°1 : Adresser une lettre portant instruction aux académies régionales d'éducation et de formation (AREF) pour les inviter à mettre en œuvre les recommandations objet de votre référé. En effet, il a été ordonné à ces académies de ne plus charger des membres du corps enseignant de fonctions administratives et, bien plus, d'affecter à des fonctions d'enseignement ceux qui, n'ayant pas encore changé de cadre faute des conditions réglementaires requises, mais exercent actuellement des tâches administratives et ce, avant fin décembre 2016 ;

Mesure n°2 : Prendre en compte les observations contenues dans le référé en ce qui concerne le contrôle devant s'opérer aux différents niveaux de la hiérarchie administrative et ce, en adoptant des modèles d'imprimés concernant les demandes relatives à cet aspect de la gestion des ressources humaines, de façon à ce que la hiérarchie, à ce niveau, soit respectée et ce, avant fin décembre 2016 ;

Mesure n°3 : Organiser des réunions avec les responsables des ressources humaines au sein des AREF et des délégations provinciales, à l'occasion de la prochaine session (au cours du mois de janvier 2017) du réseau des directeurs des ressources humaines et ce, afin de les sensibiliser sur la nécessité de se conformer auxdites recommandations et, partant, de rompre, quelles qu'en soient les circonstances et les raisons, avec cette pratique consistant à charger des enseignants de fonctions administratives.

Mesure n°4 : Adopter une nouvelle approche quant à la mise de membres du corps enseignant à la disposition des syndicats du secteur et ce, par l'adoption de critères qui prennent en considération les résultats des élections des commissions administratives paritaires ; l'objectif étant de réduire le nombre des bénéficiaires de la « décharge syndicale » (opération déjà entamée et prendra fin au cours du mois de janvier 2017).

Mesure n°5 : Activer les moyens d'accompagnement et de contrôle mis à la disposition des services de gestion des ressources humaines au niveau des académies régionales de l'éducation et de la formation et des directions provinciales et ce, en dépêchant des commissions d'enquête et d'investigation soit par l'Inspection Générale des Affaires Administratives du Ministère soit par la Direction des Ressources Humaines et de la Formation des Cadres et ce, avant la fin du mois de février 2017.

Mesure n°6 : Etudier la possibilité de faire appel aux enseignants ayant changé de cadre et ce, même à titre temporaire, dans la limite de ce qui est permis par la loi et compte tenu des

compétences et qualifications dont ces enseignants avaient fait preuve dans le domaine de l'enseignement.

2. A moyen terme :

Mesure n°1 : Prévoir, au niveau du projet de loi portant nouveau statut particulier des fonctionnaires du ministère de l'éducation nationale, qu'un membre du corps enseignant ne saurait être chargé d'une fonction autre que l'enseignement.

Mesure n°2 : Améliorer le système d'information de la gestion des ressources humaines (MASIRH) pour qu'il puisse permettre de consolider les données relatives aux différents niveaux (central, régional, provincial), voire les différents établissements scolaires et ce, en vue d'uniformiser les modèles de décisions et d'émettre des documents administratifs du niveau de crédibilité juridique requis, notamment, les états des services accomplis, les attestations de travail…. et ce, en application des dispositions de l'arrêté du ministre de l'éducation nationale et de la formation professionnelle n°781.16 en date du 11/02/2016 portant délégation de certains pouvoirs aux académies régionales de l'éducation et de la formation.

Mesure n°3 : Organiser les mouvements selon une nouvelle vision qui soit basée sur une bonne identification des besoins effectifs en cadres d'enseignement et en cadres administratifs et qui permette, par conséquent, d'assurer une gestion optimale des excédents.

Mesure n°4 : Maîtriser la situation des ressources humaines en revoyant la manière dont sont gérées les cas de la retraite proportionnelle, de la mise en disponibilité, du détachement et de la mise à la disposition.

Par ailleurs, il y a lieu de signaler, Monsieur le Premier Président de la Cour des comptes, que ce ministère avait déjà pris, dans le cadre de la gestion de cette opération de changement de cadre, un certain nombre de mesures visant à concrétiser les enseignements tirés de ce qui a résulté de l'application des dispositions de l'article 109 du statut particulier des fonctionnaires du ministère de l'Education Nationale. Il s'agit, en effet, des mesures suivantes :

- Inciter les Académies Régionales de l'Éducation et de la Formation (AREF) et les Directions Provinciales (DP) à cesser de charger des cadres du corps enseignant de fonctions autres que celles de l'enseignement et ce, par lettre numéro 4996 en date du 24 décembre 2012, (ci-joint copie de la lettre)[1] ;
- Saisir les AREF, par lettre numéro 90/14 en date du 26 mai 2014, pour les inviter à procéder au redéploiement des bénéficiaires du changement de cadre, en application de l'article 109 précité et ce, afin de répondre aux besoins, en terme quantitatif et qualitatif, en compétences requises, tout en veillant à une répartition équilibrée entre établissements d'enseignement et Directions Provinciales (ci-joint copie de la lettre)[2] ;
- Organiser, pour la première fois en 2013, plusieurs mouvements nationaux au profit des cadres administratifs et ce, selon des critères précis pour une exploitation optimale des ressources humaines.

[1] Le Ministre de l'éducation nationale et de la formation professionnelle a annexé, à sa réponse, la lettre ministerielle n°4996 du 24 décembre 2012 relative à l'affectation des enseignants à des tâches administratives.

[2] Le Ministre de l'éducation nationale et de la formation professionnelle a annexé, à sa réponse, la lettre ministerielle n° 90/14 du 26 mai 2014 relative aux cadres du corps enseignant bénéficiant des dispositions de l'article 109.

De surcroît, une Commission Centrale sera instituée pour l'accompagnement, le suivi et le contrôle du niveau d'observation des mesures prises en application des recommandations du référé de la Cour des comptes.

Il y a lieu, en fin, de réitérer la détermination du ministère à poursuivre ses efforts pour consolider les principes de transparence, d'intégrité et d'efficience et de rehausser la performance de son action administrative et ce, grâce à votre appui, à travers les conclusions auxquelles aboutissent les missions de contrôle et d'audit des performances que votre Institution effectue, en vertu de ses attributions, au niveau des différents services relavant de ce ministère.

Référé du Premier président relatif à l'exécution des dépenses par bons de commande

Dans le cadre de la vérification des comptes des trésoriers provinciaux, en application des dispositions de l'article 25 et suivant de la loi n° 62.99 formant code des juridictions financières, la Cour des comptes a relevé un certain nombre d'insuffisances qui entachent la procédure d'exécution des dépenses publiques par bons de commande et ce, aussi bien au niveau du choix des concurrents qu'au niveau des travaux, fournitures et services commandés.

1. Au niveau de la sélection des concurrents

Dans ce cadre, la Cour a constaté qu'il n'est pas fait appel à une concurrence réelle, et que, du moins dans la plupart des administrations publiques auditées, le cocontractant se charge lui-même de produire des « devis contradictoires de complaisance » édités aux noms d'autres entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires de services.

L'absence d'une véritable concurrence est imputable au caractère défaillant ou à l'absence d'un système de contrôle interne en matière d'exécution des dépenses publiques par bons de commande.

À cet égard, la Cour a fait état de l'absence d'un mécanisme à même de guider l'administration dans le choix des concurrents et de garantir un contrôle efficace de la réception et de la conformité des travaux, services ou fournitures aux spécifications techniques et aux quantités commandées.

Il a également été relevé que le recours à la concurrence, dans le cadre de la procédure d'exécution des dépenses publiques par voie de bons de commande, n'obéit pas toujours aux conditions et aux formalités requises à cet effet. De ce fait, de telles pratiques sont loin de garantir à l'Administration la possibilité de bénéficier de la qualité requise et à un coût raisonnable.

Par conséquent, la présentation de devis contradictoires, dans le cadre de la procédure des bons de commande, n'est, dans la plupart des cas, qu'une simple formalité ne pouvant garantir ni l'égalité des chances ni la mise en jeu d'une concurrence effective. De plus, il a été constaté que l'attribution des bons de commande est souvent limitée à un nombre restreint de fournisseurs, entrepreneurs ou prestataires de services, ce qui ne manque pas d'avoir des impacts négatifs en termes de qualité et d'économie des ressources.

Par ailleurs, il a été constaté que la majorité des services ordonnateurs ne fait appel à la procédure des bons de commande que pour régulariser des dépenses relatives aux travaux, services ou fournitures déjà acquis et réceptionnés en dehors de toute base contractuelle.

2. En ce qui concerne les clauses contractuelles des bons de commande

La Cour a relevé, dans ce cadre, l'inobservation des dispositions de l'article 88 du décret n° 2.12.349 relatif aux marchés publics. En effet, il a été fait état de l'absence d'un mécanisme à même de permettre de bien cerner et de mieux préciser les conditions de forme et de fond quant aux clauses et autres indications à intégrer dans un bon de commande, telles que la fixation des délais de réception. Il a également été constaté l'absence d'un système pouvant permettre de s'assurer que lesdites clauses et indications comportent bien les spécifications techniques requises par l'Administration et que les bons de commande offrent toutes les garanties nécessaires à la protection des droits et intérêts de l'organisme public au cas où les autres parties failliraient à leurs engagements contractuels.

3. En ce qui concerne le fractionnement des dépenses par le recours aux bons de commande

La Cour a également relevé la récurrence d'une pratique illégale, à savoir le fractionnement des dépenses afin d'épargner la procédure d'appel d'offres au profit de celle des bons de commande et ce, parfois, en l'absence des conditions ouvrant la possibilité de recours à cette dernière procédure.

Cette pratique constitue, en fait, un détournement des procédures réglementaires en vigueur dans le domaine des marchés publics et comporte des risques dont la possibilité d'actes incriminés par la loi. Elle est également de nature à compromettre les principes de transparence, de la concurrence et d'égalité d'accès à la commande publique.

De ce fait, et pour prévenir de telles pratiques, leur répétition ou leur aggravation au niveau des services ordonnateurs, il convient de revoir le mode d'exécution des dépenses par voie de bons de commande, en veillant à assurer une concurrence réelle et ce, par la mise en place d'un système efficace de contrôle interne qui mette fin aux pratiques sus mentionnées et de dépasser les insuffisances qui compromettent le caractère régulier des opérations d'exécution de ces dépenses. Ceci passe inéluctablement par les actions suivantes :

- ***Veiller à l'application des règles de concurrence afin de garantir la régularité des opérations de dépenses par voie de bons de commande et ce, en écartant toute interprétation restrictive des dispositions réglementaires en vigueur en la matière. En effet, le recours à la concurrence, dans ce cadre, ne devrait pas être entendu comme simple possibilité et acte formel réduit à la consultation de trois (et uniquement trois) concurrents, mais plutôt comme condition nécessaire dans la procédure des bons de commande ;***
- ***Veiller à assurer davantage de rigueur et de transparence dans la formulation des clauses contractuelles relatives aux délais, aux quantités et à la qualité et ce, afin de protéger les intérêts de l'administration à l'égard des parties cocontractantes ;***
- ***Adopter des mécanismes à même de garantir la transparence dans la sélection des concurrents et la certification de la conformité des travaux, services et fournitures aux spécifications techniques et aux quantités commandées ;***
- ***Constituer une banque de données sur les prix qui soit régulièrement actualisée et à laquelle l'administration pourrait, à chaque fois, se référer, pour pouvoir s'assurer que les prix proposés restent raisonnables par rapport aux prix du marché.***

Réponse du Ministre de l'économie et des finances

(Texte intégral)

(…) Vous avez bien voulu me faire parvenir, au sujet des dépenses exécutées par bons de commande, un référé qui a soulevé les observations suivantes :

- L'absence de recours à une concurrence réelle pour la sélection des concurrents au niveau de la majorité des administrations publiques auditées dans le cadre de la vérification des comptes des trésoriers préfectoraux. Ceci a été imputé à l'absence ou aux insuffisances d'un système de contrôle interne à même d'assurer l'égalité des chances, la concurrence escomptée, le contrôle de la réalité des réceptions et la conformité des travaux, services et fournitures aux spécifications techniques et aux quantités commandées ;
- L'absence d'un mécanisme qui permette de cerner et de mieux préciser les conditions de fond pour les clauses et autres indications à porter sur les bons de commande dont, notamment, la fixation des délais de réception des travaux, services et fournitures, et de s'assurer que lesdites clauses traduisent bien les spécifications techniques requises par l'Administration ;
- Le fractionnement des dépenses par le recours aux bons de commande afin d'échapper à la procédure d'appel d'offres.

Afin d'éviter que ce genre de pratiques n'aient lieu, ne se répètent ou ne s'aggravent au niveau des différents services ordonnateurs, vous avez bien voulu émettre les recommandations ci-après :

- Dépasser l'interprétation restrictive des dispositions réglementaires en la matière et selon laquelle la production de trois devis contradictoires est beaucoup plus une possibilité qu'une obligation. Alors qu'il s'agit, en fait, d'une condition nécessaire dans la procédure de dépense par voie de bons de commande ;
- Assurer plus de rigueur dans la formulation des clauses contractuelles relatives aux délais, aux quantités et à la qualité des travaux, services et fournitures exécutés par bons de commande ;
- Adopter des mécanismes à même de garantir la transparence dans la sélection des concurrents et la certification de la conformité des travaux, services et fournitures aux spécifications techniques et aux quantités commandées.
- Constituer une banque de données sur les prix qui sera régulièrement actualisée.

En réponse à votre référé, et conscient de la nécessité d'améliorer et de perfectionner la procédure d'exécution des dépenses par voie de bons de commande, j'ai l'honneur de vous informer que le Ministère de l'Economie et des Finances a mis en place, en coordination avec ses différentes parties prenantes, des dispositions réglementaires et des mécanismes de gestion permettant d'éviter que les dysfonctionnements objet dudit référé n'aient encore lieu ou ne s'aggravent et ce, à travers les actions suivantes :

- **Mettre fin à la possibilité, pour les administrations, de désigner une personne, autre que l'ordonnateur ou le sous-ordonnateur, à l'effet de procéder à des achats par voie de bon de commande** et ce, dans l'objectif de lutter contre le recours abusif aux bons de commande, d'éviter le fractionnement des dépenses et, ainsi, de consacrer le recours à la procédure d'appel d'offres ;

- **Plafonner l'autorisation exceptionnelle des achats par BC à 500.000 DH TTC, sachant qu'auparavant, cette autorisation n'était conditionnée par aucun seuil** ;
- **Instaurer, depuis 2007, l'obligation d'inclure au niveau des bons de commande, les délais d'exécution des prestations et la date de leur réception, ainsi que les conditions de garantie y afférentes**, tout en intégrant ces mesures dans le dispositif de 2013 relatif aux marchés publics ;
- **Prévoir, au niveau du dispositif de 2013 relatif aux marchés publics, de coordonner les actes d'achat de fournitures de même nature dans le cadre de ce qu'on appelle « collectif d'achats »** et ce, afin d'inciter les acheteurs publics à recourir à la procédure d'appel d'offres au lieu de celle des bons de commande ;
- **Prévoir, au niveau du décret de 2013 relatif aux marches publics, les cas où l'ordonnateur ou le sous-ordonnateur jugerait qu'il n'était pas opportun de faire appel à la concurrence ou qu'il était impossible d'avoir trois devis contradictoires. Dans ces cas d'espèce, il y a lieu d'instaurer l'obligation, pour ces responsables, de produire une note justifiant l'inopportunité ou l'impossibilité de recourir à la concurrence**, sous penne de voir les bons de commande en question entachés d'irrégularité ;
- **Mettre le système de la « Gestion Intégrée des Dépenses » à la disposition des ordonnateurs et sous-ordonnateurs, en tant qu'outil informatique même de faciliter le suivi de l'exécution des prestations de même nature au titre de l'exercice budgétaire concerné et dans la limite des seuils prévus pour les bons de commande** et ce, afin d'éviter le fractionnement des dépenses.

En sus des mesures prises pour éviter les pratiques au niveau des services ordonnateurs, telles qu'elles ont été soulevées par le référé sus-indiqué, le Ministère de l'Economie et des Finances, en partenariat avec tous les acteurs dans le domaine des marchés publics, œuvre également, avec détermination, à consolider et à généraliser certains mécanismes de nature à renforcer la concurrence et la transparence en matière d'achats par bons de commande. Il s'agit notamment de :

- **L'accélération du rythme de généralisation de l'outil dit « Enchères électroniques inversées » comme procédure d'achat pouvant garantir la transparence et l'égalité des chances pour tous les concurrents, tout en réduisant le coût des achats courants**, sachant qu'une fois généralisé, cet outil se substituera à la procédure des bons de commande avec toutes les insuffisances qu'elle comporte ;
- **L'incitation des ordonnateurs et sous-ordonnateurs à accéder à la « Base de données électroniques des entrepreneurs, fournisseurs et prestataires de services » et à en tirer profit. Cette base de données met à la disposition des acheteurs publics tous les renseignements sur les entrepreneurs, fournisseurs et prestataires de services afin d'affiner les spécifications techniques répondant le mieux aux besoins exprimés et, par conséquent, de procéder à une sélection plus rationnelle des candidats potentiels à l'exécution des commandes publiques par bons de commande**. Ceci permettra d'élargir l'éventail des choix et, in fine, de faire jouer une concurrence effective dans ce domaine ;
- **La prise en charge, par le ministère de l'économie et des finances, de la préparation d'une étude de faisabilité au sujet de la fixation des prix de référence des différentes prestations selon les régions**. Ceci constituera une base pour la préparation des marchés publics et des bons de commande et ce, dans la perspective de la constitution d'une base de données des prix de référence dans le cadre du programme P7 relatif aux commandes publiques qui fait partie de la stratégie nationale de la lutte contre la corruption.

Enfin, et compte tenu de ce qui précède, le ministère de l'économie et des finances ne ménage aucun effort pour la recherche des instruments à même de contribuer au respect des principes de la concurrence, de l'égalité d'accès aux commandes publiques en général et aux bons de commande en particulier.

Le ministère de l'économie et des finances reste à la disposition de la Cour des comptes pour concrétiser toute suggestion de nature à la régularité des opérations d'exécution des dépenses publiques et ce, pour la consécration des principes de la concurrence, de la transparence et de l'égalité d'accès aux commandes publiques.

Chapitre IV : Les missions de contrôle de la gestion et de l'emploi des fonds publics

Dans le cadre de ses compétences non juridictionnelles, la Cour des comptes a réalisé, au titre des années 2016 et 2017, 32 missions de contrôle de la gestion d'organismes relevant de sa compétence et de l'emploi des fonds publics reçus par les associations. Il s'agit des missions suivantes :

- Exécution du budget de l'Etat au titre de l'année 2016 ;
- Gestion du Crédit Agricole du Maroc ;
- Gestion du compte d'affectation spéciale intitulé « Fonds d'appui à la cohésion sociale » ;
- Gestion de la caisse marocaine des retraites ;
- Evaluation du système de promotion économique ;
- Evaluation du système de la fonction publique ;
- Gestion du contentieux des collectivités territoriales ;
- Gestion du ministère du tourisme ;
- Gestion des espaces d'acceuil industriels ;
- Evaluation des services publics en ligne orientés usagers ;
- Logement social : gestion des dispositifs 140.000DH et 250.000DH ;
- Gestion de la société nationale de commercialisation des semences (SONACOS) ;
- Gestion des aéroports par l'Office national des aéroports ;
- Gestion des services de logistique et du matériel relevant du ministère de l'équipement, du transport, de la logistique et de l'eau ;
- Gestion du centre hospitalier régional de Marrakech ;
- Gestion du centre hospitalier régional de Laayoune ;
- Gestion de l'hôpital Mohammed V de Tanger ;
- Gestion du centre hospitalier préfectoral de Skhirat Témara ;
- Gestion du centre hospitalier provincial de Berkane ;
- Gestion du centre hospitalier préfectoral de Meknès ;
- Gestion du centre hospitalier provincial d'El Jadida ;
- Evaluation de la formation initiale dispensée par les universités ;
- Evaluation de la formation continue dispensée par les universités ;
- Gestion de l'académie régionale de l'éducation et de la formation de la région du grand Casablanca ;
- Gestion de l'académie régionale de l'éducation et de la formation de la région de Laayoune Sakia Lhamra ;
- Gestion de l'académie régionale de l'éducation et de la formation de la région de l'Oriental ;

- Gestion de l'académie régionale de l'éducation et de la formation de la région de Béni Mellal Khénifra ;
- Evaluation des programmes d'offre culturelle destinée au marocains résidant à l'étranger ;
- Evaluation du programme de mise en place des centres culturels Dar Al Maghrib à l'étranger ;
- Evaluation de l'aide au secteur de la presse écrite ;
- Contrôle de l'emploi des fonds publics octroyés à l'association Hanane pour la protection des enfants handicapés à Tétouan ;
- Contrôle de l'emploi des fonds publics octroyés à la Fondation Tanger Méditerranée pour le développement humain.

Exécution du budget de l'Etat au titre de l'année 2016

La loi de finances pour l'année 2016 est la première adoptée sous l'égide de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances publiée le 18 Juin 2015.

Le budget adopté par le Parlement a prévu des ressources d'un total de 364,8 MMDH et des dépenses arrêtées à 388,9 MMDH.

En termes de réalisations, selon les données communiquées par le Ministère de l'économie et des finances, l'exécution du budget de l'année 2016 a dégagé un déficit de 40,6 MMDH, représentant 4,1 % du PIB contre 3,5 % prévus.

Les recettes ordinaires recouvrées ont totalisé 218,9 MMDH. Quant aux dépenses, elles se sont établies à 263,8 MMDH.

De l'examen de l'exécution du budget de l'exercice 2016, se dégagent les principaux constats suivants :

1. Eléments explicatifs du déficit budgétaire

Au niveau des réalisations, les recettes ordinaires ont été inférieures de 3,2 MMDH par rapport aux prévisions, s'expliquant essentiellement par les facteurs suivants :

- Les recettes fiscales réalisées ont été en dessous des prévisions d'un montant de 2,1 MMDH ;
- Les droits de douane ont dépassé les prévisions de 1,2 MMDH, performance imputée aux recettes réalisées suite aux opérations de contrôle et de redressement engagées par l'ADII ayant procuré au Trésor un montant supplémentaire de 2,8 MMDH ;
- Les recettes réalisées suite aux contrôles menés par la Direction générale des impôts ont totalisé 12 MMDH. Il en découle que les recettes réalisées suite aux actions de contrôle et de vérification s'élèvent à près de 15 MMDH, soit 7,9 % du total des recettes fiscales réalisées en 2016 ;
- Les remboursements et restitutions effectués ont totalisé 9,4 MMDH ;
- Les recettes non fiscales ont été en deçà des prévisions, écart dû essentiellement aux dons provenant de certains pays du Conseil de Coopération du Golfe qui ont atteint 7,2 MMDH, contre 13 MMDH inscrits au budget.

Concernant les dépenses ordinaires, elles ont été inférieures aux prévisions pour un montant total de 11,1 MMDH.

2. Nécessité d'améliorer la qualité des informations communiquées à l'occasion de la publication des résultats de l'exécution du budget

Le montant du déficit budgétaire, communiqué par le ministère de l'économie et des finances arrêté à 40,6 MMDH, n'intègre pas toutes les dettes de l'Etat se rapportant à l'année 2016, notamment celles dues aux entreprises en termes du crédit de TVA et d'IS.

Les recettes de TVA sont considérées comme définitivement acquises alors que le Trésor sera appelé à en restituer une partie aux entreprises créditrices. A titre d'illustration, le stock du crédit de TVA des entreprises et établissements publics a augmenté en 2016 de 1,3 MMDH pour atteindre un total cumulé de 28,6 MMDH.

En outre, les dettes de l'Etat vis-à-vis de certains EEP, autres que celles liées au crédit de TVA, totalisent à fin 2016 un montant de 5,5 MMDH. Ce chiffre concerne six grandes entreprises

publiques (OCP, ADM, ONEE, ONCF, ONDA et RAM). Ces dettes se rapportent au crédit d'IS, aux engagements pris par l'Etat dans le cadre des contrats-programmes et à des prestations à caractère commercial.

Par ailleurs, la présentation des réalisations budgétaires fait état des recettes fiscales en montants nets, après déduction des transferts faits aux collectivités territoriales sur le produit de la Taxe sur la valeur ajoutée, de l'Impôt sur les Sociétés et de l'Impôt sur le Revenu. Or, cette présentation ne permet pas de renseigner sur le niveau réel de la pression fiscale.

3. Imputation des dépenses de personnel sur plusieurs supports budgétaires

Les contributions de l'Etat en tant qu'employeur cotisant aux régimes de prévoyance et de couverture sociale ne sont pas intégrées dans les dépenses du personnel, ce qui ne permet pas d'appréhender le poids réel de ces charges ; Sachant que, les charges du personnel sont imputées sur les budgets des ministères, le chapitre charges communes et certains comptes spéciaux du Trésor.

A ces rubriques, il faudrait ajouter les charges de personnel des établissements publics à caractère administratif dépendant des subventions de l'Etat.

Par conséquent, pour pouvoir appréhender le poids réel de la masse salariale sur le budget de l'Etat, un retraitement de certaines données et la communication d'informations complémentaires s'avèrent nécessaire.

En effet, limité aux charges inscrites au titre fonctionnement du budget général de l'Etat, le total des dépenses du personnel de 104,3 MMDH représente 56 % du budget de fonctionnement et 11 % du PIB. Or, après retraitement des charges de personnel, en y ajoutant les contributions de l'Etat aux régimes de retraite et aux mutuelles et les subventions de fonctionnement allouées aux établissements publics administratifs, destinées à couvrir les salaires de leurs agents et salariés, le poids de ces dépenses enregistre des niveaux bien supérieurs. Il culmine à 64,3 % du budget de fonctionnement et 12,7 % du PIB.

4. Dépenses d'investissement

L'effort d'investissement consenti au niveau de la loi de finances est porté principalement par le budget général de l'Etat, les comptes spéciaux du Trésor et accessoirement les SEGMA. Au niveau du budget général, les crédits d'investissement sont imputés aux budgets des ministères et au chapitre charges communes - investissement.

La classification budgétaire de certaines dépenses comme faisant partie des dépenses d'investissement, telles que les acquisitions liées au fonctionnement normal des services de l'Administration, amplifie les réalisations en la matière d'autant plus que ces dépenses ne contribuent pas nécessairement à la formation brute du capital fixe.

Par ailleurs, la répartition des dépenses d'investissement entre différents supports budgétaires risque de disperser l'effort de l'Etat en matière d'investissement. En effet, des opérations de même nature ou de nature proche sont imputées indifféremment sur différents supports budgétaires (chapitre "investissement" des ministères, chapitre "charges commues-investissement", comptes spéciaux du Trésor et accessoirement les Services de l'Etat gérés de manière autonome).

L'imputation d'une partie importante des dépenses d'investissement sur le chapitre des charges communes, au lieu de transiter par les budgets des ministères sectoriels concernés, risque de compromettre toute évaluation de l'effort consenti par les différents intervenants dans l'action publique pour la réalisation de leurs politiques sectorielles. Cette situation pourrait même limiter le pouvoir d'impulsion de certains ministères sectoriels, voire nuire à l'efficacité et au rythme d'exécution de certains projets. Ceci est surtout valable pour les transferts consentis aux entreprises et établissements publics au titre des augmentations de capital, des subventions d'investissement ou d'engagements pris dans le cadre de contrats-programmes.

Il y a aussi la difficulté d'apprécier l'effort d'investissement porté par les comptes spéciaux du Trésor, sachant que, malgré les efforts consentis par le ministère de l'économie et des finances, plusieurs Comptes spéciaux continuent de supporter des dépenses pouvant être commodément imputées aux budgets des ministères concernés.

En outre, le budget d'investissement reste marqué par l'importance des reports de crédits d'un exercice à l'autre et par le taux d'exécution qui reste à améliorer.

5. Comptes spéciaux du Trésor

Les comptes spéciaux du Trésor sont une composante du budget de l'Etat contribuant à la mise en œuvre des orientations du Gouvernement. Ils représentent plus de 20 % du total du budget. La Loi organique relative à la loi de finances les définit comme des supports budgétaires dédiés à des opérations spécifiques ne pouvant, de par leur nature, être incluses dans le budget général de l'Etat, ou à assurer la continuité de certaines actions d'une année à l'autre ou encore pour garder la traçabilité des opérations s'étalant sur plusieurs exercices.

La Loi organique relative à la loi de finances a introduit de nouvelles règles de gestion dans l'optique de mieux définir le champ d'intervention des Comptes spéciaux du Trésor afin de rationaliser leur mode de gestion en tant que leviers de mise en œuvre de certains programmes et actions de développement économique et social.

Néanmoins, les raisons motivant la conservation de certains CST et leur individualisation ne sont plus en phase avec les nouvelles règles de la Loi organique relative à la loi de finances.

De même, il se révèle que certains Comptes spéciaux du Trésor prennent en charge des opérations ordinaires ne revêtant pas de caractère particulier tant au niveau des dépenses de fonctionnement que d'investissement. Aussi, prennent-ils en charge une partie des dépenses liées aux attributions propres des ministères concernés ainsi que des dépenses récurrentes relatives à certaines catégories du personnel statutaire (primes, gratifications, indemnités ...), alors que ces charges peuvent être naturellement intégrées au budget général.

Enfin, certains CST affichent de manière structurelle des soldes positifs importants, ce qui nécessiterait un examen de l'adéquation entre leurs recettes et leurs besoins réels. A fin 2016, le solde de l'exercice s'est élevé à 4,3 MMDH, et le solde cumulé reportable a totalisé 122,7 MMDH.

6. SEGMA

Selon la Loi organique relative à la loi de finances, pour tout SEGMA créé à partir du 1er janvier 2016, Les ressources propres doivent représenter, à compter de la 3ème année budgétaire suivant la création desdits services, au moins trente pour cent (30%) de l'ensemble de leurs ressources autorisées au titre de la loi de finances de ladite année.

La principale raison motivant la création des SEGMA est souvent l'individualisation d'activités de prestations des services donnant lieu à rémunération. Or, malgré le potentiel important de recouvrement de recettes additionnelles existant dans certains secteurs, notamment la santé, l'équilibre de ces services ne peut être assuré sans le concours substantiel du budget de l'Etat.

D'où la nécessité de déployer un effort supplémentaire en matière de recouvrement pour ériger les SEGMA en véritables leviers d'amélioration des services publics bénéficiant de ce statut.

7. Situation de la dette

L'encours de la dette du Trésor à fin 2016 a continué sa progression en passant de 629 MMDH à fin 2015 à 657 MMDH à fin 2016, enregistrant ainsi une augmentation de 28 MMDH, soit une variation de 4,5 %.

L'essentiel de cette augmentation a été souscrit au niveau du marché intérieur avec plus de 26 MMDH, en progression de 5,4 % contre une évolution relativement limitée de la dette extérieure de l'ordre de 2 MMDH, soit 1,4 %.

Il est à signaler qu'une partie non négligeable de la dette contractée sur le marché intérieur, totalisant 153,4 MMDH, est détenue par les régimes de retraite de base (Caisse marocaine des retraites : 61,4 MMDH, Caisse nationale de sécurité sociale : 26,3 MMDH, Régime collectif d'allocation de retraite : 52,5 MMDH et Caisse nationale de retraites et d'assurances : 13,2 MMDH).

Par rapport au Produit intérieur brut, le taux d'endettement du Trésor ressort à 64,7 % contre 63,7 % à fin 2015.

Le montant global du service de la dette a atteint en 2016 près de 129 MMDH, contre 143 MMDH en 2015, soit une réduction de près de 10 % se traduisant par une amélioration de son taux par rapport au PIB qui a baissé de 14,6 % en 2015 à 12,7 % en 2016. Cette variation est due principalement à la diminution des remboursements du principal de la dette tandis que les charges d'intérêt sont restées quasi-stables, ce qui a permis une diminution relative de leur part par rapport aux recettes ordinaires en se situant à 12,7 % en 2016, contre 13,3 % en 2015.

Quant aux conditions de financement du Trésor, le taux d'intérêt moyen pondéré à l'émission a connu une amélioration significative se situant à 2,8 % en 2016 contre 3,1 % en 2015. Et, le taux moyen de la dette a été ramené à 4,1 %.

De son côté, la durée de vie moyenne de la dette du Trésor a enregistré une amélioration de près de trois mois passant de 6 ans et 10 mois à 7 ans. Cet allongement est attribué essentiellement à la durée de vie moyenne de la dette intérieure.

En plus de la dette du Trésor, celle des autres entités publiques, comprenant la dette extérieure et la dette intérieure garantie des EEP et des collectivités territoriales, a continué sur la même tendance haussière en passant de 182 MMDH en 2015 à 193 MMDH en 2016, soit une augmentation de 6 %. Par rapport au PIB, l'encours de cette dette s'est établi à 19 %.

8. Recommandations :

La Cour des comptes recommande au Ministère de l'économie et des finances ce qui suit :

- ***Améliorer ses communications se rapportant aux finances publiques, en publiant les informations complémentaires permettant de mieux cerner la situation réelle des comptes publics en termes de recettes, de dépenses et d'engagements ;***
  Dans ce sens, il convient de faire ressortir au niveau des ressources, les recettes fiscales brutes et les données sur les restes à recouvrer, et au niveau des dépenses, la part des recettes fiscales transférée aux collectivités territoriales, les dépenses exceptionnelles et les arriérés de paiement ;
  Ces informations sont de nature à contribuer à améliorer la lisibilité des informations afférentes aux finances publiques ;
- ***Intégrer dans les états d'exécution du budget et dans les rapports qui l'accompagnent, toutes les dépenses se rapportant aux charges de personnel, notamment les cotisations patronales aux régimes de retraite et de prévoyance sociale, le reste des dépenses du personnel transitant par les CST et les SEGMA ainsi que les dépenses du personnel des établissements publics administratifs couvertes par les subventions de l'Etat ;***
- ***Examiner le fonctionnement des Comptes spéciaux du Trésor afin d'éliminer les chevauchements entre ces comptes d'une part, et avec le budget général de l'Etat d'autre part. Et, n'y imputer que les opérations répondant aux conditions prévues par la Loi organique relative à la loi de finances ;***
- ***Renforcer la gestion des Services d'Etat gérés de manière autonome dans les secteurs à fort potentiel notamment le secteur de la santé, en termes d'amélioration de la qualité des prestations fournies et de recouvrement des recettes ;***

- ***Œuvrer à appréhender, de manière exhaustive et consolidée, l'effort d'investissement consenti par l'Etat, indépendamment de son support budgétaire.***
- ***Trouver une solution définitive à la problématique d'accumulation du crédit de TVA au niveau des entreprises et des secteurs d'activité concernés ;***
- ***Rester vigilant quant à l'augmentation continue de la dette du Trésor et surveiller l'endettement des entreprises et établissements publics pour le maintenir dans des niveaux soutenables.***

I. Réponse du Ministre de l'économie et des finances

(Texte intégral)

1. Les éléments explicatifs du déficit budgétaire

De prime à bord, il y lieu de signaler que les données chiffrées ayant servi pour les différentes observations revêtent un caractère statistique et provisoire tant que la loi règlement de 2016, qui arrête les chiffres, n'est pas adoptée.

En ce qui concerne la baisse des recettes fiscales par rapport aux prévisions, il y a lieu de préciser que cette baisse concerne les recettes fiscales nettes des remboursements, dégrèvements et restitutions fiscaux.

En effet, du fait du comportement desdits remboursements (6,9 MMDH) par rapport aux prévisions initiales (5,2 MMDH), qui s'est traduit par une hausse de 1,7 MMDH, la baisse des recettes brutes revient seulement à près de 300 MDH.

A noter que le montant des remboursements, dégrèvements et restitutions fiscaux n'a affecté les recettes fiscales que de 6,9 MMDH, le reste étant imputé sur les comptes d'affectation spéciale retraçant les transferts au titre des parts d'impôts revenant aux collectivités territoriales.

2. La qualité des informations communiquées à l'occasion de la publication des résultats de l'exécution du budget

Les observations formulées sous ce titre se réfèrent aux règles d'enregistrement sur la base des droits constatés et ne tiennent pas compte des règles de comptabilité budgétaire adoptées par notre pays et qui sont encadrées par les dispositions de l'article 32 de la LOF qui stipule :

« Pour la comptabilité budgétaire :

- les recettes sont prises en compte au titre de l'année budgétaire au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public ;

- les dépenses sont prises en compte au titre de l'année budgétaire au cours de laquelle les ordonnances ou mandats sont visés par les comptables assignataires ; elles doivent être payées sur les crédits de ladite année, quelle que soit la date de la créance »

Autrement dit, nos statistiques des finances publiques se basent sur des états comptables qui ne reposent pas encore sur « les droits constatés » et ce, en ce qui concerne aussi bien les recettes que les dépenses.

Le fait que les créances des entreprises, au titre soit des crédits de TVA soit des autres opérations (ventes de biens ou de services), soient inscrites dans les comptabilités des entreprises n'engage en rien les finances de l'Etat tant que ces créances n'ont pas fait l'objet de la procédure d'exécution des dépenses de l'Etat (disponibilité des crédits, engagement, liquidation et ordonnancement).

La présentation des recettes sur une base nette des transferts fiscaux aux collectivités locales (TVA) et régions (IS et IR) est dictée par le besoin de comparaison avec les prévisions de la loi des finances où ces recettes fiscales sont décrites en net au niveau du budget général et où les transferts aux CL et régions sont retracés au niveau des comptes d'affectation spéciale concernés.

Ceci étant, l'évaluation de la pression fiscale ne se limite pas à l'intégration des transferts fiscaux aux collectivités territoriales, mais doit être plus large pour inclure également le produit de la fiscalité propre de ces collectivités et les recettes parafiscales.

4. Les dépenses d'investissement

Conformément aux dispositions de l'article 43 de la LOF qui stipule qu'« un chapitre des charges communes est ouvert aux titres I et II du budget général, pour la prise en charge des dépenses y afférentes et qui ne peuvent comprendre que les charges ne pouvant être imputées sur les budgets des départements ministériels ou institutions. », le Ministère de l'Economie et des Finances a entrepris, ces dernières années, un vaste chantier d'assainissement du chapitre d'investissement du budget des charges communes qui consiste à transférer plusieurs dépenses imputées sur ledit chapitre, aux budgets d'investissement des départements ministériels concernés. C'est ainsi qu'il a été procédé au transfert des versements au profit du Fonds pour le développement rural et des zones de montagne et de la Fondation Cheikh Khalifa, respectivement, au budget d'investissement du Ministère de l'Agriculture, de la Pêche Maritime, du Développement Rural et des Eaux et Forêts et de celui du Ministère de la Santé. De même, les dépenses afférentes à la réalisation de la voie express Tiznit Laayoune et du port de Tanger Med II (phase2) ont été transférées au budget d'investissement du Ministère chargé de l'Equipement, du Transport et de la logistique.

Il convient également de signaler que le chapitre d'investissement du budget des charges communes ne regroupe désormais que les dépenses relatives au financement des grands projets structurants en raison de leur caractère horizontal ainsi que celles afférentes à l'appui au financement des politiques publiques et des stratégies sectorielles dans le cadre de conventions ou de contrats programmes en vertu desquels le Ministère de l'Economie et des Finances s'est engagé à contribuer, telles que le financement du programme de développement spatial de la province d'Al Hoceima et du programme intégré de développement urbain de la ville de Rabat, la réalisation du Grand Théâtre de Rabat et de celui de Casablanca, l'aménagement du site de la lagune de Marchica, ainsi que les versements au profit de certains comptes spéciaux du Trésor comme le Fonds spécial relatif au produit des parts d'impôts affectées aux régions et le Fonds de soutien à l'Initiative nationale pour le développement humain.

Par ailleurs, il convient de noter que l'importance des reports de crédits est due en particulier à la faible capacité d'exécution et d'accompagnement de la part des ordonnateurs de l'effort d'investissement consenti par l'Etat au profit des différents départements ministériels.

Conscient de la nécessité de réduire le taux des crédits du report, une série de mesures a été pris par le gouvernement. Il s'agit principalement de l'annulation des crédits reportés qui n'ont pas fait l'objet d'ordonnancement visé pendant 5 ans puis 3 ans, le gel de 15 MMDH des crédits d'investissement ouverts au titre de l'année 2013 et la fixation du délai d'acceptation des propositions d'engagement des crédits d'investissement au titre de l'année budgétaire 2013 à la date du 31 octobre 2013

Ces efforts ont permis d'obtenir des résultats significatifs au niveau de la réduction des crédits de report passés de 21 MMDH en 2013 à 18,20 MMDH en 2014, et 17,29 MMDH en 2015 et 16,3 MMDH en 2016, puis à 15,3 MMDH en 2017.

Dans le cadre des exigences de la nouvelle loi organique de la loi de finances, les crédits de report devraient être limitée à 30% des crédits de paiement ouverts.

5. Les Comptes Spéciaux du Trésor

Concernant l'observation au sujet de la remise en cause des CST, il y a lieu de préciser que les comptes spéciaux du Trésor contribuent, en tant que composantes essentielles du budget de l'Etat, de façon de plus en plus marquée, dans la mise en œuvre des orientations du gouvernement tendant à garantir une utilisation rationnelle des crédits budgétaires affectés à ces comptes d'une part, et l'optimisation des dépenses programmés d'autres part et ce, à travers

la mise en œuvre progressive de la nouvelle approche de la gestion axée sur les résultats et la performance.

Ainsi, dans le cadre de la politique de rationalisation des CST, la loi organique n° 130.13 relative à la loi de finances a fixé de nouvelles règles relatives notamment à la création, la gestion et le domaine d'intervention de ces comptes qui sont considérés comme un levier incontournable de mise en œuvre des programmes et projets de développement.

C'est dans cette optique que la loi organique relative à la loi de finances susvisée a prévu que les ressources des comptes d'affectation spéciale provenant du produit des taxes et/ou des recettes qui leur sont affectées doivent représenter, à compter de la 3ème année budgétaire suivant la création desdits comptes, au moins quarante pour cent (40%) de l'ensemble de leurs ressources autorisées au titre de la loi de finances de ladite année. Cette condition s'applique aux comptes d'affectation spéciale créés à partir du 1er janvier 2016. Les comptes d'affectation spéciale qui ne répondent pas à cette condition doivent être supprimés par la loi de finances suivante.

En outre, la programmation des opérations des comptes spéciaux du Trésor qui sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que les opérations du budget général, obéit aux dispositions suivantes :

- Les soldes des comptes d'affectation spéciale et des comptes de dépenses sur dotation sont toujours créditeurs, aussi les recettes doivent être réalisées avant d'engager les dépenses ;
- Il est interdit d'imputer à un compte spécial du Trésor les dépenses résultant du paiement des traitements, salaires ou indemnités à des fonctionnaires et agents de l'Etat et des collectivités territoriales et au personnel des établissements et entreprises publics, Sauf dérogations prévues par une loi de finances ;
- Les comptes d'affectation spéciale qui n'ont pas donné lieu à des dépenses pendant trois années consécutives sont supprimés au terme de la troisième année par la loi de finances qui suit ;
- Aucun versement au profit d'un compte spécial du Trésor ou d'un service de l'Etat géré de manière autonome ne peut être effectué à partir d'un compte d'affectation spéciale.

Les opérations programmées dans le cadre des comptes d'affectation spéciale sont présentées aux commissions parlementaires concernées en accompagnement des projets de budgets des départements ministériels ou institutions auxquels ils se rattachent.

Enfin, il y a lieu de noter que le rapport relatif aux comptes spéciaux du trésor qui accompagne le projet de loi de finances chaque année, met en exergue, les opérations programmées et réalisées dans le cadre desdits comptes durant les trois derniers exercices budgétaires. Ainsi, la discussion du PLF au niveau du parlement, constitue une occasion privilégiée de s'enquérir des conditions de programmation et de gestion desdits comptes.

En ce qui concerne l'observation relative au solde des CST, il est à noter que, conformément à l'article 28 de la LOF, le solde de chaque compte spécial est reporté d'année en année. Les CAS et CDD sont toujours créditeurs. La constitution dudit solde résulte du fait que les dépenses desdits comptes ne peuvent être réalisées durant une seule année en raison de la nature des projets concernés tels que la réalisation et la maintenance des routes, la construction et l'équipement des établissements pénitenciers et la mise en place des infrastructures sportives...

Le cumul des soldes résulte également de la capacité de gestion de certains ordonnateurs et des contraintes pouvant entraver l'exécution des projets programmés dans le cadre des Comptes d'affectation spéciale.

Il convient de souligner que, conformément à l'article 28 précité, les opérations des comptes spéciaux du Trésor sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que les opérations du budget général, et que les soldes reportés font partie intégrante des recettes budgétaires.

Il convient également de noter que le montant de 122,7 milliards de dirhams qui représente le cumul des soldes des CST reporté des années antérieures, est constitué dans une partie des engagements pris dans le cadre des programmes d'emploi de ces comptes et dans une autre partie des engagements pris dans le cadre des conventions qui seront exécutées par étape et d'une manière progressive sur plusieurs années, et ce selon l'état d'avancement de la réalisation des projets programmés dans le cadre de ces conventions.

6. Situation de la dette

Il est important de signaler que les principaux investisseurs qui détiennent la dette intérieure émise sur le marché des adjudications sont les Organismes de Placement Collectif en Valeurs Mobilières (OPCM) avec une part qui s'établit, à fin 2016, à 35% suivis par les caisses de retraite et les sociétés d'assurance avec une part de 27% puis les banques avec 21%. Ceci dénote que la dette est détenue majoritairement par des investisseurs institutionnels, ce qui est très positif à plusieurs égards : (i) mobilisation de l'épargne et sa canalisation vers le financement de l'investissement, (ii) une source de financement stable pour le Trésor et (iii) investissement sécurisé et rendement garanti pour tous les investisseurs y compris les caisses de retraites. L'élément important à souligner également est la part détenue par les banques qui reste relativement limitée ce qui montre que le Trésor n'exerce pas d'effet d'éviction du secteur privé.

7. Recommandations de la Cour

Ces recommandations convergent parfaitement avec les mesures introduites dans le cadre de la loi organique relative à la loi de finances et qui visent à améliorer le cadre de gestion des finances des finances publiques, aux stades aussi bien de la programmation que de l'exécution et du contrôle. Certaines de ces recommandations sont déjà mise en œuvre, d'autres le seront progressivement selon le calendrier prévu par la loi organique susvisée.

Par ailleurs, des chantiers de réforme des statistiques des finances publiques sont ouverts par ce département dans la perspective d'améliorer leur qualité et leur conformité avec les normes internationales en la matière.

Il convient de noter également que les prévisions de la loi de finances sont basées sur un certain nombre d'hypothèses selon la conjoncture économique et financière existant lors de la préparation du projet de loi de finances de l'année. Cela dit, certains éléments de ces hypothèses peuvent subir de changements lors de l'exécution de la loi de finances, ce qui pourra expliquer les différences enregistrées entre prévisions et réalisations concernant notamment les recettes.

Concernant les recettes fiscales, il est à noter qu'elles sont effectivement présentées nettes des transferts aux collectivités territoriales et lesquels sont décrits au niveau des comptes spéciaux du Trésor concernés. Elles sont également nettes des remboursements, dégrèvements et restitutions.

Pour rappel, l'augmentation du stock de la dette est inéluctable au vu de l'existence d'un déficit budgétaire malgré la baisse de ce déficit durant ces dernières années ; le Maroc n'étant pas un pays riche en ressources naturelles et ses besoins de financement sont importants pour développer ses infrastructures de base, moderniser son économie, diversifier ses sources de croissance dans l'objectif de créer plus de richesse, d'accroitre les opportunités d'emploi et de réduire la pauvreté. Toutefois, ce qui est important à retenir c'est que l'endettement additionnel est destiné exclusivement au financement des dépenses d'investissement, règle d'or consacrée au niveau de la loi organique des finances et traduite au niveau des lois de finances depuis 2015.

Par ailleurs et malgré la hausse de l'encours de la dette, son rythme de progression a baissé de manière importante passant d'une moyenne annuelle de 10,6% entre 2010 et 2015 à 4,5% entre 2015 et 2016, soit le niveau le plus faible enregistré depuis 2009. De même, il est important de noter que le rythme de progression du taux d'endettement a été ramené de 3,9 points de PIB en moyenne annuelle entre 2009 et 2013 à 1 point de PIB entre 2013 et 2016 pour s'établir à 64,7% du PIB.

Gestion du Crédit Agricole du Maroc

La Caisse Nationale du Crédit agricole (CNCA) a été créée en 1961, sous forme d'établissement public placé sous la tutelle du Ministère de l'agriculture. Elle a été autorisée en 1987 à assurer les missions d'une banque universelle ouverte à de nouveaux secteurs économiques et a été soumise depuis 1993 au contrôle de Bank Al Maghrib institué par la loi bancaire de 1993.

En 2004, la CNCA a connu une évolution institutionnelle à travers sa transformation en Société Anonyme à directoire et à Conseil de Surveillance dénommée "Crédit Agricole du Maroc" (CAM), conformément à la loi n° 15-99 du 11 novembre 2003 portant réforme du Crédit agricole. Ainsi, les missions de ce dernier répondent à une double exigence :

- D'une part, la loi n° 15-99 du 11 novembre 2003 portant réforme du Crédit agricole du Maroc, a consacré sa mission principale dans le "financement de l'agriculture et des activités concernant le développement économique et social du monde rural".
  Le CAM assure également " pour le compte de l'Etat et conformément aux décisions du gouvernement, les missions de service public par la mise en œuvre des conventions ...".
- D'autre part, l'exigence figurant dans ses statuts, selon lesquels le CAM "est un établissement de crédit qui peut effectuer à titre de profession habituelle toutes les opérations susceptibles d'être pratiquées par les banques".

Le CAM est soumis depuis juillet 2007 à la réglementation bancaire notamment en matière de supervision et de réglementation prudentielle.

Cette double exigence confère certes au CAM une spécificité par rapport aux autres banques, mais ne le dispense pas de se conformer aux règles prudentielles. CAM assume sa mission de service public tout en observant les impératifs d'une banque universelle.

Afin d'apprécier ses performances, la mission de la Cour des comptes a procédé, en premier lieu, à une évaluation globale de la situation financière du CAM et, en second lieu, à l'examen de la contribution de la banque au financement et au soutien du secteur agricole. Cette mission concerne uniquement CAM S.A. Elle n'inclut par les filiales, en l'occurrence Tamwil El Fellah (TEF) et la fondation Ardi. Ce contrôle a porté sur la période s'étalant de 2009 à 2015.

I. Observations et recommandations de la Cour des comptes

La mission de contrôle de la gestion du CAM a permis de relever les observations portant sur les deux axes suivants :

A. Diagnostic de la situation du CAM

Le présent diagnostic traite notamment des aspects suivants :

- Impact bilanciel des choix stratégiques de ces dernières années notamment en matière de liquidité, de solvabilité, de risque de crédit et de risque marché tout en procédant à une analyse des composantes du bilan ;
- Analyse de l'exploitation, des résultats, de la rentabilité et de la productivité.

1. Risques bilanciels

L'impact des risques bilanciels sur les banques a été confirmé par les récentes crises financières internationales. Cette source de vulnérabilité a poussé BAM à resserrer régulièrement les règles prudentielles et amener les banques à une mise à niveau continue de leurs dispositifs de gestion des risques. Dans ce cadre, le CAM a engagé des changements des outils de gestion de son exposition auxdits risques.

➢ Evolution positive mais perfectible de la performance du CAM

A la veille de sa transformation en société anonyme, CAM enregistrait une nette dégradation de sa situation financière. Les états financiers de la banque à fin 2003 présentaient des fonds propres négatifs de -5,3 MM DH, un Produit Net Bancaire de 0,86 MM DH et un taux de créances en souffrance de 40%.

Afin de remédier à cette situation, le CAM a mis en place trois plans d'entreprise : un premier plan intitulé CAP 2008 pour la période 2005-2008, un deuxième dénommé GCAM 2013 portant sur la période 2009-2013 et un troisième pour la période 2014-2016 appelé CAP 2016.

Au terme de ces plans, une évolution positive, mais perfectible, des résultats financiers du CAM a été enregistrée. A titre illustratif, les fonds propres réglementaires de la banque sont passés de -5,3 MM DH en 2003 à 8 MM DH en 2016. Il en est de même pour l'encours des crédits qui a progressé durant la même période en passant de 14 MM DH en 2003 à 66 MM DH en 2016, les dépôts ont, à leur tour, connu une progression en passant de 18 MM DH à 72 MM DH, et le PNB de la banque est passé de 800 M DH en 2003 à 3,45 MM DH en 2016.

Néanmoins, ces réalisations n'ont pas évolué conformément aux prévisions des différents plans stratégiques. Le CAM affiche souvent, à l'occasion de chacun de ses plans, des objectifs internes qui ne sont pas suffisamment en phase par rapport à la situation, au secteur et à son potentiel, notamment en matière de rentabilité, d'activité et d'indicateurs financiers et prudentiels.

➢ Evolution contrastée des dépôts et des engagements

Les difficultés rencontrées dans l'atteinte de certains objectifs stratégiques, notamment en matière de collecte des dépôts, ont entravé la réalisation d'une croissance équilibrée contribuant ainsi à la montée des risques bancaires et au renforcement des pressions sur la rentabilité.

La maîtrise de la montée desdits risques bancaires (Risque de solvabilité, Risque de liquidité, Risque de marché et Risque de crédit) s'est fréquemment traduite par un impact sur les résultats. Cet impact a été davantage renforcé par la composition du portefeuille bilanciel (Actif et Passif) du CAM, qui, jumelée à un contexte sectoriel peu favorable, entraine l'amenuisement des marges opérationnelles de la banque. L'évolution de ces indicateurs se présente comme suit :

En MDH	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Fonds propres prudentiels	2 886	4 379	4 789	6 200	6 900	7 295	7 807	8 045
Actifs pondérés de risque	37 407	49 471	51 633	56 363	59 614	63 546	63 617	66 602
Tier-one		5,75%	6,31%	7,83%	8,10%	9,15%	9,25%	9,10%
Ratio de solvabilité	7,7%	8,9%	9,3%	11,1%	11,6%	11,6%	12,3%	12,1%
Ratio de liquidité	102,8%	95,6%	70,8%	81,4%	84,0%	91,0%	-	-
Ratio de liquidité à court terme		-	-	-	59%	97%	126%	104%

- **Tier-one : Ratio des fonds propres de base rapporté aux risques pondérés. Il doit être d'au moins 8% pour chaque établissement de crédit, sur base individuelle et consolidée.**
- **Ratio de solvabilité : La solvabilité d'une banque est mesurée par un coefficient minimum à observer entre d'une part, le total de ses fonds propres (de catégorie 1 et 2) et d'autre part, le total de ses risques de crédit et de marché pondérés. Il doit être d'au moins 12%.**
- **Ratio de liquidité : Coefficient minimum de 100% que les banques sont tenues de respecter de façon permanente un entre leurs éléments d'actif disponibles et réalisables à court terme et leurs exigibilités à vue et à court terme.**
- **Ratio de liquidité à court terme : Ratio qui vise à permettre aux banques de résister à des crises de liquidité aiguës. Les réserves de liquidité doivent être supérieures aux fuites de liquidité.**

➢ Situation du CAM demeure relativement tendue en termes de liquidité

L'une des principales origines de l'exposition du CAM au risque de liquidité est l'inadéquation entre l'évolution des dépôts de la clientèle et celle des engagements. En effet, les dépôts enregistrent, durant les dernières années, un taux de croissance annuel moyen de 3,5% contre un taux de croissance annuel moyen de 6,5% pour les engagements.

Ce n'est qu'à fin 2015 que le CAM a respecté l'exigence prudentielle imposée par BAM en matière de liquidité, en partie par la concrétisation d'opérations de fonds propres de premier et de deuxième niveau (*Ratio de liquidité de 100% et LCR de 113%).*

La gestion par le CAM de sa situation, tendue en termes de liquidité, a entraîné la concentration des dépôts sur un nombre réduit de déposants, un surcoût lié au recours aux opérations de marché (notamment les opérations de titrisation des immobilisations) et aux ressources rémunérées de la clientèle et enfin au non-respect de certaines dispositions réglementaires en matière de collecte des dépôts.

➢ Fortes tensions sur les ratios de solvabilité

La forte croissance des crédits durant les dernières années, jumelée à l'impact modéré des résultats du CAM dans la consolidation des fonds propres ont généré de fortes tensions sur ses ratios de solvabilité. A l'issue de diverses opérations de renforcement des fonds propres, le CAM est parvenu au respect du ratio de solvabilité avec 12,3% en 2015. A son tour, l'exigence relative au ratio *Tier-one* a été atteinte en 2014 (9,15%).

La situation du CAM en matière de solvabilité a été redressée, entre autres, par une opération de réévaluation comptable des immobilisations qui a permis de dégager un écart de réévaluation de l'ordre de 409 MDH. Néanmoins, l'opération de réévaluation réalisée n'a pas été faite conformément dispositions légales et réglementaires en vigueur (notamment la loi comptable n° 9-88, le Code Général de Normalisation Comptable, la loi de finances n° 26-99 pour l'année budgétaire 1999-2000 et le Plan Comptable des Etablissements de Crédits). En effet, elle n'a concerné que six immobilisations bien que les textes réglementaires qui régissent ce genre d'opérations stipulent qu'elles doivent être généralisées à l'ensemble des immobilisations.

➢ Créances en souffrance quasi-stables

Les créances en souffrance du CAM sont restées quasi-stables en valeurs absolues entre 2010 et 2014. Une hausse a été constatée à partir de 2015 pour des considérations conjoncturelles et en raison des créances en souffrance issues du dossier de la SAMIR :

En MDH	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total créances brutes sur la clientèle	47 490	50 678	54 357	56 809	60 056	63 795	66 224	69 531
Créances en souffrance brutes sur la clientèle (CES)	5 178	4 869	4 451	4 601	4 505	4 832	5 598	5 957
Taux de CES	10,9%	9,6%	8,2%	8,1%	7,5%	7,6%	8,45%	8,6%
Coût du Risque	659	680	720	669	698	604	1 056	1 048

➢ Certaines créances en souffrance ne sont pas déclassées au regard des règles prescrites par la Banque centrale

Les créances répondant aux critères de déclassement en créances pré-douteuses et douteuses ainsi que celles compromises ne sont pas systématiquement classées dans les catégories y afférentes.

Par conséquent, certaines créances en souffrance ne sont pas suffisamment provisionnées conformément aux exigences réglementaires, notamment celles de la circulaire de Bank Al

Maghrib n°19/G/2002 du 23 décembre 2002 relative à "la classification des créances et à leur couverture par les provisions". Les estimations faites par la Cour des Comptes en matière de sous-provisionnement, à fin 2015, s'élèvent à 545 MDH pour les créances compromises sur la base d'un taux de provisionnement de 50%, 146 MDH pour les créances douteuses sur la base d'un taux de provisionnement de 25% et 46 MDH pour les créances pré-douteuses sur la base d'un taux de provisionnement de 10%. A ce titre, le CAM confirme retenir une démarche basée sur une appréciation différenciée entre la situation économique du client et le respect des règles, étant donné qu'elle opère dans un secteur social (agriculture).

Par ailleurs, la vérification de certains dossiers physiques a également montré que les exigences de ladite circulaire ne sont pas parfois respectées en matière de dotation constituée et d'application des décotes aux garanties hypothécaires et le réajustement, en conséquence, des provisions constituées. Le montant total de sous-provisionnement estimé, en la matière, lors de la mission de la Cour s'élève à 100 MDH.

➢ Risque marché élevé notamment sur des fonds à forte sensibilité

Les coûts associés à la gestion des risques de liquidité et de solvabilité induits par les déséquilibres bilanciels ont été compensés par des opérations de marché. Il s'agit en l'occurrence d'opérations de placement en OPCVM moyennant des anticipations risquées sur les taux, ou encore d'augmentation des volumes réalisées au titre des contrats de change à terme s'accompagnant d'une augmentation des expositions aux variations des taux de change.

L'engagement du CAM dans ce genre d'opérations est d'autant plus risqué qu'il se fait en l'absence de limites d'exposition par rapport aux fonds propres.

Ainsi, les placements en OPCVM ont sensiblement crû durant les dernières années pour atteindre 6,7 MMDH à fin 2014. Ces placements ont de surcroît été faits sur des fonds à très forte sensibilité.

2. Situation comptable et financière

➢ Structure de l'actif et du passif enjeu majeur pour la banque

L'évolution des principaux indicateurs est résumée par le tableau suivant :

En MDH	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dépôts de la clientèle	47 258	48 687	49 451	52 020	54 431	61 194	64 085	66 342
Créances sur la clientèle saines	42 312	45 810	49 906	52 208	55 552	58 962	60 664	63 573
Produit net bancaire(PNB)	2 119	2 271	2 462	2 658	2 845	2 960	3 066	3 450
Coefficient d'Exploitation CAM	50,1%	51,1%	51,2%	51,4%	51,4%	51,7%	53,0%	49,6%
Résultat Net	345	372	412	321	406	430	336	308

La structure de l'actif et du passif du CAM demeure perfectible. En effet, au niveau du passif, la Cour a relevé la rémunération de certains dépôts à vue à des coûts sensiblement élevés, notamment ceux des institutionnels publics et de certains clients professionnels et entreprises. En plus, la part des dépôts à vue par rapport aux dépôts de la clientèle reste faible vue que la clientèle du CAM, majoritairement issue du monde rural et péri-urbain, reste une population faiblement épargnante.

La structure de l'actif du CAM est, quant à elle, marquée par un taux d'impayés élevé au niveau des crédits amortissables et par le recours récurrent aux crédits de consolidation surtout pour

l'agriculture. Les taux d'intérêt appliqués aux crédits sont pratiqués en l'absence d'une politique formalisée conduisant parfois à l'application de taux réduits par rapport au coût de la ressource.

- **Les indicateurs d'activité et de productivité de la banque demeurent perfectibles**

Au niveau de l'activité, l'évolution du produit net bancaire (PNB) du CAM reste fortement corrélée à celle de la marge enregistrée au titre des intérêts. En effet, cette marge continue de représenter une part importante dans la formation des résultats. Le CAM se doit, notamment, de développer la part revenant à la marge sur commissions afin d'atténuer la dépendance par rapport à la marge sur intérêts.

Aussi, le poids des choix et du contexte est-il patent notamment au niveau du tassement tendanciel du PNB. Ce tassement est de surcroît non corrélé à l'évolution des charges générales d'exploitation et est insuffisamment redressé par une productivité et une diversification des métiers en cours de mise en place.

En effet, les charges générales d'exploitation enregistrent un rythme d'évolution plus rapide que celui du PNB entraînant un coefficient d'exploitation s'établissant à 52,9% en 2015 et 49,6% en 2016.

En plus, bien que disposant du 4ème plus important bilan du secteur bancaire et d'une position équivalente au niveau du volume des ressources et des engagements, le CAM ne se trouve pas dans une position confortable en termes de productivité du personnel et des agences. Ainsi, et à titre d'exemple, à fin 2014, le ratio Total Bilan / Effectif du CAM est de l'ordre de 21,98 et celui de l'effectif par agence est de l'ordre de 8.

En somme, la Cour des comptes recommande au CAM de :

- ***Redoubler d'effort en matière de collecte de dépôts à vue, notamment en milieu urbain, et limiter le poids des ressources rémunérées chères de la clientèle des institutionnels financiers et publics ;***
- ***Maîtriser le développement de ses engagements en fonction du niveau de ses fonds propres afin de maintenir sa solvabilité dans les limites réglementaires autorisées ;***
- ***Assurer un suivi visant le réajustement des provisions, conformément aux règles prudentielles de BAM, dans les catégories douteuses, pré-douteuses et compromises constituées en couverture des engagements en souffrance selon un échéancier clair et formalisé.***
- ***Encadrer les opérations de marché à haut risque dans des limites fixées en fonction des fonds propres. Ces limites doivent être déclinées par nature d'opérations et faire l'objet d'un suivi périodique par les instances décisionnelles.***

B. Contribution du CAM au financement et au soutien du secteur agricole

Le CAM a pour principale mission le financement du secteur agricole et des activités concernant le développement économique et social du monde rural. La réalisation de cette mission est fortement tributaire de la mission de service public notamment dans ses composantes d'aides de l'Etat ou d'autres incitations à l'investissement agricole.

Ainsi, dans le cadre de sa mission de service public, le CAM a accompagné les actions et aides de l'Etat pour la promotion et le développement agricole et du monde rural, à travers, entre autres, des opérations de bonification des taux d'intérêt appliqués à l'agriculture, d'allégement de l'endettement des petits agriculteurs, de consolidation et de rééchelonnement de créances.

Parallèlement, au titre de sa mission, le groupe CAM a contribué à l'accompagnement du financement du plan Maroc vert (PMV) qu'il a inscrit dans ses plans stratégiques GCAM 2013 et CAP 2016.

1. Soutien au financement du secteur agricole

En 2007, l'Etat a décidé de renforcer son appui au monde rural par le soutien aux charges de financement des activités agricoles, à travers la bonification des taux d'intérêt des crédits appliqués à l'agriculture. Le partenariat Etat-CAM conclu à ce titre portant sur "le soutien au financement du secteur agricole" a été signé le 21 janvier 2007. Son objet est la répartition de l'effort de la baisse des taux d'intérêt entre l'Etat et le CAM pour les crédits octroyés pendant la durée de la convention (du 21 janvier 2007 au 31 décembre 2011) comme suit :

	Baisse de taux (hors taxe)	
	Part du CAM	**Part de l'Etat**
Crédits à court terme	-2,5%	-2,5%
Crédits à moyen terme	-2,5%	-1%

La population cible est constituée des agriculteurs clients des Caisses locales et des Caisses régionales pour les nouveaux crédits de fonctionnement à l'agriculture et ceux d'équipement à moyen terme. Les charges incombant à l'Etat, dans le cadre de la convention précitée, ont été financées par le budget de l'Etat et plafonnées à 250 M DH. La situation des crédits octroyés, présentée par CAM à l'appui des appels de fonds correspondant à la contribution de l'Etat, se présente comme suit :

Année	Montant des crédits (situation des crédits)		Total	Différentiel d'intérêts TTC à la charge du CAM	Différentiel d'intérêts TTC à la charge de l'Etat
	CCT	CMLT			
2007	449 095 985	229 947 312	679 043 297	18 673 690	14 879 560
2008	1 246 522 700	1 917 339 576	3 163 862 277	87 006 212	50 728 595
2009	1 060 143 425	3 328 440 616	4 388 584 041	142 947 928	71 775 260
2010	1 021 871 559	4 130 855 653	5 152 727 213	150 779 470	77 023 035
2011	864 182 770	4 128 162 669	4 992 345 439	196 315 856	92 650 470

Source : CAM

Les modalités de mise en œuvre de cette convention ont suscité les observations suivantes :

- **Absence d'étude préalable à l'application et à la généralisation de la bonification**

L'application de la convention, n'a pas été précédée par une étude approfondie et dûment appuyée du portefeuille des créances du CAM qui aurait permis une différenciation dans les mesures d'allégement prévues, selon le risque crédit inhérent et propre à chaque dossier de crédit, les garanties produites, les régions, l'objet du prêt, sa durée …

En effet, la mise en œuvre de la convention a été généralisée à la quasi-totalité des crédits liés à l'agriculture aussi bien aux petits et qu'aux grands agriculteurs en appliquant le taux de 5% pour les crédits à court terme et 5,5% pour les crédits à moyen terme.

De même, la généralisation de l'application des taux de 5% et 5,5% n'a pas fait l'objet d'étude d'impact sur les performances du CAM ou sur la réalisation de ses objectifs.

➢ Non-respect de certaines clauses conventionnelles

La généralisation de la bonification des taux d'intérêt n'a pas permis de se conformer aux termes de la convention quant à l'objet des financements concernés par le soutien au financement, à la nature des crédits ainsi qu'à la population des agriculteurs ciblée. A ce titre, la Cour a relevé que :

- Les financements objet des crédits à taux bonifiés ne sont pas toujours liés à l'agriculture. En effet, des crédits à court, moyen et long termes hors agriculture dont des crédits à la promotion immobilière ont également bénéficié de la bonification (à des proportions limitées de moins de 1%), auxquels s'ajoutent des crédits à montant considérable imputés à l'agriculture au niveau du système d'information, présentant, en réalité, des objets de financement d'autres secteurs. Par conséquent, l'Etat aurait supporté le différentiel des taux d'intérêt qui leur sont appliqués.
- Bien que la convention se limite aux crédits à court et moyen termes, des crédits à long terme ont également bénéficié de la bonification des taux d'intérêt. Leur encours est de l'ordre de 653 M DH, soit 11% du portefeuille global bonifié.

➢ Risque de majoration de la part de l'Etat dans la bonification

Les situations d'appels de fonds de la contribution de l'Etat sont établies par le CAM et comprennent les caractéristiques des dossiers de crédits ayant bénéficié de la bonification des taux d'intérêt. Or, certains dossiers de crédits présentent des caractéristiques réelles de souscription différentes de celles ayant servi de base pour le calcul de la bonification notamment, en termes du montant du crédit, de sa nature, de sa durée et du taux d'intérêt appliqué. A titre illustratif :

- Concernant les discordances relatives aux taux appliqués aux crédits, il est constaté que :
    - 21% des crédits à 5% sur les situations d'appels de fonds sont, dans les faits, souscrits à des taux supérieurs à 5% ;
    - 26% des crédits à taux bonifiés de 5,5% sont octroyés à des taux inférieurs allant de 0 à 5,25%.
- Quant aux discordances liées à la durée des crédits, il en a résulté que des crédits souscrits à moyen terme ont bénéficié d'une bonification de taux à hauteur de 5% prévue pour les crédits à court terme au lieu de 3,5% destinée aux crédits moyen terme.

➢ Maintien de la bonification en dehors de tout cadre contractuel avec l'Etat

Bien que la convention ait pris fin au 31 décembre 2011, les crédits à l'agriculture sont en grande partie octroyés jusqu'à présent aux taux réduits de 5% et 5,5%. Le maintien de la bonification est considéré par le CAM comme incitation structurelle pour le développement de l'agriculture et l'accompagnement du PMV. La continuation de la mise en œuvre des taux objet de la bonification ainsi que le prolongement de la durée de son application, sont effectués sans signature d'avenant à la convention de 2007 ou d'une nouvelle convention entre l'Etat et le CAM.

2. Opération de réhabilitation financière des petits agriculteurs

Les principales composantes de l'opération de réhabilitation de 2011 sont l'allègement de l'endettement des petits agriculteurs (abandon partiel de créances) et le rééchelonnement et/ou réaménagement des créances pour réintégrer les petits agriculteurs dans le système de financement.

a. Allégement des dettes des petits agriculteurs

Le portefeuille des créances abandonnées s'élève à 766 M DH et a concerné 173.366 dossiers de crédits, répartis entre les crédits amortissables qui totalisant 722 MDH de créances abandonnées et les lignes de fonctionnement avec 44 MDH d'abandon.

- **Récurrence des mesures d'accompagnement des agriculteurs pour le même portefeuille**

La mise en œuvre de l'opération n'a pas permis de traitement différencié pour les prêts ayant bénéficié de mesures d'accompagnement précédentes initiées par l'Etat pour les mêmes objectifs de renforcement des capacités de financement des petits agriculteurs.

Ainsi, les crédits nouveaux (non consolidés) à l'origine des créances abandonnées sont, quasi-totalement, des prêts octroyés, entre 2007 et 2011, à des taux bonifiés au titre de la convention Etat-CAM portant sur le soutien au financement du secteur agricole.

Les crédits consolidés constituent, également, une part considérable des encours ayant bénéficié de l'abandon partiel de créances. Environ 30.700 dossiers pour un montant global de 240 MDH (soit 31% du coût de l'opération) ont déjà fait l'objet de mesures de réaménagement ou de rééchelonnement des modalités de règlement des échéances des emprunts y afférents.

- **Modalités de mise en œuvre de l'abandon partiel perfectibles**

Le traitement automatique de l'opération basé sur le critère de l'encours qui doit être inférieur à 100.000 DH à la date arrêtée du 31 mai 2011, a suscité des observations quant à son efficacité pour répondre au mieux aux objectifs assignés à l'opération ayant ciblé les petits agriculteurs aux fins de l'allègement de leur endettement. Par conséquent, la Cour a constaté que :

- Certains crédits octroyés à des secteurs autres que l'agriculture ont bénéficié d'abandon partiel (crédits à la consommation, crédits à l'immobilier ou encore des crédits à l'investissement). Ces crédits représentent 0,7% du montant total de l'abandon, soit un montant de 5,2 M DH dont la moitié est supportée par l'Etat ;
- Des prêts accordés à quelques mois de la date d'arrêté de l'encours (31 mai 2011), pour lesquels le montant d'abandon a intégralement porté sur le capital, ont bénéficié de cette opération. Pour seulement les prêts octroyés en 2011, ces cas ont concerné environ 1765 dossiers pour un montant d'abandon de plus de 20 M DH ;
- Certains dossiers ont été non éligibles à l'opération d'abandon puisqu'ils présentaient un nombre important d'impayés et devant, selon les règles du BAM, être classés compromis et provisionnés.

Pour les dossiers d'abandon sur comptes courants ordinaires, l'opération a concerné les comptes courants des agriculteurs débiteurs de moins de 100.000DH, sans prévoir de moyens de contrôle pour les clients ayant plusieurs comptes courants ouverts dans différentes agences. Les soldes des comptes de chèque ordinaires ont également été concernés par l'abandon (près de 2 M DH).

De même, il n'a pas été prévu de moyens pour pouvoir contrôler la condition relative à l'encours de la créance lorsque le client dispose simultanément d'un prêt amortissable et de compte courant pouvant être débiteur.

b. Rééchelonnement des créances des petits agriculteurs

Concernant l'opération de rééchelonnement généralisée aux petits et grands agriculteurs, le nombre de dossiers de crédits réhabilités se situe à 144.967 pour un encours global de 3,524 MM DH. Elle a concerné aussi bien les crédits amortissables que les crédits renouvelables. Elle a englobé, entre autres, 17.751 dossiers pour un encours de 419 M DH se rapportant à des créances restructurées, Ces créances, dont les provisions reprises sont estimées à 196 M DH, n'ont pas fait l'objet de suivi rapproché prévu par les règles du BAM, après leur restructuration (au vu de leur statut en contentieux avant l'opération de réhabilitation).

L'appréciation de l'atteinte de l'objectif assigné à l'opération de réhabilitation, notamment l'amélioration de la situation financière des agriculteurs, a montré que les résultats de l'opération de réhabilitation ont été peu probants et l'impact reste limité, en effet :

- **L'évolution de la structure du portefeuille des créances réhabilitées reste insignifiante**

L'importance des dossiers consolidés au sein du portefeuille réhabilité (38% de l'encours et 32% des dossiers), montre le caractère itératif des opérations de rééchelonnement (individuelle ou en masse), menées par le CAM, pour les mêmes dossiers.

Par ailleurs, la structure du portefeuille des créances réhabilitées en 2011 n'a pas évolué comparée à celles du 31 octobre 2015 (soit quatre ans plus tard). A la date du 31 octobre 2015, les taux de créances soldées et saines parmi le portefeuille réhabilité (38% de l'encours réhabilité) avoisinent les proportions des créances saines constatées avant l'opération de réhabilitation 2011 (soit 33% de l'encours réhabilité pour les crédits amortissables). Les créances à impayés se situent presque dans les mêmes proportions (65% de l'encours réhabilité) que celles constatées avant l'opération de réhabilitation 2011 (67%). En revanche, les impayés ont augmenté de 55% de l'encours arrêté au 31 mai 2011 (1,452 MM DH) à plus de 66% de l'encours arrêté au 31 octobre 2015 (1,727 MMDH).

- **La situation financière des bénéficiaires de la réhabilitation demeure tendue**

Au regard de la situation financière des bénéficiaires de la réhabilitation, l'effet des opérations de réhabilitation est limité et semble ne pas perdurer dans le temps. En effet, bien qu'une amélioration du solde moyen en 2015, passant de 4.180 DH à 5.870 DH, la part des clients agriculteurs possédant des dépôts ne s'est pas améliorée les années suivant l'opération de réhabilitation. Parallèlement, la part des clients à découvert se stabilise autour du même taux (87%) en notant l'augmentation du montant du découvert au fil des années. En effet, le montant de découvert moyen est passé de 700 DH en 2011 à presque 2.000 DH en 2014, avant de se situer à 1.580 DH après l'opération de réhabilitation opérée en 2015.

3. Accompagnement du financement du Plan Maroc Vert

Le CAM a signé deux conventions avec le Gouvernement au titre desquelles il s'est engagé à mobiliser respectivement 20 MM DH et 25 MM DH pour l'accompagnement du financement du PMV. A ce sujet, la Cour a soulevé les constats suivants :

- **Insuffisances au niveau de la planification de la mise en œuvre des conventions**

Concernant la première convention signée en 2008, la Cour a noté l'absence du plan d'action pour la mise en œuvre de ladite convention bien que cette dernière ait prévu une déclinaison régionale de l'enveloppe à mobiliser en fonction des programmes validés des directions provinciales de l'agriculture (DPA) et des Offices régionaux de mise en valeur agricole (ORMVA) et du business plan des structures du groupe CAM.

Pour la deuxième convention, signée en avril 2014, le CAM a adossé l'accompagnement du financement du PMV à son programme stratégique relatif au "Soutien à l'agriculture et l'agro-industrie". Néanmoins, la mise en œuvre dudit programme, et par conséquent de l'accompagnement du PMV n'a pas été réalisée, comme prévu par le plan stratégique 2014-2024, selon des plans opérationnels permettant de couvrir les régions, les filières de production, etc.

- **Objectifs de financement atteints mais manquant de précision**

L'engagement du CAM d'accompagner le financement du PMV a permis une production d'engagements de l'ordre de 36 MM DH entre 2009 et 2015 *(le rôle du CAM à ce titre est de financer la réalité économique issue de la dynamique du PMV et de sa déclinaison sur le terrain sans être un initiateur des projets d'investissement)*.

Cependant, la non affectation de certains dossiers de crédits aux produits et objets de financement corrects a eu pour effet l'intégration de certains dossiers de crédit non agricoles parmi les réalisations de la banque au titre de l'accompagnement du PMV et de la production au profit du secteur agricole ; ce qui impacte la ventilation des financements du CAM entre les secteurs agricoles et agro-business d'une part et les autres secteurs d'autre part.

La Cour des comptes recommande, au titre des opérations de mission de service public, d'instaurer et de développer la contractualisation des rapports avec l'Etat pour la mise en œuvre des opérations d'aide et de soutien, tout en distinguant entre les mesures de soutien structurelles et celles conjoncturelles destinées au monde rural et à l'agriculture, avec un meilleur ciblage à la fois des agriculteurs et des régions.

Aussi, des études d'impact et des évaluations desdites mesures et de leurs modalités de mise en œuvre devraient-elle être envisagées afin d'apprécier les résultats et l'impact sur la gestion des activités de la banque et sur ses performances.

Dans ce cadre, la Cour prend note de la régionalisation initiée par le CAM et dont les objectifs concernent notamment un meilleur ciblage pour le soutien et l'aide aux agriculteurs et un meilleur suivi des créances.

De plus, la Cour prend acte des avancées en matière de fiabilisation des données du système d'information, ce qui permettrait aux interventions du CAM et éventuellement aux contributions de l'Etat de gagner en précision et en pertinence.

II. Réponse du Président du directoire du Crédit Agricole du Maroc

(Texte réduit)

A. Diagnostic de la situation du CAM

1. Risques bilanciels

- **Evolution de la performance du CAM**

(…)

Au moment de la transformation juridique de la CNCA (ex OFS) qui est devenue le Crédit Agricole du Maroc S.A. en 2003, les fonds propres de la banque étaient négatifs -5,3 milliards de dirhams (en tenant compte des exigences de provision de la banque centrale), aujourd'hui ils sont à 9,9 milliards de dirhams soit une évolution spectaculaire de **15,3 milliards de dirhams**. Le PNB (Produit net Bancaire) est passé de 800 millions de dirhams à 3,45 milliards de dirhams (3,9 milliards de dirhams en incluant les filiales du CAM), la même ascension concerne aussi les dépôts clientèle, qui de 18 milliards de dirhams sont en fin 2017, à **76 milliards de dirhams**, et enfin, les crédits à la clientèle qui ont progressé de 14 milliards de dirhams pour un taux de créances en souffrance de 40%, à **70 milliards de dirhams** en 2017 pour un taux de créances en souffrance de 8%.

Ces prouesses ont été possibles grâce à des plans de restructuration puis de développement et de croissance ambitieux, qui nous ont permis de surmonter les différents tournants décisifs, de se reconstruire et de croître pour s'imposer aujourd'hui comme un des acteurs majeurs du paysage bancaire marocain. Ainsi, grâce à sa vision et sa stratégie, le CAM a pu se positionner en tant que 4ème banque de la place, le partenaire financier privilégié du plan Maroc Vert, et d'atteindre le nombre de deux millions de comptes, malgré l'impact considérable de sa mission de service public. De plus, il est important de souligner que les objectifs liés à la mission de service public sont fixés par le management de la banque dans le cadre d'une approche volontariste et ne font pas l'objet de contrat programme. Ainsi le CAM réalise sa mission de service public et l'assume pleinement comme indiqué dans le rapport de la cour des comptes, et cela sans contrepartie aucune, avec tout ce que cela implique. Dans le même temps le CAM veille à respecter la réglementation prudentielle.

D'une manière générale, nos plans stratégiques découlent d'une fixation interne d'objectifs, validés par le Conseil de Surveillance.

- **Evolution des ratios prudentiels**

Comme le montre le tableau de la cour des comptes repris ci-dessous, le CAM a réussi à être conforme à partir de 2015 avec tous les ratios règlementaires et prudentiels : le ratio de liquidité, le ratio tier-one et le ratio de solvabilité.

En MDH	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Fonds propres prudentiels (En MDH)	2 886	4 379	4 789	6 200	6 900	7 295	7 807	8 045
Actifs pondérés de risque (En MDH)	37 407	49 471	51 633	56 363	59 614	63 546	63 617	66 602
Tier one		5,75%	6,31%	7,83%	8,10%	9,15%	9,25%	9,10%
Ratio de solvabilité	7,7%	8,9%	9,3%	11,1%	11,6%	11,6%	12,3%	12,1%
Ratio de liquidité	102,8%	95,6%	70,8%	81,4%	84,0%	91,0%	-	-
Ratio de liquidité à court terme (LCR)		-	-	-	59%	97%	126%	104%

La banque a donc réussi, malgré les passifs anciens, le poids de la mission de service public, et sa spécificité rurale, à se hisser au niveau des autres banques de la place, même celles qui sont adossées à de grands groupes nationaux ou internationaux.

(…)

➢ Ratio de liquidité

(…)

Historiquement le Crédit Agricole n'a pas toujours eu des ressources clientèles comme aujourd'hui. En effet il faut souligner que la clientèle de la banque, essentiellement rurale, est faiblement épargnante comme en témoigne les statistiques de Bank Al Maghrib, sur la répartition géographique des dépôts.

(…)

Il faut aussi rappeler les points suivants :

- La période allant de 2010 à 2013 a été impactée par la crise économique internationale et ses effets sur l'économie nationale et l'ensemble du secteur bancaire marocain qui a connu un ralentissement de la collecte des dépôts.
- La forte croissance des emplois qui a créé une pression de nécessité de ressources.
- Dès que la banque atteint son objectif, la réglementation exige des ratios encore plus contraignants, comme ça été le cas pour le ratio de liquidité en 2013. En effet ce ratio de liquidité a changé pour devenir le LCR à cette date.

➢ Ratios de solvabilité

Comme cela été constaté par la cour des comptes, le CAM est, en effet parvenu au respect du ratio de solvabilité dès 2015 (12,3%), et au ratio Tier-one dès 2014 (9,15%). Toutefois pour accompagner son développement à venir, la question de l'augmentation de ses fonds propres doit effectivement être posée.

(…)

Pour permettre au Crédit Agricole de se développer davantage, d'augmenter sa capacité à prêter et donc son niveau général d'activité, mais aussi pour répondre aux exigences réglementaires à venir en matière de fonds propres, il est évident que ce sujet appelle une réflexion pour l'avenir, il faut renforcer davantage nos fonds propres. Nous nous référons à ce sujet aux projets de régionalisation et d'introduction en bourse qui a été remis à la mission et qui est en cours d'étude par les instances concernés (BAM, conseil de surveillance et ministères).

De même le principe d'une augmentation de capital courant 2018 a été acté par le conseil de surveillance du 21 Mars 2018.

- **Les créances en souffrance**

La stabilité des créances en souffrance indiquée par la cour des comptes, montre la bonne maitrise du coût du risque de la banque et le grand effort de suivi et d'assainissement des créances.

(…)

Cette performance est le fruit des efforts déployés en matière d'assainissement des engagements de la banque et de renforcement du dispositif de gestion du risque de crédit notamment à travers l'adoption d'une approche spécifique aux activités de la banque.

- **Le classement des créances**

Les dossiers des petits agriculteurs ne sont pas déclassés de manière mécanique, afin d'éviter leur faillite. La banque joue un rôle de tampon social et de stabilisation économique du monde rural, de ce fait elle doit au préalable épuiser toutes les mesures amiables et donner aux agriculteurs toutes les chances de se relever.

Le déclassement est conforme à la pratique de la place et à l'esprit de la réglementation qui tient compte des perspectives de redressement sachant qu'un déclassement intempestif peut condamner des entreprises à la faillite.

(…)

Parallèlement à cela, la banque est confortée dans sa démarche car elle a également des reprises latentes pour les dossiers CES ou radiés qui sont en cours de règlement. Nous estimons qu'à tout moment les reprises latentes sont de l'ordre d'environ 1 milliard de dirhams et couvrent donc largement les éventuels sous provisionnement. La banque fait donc preuve de discernement entre ses obligations réglementaires et sa mission de banque de développement.

- **Le risque marché**

Le CAM a rattrapé partiellement son retard sur les activités de marché, cette démarche est nécessaire dans un environnement de baisse sur les marges d'intérêts. Mais le portefeuille du CAM est très sécurisé, car il est constitué en grande partie de Bons de Trésor, soit directement soit indirectement (à travers les fonds dédiés).

Durant la période 2009-2015, l'activité marché du CAM était restreinte et orientée beaucoup plus vers l'intermédiation que vers la prise de position, les placements et la recherche de PNB.

Dans un marché où la marge d'intérêts est en baisse constante, les activités de marché et les commissions constituent un important relais de croissance du PNB pour toutes les banques.

(…)

2. Situation comptable et financière

- **Structure de l'actif et du passif**

(…)

La clientèle de la banque reste particulière avec des problématiques spécifiques, sociales et économiques, qui imposent l'adoption d'une approche dédiée. Ainsi, elle est majoritairement composée d'agriculteurs, de ruraux, de personnes habitant dans le péri urbain et de catégories défavorisées en milieu urbain. Autant de zones qui sont des zones économiquement fragiles, fortement impactées par les années de sécheresse. C'est d'ailleurs pour cela que le CAM effectue des opérations de consolidation des dossiers à l'agriculture, chaque fois que cela est nécessaire, conformément à sa mission de service public.

Pour les grands déposants, ils sont en majorité des institutions publiques et financières, et leur niveau de dépôts est le même que pour les autres banques de la place où il représente entre 17% et 26 % du total des dépôts. Depuis deux années, le CAM a adopté une politique délibérée de réduction de l'importance des institutions publiques dans les dépôts.

- **Les indicateurs d'activité et de productivité**

Le PNB croît de 6% annuellement, malgré l'impact de la mission de service public qui coûte à la banque 250 million de dirhams minimum par an pour les bonifications des taux, en plus des divers abondons de créances aux petits agriculteurs opérées entre 2001 et 2015.

(…)

La part de la marge sur commissions dans le PNB de la banque, a progressé et l'écart par rapport au secteur est aujourd'hui de 2 à 3%. Par ailleurs, la clientèle CAM est peu consommatrice de produits d'engagements sophistiqués. Le rattrapage de la marge sur commissions se fera donc nécessairement par le développement de la clientèle « Particuliers et Professions Libérales ».

Avec les contraintes de la mission de service public, les réalisations du CAM sont exceptionnelles. En tenant compte uniquement du manque à gagner de 250 millions de dirhams sur les taux appliqués à l'agriculture de 5% et de 5,5% (malgré la fin de la convention avec l'Etat sur les taux bonifiés), le coefficient d'exploitation du CAM ressort inférieur à celui des banques de même taille au Maroc.

Globalement, les indicateurs de productivité du CAM convergent vers ceux du secteur suite à la croissance de l'activité de la banque entre 2009 et 2015. Que ce soit en matière de crédits distribués, de ressources collectées ou de PNB.

B. Contribution du CAM au financement et au soutien du secteur agricole

1. Soutien au financement du secteur agricole

- **Application de la convention Etat-CAM sur la bonification des taux à 5% et 5,5% :**

La convention n'a pas prévu un ciblage précis, le CAM apporte sa contribution et son expertise à la réflexion et au processus de décision, mais la bonification reste un outil entre les mains des pouvoirs publics pour déployer leurs politiques, et ne peut être responsable des choix effectués ou de leurs impacts, néanmoins, elle profite pleinement aux petits agriculteurs.

(…)

Dans les faits, tous les agriculteurs et les objets de financements cités dans la convention, ont bénéficié des taux réduits de 5 et 5,5 %.

D'un autre côté, certains grands agriculteurs agissent dans le cadre du pilier I du Plan Maroc Vert et arrivent à obtenir du système bancaire des taux bas et qui peuvent même parfois être très proches sinon inférieurs aux taux bonifiés de 5% et 5,5%.

Aussi, la généralisation des taux bonifiés profite essentiellement aux petits agriculteurs, ce qui est conforme à l'esprit de cette mesure.

Si une telle opération venait à être reconduite, la pratique du ciblage pourrait être étudiée, mais à condition que cela n'entraine pas de problématiques politiques ou régionales.

- **Respect des clauses conventionnelles**

(…)

Les écarts constatés en matière d'application des taux bonifiés restent relativement réduits par rapport aux montants mis en jeu. Les crédits hors agriculture et les crédits réaménagés ayant bénéficiés des taux bonifiés s'élèvent à 67 millions de dirhams en principal (1,3 millions de dirhams par an en intérêts) sur une enveloppe de 7,7 milliards de dirhams, soit moins de 1%. (Il s'agit dans tous les cas de clients ruraux).

De plus, ils n'impactent en aucune manière la contribution de l'Etat dans la mesure que cette dernière n'a pris en charge que 250 millions de dirhams sur les 307 millions de dirhams dus au différentiel de taux à sa charge, soit un écart de 57 millions de dirhams. L'impact des différentes remarques reste largement en dessous de cet écart.

Ceci dit, il y a lieu de constater une problématique liée à la viabilisation de notre base de données sur la période de la convention et qui est antérieure à la finalisation de la mise en place du nouveau système d'information de la banque.

(…)

- **Part de l'Etat dans la bonification**

(…)

L'écart de montant des crédits objet de la bonification n'est que de 12 millions de dirhams sur des crédits concernés qui totalisent 7,7 milliards de dirhams. De fait, l'impact en matière de montant de la bonification sur ces 12 millions de dirhams est minime par rapport aux montants mis en jeu dont il représente 0.16%, sachant que depuis 2011 l'état ne paie plus sa part, et c'est le Crédit Agricole qui supporte tout le coût comme vous l'a si bien indiqué la cour des comptes au point suivant.

Il arrive que la banque agisse à la baisse notamment sur le taux de 5,5% pour les crédits amortissables et ce afin d'encourager et amplifier les dynamiques constatées dans certains secteurs.

(…)

- **Maintien de la bonification après la fin de la convention :**

(…)

Bien que la convention ait pris fin au 31 décembre 2011, les crédits à l'agriculture sont en grande partie octroyés aux taux réduits de 5% et 5.5%. Le maintien de la bonification est considéré par le CAM comme incitation structurelle pour le développement de l'agriculture et accompagnement du PMV. Ce maintien est opéré suite aux instructions de son conseil de surveillance, et lui coûte 250 million de dirhams par an minimum, amputé directement de son PNB.

2. Opération de réhabilitation financière des petits agriculteurs

- **Allégement des dettes des petits agriculteurs**

(…)

L'article premier de la convention Etat-CAM du 08 Juillet 2011 stipule que l'opération d'allègement de l'endettement concerne aussi bien les crédits sains, que ceux présentant des impayés ou classés en créances en souffrance.

Un agriculteur ne comprendrait pas qu'il soit exclu de cette opération pour des considérations de règles techniques de classement des créances, dont il n'a souvent aucune connaissance. De telles exclusions auraient rendu difficile la mise en œuvre sur le terrain de cette opération.

De ce fait, les prêts ayant bénéficié des taux bonifiés, ainsi que les crédits consolidés ou rééchelonnés ne sont pas exclus de l'opération 2011 de réhabilitation financière des agriculteurs.

➢ Modalités de mise en œuvre de l'abandon partiel

L'automatisation centralisée de l'opération permet une célérité, une couverture assurée des bénéficiaires, et une efficacité indéniable, avec un risque d'erreur insignifiant.

Les crédits hors agriculture ayant bénéficié de l'opération ne représentent que 0,7% du montant total de l'abandon.

Les remarques sur l'opération de l'abandon, au-delà des réponses spécifiques ci-dessous, soulèvent les problématiques des critères retenus à savoir qu'il n'existe pas de critère parfait et irréprochable.

A titre d'exemple, le choix d'un plafond d'encours de 100.000 dirhams exclut l'agriculteur dont l'encours est supérieur à ce plafond d'un dirham. Le choix d'une date de mise en œuvre de l'opération a les mêmes répercussions.

Cependant, le choix des critères de l'opération 2011 a globalement permis de cibler les petits agriculteurs et ce malgré des écarts très marginaux.

Forts des expériences des opérations antérieures, l'automatisation de l'opération d'abandon 2011 était le moyen le plus viable et le plus sécurisé pour mettre en œuvre cette opération dans la transparence et la recherche de la réduction la plus importante possible du risque d'erreurs.

(…)

➢ Evolution de la structure du portefeuille des créances réhabilitées

(…)

Suite à cette opération de réhabilitation, en 2015, 45% de ces dossiers ont été régularisés ou soldés. Nous considérons qu'il s'agit d'un processus itératif : si à chaque opération nous régularisons environ 40% et donnons une chance aux 60% restants pour devenir réguliers dans le futur, nous œuvrons pour l'inclusion financière du monde rural ce qui correspond à la philosophie de notre Banque. Autrement, nous condamnons près de 320 000 agriculteurs à la cessation d'activité et à l'exode rural.

A noter que les impayés qui ont augmenté en 2015, concernent les créances non régularisés (les 55% du portefeuille concerné de 2011), ce qui est tout à fait normal puisque les agios continuent à être décomptés.

(…)

En combinant l'allègement de l'endettement, le rééchelonnement des créances et le financement des agriculteurs, l'objectif de l'opération a été d'intégrer les petits agriculteurs dans la dynamique générale d'investissement et de production que connaît le secteur grâce au Plan Maroc Vert.

➢ Situation financière des bénéficiaires de la réhabilitation

Le CAM se doit de contractualiser sa relation avec l'Etat sur ces opérations d'allégement de l'endettement des agriculteurs, dans un programme dédié au soutien à l'agriculture.

L'opération de réhabilitation financière lancée en 2011 a permis d'améliorer à la fois la situation sociale de plusieurs agriculteurs et la qualité du portefeuille du CAM sur cette catégorie de clientèle dans la mesure où près de 45% des dossiers ont été réglés.

Compte tenu des difficultés de certains agriculteurs à honorer leurs engagements (vu les délais qui leur ont été accordés et l'ancienneté de leurs créances) mais aussi de la conjoncture difficile

ayant caractérisé la campagne agricole 2015/2016, une prorogation de cette opération de réhabilitation a été nécessaire

(…)

Ainsi, il a été décidé de proroger l'actuelle opération de réhabilitation par une reconduction automatique pour une durée supplémentaire de 6 ans.

D'une manière générale, la banque considère que pour ce type d'opérations, l'Etat devrait prendre en charge directement l'allègement de l'endettement des agriculteurs et non pas en imputer le poids à la banque (même s'il est comblé par une augmentation de capital partielle). De même à l'avenir ces opérations pourraient être accompagnées par des programmes spécifiques de soutien et de suivi par le ministère de l'agriculture.

3. Accompagnement du financement du plan Maroc vert

Le Plan Maroc Vert a été intégré pleinement dans le plan stratégique de la banque et de ses filiales, ce qui d'ailleurs permit au CAM de dépasser largement ses objectifs.

La réalisation de la surperformance du GCAM en matière d'accompagnement financier du PMV, estimée à 120% de nos engagements, n'a été possible que par l'intégration totale des éléments de ce plan dans la stratégie de la banque avec une forte déclinaison en matière :

- De grands canaux de distribution (CAM, TEF, ARDI) (…)
- Segmentation des différentes chaînes de valeur et mise en place de plus de 150 produits financiers adaptés à chaque segment (…).
- Meilleures connaissances des différentes filières, des régions agro-climatiques et des acteurs agissant dans le secteur. (…)

➢ Objectifs de financement atteints

(…)

Pour rappel, l'objectif principal du PMV est l'augmentation substantielle de la valeur ajoutée agricole pour faire de ce secteur un des moteurs de croissance de l'économie marocaine.

L'augmentation substantielle de la valeur ajoutée agricole implique des actions de développement sur les différentes filières du secteur et ce sans exclusion.

Le PMV intègre toutes les filières avec toutes leurs composantes de l'amont à l'aval intégrant les activités de stockage, de commercialisation, de valorisation primaire et secondaire ainsi que toutes les activités qui contribuent au développement de ces filières comme l'agrofourniture (semences, engrais, pesticides…), les équipementiers agricoles ou même le conseil agricole privé.

Dans les statistiques du CAM, l'accompagnement financier de tous ces acteurs fait partie de l'accompagnement du PMV.

Les dossiers de crédit comptabilisés parmi les réalisations du PMV sont toujours liés aux activités agricoles et agro-industrielles notamment dans le domaine de négoce de céréales, de conditionnement d'agrumes, aviculture, boulangerie, pâtisserie, biscuiterie et d'industrie laitière. D'autres dossiers concernent l'acquisition de propriétés agricoles ou de véhicules utilitaires pour l'agriculture.

Par ailleurs, l'acquisition du foncier agricole est le premier pas pour l'investissement agricole et les véhicules utilitaires acquis par les agriculteurs sont considérés comme des outils de production.

III. Commentaires du Ministre de l'économie et des finances

(Texte intégral)

Les projets d'observations relatives à la gestion du CAM que la Cour des Comptes envisage d'intégrer dans son rapport annuel appellent de notre part la mise au point suivante :

1. **Concernant la situation financière du CAM**, il est à préciser que grâce au soutien financier apporté par l'Etat au CAM, notamment en dotations en capital et à l'amélioration enregistrée au cours des dernières années au niveau de son mode de gouvernance, la rentabilité et la solidité financière de la banque se sont améliorées. A cet effet, le CAM a réalisé des résultats nets excédentaires en total respect des règles prudentielles édictées par BAM, notamment le ratio Tier one et le ratio de solvabilité et ce, en dépit :

   - du positionnement de la banque sur le financement du secteur agricole et du monde rural (secteur à haut risque affecté à répétition par la sécheresse qui impacte négativement la trésorerie des agriculteurs pour honorer leurs engagements à l'égard de la banque, cycle de production long qui dépasse 1 an) ; et
   - des contraintes de la mission de service public dévolue au CAM (soutien au financement des petits agriculteurs, annulation et/ou rééchelonnements de créances).

2. Pour ce qui est des observations relatives à la qualité du portefeuille crédits du CAM (consolidation et rééchelonnement répétitives, sous provisionnement, non-respect de la circulaire de BAM en matière de déclassement des CES, non application automatiques des décotes aux garanties, …), il convient de signaler que ces remarques sont souvent relevées par les missions de BAM et un suivi de leurs régularisations est réalisé par BAM et le comité d'audit CAM.

3. Quant à **l'opération de bonification des taux d'intérêt des crédits octroyés à l'agriculture**, ce mécanisme qui avait pour objectif de réduire les taux d'intérêt appliqués par le CAM aux crédits destinés au financement de l'agriculture en appliquant le taux de 5% pour les crédits de campagne et 5,5% sur les crédits d'investissements, a pris fin en 2011. Depuis cette date, le CAM continue à appliquer ces taux préférentiels dans le cadre de sa politique de crédit à l'égard de sa clientèle agricole et en supporte la charge qui en découle et ce, suite à l'accord de son Conseil de Surveillance du 07 février 2011.

Selon le CAM, cette opération de bonification a été mise en œuvre selon les possibilités offertes par le système d'information de la banque à l'époque (2007-2011) qui était composé d'un système central et des systèmes agences dont le transfert de fichiers entre les 2 systèmes présentaient plusieurs anomalies. La fiabilisation des données du SI du CAM n'est intervenue qu'en 2014.

4. Concernant **l'opération de réhabilitation financière des petits agriculteurs**, elle fait suite aux Hautes Directives Royales contenues dans la lettre que Sa Majesté Le Roi a adressée aux 4 èmes assises de l'agriculture tenues à Meknès le 26 avril 2011. A cet effet, il a été convenu dans le cadre de la convention Etat-CAM du 8 juillet 2011, à ce que le CAM met en place cette opération qui est basée sur les axes suivants : **i)** l'allègement à travers l'abandon partiel des dettes des petits agriculteurs ; **ii)** le rééchelonnement des dettes ; **iii)** le financement des agriculteurs ; et **iv)** le refinancement des agriculteurs clients du CAM ayant bénéficié d'abandon de dette depuis 2005.

Dans ce cadre, L'AGE du CAM du 29 juin 2011 a décidé d'augmenter le capital de la banque de 900 MDH, dont 680 MDH part Etat et 220 MDH part des autres actionnaires. La contribution de l'Etat a concerné la prise en charge : **i)** du coût de l'opération de réhabilitation financière

des petits agriculteurs à la charge de l'Etat (380 MDH) ; et **ii)** l'augmentation du capital de la banque à hauteur de 300 MDH.

5. Le CAM est l'outil principal des pouvoirs publics dédié au financement et à l'accompagnement du secteur agricole et du monde rural. Parallèlement à son activité commerciale destinée au financement des besoins des agriculteurs et exploitations bancables sur une base commerciale, le CAM a été chargé de par ses statuts d'assurer pour le compte de l'Etat la mission de service public pour financer les petits et moyens agriculteurs exclus du financement bancaire classique. En outre, le CAM a été chargé aussi de canaliser à tous les agriculteurs y compris ceux clients des autres banques les aides financières publique destinées à soutenir l'investissement dans le secteur agricole octroyées à travers le Fonds de Développement Agricole (FDA).

En 2008, le CAM a été autorisé à créer une filiale (la Société de Financement pour le Développement Agricole (SFDA) sous forme de société de financement pour le doter d'un outil institutionnel lui permettant d'accomplir sa mission de service public pour le compte de l'Etat et de séparer ainsi clairement entre son activité commerciale et son activité de service public. Les engagements de la SFDA sont adossés à la garantie du Fonds de Stabilisation Prudentielle (FSP) qui couvre 60 % de ses impayés. Ce Fonds de garantie géré par le CAM est alimenté en dotations budgétaires en fonction du volume d'engagements de la SFDA.

En guise de conclusion, il convient de signaler que (la Direction du Trésor et des finances extérieures) partage les commentaires et les recommandations contenus dans le rapport de la Cour des Comptes et que nos représentants au sein des organes de gouvernance du CAM veilleront au suivi de leur mise en œuvre.

Compte d'affectation spéciale intitulé « Fonds d'appui à la cohésion sociale »

Le compte d'affectation spéciale intitulé "Fonds d'appui à la cohésion sociale" a été institué, en vertu de l'article 18 de la loi de finances 2012, pour contribuer au financement des programmes d'appui social. Ce compte vise :

- La contribution au financement des dépenses afférentes à la mise en œuvre du régime d'assistance médicale ;
- La contribution au financement de l'assistance aux personnes à besoins spécifiques, notamment, celle consistant à l'amélioration des conditions de scolarisation des enfants à besoins spécifiques, à l'acquisition d'appareillages spécifiques et autres aides techniques, à l'incitation à l'insertion professionnelle et à la promotion d'activités génératrices de revenu et à la contribution à la mise en place et au fonctionnement des structures d'accueil ;
- La contribution à la lutte contre l'abandon scolaire notamment, celle consistant en l'octroi de manuels et de fournitures scolaires et d'aides financières directes au profit des élèves scolarisés issus de familles démunies ;
- L'aide directe aux femmes veuves en situation de précarité conformément à l'article 13 bis de la loi de finances 2014.

Depuis sa création en 2012 jusqu'à fin 2016, le total des recettes transférées au Fonds s'est élevé à 15.257.000 MDH. Le montant total des dépenses a atteint 6.674 MDH.

I. Observations et recommandations de la Cour

Le contrôle de la gestion du compte d'affectation spéciale dénommé "Fonds d'appui à la cohésion sociale", mentionné ci-après par le Fonds, a permis de relever un ensemble d'observations et de recommandations portant sur les axes suivants.

A. Bilan financier du Fonds

Dans ce cadre, la Cour a relevé ce qui suit :

➢ Retard dans la mise en œuvre des services du Fonds

Malgré la création du Fonds en 2012, le décaissement des contributions au profit des programmes sociaux n'a été effectué qu'à partir de 2014, comme illustré par le tableau ci-dessous.

Recettes et dépenses du Fonds pour la période 2012-2016

En millions de dirhams

L'exercice budgétaire	Recettes	Crédits ouverts	Dépenses	Solde disponible
2012	2.240	1.000	--	**2.240**
2013	1.432	2.000	--	**3.672**
2014	3.503	5.672	1.859	**5.316**
2015	4.917	9.117	2.194	**8.039**
2016	3.165	12.239	2.621	**8.584**
Total	**15.257**	**--**	**6.674**	**--**

B. Gouvernance du Fonds

1. Planification, suivi et évaluation

Dans ce cadre, il a été constaté ce qui suit :

- **Absence d'une stratégie intégrée pour la mise en œuvre des programmes d'appui social**

La Cour des comptes a relevé l'absence d'une stratégie intégrée pour l'opérationnalisation des programmes d'appui social permettant d'identifier les objectifs, les populations cibles et les sources de financement. Cette stratégie serait la base pour l'établissement d'une programmation pluriannuelle pour l'affectation des recettes du Fonds.

- **Mécanismes de suivi et d'évaluation limités**

La loi de finances instituant le Fonds d'appui à la cohésion sociale conditionne l'octroi des contributions aux gestionnaires des programmes par la conclusion d'un accord entre le ministère de l'Economie et des Finances et les gestionnaires de ces programmes. Toutefois, il a été constaté l'absence de cadre contractuel pour la gestion des programmes TAYSSIR et RAMED et la non opérationnalisation du comité de pilotage et d'évaluation pour le programme un "Million de cartables".

La Cour a également constaté l'absence d'indicateurs mesurables pour le suivi des différents programmes et l'établissement des rapports d'activité et financier annuels permettant d'évaluer la performance de ces programmes.

D'un autre côté, la Cour a constaté l'absence d'un système d'information intégré englobant toutes les opérations relatives au Fonds, ce qui entrave le suivi de la situation dudit Fonds**.**

2. Programmation, ressources et dépenses du Fonds

Le contrôle du Fonds a révélé ce qui suit :

- **Manque de programmation cohérente des ressources et des dépenses du Fonds**

La Cour a constaté que le Ministère chargé des finances, en tant qu'ordonnateur du Fonds, ne dispose pas d'une visibilité sur les ressources prévisionnelles ainsi que les informations sur l'utilisation des contributions aux différents programmes d'appui social financés par ce Fonds.

Cette situation est due, principalement, à l'absence de mécanismes de coordination entre les différentes parties concernées, à la diversité des sources de financement et à l'irrégularité de ses ressources. Par conséquent, il a été constaté l'absence d'une programmation cohérente à court et à moyen terme des recettes et des dépenses du Fonds basée sur les soldes disponibles et les recettes prévues d'une part, et sur les besoins de financement de chaque programme d'autre part.

- **Financement insuffisant des programmes d'appui social au vu du solde disponible au fonds**

Il ressort de la situation globale communiquée par le Ministère de l'économie et des finances que le Fonds a accumulé jusqu'à fin 2016, un solde de 8 milliards et 584 millions de dirhams. Toutefois, il est à noter que tous les programmes financés par ce Fonds connaissent des difficultés financières dues principalement à l'insuffisance des financements, comme il sera illustré dans ce qui suit.

- **Non recouvrement de la totalité des contributions relatives aux programmes « un million de cartables » et « RAMED »**

Le programme « un million de cartables » est financée, en plus de la contribution du Fonds, par les contributions de plusieurs organismes publics. Cependant, l'Association Marocaine d'Appui à la Scolarisation (AMAS), et qui assure la gestion des ressources du programme, ne dispose pas de pouvoirs garantissant le recouvrement de ces contributions. En plus, la maitrise des ressources de ce programme requiert la collecte de ces contributions au profit du Fonds.

Le Régime d'Assistance Médicale (RAMED) est financé principalement par le compte spécial « pharmacie centrale ». Toutefois, il a été constaté que les contributions des collectivités territoriales n'ont pas été totalement recouvrées.

En vue d'améliorer les performances du Fonds d'appui à la cohésion social et des programmes financés par ce fonds, la Cour des comptes recommande de :

- ***Mettre en place d'une stratégie intégrée en matière d'appui social, en partenariat avec toutes les parties prenantes, définissant les objectifs, les populations cibles et les modalités de financement ;***
- ***Mettre en place des mécanismes de coordination, de suivi et d'évaluation ;***
- ***Veiller à la conclusion d'accords entre le Ministère chargé des finances et tous les gestionnaires des programmes d'appui social, en tenant compte de la programmation pluriannuelle ;***
- ***Veiller à l'établissement des rapports périodiques sur toutes les activités Fonds et ses programmes ;***
- ***Mettre en place d'un système d'information intégré, capable de fournir les données nécessaires en temps réel.***

C. Gestion du programme « un million de cartables »

Le programme « un million de cartables » s'inscrit dans le cadre du projet « égalité d'accès à l'enseignement obligatoire ». Elle vise l'encouragement de la scolarisation des enfants et la lutte contre la déperdition scolaire grâce à la distribution de kits scolaires (cartables, manuels, livrets et fournitures scolaires) aux élèves des cycles primaire et collégial, par niveau d'éducation dans les zones rurales et urbaines.

Le contrôle de la gestion du programme « un million de cartables » a permis de relever ce qui suit.

1. Au niveau du bilan du programme « un million de cartables »

Le nombre des bénéficiaires du programme « un million de cartables » est passé de 1.273.846 bénéficiaires au cours de l'année scolaire 2008/2009 à 3.778.500 bénéficiaires de l'année scolaire 2009/2010, enregistrant ainsi une augmentation de l'ordre de 197%. Cette augmentation est due à la généralisation du programme au niveau national à partir de cette date.

Sur la période 2009-2014, le nombre des bénéficiaires s'est stabilisé, ensuite, il a connu une légère augmentation pour atteindre 4.013.897 élèves durant l'année scolaire 2015/2016, soit une augmentation de 6% par rapport à l'année scolaire 2009/2010.

En outre, au cours de la période 2008-2016, le nombre des élèves inscrits au cycle primaire a augmenté de plus de 200%, et ce, en raison de l'évolution normale du nombre des élèves en âge de scolarité et d'un ciblage axé essentiellement sur le cycle primaire. La plupart des bénéficiaires sont issus du milieu rural, soit 62% du total des bénéficiaires.

D'après les visites effectuées auprès des établissements scolaires et des missions de contrôle de la Cour, les observations suivantes ont été relevées.

➢ L'adoption des méthodes de gestion alternatives et à efficacité limitée

Le nombre effectif des bénéficiaires du programme « un million de cartables » dépasse les prévisions programmées. Ce résultat est dû à l'adoption de méthodes de gestion alternatives, telles que le changement dans le contenu du kit scolaire (cartable complet, des fournitures et des manuels scolaires ou seulement des manuels scolaires) et la distribution de « manuels récupérés » dans le cadre du système de prêt adopté par le Ministère.

Ce mode de prêt a posé des problèmes au niveau de la gestion des manuels récupérés auprès des élèves, notamment dans le monde rural, où les établissements scolaires manquent d'espaces de

stockage, de critères de distribution de ces manuels. En plus, ces manuels récupérés ont un impact pédagogique négatif sur les nouveaux inscrits.

- **Non prise en considération du niveau socio-économique des familles et non exploitation de l'identifiant unique de chaque élève**

La Cour a constaté que l'approche adoptée pour l'identification des bénéficiaires du programme « un million de cartables » se base sur le critère du « milieu géographique » et ne tient pas compte du niveau socio-économique des ménages. Ainsi, cette approche conditionne l'éligibilité au programme par l'obligation d'inscription dans un établissement scolaire couvert par ce programme. Cette condition a causé l'inclusion de certains élèves issus de familles non démunies dans la catégorie des bénéficiaires.

De même, cette approche n'a pas résolu le problème de la mobilité des bénéficiaires entre les zones urbaines et rurales. A titre d'exemple, les élèves inscrits dans un collège situé dans un centre urbain et issus du milieu rural ne profitent pas de ce programme, et ce, malgré leur appartenance à des familles pauvres et vulnérables. Cette situation est due à la non exploitation de l'identifiant unique fourni par le système de gestion scolaire "MASSAR", sachant que la finalité du programme est de cibler les ménages à faible revenu.

- **Traitement non équitable des bénéficiaires**

Il a été constaté que le programme « un million de cartables » se caractérise par un traitement non équitable des niveaux primaires et collégial dans les zones rurales et urbaines. Certains niveaux scolaires reçoivent un kit complet, alors que les mêmes niveaux ne bénéficient que de manuels ou fournitures scolaires ou fournitures scolaires et manuels récupérés auprès des élèves redistribués dans le cadre du mode de prêt.

- **Retard dans la distribution des kits scolaires**

Bien que le manuel des procédures du programme « un million de cartables » ait été encadré par des dates précises, il a été constaté que l'opération de distribution des kits scolaires rencontre des difficultés opérationnelles qui consiste dans le retard dans l'élaboration des notes de cadrage annuels du programme et la non prise en considération de ces notes des spécificités des établissements scolaires et des écoles satellites situés dans le monde rural. Ces facteurs, à impact négatif sur la date de distribution de ces kits et sur les objectifs pédagogiques du programme, notamment le respect de la date de la rentrée scolaire.

2. Au niveau du financement du programme « un million de cartables »

Les principales observations ont porté sur les points suivants.

- **Des engagements financiers qui ne sont pas honorés par les partenaires**

La Cour a constaté que plusieurs partenaires, signataires de la convention pour la réalisation du programme « un million de cartables » en septembre 2008, n'ont pas respecté leurs engagements financiers. Il a été constaté également, une irrégularité dans les contributions financières des organismes publics. Sur la période 2008-2015, il a été relevé, une augmentation dans les contributions des Ministères de l'Economie et des Finances et de l'Intérieur et une diminution dans celles du Groupe Al Omrane et du Crédit Agricole Maroc. Sur les 22 organismes publics, seuls 9 partenaires contribuent au financement du programme.

- **Accumulation des arriérés du programme « un million de cartables »**

Le montant des dettes cumulées jusqu'à la fin de l'exercice 2016 s'est élevé à 383 MDH. Cette accumulation est due au coût élevé du programme « un million de cartables » résultant de l'élargissement de leur champ d'application, du non-respect des engagements financiers par les partenaires et du faible taux de recouvrement des ressources ainsi que de leur transfert tardif « aux associations d'appui à l'école de la réussite » (APER). Cette situation a entraîné le non-respect des délais de paiement prévus dans les accords conclus ente lesdites associations et les différents fournisseurs des kits scolaires.

3. Système de gouvernance du programme « un million de cartables »

3.1. Au niveau du cadre réglementaire du programme

Le programme « un million de cartables » est géré dans le cadre d'un accord entre plusieurs organismes. Il s'agit notamment :

- Du comité de pilotage et d'évaluation composé des Ministères chargés de l'éducation nationale, des finances et de l'intérieur ;
- De l'AMAS et ses représentations régionales et provinciales, en tant que cadre institutionnel pour la mise en œuvre du programme ;
- Des APERs au niveau des établissements scolaires, en tant que des entités pour l'exécution effective du programme.

Les principales observations concernant le cadre réglementaire du programme sont les suivantes :

➢ Mise à la disposition des associations des ressources humaines et logistiques en l'absence de cadre légal

La Cour a constaté que la convention signée en septembre 2008 avec les différents partenaires pour le financement du programme « un million de cartables » n'inclut pas les coûts de gestion de ce programme. De même, la convention ne prévoit pas la possibilité de mise à disposition des ressources humaines et logistiques par le Ministère de l'éducation nationale au profit d'AMAS. Toutefois, il a été relevé que ce département met ses ressources humaines et logistiques au service de cette association en l'absence de cadre légal.

➢ Délégation de l'exécution du programme à des entités non représentatives d'AMAS

Il a été constaté que l'opération d'achat des kits a été déléguée par AMAS aux APERs, sans évoquer cette possibilité dans la convention encadrant le programme « un million de cartables ».

3.2. Au niveau des organes de gouvernance

A ce niveau, il a été constaté ce qui suit :

➢ Non opérationnalisation du comité de pilotage et d'évaluation

La Cour note la non mise en place du comité de pilotage et d'évaluation pour assurer le suivi et l'évaluation du programme, préparer et présenter le bilan annuel des réalisations, définir les plans d'action annuels et l'approbation du budget proposé par AMAS.

➢ Chevauchement des attributions entre les associations et le Ministère chargé de l'éducation nationale.

Parmi les spécificités des associations AMAS et APERs, créées pour la mise en œuvre du programme « un million de cartables », est la composition de leurs organes de gestion des fonctionnaires relevant du Ministère de l'éducation nationale. Dans ce cadre, la Cour a constaté que la création de ces associations ne respecte pas les dispositions du Dahir n° 1-58-376 du 3 joumada I 1378 (15 novembre 1958) réglementant le droit d'association, notamment en ce qui concerne l'élection des membres de ces associations et la composition de leurs organes de gestion. De même, il y a lieu de signaler la situation juridique incompatible de ces membres à l'encontre des dispositions du statut général de la fonction publique et des règles de la comptabilité générale.

➢ Non-tenue régulière des réunions des assemblées générales et des comités administratifs et exécutifs

La Cour a constaté que les réunions des assemblées générales et ceux des comités administratifs et exécutifs de l'AMAS ne sont pas tenues conformément au statut et au règlement intérieur de cette association, et ce, en raison du statut de ses membres composées essentiellement des responsables du Ministère de l'éducation nationale.

➢ Adoption de rapports financiers non certifiés

La Cour a constaté que les assemblées générales, tenues avant l'année 2012, ont approuvé des rapports financiers non certifiés par un commissaire aux comptes. En outre, il est à noter que l'audit des comptes de l'AMAS a concerné uniquement les opérations réalisées à son niveau alors que l'exécution effective du programme s'effectue par les APERs au niveau des établissements scolaires.

3.3. Au niveau de l'évaluation et du suivi du programme « un million de cartables »

La Cour a relevé que le programme « un million de cartables » ne dispose pas d'indicateurs mesurables et d'une étude d'impact permettant d'évaluer la contribution de ce programme dans la lutte contre la déperdition scolaire.

Pour le programme un million de cartables, la Cour des comptes recommande de :

- ***Revoir le cadre réglementaire actuel pour dépasser les contraintes y afférentes et garantir une utilisation optimale des ressources ;***
- ***Renforcer les ressources financières du programme « un million de cartables » pour accompagner les besoins évolutifs du programme ;***
- ***Mettre en place de nouveaux mécanismes de ciblage permettant de définir les bénéficiaires sur la base de leurs niveaux socio-économiques ;***
- ***Assurer la distribution des kits scolaires à la date de la rentrée scolaire ;***
- ***Assurer les conditions nécessaires pour l'amélioration du mode de prêt.***

D. Gestion du programme « TAYSSIR »

Le programme « TAYSSIR » s'inscrit dans le cadre du programme « rendre effective l'obligation de scolarité jusqu'à l'âge de 15 ans » et notamment le projet relatif à l'égalité des chances d'accès à l'enseignement obligatoire, surtout pour les enfants issus des familles défavorisées.

il vise à lutter contre le phénomène de l'abandon scolaire en agissant sur les facteurs affectant négativement la «demande scolaire» tels que le coût direct de la scolarisation supporté par les familles pauvres et vulnérables, en les encourageant à inscrire leurs enfants aux établissements scolaires et à suivre leurs assiduités.

Le programme tire son importance des mécanismes institutionnels adoptés dans le cadre de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH). Les transferts conditionnels aux familles démunis ont été fixés pour le cycle primaire à 60 dirhams par mois pour les premières et deuxièmes années, 80 dirhams par mois pour les troisièmes et quatrièmes années et 100 dirhams pour les cinquièmes et sixièmes années. Au niveau du cycle collégial, ce montant a été fixé à 140 dirhams pour les premier et deuxième niveaux dudit cycle.

Les principales observations ont porté sur le bilan des réalisations, les modalités de financement et le système de gouvernance.

1. Bilan des réalisations du programme « TAYSSIR »

Le nombre des bénéficiaires du programme « TAYSSIR » est passé de 87.795 bénéficiaires au cours de l'année scolaire 2008/2009 à 828.000 bénéficiaires en 2015/2016. Pour les critères adoptés pour l'identification des bénéficiaires du programme de « TAYSSIR », il a été relevé ce qui suit.

➢ Absence d'un mécanisme de ciblage direct des bénéficiaires

La Cour a constaté que l'opération de ciblage des ménages bénéficiaires du programme TAYSSIR est indirecte, puisqu'elle se base sur la zone géographique et ne tient pas compte du niveau socio-économique des familles. Cette zone comprend les établissements scolaires situés dans les

communes rurales appartenant à la zone d'intervention de l'INDH et représentant un taux de pauvreté égal ou supérieur à 30% et un taux d'abandon scolaires égal ou supérieur à 8%.

- **Exclusion de certaines collectivités territoriales en raison de l'approche adoptée en matière de ciblage**

Le ciblage de certaines collectivités territoriales en tant que communes pauvres et l'exclusion des communes voisines qui peuvent contenir des familles pauvres et vulnérables, rend le ciblage non équitable envers de ces familles défavorisées. De même, cette approche permet d'inclure des collectivités territoriales et des établissements scolaires non éligibles.

- **Insuffisances dans l'application informatique adoptée**

A travers des visites de certains établissements scolaires, la Cour a révélé l'existence des contraintes relatives au problème de connexion à l'internet de certains établissements scolaire dans le milieu rural. En outre, il a été constaté des insuffisances dans l'application informatique dédiée au programme "TAYSSIR". Cette application ne donne pas la possibilité aux directeurs de l'enseignement collégial pour rectifier les erreurs constatées sur les listes des bénéficiaires du programme (manque de certains bénéficiaires), ce qui prive certains ménages de ses bourses, en raison de l'absence du critère fondamental conditionnant l'octroi de ces bourses, à savoir le contrôle de l'assiduité de l'enfant.

Durant la période 2008-2015 Le taux de retour des bourses impayées a atteint 11% du montant transféré.

2. Financement du programme « TAYSSIR »

En ce qui concerne le financement des programmes, la Cour a soulevé les observations suivantes.

- **Insuffisance des ressources allouées au programme**

Au cours de la période 2014-2016, le programme TAYSSIR a été entièrement financé par le fonds d'appui à la cohésion sociale, avec un transfert de 1,5 milliards de dirhams, soit un transfert annuel de 500 millions de dirhams, alors que le coût estimatif annuel du programme est de l'ordre de 700 millions de dirhams.

- **Retard dans le versement des bourses aux bénéficiaires**

Les besoins financiers du programme « TAYSSIR » ont causé un retard dans l'octroi des bourses et qui peut atteindre plus d'un an (les bourses octroyées en septembre 2017 concernent celles de l'année scolaire 2015/2016). Ce retard pourrait impacter la pérennité du programme et altérer la confiance de ses bénéficiaires.

3. Gouvernance du programme « TAYSSIR »

A ce niveau, plusieurs insuffisances ont été soulevées :

- **Absence d'un cadre contractuel pour l'exécution du programme**

La Cour a constaté que le Ministère de l'économie et des finances a transféré les contributions financières du Fonds à AMAS en l'absence d'un cadre contractuel, et ce, contrairement aux dispositions de l'article 18 de la loi des finances de l'année 2012 publiée au Bulletin officiel n° 6048 du 17 Mai 2012.

- **Non-respect de la structure organisationnelle et défaut de coordination**

La Cour a constaté le non-respect de la structure organisationnelle créée pour la mise en œuvre du programme TAYSSIR à savoir l'unité centrale et les unités régionales et provinciales et l'attribution de la gestion aux fonctionnaires ne relevant pas de l'AMAS.

- **Absence des mécanismes d'évaluation et de suivi**

La Cour a constaté l'absence de mécanismes de suivi et d'évaluation périodique du programme « TAYSSIR », et l'absence d'indicateurs mesurables permettant d'évaluer les réalisations par rapport aux objectifs escomptés.

Pour le programme TAYSSIR, la Cour des comptes recommande de :

- ***Revoir la procédure de ciblage adoptée actuellement ;***
- ***Veiller à la mobilisation des ressources financières nécessaires et au décaissement des bourses aux échéances prévues ;***
- ***Coordonner avec les parties disposant des banques de données pour exclure les personnes non éligibles et figurant sur la base de données des familles bénéficiaires ;***
- ***Accélérer l'étude de la possibilité d'interface du système de gestion du programme « TAYSSIR » et le système « MASSAR » pour pallier aux insuffisances du système d'information actuel ;***
- ***Adopter des mécanismes et des indicateurs pour l'évaluation du programme « TAYSSIR » ;***
- ***Veiller à l'évaluation de l'impact de ce programme sur le système éducatif et sur la cohésion sociale d'une manière générale.***

E. Gestion du programme « appui aux personnes en situation de handicap »

Le programme de soutien aux personnes en situation de handicap vise à améliorer la situation de cette catégorie de citoyens à travers les domaines d'intervention suivants :

- L'amélioration des conditions de scolarisation des enfants en situation de handicap ;
- L'acquisition des appareils spécifiques et autres aides techniques ;
- L'encouragement à l'insertion professionnelle et des activités génératrices de revenus ;
- la contribution à la création et à la gestion des centres d'accueil.

1. Au niveau du domaine de l'amélioration des conditions de scolarisation des enfants en situation de handicap

L'encouragement de la scolarisation des enfants en situation de handicap s'effectue à travers l'octroi des subventions aux associations opérant dans ce domaine. Dans ce cadre, il a été constaté ce qui suit :

➢ Répartition inégale par région des associations opérant dans le domaine du handicap

Il a été constaté que la plupart des associations opérant dans le domaine du handicap sont situées dans les ex-régions du grand Casablanca, Rabat-Salé-Kenitra et Fès-Meknès, avec des taux respectifs de 20%, 15% et 13,75%. La Cour a constaté que ces régions enregistrent des taux de prévalence du handicap inférieur à la moyenne nationale et qui est fixée à 6,8% en 2014, alors que certaines régions, dont le taux est supérieur à cette moyenne, ne disposent que de quelques associations opérant dans le domaine du handicap. C'est le cas, par exemple, de l'ex- région de Tanger- Tétouan - Al Hoceima, dont le taux de prévalence du handicap est de 11,42 %, et qui ne dispose que de dix associations seulement, soit 6% du total de ces associations.

➢ Faible taux de couverture en milieu rural par des associations opérant dans le domaine du handicap

Le taux de couverture des associations actives dans le domaine du handicap reste très faible dans le monde rural par rapport au taux de prévalence du handicap dans ce milieu. Ce taux n'excède pas 26% du nombre total des associations opérant dans ce domaine. Il est à noter que le taux de prévalence du handicap dans les zones rurales est de 6,99% contre 6,66% en milieu urbain selon les résultats de l'enquête nationale sur le handicap, réalisée en 2014 par le Ministère de la famille, de la solidarité, de l'égalité et du développement social.

En outre, plusieurs provinces n'ont pas sollicité le soutien financier destiné à l'amélioration des conditions de scolarisation des enfants en situation de handicap (15 en 2015 et 17 en 2016). De

même, il a été constaté dans certaines provinces l'absence des associations opérant dans ce domaine. Aussi, l'Entraide Nationale ne joue pas pleinement son rôle dans la sensibilisation et le ciblage des personnes en situation de handicap. Les provinces concernées sont les suivantes :

2015	2016
15 provinces : Al Haouz- Al Hoceima- Boulemane- Séfrou-Taounate- Chichaoua- El Hajeb- Fahs- Anjra- Khouribga- Larache- Médiouna- moulay rachid- Bernoussi- Tinghir - Sidi slimane.	17 provinces : Al Haouz- Boulemane- Séfrou- Chefchaouen- Chichaoua- El Hajeb- moulay rachid- Ben M'Sick - Tinghir- Sidi slimane- Guercif- Kelaâ des Sraghna- Aousserd- Khouribga- Médiouna- Rehamena- Ifrane.

- **Insuffisance du nombre des bénéficiaires du programme d'appui aux personnes en situation de handicap**

Le nombre des enfants bénéficiant du soutien scolaire a atteint 4.744 en 2015, contre 1.301 élèves en 2008. Ce nombre est faible par rapport au nombre des enfants en situation de handicap âgés entre 6 et 17 ans, estimé à 33 000 enfants selon les résultats de la deuxième enquête nationale sur le handicap réalisée en 2014 par le Ministère de la famille, de la solidarité, de l'égalité et du développement social.

- **Insuffisance de l'enveloppe financière allouée à l'amélioration des conditions de scolarisation des enfants en situation de handicap**

Les ressources financières allouées à l'encouragement de la scolarisation des enfants en situation de handicap ont considérablement augmenté entre 2008 et 2015, passant de 10 MDH en 2008 à 44,56 MDH en 2015. Cependant, ces ressources restent insuffisantes pour répondre aux besoins croissants de cette catégorie, compte tenu du nombre des bénéficiaires (4.744 bénéficiaires sur 33.000 enfants comme il a été susmentionné) et des services limités fournis à cette catégorie.

- **Retard dans le déblocage des subventions aux associations bénéficiaires**

Les associations opérant dans le domaine de handicap (141 associations) ont reçu la première tranche de la subvention pour l'année scolaire 2015/2016, en Mars 2016, après la date de la rentrée scolaire. Ce retard impacte la scolarisation normale des enfants en situation de handicap.

- **Insuffisances dans les critères de sélection des associations**

Les critères adoptés pour la détermination du montant des subventions accordé aux associations opérant dans le domaine de handicap manquent de précision, notamment en ce qui concerne le critère relatif au territoire couvert par ces associations. Ainsi, l'Entraide Nationale s'appuie sur les données de la carte sanitaire pour la notation des offres desdites associations, qui, parfois, ne correspondent pas à la réalité de leur champ d'intervention. A titre d'exemple, selon la carte sanitaire, la région de l'Oriental est classée parmi les zones disposant de médecins spécialistes en matière de handicap. Par conséquent, les provinces de Taourirt et Figuig sont notés sur la base de leur appartenance à cette région et non sur la base des données spécifiques des deux provinces, souffrant du manque de médecins spécialistes en matière de handicap.

2. Au niveau de l'acquisition des appareils spécifiques et autres aides techniques

Il a été constaté dans ce domaine ce qui suit :

- **Manque des données relatives aux bénéficiaires des appareils spécifiques et autres aides techniques au niveau de l'Entraide Nationale**

En vertu de la convention tripartite signée en date du 3 Aout 2015 entre les ministères chargés des finances et du développement social et l'Entraide Nationale, l'opération d'acquisition des appareils spécifiques et autres aides techniques a été confiée à ce dernier. Cependant, il a été constaté que cet établissement ne dispose pas d'une base de données sur le nombre des bénéficiaires des appareils spécifiques et autres aides techniques et gère l'opération l'acquisition

des appareils spécifiques et autres aides techniques à travers le suivi de la situation du stock au niveau de ses délégations provinciales.

3. Au niveau de l'encouragement à l'insertion professionnelle et des activités génératrices de revenus

Dans ce cadre, il a été constaté ce qui suit :

➢ Mise en œuvre partielle de ce domaine d'intervention

Le domaine d'intervention de l'encouragement à l'insertion professionnelle et des activités génératrices de revenus est axé principalement sur les activités génératrices de revenus et n'inclue pas l'insertion professionnelle.

Dans ce cadre, l'Entraide Nationale a signé une convention avec l'Agence Nationale de la Promotion de l'Emploi et des Compétences et l'Agence de Développement Social pour accompagner les porteurs de projets et garantir la réussite de l'opération. Toutefois, il a été constaté, dans ce cadre que l'élaboration du business plan constitue le principal obstacle des porteurs de projets, puisque le manque d'expérience et de formation et les insuffisances au niveau des études financières et techniques et de l'étude de marché ainsi que l'imprécision dans la définition des coûts de gestion constituent les principaux motifs de rejet de certains projets par le comité central.

➢ Absence de coordination entre les départements ministériels concernés par l'appui aux personnes en situation de handicap

La Cour a constaté l'absence de coordination entre les organismes concernés, notamment le Ministère de la Famille, de la Solidarité, de l'Egalité et du Développement Social, le Ministère de l'Economie et des Finances et l'Entraide Nationale.

4. Au niveau du suivi et d'évaluation

Il a été relevé ce qui suit :

➢ Absence de mécanismes de suivi et d'évaluation

Le programme d'appui aux personnes en situation de handicap devrait faire l'objet, à moyen terme, d'une évaluation pour déterminer dans quelle mesure répond-t-il aux objectifs escomptés. A cet effet, il a été relevé l'insuffisance des ressources allouées à l'opération de suivi des différents domaines d'intervention du programme. En effet, c'est l'Entraide Nationale qui supporte les coûts générés par les opérations réalisées dans le cadre de l'appui à la cohésion sociale. Ce manque de ressources impacte l'opération de suivi et par conséquent la qualité des services fournis.

En outre, les domaines d'intervention du programme d'appui aux personnes en situation de handicap sont confrontés à des défis consistant notamment dans le manque de ressources humaines spécialisées dans le domaine du handicap et de la scolarisation des personnes en situation de handicap. Cette situation enfreint l'opération de suivi et affecte la qualité des services contractuels rendus par les associations, notamment en ce qui concerne le domaine de la scolarisation des enfants en situation de handicap

Pour le programme d'appui aux personnes en situation de handicap, la Cour des comptes, recommande de :

- ***Mettre en place, en coordination avec tous les intervenants, un plan d'action en matière d'appui aux personnes en situation de handicap et d'encouragement de leur scolarisation ;***
- ***Renforcer les ressources financières allouées à ce programme ;***
- ***Accompagner les porteurs de projets dans les différentes phases de réalisation, notamment en ce qui concerne l'aspect financier, le suivi, l'évaluation et le renforcement des compétences ;***

- ***Donner l'importance nécessaire à l'opération de suivi ;***
- ***Sensibiliser les associations pour s'intéresser au travail dans le domaine de handicap.***

F. Gestion du régime d'assistance médicale « RAMED »

Le Régime d'assistance médicale est fondé sur les principes de l'assistance sociale et de la solidarité nationale au profit des démunis. Il vise à assurer l'accessibilité des personnes en situation de pauvreté ou de vulnérabilité à tous les services disponibles dans les établissements publics en se basant sur le principe de la filière de soins, à commencer par les centres de santé de rattachement au domicile du bénéficiaire, en passant par les hôpitaux publics puis par les Centres hospitaliers universitaires.

L'Etat a mis en place plusieurs mécanismes et procédures pour déterminer les personnes et les familles les plus vulnérables et fixer les modalités pour bénéficier des services médicaux. Une expérience pilote a été lancée à la région Tadla Azilal en 2008 suivi par l'abandon du certificat d'indigence et la généralisation de ce régime depuis mars 2012.

1. Prestations couvertes par le régime d'assistance médicale

Selon l'article 121 de la loi n°65.00 du 3 octobre 2002 portant code de la couverture médicale de base, le RAMED assure un large panier de prestations de soins de santé, comme c'est le cas des :

- Soins préventifs ;
- Actes de médecine générale et de spécialités médicales et chirurgicales ;
- Soins relatifs au suivi de la grossesse, à l'accouchement et ses suites ;
- Soins liés à l'hospitalisation et aux interventions chirurgicales y compris les actes de chirurgie réparatrice ;
- Analyses de biologie médicale ;
- Radiologie et imagerie médicale ;
- Explorations fonctionnelles…

Dans ce cadre, la Cour des comptes a relevé ce qui suit :

➢ Difficultés de production des soins par les établissements hospitaliers

La Cour des comptes a relevé, à partir des missions de contrôle qu'elle a effectuées dans les hôpitaux publics, que les établissements hospitaliers rencontrent plusieurs difficultés pour assurer ces prestations en raison de la demande croissante sur ces derniers.

2. Population cible

En ce qui concerne les bénéficiaires du régime d'assistance médicale, il a été constaté ce qui suit :

➢ Difficultés d'identification des bénéficiaires

La Cour des comptes a constaté une difficulté dans le ciblage des personnes éligibles au RAMED, surtout avec la croissance du secteur informel et l'adoption d'un système déclaratif en ce qui concerne la déclaration du revenu. En plus, il a été constaté que les conditions d'éligibilité sont compliquées et rendent difficiles l'étude des demandes et le contrôle à-postériori du régime.

Par ailleurs, le RAMED est considéré comme un système résiduel qui concerne, actuellement, toutes les catégories ne bénéficiant pas du régime de couverture médicale, et ce, en attendant la mise en place du régime d'assurance maladie obligatoire au profit des indépendants, du secteur informel et de toutes les catégories non bénéficiaires.

3. Gouvernance du RAMED

Selon la loi n° 65.00 et le décret 2.08.177 mentionnés ci-dessus, la gestion du RAMED est assurée par trois parties, à savoir :

- Le Ministère de l'intérieur en ce qui concerne le contrôle des conditions d'éligibilité ;
- L'Agence nationale de l'assurance maladie en ce qui concerne l'enregistrement, la distribution des cartes et la collecte des contributions des bénéficiaires en situation de vulnérabilité ;
- le Ministère de la santé en ce qui concerne l'offre de soins au niveau des hôpitaux publics.

Dans ce cadre, il a été constaté ce qui suit :

➢ Absence d'un système de pilotage et de gouvernance du RAMED

Les textes susmentionnés ont omis l'aspect de gouvernance. En effet, ils ne font pas mention de l'organe qui assurera la gestion du régime ainsi que des mécanismes de suivi et d'évaluation.

➢ Chevauchement des compétences entre l'Agence nationale de l'assurance maladie et le Ministère de la santé en ce qui concerne la gestion des ressources financières

Les ressources affectées au RAMED sont gérées, selon l'article 60 et 127 du code de couverture médicale de base, par l'Agence nationale de l'assurance maladie. Cependant, selon le décret n° 2.08.177, la gestion des ressources de ce régime a été attribuée au Ministère de la santé, et le rôle de l'ANAM a été limité au transfert des contributions des bénéficiaires en situation de vulnérabilité au compte spécial de la pharmacie centrale en vertu de l'article 25 de ce décret.

➢ Cumul de deux fonctions incompatibles par le Ministère de la santé

La tutelle du Ministère de la santé sur les hôpitaux publics et la gestion des ressources financières du RAMED sont deux attributions incompatibles, ainsi, le Ministère de la santé agit en tant que responsable de l'offre de soins et en tant que gestionnaire des ressources financières du régime.

Il est à noter que le Ministère de la santé répartit, actuellement, les budgets de fonctionnement et les subventions relatives au RAMED sans lier le montant de ces subventions au coût des prestations de soins offertes dans le cadre du RAMED, et ce, en l'absence d'un système intégré de facturation.

➢ Action limitée de la commission de pilotage et de la commission technique chargées de la réforme du régime d'assistance médicale

Il a été constaté que la mise en place de la circulaire du chef du gouvernement numéro 13/2013 datée du 22 octobre 2013 et des décisions des commissions mises en place connait un retard considérable. En effet, jusqu'à la date de la réalisation de cette mission, aucun changement n'a été opéré en ce qui concerne le pilotage et la gestion du régime.

➢ Absence de suivi et d'évaluation du régime d'assistance médicale par l'ANAM

La circulaire du chef de gouvernement numéro 13/2013 mentionnée ci-dessus a chargé l'Agence nationale de l'assurance médicale de la gestion administrative des opérations d'évaluation interne et externe du régime et de développer les outils nécessaires pour les réaliser. Cependant, à la date de la mission, l'Agence ne s'est pas acquittée de cette mission.

➢ Absence d'un système d'information intégré pour gérer le RAMED

La situation actuelle se caractérise par la présence de systèmes d'information propres à chaque partie prenante. La multiplicité des intervenants et le volume d'informations qui y circulent doivent conduire au développement d'un système d'information intégré. Par ailleurs, la qualité et les sources d'information de ce système doivent être sécurisées et surveillées.

4. Bilan du RAMED

4.1. Production des cartes et nombre des bénéficiaires

Le nombre des bénéficiaires du RAMED a atteint, selon le Ministère de l'intérieur, 10.605.303 bénéficiaires jusqu'à fin 2016. Dans ce cadre, la Cour a constaté ce qui suit :

➢ Retard dans le délai de préparation des cartes

L'article 15 du décret n° 2.08.177 portant application du code de la couverture médicale universelle a fixé un délai de soixante jours à la commission permanente locale pour statuer sur les dossiers de demandes d'éligibilité. Cependant, la Cour des comptes a constaté que la moyenne de la durée de traitement des demandes déposées est supérieure à ce délai avec une amélioration d'année en année.

➢ Contradictions entre les statistiques relatives au nombre des cartes du régime d'assistance médicale

Il s'agit d'une discordance entre le nombre des cartes établies par l'Agence nationale d'assurance maladie (5 millions de cartes) et le nombre des cartes déclarées par le Ministère de l'intérieur (4.05 millions de cartes).

➢ Non retrait des cartes d'adhésion

Il a été constaté, à partir des données communiquées par le Ministère de l'intérieur, qu'un nombre important des cartes n'a pas été retiré pour les deux catégories des bénéficiaires. A cet effet, le nombre des cartes non retirées a atteint 1.456.637 cartes pour les bénéficiaires en situation de pauvreté et 146.275 cartes pour les bénéficiaires en situation de vulnérabilité.

4.2. Importance des prestations de soins rendues dans le cadre du RAMED

Dans ce cadre, il a été constaté ce qui suit :

➢ Augmentation des prestations des hôpitaux publics

Depuis la généralisation du régime d'assistance médicale jusqu'à décembre 2016, environ 860 mille cas d'hospitalisation ont été enregistrés dans les hôpitaux publics, 7,8 millions explorations externes, plus de 2,44 millions consultations spécialisées externes, 1,6 millions cas d'urgence ainsi que 2,1 millions prestations pour les maladies de longue durée.

➢ Centralisation des prestations dans les Centres hospitaliers universitaires

Depuis la généralisation du RAMED jusqu'à la fin de l'année 2016, les Centres hospitaliers universitaires se sont chargés, dans le cadre du RAMED, de 8.388.731 cas répartis entre plus de 3,9 millions d'explorations externes, plus de 1,5 millions de cas de maladies longue durée, plus de 557 mille cas d'hospitalisation ainsi que 1,5 million consultations et plus de 901 mille cas d'urgence.

Il a été constaté que les Centres hospitaliers universitaires offrent des prestations importantes par rapport aux autres hôpitaux publics à travers le royaume (60% de l'ensemble des prestations fournies) surtout en ce qui concerne les prestations liées aux à l'hospitalisation et aux maladies de longue durée.

➢ Non-respect de la filière de soins

Le respect de la filière de soins, mentionné dans le décret n° 2.08.177 mentionné ci-dessus, reste tributaire de la mise en place des conditions organisationnelles et financières nécessaires surtout en ce qui concerne la proximité des établissements de soins des bénéficiaires et la disponibilité des ressources humaines et des équipements biomédicaux suffisants au niveau des différents centres hospitaliers.

La Cour des comptes a constaté, à travers ses missions de contrôle du secteur de la santé, que le non-respect de la filière de soins est dû essentiellement à l'indisponibilité de certaines spécialités, du personnel paramédicales et des équipements et dispositifs biomédicaux indispensables au fonctionnement des centres hospitaliers.

5. Gestion budgétaire et financière du RAMED

5.1. Ressources affectées au RAMED

Le RAMED est financé essentiellement par l'Etat et les collectivités territoriales ainsi que des contributions des bénéficiaires en situation de vulnérabilité et des produits financiers. Dans ce cadre, il a été constaté ce qui suit :

- **Bilan de la contribution du fonds d'appui à la cohésion sociale**

Le fonds d'appui à la cohésion sociale a contribué à hauteur de 3,53 milliards de dirhams au financement du RAMED jusqu'en 2016, ce qui constitue 52% de l'ensemble des virements de ce fonds depuis sa création en 2012.

Il est à noter que les virements des fonds aux différents organismes bénéficiaires connaissent un retard important. De plus, il y a lieu de signaler que le Ministère de la santé et les centres hospitaliers universitaires ne procèdent pas à l'individualisation des crédits alloués au RAMED et ne les gèrent pas d'une manière indépendante dans leurs budgets, ce qui rend difficile la maitrise du coût de ce régime.

- **Défaut de virement de l'ensemble des contributions dues aux collectivités territoriales au compte spécial de la pharmacie centrale**

La Cour des comptes a constaté que les collectivités territoriales ne virent pas l'ensemble des contributions relatives au RAMED (40 dirhams pour tout bénéficiaire en situation de pauvreté) au compte d'affectation spécial « Pharmacie centrale » conformément à l'article 26 du décret n° 2.08.177 mentionné ci-dessus.

- **Un virement de fonds non justifié au profit de l'Institut pasteur**

Le Ministère de l'économie et des finances a procédé au virement de 7 Millions de dirhams, au titre de l'exercice budgétaire 2014, au profit de l'Institut pasteur. Cependant, l'Institut pasteur ne figure pas parmi les organismes qui ont le droit de bénéficier des contributions du fonds d'appui à la cohésion sociale conformément à l'article 25 de la loi de finances 2013.

- **Absence de virement de la contribution des bénéficiaires en situation de vulnérabilité de la part de l'ANAM au profit du compte spécial de la pharmacie centrale**

L'ANAM ne procède pas au virement des contributions reçues des bénéficiaires en situation de vulnérabilité au profit du compte d'affectation spécial de la pharmacie centrale. L'Agence explique cette situation par des contradictions entre les dispositions de la loi n°65.00 portant code de la couverture médicale de base avec le décret n° 2.11.199 daté du 6 septembre 2001 modifiant et complétant le décret n° 2.08.177 mentionné ci-dessus.

5.2. Coût du RAMED

Dans ce cadre, la Cour a constaté ce qui suit :

- **Défaut de référentiel adapté pour calculer le coût des prestations de soins en l'absence d'un tiers payeur et d'un cadre contractuel avec les hôpitaux publics**

Les subventions accordées dans le cadre du RAMED ne prennent pas en considération la nature et le coût des prestations. La Cour des comptes a également relevé l'absence d'un système de tiers payeur capable de supporter les coûts des prestations fournies dans ce régime et permettant aux hôpitaux publics de recouvrer la contrepartie des prestations fournies.

- **Difficulté d'évaluer le coût du RAMED**

Comme il a été déjà cité ci-dessus, le Ministère de la santé et les Centres hospitaliers universitaires utilisent les crédits du régime d'assistance médicale pour financer l'ensemble de leurs dépenses inscrites aux budgets comme. Par conséquent, Il est difficile de distinguer les frais relatifs aux soins fournis aux bénéficiaires du RAMED des autres frais. En plus, les services d'accueil et

d'admission au niveau des hôpitaux publics ne fournissent pas les informations nécessaires sur les bénéficiaires au niveau de leur système d'information.

Par ailleurs, il y a lieu de signaler que le RAMED occasionne d'autres frais de gestion au niveau des autres intervenants comme le Ministère de l'intérieur et l'ANAM.

➢ Non facturation des prestations fournies dans le cadre du RAMED

Les visites effectuées sur place ont montré que le Centre hospitalier universitaire Hassan 2 est le seul établissement capable de fournir des informations relatives au coût des prestations fournies dans le cadre du RAMED

➢ Retard dans l'évaluation de l'impact du RAMED par l'ANAM

Le conseil d'administration de l'ANAM a décidé lors de sa quatrième réunion du 18 mai 2015 de lancer une étude pour évaluer la mise en place du régime d'assistance médicale et sa généralisation. Cette étude vise la détermination et l'analyse des points de force et de faiblesse du régime en vue d'améliorer sa gestion et son financement et d'assurer sa pérennité. Cependant, la Cour a constaté un retard dans le lancement de cette étude. Ainsi, à la date de cette mission, l'ANAM n'a pas encore mis en œuvre cette résolution.

Afin d'améliorer la gestion du régime d'assistance médicale, la Cour des comptes recommande ce qui suit :

- ***Déterminer l'entité ou la partie qui se chargera de la gestion du RAMED et de la coordination entre les différents intervenants, en veillant à la séparation entre la mission de gestion du régime et la mission de production des prestations de soins ;***
- ***Veiller à la levée de la contradiction entre les dispositions de la loi n°65.00 portant code de la couverture médicale de base et son décret d'application n°2.08.177 tel que modifié et complété ;***
- ***Mettre en place un système de financement du RAMED qui permet d'arrêter l'enveloppe financière allouée et les dépenses programmées, et de maîtriser les ressources financières mobilisées tout en prenant en considération les nouvelles dispositions de la loi organique des finances ;***
- ***Mettre en place un système d'information intégré pour gérer le régime en se basant sur un système de facturation fiable et intégré.***

II. Réponse du Ministre de l'économie et des finances

(Texte intégral)

A. Bilan financier du fonds

- **Eclaircissements concernant l'observation relative au retard dans la mise en œuvre des services du Fonds :**

Il est à rappeler que malgré la non opérationnalisation du fonds en 2012, l'Etat a veillé à mobiliser des crédits budgétaires nécessaires pour financer les différents programmes pris en charge par le fonds d'appui à la cohésion sociale à travers le chapitre des charges communes et le renforcement des crédits budgétaires alloués au Ministère de la Santé. Il s'agit des programmes qui ont été lancés avant cette année à savoir le RAMED, Tayssir et l'initiative Royale « 1million de cartables ».

A noter également que devant la non disponibilité de critères de répartition des fonds, de cadre conventionnel régissant ces critères et des procédures et modalités de mise en œuvre, l'année 2013 a été une année de réflexion sur une méthodologie de gestion du fonds d'appui à la cohésion sociale afin de cadrer les déblocages de crédits.

Aussi, la non opérationnalisation du fonds durant les deux années 2012 et 2013, a permis de cumuler des recettes suffisantes pour assurer le financement des différents programmes bénéficiaires, d'un montant global net de 3,67 milliards de dirhams.

A partir de l'année 2014, il a été procédé au déblocage des premiers versements au profit des programmes bénéficiaires des aides financières provenant dudit fonds, et ce sur la base d'une étude des besoins de financement en concertation avec les parties prenantes.

Et avec l'entrée en vigueur de la généralisation du RAMED, et vu le besoin énorme en financement de ce programme au niveau des différents CHU et services de santé, les déblocages dans le cadre du fonds ont été cadrés par des conventions de partenariat signées entre le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) et les différents CHU ainsi que l'ANAM, afin de contribuer au financement des dépenses relatives à la mise en place dudit régime.

Dans le cadre de ces conventions, le MEF s'engage à verser les crédits budgétaires, dans le cadre des disponibilités du fonds d'appui à la cohésion sociale, afin de contribuer au financement des dépenses additionnelles relatives audit régime. Un programme d'emploi est établi détaillant l'utilisation de l'aide financière pour approbation par le MEF ainsi que des données nécessaires et des documents justificatifs de l'emploi des fonds.

L'année 2015 a connu des déblocages au profit des programmes qui ont été ajoutés après la création du Fonds d'appui à la cohésion sociale, notamment le programme d'aide directe aux femmes veuves en situation de précarité.

En effet, en date du 25 février 2015, il a été procédé à la signature de la convention relative à la gestion de l'aide directe aux veuves en situation de précarité ayant des enfants mineurs à charge, entre l'Etat et la Caisse Nationale de Retraites et d'Assurances (CNRA). L'objectif de ladite convention est de définir les conditions et modalités de gestion confiée à la CNRA par l'Etat.

Le nombre de bénéficiaires de ce programme a atteint en 2017 plus de 77.455 femmes veuves contre 30.406 en 2015 soit une augmentation qui dépasse 150% et un montant de 588 millions de dirhams a été débloqué en 2017 contre 196 millions de dirhams en 2015 soit augmentation de plus de 392 millions de dirhams.

Concernant le programme d'assistance aux personnes à besoins spécifiques, il est à signaler que ce programme n'a pas pu bénéficier d'aides financières avant 2015 faute de disponibilité des statistiques nécessaires relatifs à la population bénéficiaire de ce programme et d'une stratégie claire dans le domaine de handicap.

Une convention de partenariat a été signée en date du 30 mars 2015 entre les Ministères de la Solidarité de la Femme de la Famille et du Développement Social, de l'Economie et des Finances et l'Entraide Nationale ayant pour objectif de définir les conditions et les règles régissant le partenariat entre les différentes parties contractuelles, de manière à garantir une gestion efficace et transparente des ressources financières affectées à cette opération.

Les déblocages ont passé de 50 millions de dirhams en 2015 à 111 millions de dirhams en 2017 soit une augmentation de plus de 100%.

- **Les dépenses du Fonds d'appui à la cohésion sociale**

Les dépenses du fonds ont atteint 1.864 millions de dirhams en 2014 contre 1.859 millions de dirhams comme cela a été mentionné au niveau du tableau relatif aux recettes et dépenses du fonds pour la période 2012-2016 (page1 du rapport). Ce qui donne un total global des dépenses de 6.679 millions de dirhams au lieu de 6.674 millions de dirhams.

B. Gouvernance du fonds

- **Absence de stratégie intégrée pour la mise en œuvre des programmes d'aide sociale et des mécanismes limités de suivi et d'évaluation**

Il est à noter que la remarque relative à l'absence de stratégie intégrée, devrait être prise en charge dans un cadre de politique intégrée et harmonisée de la protection sociale que le gouvernement veille à développer en appliquant le principe de convergence et de complémentarité des politiques sociales et d'amélioration de sa gouvernance, afin de garantir une bonne gouvernance de tous les programmes ainsi que maitriser et rationnaliser les dépenses et définir les missions, les responsabilités et la coordination entre les différents intervenants au niveau de la gestion desdits programmes.

Concernant les mécanismes de suivi et d'évaluation, il est à préciser que le MEF veille à procéder aux déblocages des fonds dans un cadre conventionnel entre les différentes parties concernées répondant aux règles de la bonne gouvernance du fonds et en se basant sur une étude des besoins de financement des différents programmes. Il s'agit des conventions suivantes :

- La convention signée le 25 février 2015, relative à la gestion de l'aide directe aux veuves en situation de précarité ayant des enfants mineurs à charge, entre les ministères de l'Intérieur, de l'Economie et des Finances, de la Solidarité de la Femme de la Famille et du Développement Social et la Caisse Nationale de Retraites et d'Assurances (CNRA) ;
- La convention de partenariat signée en date du 30 mars 2015 entre les Ministères de la Solidarité de la Femme de la Famille et du Développement Social, de l'Economie et des Finances et l'Entraide Nationale ;
- Les conventions de partenariat signées en 2015 entre le Ministère de l'Economie et des Finances, les différents CHU et l'ANAM ;
- La convention signée en août 2016, pour la réalisation du programme de « 1 million de cartables ». L'objet de ladite convention est de distribuer les cartables et les fournitures scolaires au profit des élèves relevant des familles démunies, de définir le coût annuel de cette opération ainsi que les contributions des différentes parties contractantes en sus des engagements des ministères de l'Education Nationale et de la Formation professionnelle, de l'Economie et des Finances et de l'Intérieur-CN-INDH.

- **Non existence d'une programmation cohérente des recettes et dépenses du fonds :**

Il a été mentionné au niveau du rapport que le Ministère de l'Economie et des Finances ne dispose pas d'une vision claire en ce qui concerne les recettes prévisionnelles et les informations relatives à l'utilisation des crédits alloués aux différents programmes sociaux financés par le fonds.

Dans ce cadre, il faut signaler que depuis la création du fonds et pour garantir des recettes stables et pérennes, le Gouvernement a veillé à l'amélioration des recettes du fond par l'attribution d'autres recettes supplémentaires via les dispositions des lois de finances. Notamment l'instauration d'une contribution sociale de solidarité sur les bénéfices et revenus appliquée sur les sociétés dont le bénéfice est supérieur à 15 millions de Dh et sur les revenus nets qui excèdent 360.000 Dh par année à partir de 2013 et durant 3 années. En plus une contribution sociale de solidarité applicable sur les livraisons à soi-même de construction d'habitation principale et d'autres ressources qui proviennent du tabac et taxe sur les contrats d'assurances.

Également les recettes du fond ont été appuyées par l'augmentation de sa part qui provient de la taxe sur la consommation interne appliquée aux cigarettes manufacturées qui s'établi à 4.5% hors taxe du prix du vente au public. En plus de la contribution du fond de solidarité des assurances et les recettes récupérées au titre de la subvention au sucre.

Toujours dans le cadre d'amélioration des recettes du fond d'appui à la cohésion sociale, la loi de finances 2014 a lui consacré 50% des recettes de la taxe aérienne pour la solidarité et la promotion touristique.

Ainsi, sur la base d'une étude des montants prévisionnels de ces différentes recettes, que le Ministère de l'Economie et des Finances établit annuellement les plafonds de charge relatifs audit fonds au niveau des lois de finances. En ce qui concerne la programmation des crédits alloués aux différents programmes financés par le fonds, elle est fixée sur la base d'études des informations reçues des départements bénéficiaires et examinées dans les comités de suivi institués par les conventions de partenariat susmentionnées. L'objectif, étant de fixer, en commun accord, le montant des crédits nécessaires pour financer les besoins en financement des programmes concernés.

- **Insuffisance de financement des programmes d'appui social avec accumulation de soldes importants du fonds**

Dans ce cadre, il faut signaler que le Fond d'Appui à la Cohésion Sociale est un dispositif complémentaire pour les efforts financiers fournis dans le cadre du budget de l'Etat au profit des programmes sociaux et non pas un substituant. Dans ce sens, nous rappelons que les différents gouvernements ont consacrés une attention particulière aux secteurs sociaux en termes de mobilisation des ressources financières et humaines et aussi à travers des réformes structurelles de grande ampleur et l'adoption de politiques publiques orientées vers la satisfaction des besoins des citoyens et surtout les couches vulnérables.

A cet égard, la création du Fond d'Appui à la Cohésion Sociale a permis d'appuyer et d'accompagner ces efforts à travers la mobilisation d'importants crédits qui s'établissent à 9,5 milliards de dirhams entre la période 2014-2017 soit 60% des recettes nettes réalisées par le fond durant cette période. Il y'a lieu de rappeler que ces crédits ont passé de 1,86 milliards de dirhams au titre de l'année 2014 à 2,83 milliards de dirhams au titre de l'année 2017, soit une augmentation de 52%.

A signaler qu'un solde positif qui s'établit à 8 milliards de dirhams en octobre 2017 n'est pas une spécificité pour ce fond, du fait que l'ensemble des comptes spéciaux du trésor nouvellement crées disposent d'un solde positif, durant les premières années de leur création,

mais qui est rapidement consommé pour les années suivantes avec l'augmentation des dépenses desdits comptes.

- **La problématique de la pérennité financière du fonds**

Il est à noter que les recettes nettes du fonds n'ont atteint que 1,24 milliards de dirhams à fin octobre 2017 contre des dépenses qui ont dépassé 2,82 milliards de dirhams au titre de cette année, soit un solde négatif de 1,58 milliards de dirhams.

En effet, devant l'augmentation continue des coûts des programmes financés par ce fonds, et qui risque de s'aggraver pour les prochaines années, les recettes du fonds ont enregistré une tendance baissière à partir de 2016, et ce devant le non remplacement des recettes supprimées par loi de finances. Il s'agit notamment du produit de la contribution sociale de solidarité sur les bénéfices et revenus qui n'est plus en vigueur depuis janvier 2016 et du produit de la contribution libératoire au titre des avoirs et liquidités à l'étranger instituée au titre de la loi de finances 2014 pour une période d'une année.

Ainsi, en statu quo et en supposant une stabilité des niveaux des dépenses et devant des recettes fixes de l'ordre de 1,24 milliards de dirhams, le disponible actuel du fonds ne pourra plus supporter le gap calculé et sera épuisé dans un horizon de 5 ans. Et avec une hypothèse d'une augmentation de 30% des dépenses, cet horizon serait ramené à uniquement 3 ans.

Ainsi, il est nécessaire de mentionner au niveau de ce rapport la nécessité de prendre toutes les mesures nécessaires qui s'imposent afin de maitriser les dépenses du fonds et assurer sa pérennité financière.

III. Réponse de l'éducation nationale, de la formation professionnelle, de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique

(Texte intégral)

B. Gouvernance du FSCS

1. Au niveau de la planification, suivi et évaluation :

- **Absence d'une stratégie intégrée pour la mise en œuvre des programmes de l'appui social.**

Il est à noter que le gouvernement a récemment lancé une étude stratégique qui porte sur l'élaboration et la mise en place d'une vision intégrée de la stratégie de la protection sociale au Maroc avec l'appui de l'UNICEF. Cette étude supervisée par le ministère des Affaires Générale et de la Gouvernance, comporte une phase diagnostique qui a été achevée, et une phase de réflexion et de conception commune de la vision intégrée qui est en cours. On rappelle que le ministère est représenté dans le comité interministériel de la présente étude et le programme de l'appui social scolaire est une composante importante du package des programmes et projets sociaux retenus.

C. Gestion du programme « un Million de cartables »

1. Au niveau du bilan du programme « 1 Million de cartables »

- **Mise en œuvre du programme « 1 Million de cartables » à travers des dispositifs alternatifs d'efficacité limitée**

à la décision d'extension de la base des bénéficiaires à partir de 2009-2010 le coût global de l'opération a connu une augmentation significative et risque de mettre en péril la pérennisation du financement de l'initiative, ce qui a poussé les décideurs à adopter le mode « prêt » qui

constitue un dispositif réel d'optimisation des ressources consacrées à cette opération. En effet ce nouveau dispositif a permis :

- Une maitrise substantielle du coût global de l'opération ;
- Une couverture généralisée des élèves bénéficiaires du primaire tout milieu confondu (urbain et rural) outre les élèves du cycle secondaire collégial en milieu rural ;
- L'appui à la scolarisation des élèves du cycle de l'enseignement obligatoire (6-15 ans) ;
- L'éducation et la sensibilisation des élèves sur l'intérêt de d'entretenir les livres scolaires distribués dans le cadre de l'opération.

La mise en place du mode prêt a désormais connu certaines contraintes qui se portent sur les éléments suivants :

- La difficulté rencontrée par les élèves à bas âge à respecter ce dispositif ;
- Les élèves ne sont pas suffisamment sensibilisés pour cette pratique ;
- L'écriture fréquente dans certains livres ce qui rend ces derniers non utilisables ;
- La préférence marquée des parents à recevoir dans le cadre de l'opération des nouveaux livres plutôt que des livres déjà utilisés.

➢ **La non prise en compte du niveau socio-économique des familles et la non exploitation du code unique « MASSAR » de chaque élève**

En absence d'un système de ciblage individuel pour les programmes sociaux, le ministère a adopté l'approche suivante :

- Lancement d'une phase pilote du programme en 2008-2009 en ciblant les zones concernées par l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (communes rurales pauvres et quartiers urbains et périurbains défavorisés) ;
- Ciblage des cycles concernés par la phase d'enseignement obligatoire 6-15 ans (cycle primaire et collégial) en vue d'encourager la scolarisation et de lutter contre l'abandon scolaire et plus particulièrement des élèves issus des familles pauvres et diminues ;
- Prévoir une discrimination positive en faveur du milieu rural et particulièrement pour les élèves inscrits dans le cycle secondaire collégial et ce en raison des taux de pauvreté et d'abandon scolaire élevés dans ce milieu.

En plus, le ministère a développé un module informatisé relatif au volet appui social au niveau du système « Massar » en vue de mettre en place un dispositif de suivi intégré, localisé et individualisé concernant la mise en œuvre des différentes prestations de ce volet y compris « 1 million cartables ». Ce nouveau dispositif permet également de maitriser la mobilité des élèves entres les établissements scolaires et ceux par une meilleure identification constituée par le code unique Massar attribué à chaque élève inscrit dans ce système.

➢ **La composition inégale du kit scolaire observée entre cycles (primaire et collégial) et entre milieux (urbain et rural)**

La composition du kit scolaire a été différenciée par cycle et milieu pour les raisons et motifs suivants :

- Faire bénéficier l'opération à une large population des élèves bénéficiaires ;
- Accorder une discrimination positive envers le milieu rural en vue d'assurer une équité et une égalité des chances pour les élèves éligibles ;
- Permettre aux élèves issus des familles pauvres et diminues de pouvoir bénéficier de cette prestation.

➢ **Le retard accusé dans la distribution du kit scolaire**

Le retard observé dans l'opérationnalisation et la mise en œuvre de cette initiative dans certaines provinces et zones géographiques peut être justifié par les raisons suivantes :

- La mobilité des cadres administratifs et trésoriers des associations d'appui à l'école de la réussite (mutation, retraite, décès, ...) ;
- La difficulté d'accès aux unités satellites situées dans les zones éloignées et enclavées ;
- Les limites des ressources logistiques dont disposent les établissements scolaires du primaire ;
- La variabilité observée entre provinces en termes d'adhésion et d'implication effective des partenaires locaux (les conseils communaux, associations locales, ...) en vue de faciliter la distribution du kit scolaire au niveau des établissements scolaires cibles.

2. Au niveau du financement du programme « 1 Million de cartables »

➢ **Engagements financiers des partenaires non honorés.**

La convention relative à la mise en œuvre du programme signée en 2008 stipule dans son second article que l'initiative pourra être reconduite au début de chaque année scolaire sur la base d'un prolongement de la validité des dispositions de la convention et ce par un avenant modificatif. En effet, l'AMAS a pris l'initiative en coordination avec le ministère de signer les avenants de contrat avec les établissements contributaires à titre bilatérale après le dépôt et le partage du rapport de bilan auprès des différents partenaires. En 2014 une réunion en présence des partenaires signataires de la convention a été tenue et une décision a été prise pour envoyer les avenants des contrats à l'ensemble des partenaires et contributaires financiers de cette opération.

➢ **Accumulation des dettes relatives au programme « 1 Million de cartables »**

Tenant compte du dispositif de ciblage du programme qui est resté inchangé depuis 2010-2011, et sur la base des difficultés de financement qui ont affecté le programme, le ministère a mis en place une série de mesures en vue de mobiliser les fonds nécessaires pour l'exécution du programme. Dans ce cadre, une réunion a été tenue à ce sujet en présence de l'ensemble des partenaires financiers le 8 juillet 2015 en vue de débattre la problématique de financement et de proposer de manière collégiale et responsable les solutions pouvant dépasser les contraintes et difficultés rencontrées. Aujourd'hui les dettes accumulées ont été quasiment régularisées.

3. Gouvernance du programme « 1 Million de cartables »

3.1. Au niveau du cadre organisationnel de gestion du programme

➢ **Mettre à disposition de l'Association marocaine d'appui à la scolarisation des ressources humaines et logistiques en absence d'un cadre juridique.**

(Voir éléments de réponses relatifs à la remarque du chevauchement des attributions entre le ministère et l'AMAS).

➢ **Délégation par l'AMAS de l'opération d'acquisition du kit scolaire à des unités autonomes.**

Suite à la phase pilote du programme en 2008-2009, le ministère a pris une décision de décentraliser l'exécution de l'initiative auprès des établissements scolaires en privilégiant une démarche de proximité et ce à travers les associations d'appui à l'école de la réussite. Une note ministérielle du 25 juillet 2009 sous n°95 a été envoyée aux académies régionales pour les informer du nouveau cadre d'organisation et d'exécution de l'opération au niveau décentralisé et ce dans un cadre partenarial entre l'AMAS (à travers ses ramifications provinciales) et les associations d'appui à l'école de la réussite. En effet, ce nouveau cadre décentralisé d'opérationnalisation du programme a eu les effets positifs suivants :

- Contourner la problématique du transport des kits scolaires à partir des lieux d'acquisitions centralisés (comme ce fut le cas lors de la phase pilote 2008-2009) et ses effets pervers compte tenu de la dispersion des sites des établissements scolaires et des unités satellites ;
- Impliquer les conseils de gestion des établissements scolaires dans le suivi et la mise en œuvre de l'opération ;
- Former et encadrer les directeurs des établissements scolaires sur les aspects procéduraux relatifs à la passation des marchés (bons de commande) et ce par des sessions de formation outre la pratique sur le tas ;
- Maitriser et mieux identifier les besoins au niveau local à travers une collaboration de proximité avec les libraires et une meilleure maitrise des imprévus générés particulièrement de la mobilité des élèves à la rentrée scolaire.

Aussi faut-il rappeler que l'AMAS procède au suivi de l'exécution des conventions partenariales au niveau local à travers ses représentations provinciales et par le recours aux dispositifs suivants :

- L'accompagnement dans l'établissement des commandes par les bureaux d'appui des directions provinciales ;
- Le contrôle de l'opération et l'élaboration des listes des commandes assorties des informations et des données requises avant chaque transfert monétaire aux associations d'appui à l'école de la réussite ;
- Le suivi à postériori dans le cadre de comités de suivi.

3.2. u niveau des structures de gouvernance

➢ La non effectivité du comité de pilotage et d'évaluation

Il faut rappeler que l'AMAS a maintes reprises essayées de tenir des réunions du comité de pilotage et de suivi conformément aux dispositions mentionnées dans la convention sans y parvenir en raison entre autres de la difficulté de réunir les ministres concernés en raison de leur non disponibilité. La réunion n'a eu lieu que le 8 juillet 2015. Et en vue de dépasser cette entrave majeure, le ministère a continué de tenir des réunions de coordination de manière régulière et bilatérale avec le ministère de l'Economie et des Finances.

En effet, la décision d'élargir le système de ciblage du programme a suscité une série de réunions de coordination entre le ministère de tutelle et le ministère de l'intérieur et le ministère de l'Economie et des Finances (les 27 mars 2009, 3 septembre 2009 et 2 juin 2009).

➢ Chevauchement des attributions entre les associations crées et le ministère et ses services extérieurs

On rappelle, l'AMAS a été créé en 2008 pour gérer l'aspect financier du programme « Tayssir ». Et compte tenu du mode d'exécution décentralisé du programme qui s'opère au niveau des établissements scolaires par les directeurs et les enseignants, et par les gestionnaires au niveau provincial, régional et central, et destiné également aux élèves et à leurs familles, les responsables ont pris la décision de désigner les membres des bureaux de l'AMAS parmi les hauts responsables du ministère exécutant au niveau central, régional et provincial et ce en vue de contourner les entraves d'ordre institutionnelle pour l'exécution du programme.

Il est à noter également que l'AMAS a pu gérer la question de chevauchement des attributions en capitalisant sur les résultats de l'étude de diagnostic réalisée en 2011 et qui a apporté des changements au niveau de la loi fondamentale de l'association et à même permis l'adhésion de membres de l'extérieur du ministère, et également à nommer les directeurs exécutifs régionaux et provinciaux entant que représentants régionaux et provinciaux de l'association, et

les trésoriers régionaux et provinciaux les responsables financiers au niveau régional et provincial de l'association.

Et concernant les associations d'appui à l'école de la réussite, elle est à rappeler qu'elles constituent un outil mis à disposition de l'établissement scolaire en vue d'appuyer et renforcer son autonomie, de dynamiser le conseil de gestion de l'établissement et d'octroyer au chef d'établissement un levier facilitateur des dépenses de proximité et de prise de décision financière simple.

- **La non-tenue des assemblées générales et des réunions des comités administratifs et exécutifs de manière régulière**

Une des difficultés majeures pour la tenue des assemblées générales et la réunion du comité administratif étant la nature des membres des bureaux de l'association constitués par les hauts responsables du ministère au niveau régional et provincial qui ne sont pas toujours disponibles vue le périmètre des tâches et missions qui leur sont attribuées. Et afin de dépasser cette contrainte, une étude diagnostique a été réalisée par un bureau d'étude et a formulé des recommandations, portant sur le changement institutionnel que l'association devrait entreprendre afin d'assoir un cadre institutionnel adéquat et de garantir les conditions nécessaires pour une bonne exécution des programmes qui lui ont été confiés. En effet, les recommandations ont porté sur la migration de l'AMAS vers un établissement public ou dans le cadre d'une fusion en un établissement autonome dédié à une mission sociale très proche de la mission actuelle de l'association.

Et malgré les difficultés liées à sa nature institutionnelle, l'AMAS a réussi à tenir des réunions du comité administratif et du renouvellement de ses membres particulièrement de son président, la tenue des assemblés générales et la présentation des rapports administratifs et financiers, ainsi que de son plan d'action aux différentes structures de l'association pour validation.

- **Adoption des rapports financiers non approuvés**

Conscient de la nécessité du respect des dispositions juridiques et organisationnelles relatives à la gestion des associations, l'AMAS en coordination avec le ministère a relancé une mission d'audit et de certification des comptes de l'association à partir de l'année 2011 et qui a couvert également les exercices précédents (2008-2009-2010 et 2011).

Aussi faut-il noter que le périmètre de cette mission a couvert l'ensemble des unités relevant de l'AMAS au niveau central, régional et provincial. Egalement cette mission d'audit et de certification des comptes est réalisée par un bureau d'études spécialisé qui a réalisé un diagnostic exhaustif des comptes des différentes représentations de l'AMAS au niveau régional et provincial. En outre, cette mission tient compte des dépenses relatives au programme sur la base des pièces financières justificatives fournies au niveau de chaque établissement scolaire et exécutées dans le cadre de l'association d'appui à l'école de la réussite. Dans ce cadre la mission a concerné un échantillon de ces associations dans les établissements scolaires, et a contribué de manière significative à la formation et au renforcement des capacités des différents intervenants dans le programme et également dans l'amélioration des méthodes de son exécution.

3.3. Au niveau de l'évaluation et du suivi du programme « 1 Million de cartables »

- **La faiblesse du suivi et de l'évaluation**

Il faut rappeler que le suivi du programme se fait en deux temps durant l'année scolaire : à la rentrée scolaire et en préparation de l'année suivante, et ce sur la base des tableaux de suivi qui sont renseignés par les académies et les directions provinciales. Et afin de développer cet outil de suivi, le ministère a récemment mis en place un modèle informatisé relatif à l'appui social au niveau du système Massar qui va permettre un suivi individualisé de la mise en œuvre de cette opération et va mettre à disposition des gestionnaires à différents niveaux territoriaux une

base de données exhaustive, actualisée et en temps réel et ce pour leur permettre de prendre les décisions qui conviennent afin d'améliorer la gestion du programme.

En vue de mesurer l'impact de cette opération sur les indicateurs de scolarisation, le ministère a lancé en 2016-2017 une étude d'évaluation d'impact des programmes de l'appui social y compris l'initiative " 1 Million de cartables " et ce en collaboration avec l'observatoire national du développement humain et l'instance nationale d'évaluation relavant du conseil supérieur de l'éducation et de la formation et de la recherche scientifique.**Observations du ministère concernant les recommandations de la Cour des comptes relatives au programme « Un million de cartables »**

- **La révision du cadre organisationnel actuel en vue de dépasser les contraintes observées à son niveau et d'optimiser les ressources financières allouées au programme**

Il est à noter qu'une nouvelle convention de partenariat pour la mise en œuvre de l'initiative a été récemment signée le 11 août 2016 par les différents partenaires. Ladite convention a délégué la supervision de l'opération à la coordination nationale de l'INDH et ce en collaboration avec le département de tutelle.

Les engagements prévus des partenaires ont été précisés comme suit :

- Le ministère de l'Intérieur/Coordination Nationale de l'INDH s'engage à : mobiliser les ressources financières requises, procéder au cadrage budgétaire annuel, affecter/déléguer les crédits alloués à l'initiative aux Wallis et Gouverneurs des provinces pour procéder à l'acquisition et à la distribution des kits scolaires au niveau provincial ;
- Le ministère de l'Economie et des Finances s'engage à : coordonner entre les différentes parties prenantes pour la mobilisation des ressources financières, et affecter sa contribution dans le cadre du budget programmé dans le fond de soutien à la cohésion social (FSCS) ;
- Le ministère de l'Education Nationale s'engage à : arrêter les listes et effectifs des bénéficiaires au niveau régional, provincial et établissements scolaires, arrêter la composition des kits par niveau scolaire et du coût annuel estimé de l'opération au niveau régional et provincial, arrêter les listes des livres et manuels scolaires par niveau scolaire adoptés par le ministère et enfin appuyer et faciliter l'opération de distribution des kits au niveau régional, provincial et établissements scolaires.

- **Renforcement des ressources allouées au programme en vue de subvenir aux besoins croissants**

Sur la base de la nouvelle convention établie en 2016, les contributions financières des partenaires signataires de la convention ont été précisées et arrêtées, outre les engagements pris par le ministère de l'Intérieur en matière de mobilisation des ressources financières requises et des contributions additionnelles financières et/ou en nature. Egalement, l'avenant n°1 de ladite convention prévoit en cas de dépassement du coût global annuel prévu pour l'exécution de l'opération (390 million de dirhams), la prise en charge du gap sera assurée à part égale entre le MEN et la coordination nationale de l'INDH.

- **La mise en place des nouveaux dispositifs d'identification des bénéficiaires sur la base du niveau socio-économique du ménage**

Il est à rappeler que le ministère s'est engagé dès 2016-2017 dans un projet stratégique du gouvernement visant l'amélioration du système de ciblage des programmes de la protection sociale y compris les programmes d'appui social du ministère. En effet, ce projet consiste à mettre en place un registre social unique (RSU) qui va permettre d'enregistrer les ménages éligibles, leur attribuer un numéro d'identification unique (NIU) et leur affecter un score relatif à leur niveau socio-économique. Ainsi le RSU va mettre à disposition aux différents

programmes sociaux une base de données exhaustive et mise à jour des ménages potentiellement cibles.

- **Assurer la distribution des kits à l'année scolaire**

Afin d'assurer la distribution effective du kit scolaire aux élèves bénéficiaires dès la rentrée scolaire, le ministère dans le cadre de ses engagements met à disposition de la coordination nationale de l'INDH la carte prévisionnelle des élèves bénéficiaires de cette opération au titre de l'année suivante, et ce en deux temps (données prévisionnelles en avril et données réajustées en juillet) et ce pour permettre à la coordination nationale de l'INDH de préparer et de lancer les marchés d'appel d'offres au niveau des provinces. Egalement, le ministère de l'Intérieur/coordination provinciale de l'INDH sont tenus à procéder à l'acquisition et à la distribution du kit aux établissements scolaires concernés vers fin août. En fin, les établissements scolaires sont tenus à superviser l'opération de distribution au niveau des secteurs scolaires et des unités satellites et ce en collaboration avec les associations des parents et tuteurs d'élèves, le conseil de gestion, les autorités locales et les collectivités territoriales partenaires.

- **Améliorer les conditions de mis en œuvre du mode prêt**

Le mode prêt constitue un réel dispositif d'optimisation des ressources allouées au programme. Afin d'améliorer les conditions de sa mise en œuvre, le ministère est amené à élargir les structures de stockage des livres et manuels scolaires, et doter les établissements de bibliothèques scolaires et de bibliothécaires en plus d'une implication et adhésion actives de l'association des parents et tuteurs d'élèves et des enseignants en matière de sensibilisation des élèves, sur la nécessité de protéger et d'entretenir les livres et manuels reçus dans le cadre de cette opération.

Il est à noter également que la nouvelle convention signée en août 2016 a précisé dans son troisième article la nécessité de maintenir le mode prêt entant que dispositif d'optimisation nécessaire.

D. La gestion du programme « Tayssir »

1. Le bilan du programme « Tayssir »

- **Absence de dispositifs d'identification directe de la population cible**

Il faut rappeler qu'en 2010-2011, le ministère de tutelle en coordination avec le ministère des Affaires Générales et de la Gouvernance et le ministère de l'Economie et des Finances ont décidé d'affiner le ciblage « Tayssir » en intégrant des critères d'inéligibilité des ménages (ménages disposant d'un salaire mensuel, revenu régulier, patrimoine agricole et/ou immobilier, allocation familiale, un seuil de consommation mensuelle moyenne d'eau et d'électricité…). En effet, le ministère a procédé à une révision et mise à jour de la procédure de ciblage et a apporté des changements au niveau du système d'information « Tayssir ». Cependant, le MAGG chargé de superviser la mise en place du projet d'affinement n'a pas pu engager les parties prenantes en l'occurrence la CNSS, la CIMR, la DGI, le CNT, l'ONE,…, pour pouvoir vérifier l'éligibilité des ménages, et le projet d'affinement a par conséquent été mis en veille.

Et conscient des limites du ciblage géographique en vigueur (erreur d'inclusion et d'exclusion), le ministère a décidé de maintenir les zones géographiques déjà ciblées par le programme (434 communes rurales) sans procéder à aucune extension géographique et ce depuis 2010-2011.

- **Exclusion des communes rurales en raison du système de ciblage en vigueur**

Depuis son lancement en 2008-2009, le programme « Tayssir » a adopté un mode de ciblage géographique basé sur deux critères essentiels : un taux de pauvreté >= 30% et un taux d'abandon scolaire >= 8%. Et vue les limites budgétaires allouées au programme, les

communes éligibles sont classées par ordre décroissant suivant les critères retenus et la liste des communes ciblées est arrêtée sur la base de l'enveloppe budgétaire allouée au programme. « Tayssir » a connu deux phases d'extension géographique : extension du pilote en 2009-2010 (le nombre de communes rurales ciblées est passé de 132 à 242) et une extension géographique et cyclique en 2010-2011 (où le nombre de communes rurales ciblées est passé à 434). Egalement faut-il rappeler que le mode de ciblage géographique présente certaines limites en l'occurrence les erreurs d'inclusion (ménages non éligibles et bénéficiaires du programme du fait qu'ils résident dans une commune rurale ciblée) et des erreurs d'exclusion (ménages éligibles et non bénéficiaires du fait qu'ils résident dans une commune non ciblée).

- **Insuffisances de l'applicatif informatique en vigueur**

Conformément à la procédure d'inscription adoptée, le programme ne prévoit pas d'inscription ni de mise à jour des données des élèves au niveau du cycle secondaire collégial, puisqu'il permet un suivi de la cohorte des élèves du primaire jusqu'à ce qu'ils achèvent leur scolarité au niveau du cycle collégial. Egalement concernant la procédure de gestion des réclamations elle est opérée au niveau des directions provinciales sur la base des pièces justificatives et des informations fournies par le directeur de l'établissement scolaire, au niveau duquel le ménage a déposé sa réclamation. Ce dispositif de gestion permet en effet au coordinateur provincial du programme de vérifier et de valider le traitement de la réclamation avant de régulariser la situation du ménage concerné.

La refonte qu'a connue récemment le système d'information « Tyassir » a porté d'abord sur un rapprochement des bases de données « Tayssir » et « Massar » sur la base du code unique « Massar » de chaque élève, ce qui permet d'échanger les données entre les deux systèmes. La refonte a permis de développer également un module informatisé « Tayssir » au niveau du système « Massar » qui permet au directeur d'établissement d'exécuter les opérations de gestion (inscription, mise à jour des données, saisie des absences, gestion des réclamations, suivi des transferts).

Cette révision du SI « Tayssir » aura comme effet positif de rendre systématique le passage des élèves bénéficiaires du cycle primaire au cycle collégial et ce grâce au code d'identification unique attribué à chaque élève (code « Massar »). Egalement, concernant la question de la réclamation, la refonte du système actuel « Tayssir » va permettre au directeur d'établissement de saisir et de gérer la réclamation au niveau d'établissement, et de la valider en coordination avec le coordinateur provincial du programme sur la base des pièces justificatives qui lui seront remises.

2. Financement de programme « Tayssir »

- **Limite des ressources allouées au programme**

A partir de l'exercice 2014, le ministère de l'Economie et des Finances a décidé de plafonner le budget alloué au programme à hauteur de 500 million de dirhams par an. Cependant, le plafond ainsi fixé ne couvre pas le coût global annuel des transferts monétaires qui l'ont dépassé depuis l'année scolaire 2013-2014 et ce malgré que le programme n'a pas procédé à aucune extension géographique depuis l'année 2010-2011.

- **Les retards dans les versements des bourses aux ménages bénéficiaires**

En relation avec le point précédent, l'enveloppe budgétaire allouée au programme qui est en deçà des coûts des transferts a généré un gap qui a connu une accumulation depuis l'année 2013-2014, et a généré par voie de conséquence un retard dans les versements des transferts aux bénéficiaires. Actuellement le retard accusé dans les paiements a atteint 18 mois ventilé entre 2016-2017 et 2017-2018.

3. Gouvernance du programme « Tayssir »

➢ Absence d'un cadre contractuel pour l'exécution du programme

(Cette observation relève directement du ministère de l'Economie et des Finances).

➢ Le non-respect de l'organigramme organisationnel et absence de coordination

Concernant l'organigramme organisationnel des unités de gestion du programme convenue lors du lancement de « Tayssir », sa composition en termes d'effectif de ressources humaines affectées varie entre (01) et (03) cadres au niveau provincial et ce en raison de la rareté des ressources humaines dont souffrent les directions provinciales et du nombre des communes rurales ciblées par province. Aussi, faut-il souligner que les coordinateurs provinciaux ne sont pas exclusivement dédiés au programme, puisqu'ils sont chargés d'autres dossiers au niveau des directions provinciales.

➢ Absence de dispositif de suivi et d'évaluation

Le système d'information « Tayssir » dans sa version initiale dispose d'un module de monitoring basé sur une batterie d'indicateurs de suivi et de monitoring. Seulement, ce dispositif était d'une efficacité limitée et non suffisamment exploitée et les indicateurs retenus n'étaient pas suffisamment pertinents. Durant la refonte actuelle du système, il a été prévu de renforcer ce dispositif par des tableaux de bord de suivi et de pilotage et d'évaluation basés sur les données actualisées du système « Massar » et accessibles en temps réel et intégrant une batterie d'indicateurs de performance et de résultat qui répondent aux objectifs visés par le programme.

Ce dispositif permet également d'évaluer la performance des aspects financiers, procéduraux et opérationnels du programme. Un module de contrôle est également prévu en vue de vérifier la fiabilité des données et le degré de respect des procédures en vigueur.

4. Observations du ministère concernant les recommandations de la Cour des comptes relatives au programme « Tayssir »

➢ Révision du mode de ciblage actuel

Il faut noter que le ministère est engagé depuis 2016-2017 dans un projet stratégique du gouvernement visant l'amélioration du système de ciblage des programmes de la protection sociale. Ce projet supervisé par le ministère de l'Intérieur avec un appui technique et financier de la banque mondiale a retenu dans sa phase pilote trois programmes sociaux à savoir le régime « Ramid », le programme de soutien des veuves « Daam » et le programme « Tayssir ». Le projet stratégique prévoit la mise en place d'un registre social unique (RSU) qui va permettre l'inscription des ménages éligibles, l'attribution d'un numéro d'identification unique aux ménages inscrits et l'affectation d'un score relatif au niveau socio-économique du ménage. Egalement, le RSU met alors à disposition aux différents programmes sociaux retenus une base de données exhaustive actualisée et stratifiée de la population cible. Le principe étant que le RSU soit une entrée obligatoire et unique pour l'inscription des ménages potentiellement éligibles aux différents programmes retenus.

L'objectif prévu dans ce projet concernant le programme « Tayssir » est qu'à l'horizon 2020-2021, 100% des ménages bénéficiaires du programme seraient inscrits à partir de la base de données du RSU.

➢ La mise à disposition des crédits suffisants pour couvrir le coût du programme et assurer les versements réguliers et dans les délais

Sur la base des orientations de la vision stratégique de la réforme 2015-2030 et les priorités du programme gouvernemental 2016-2021, une planification pluriannuelle du programme « Tayssir » sera établi et permettra en effet une identification des besoins en ressources financières qu'il va falloir mobiliser en coordination avec les parties prenantes en l'occurrence

le ministère de l'Economie et des Finances. Egalement la révision du système de ciblage à travers la mise en place du RSU permettra certainement une optimisation des ressources allouées au programme et ce par une meilleure identification des ménages éligibles et permettra de générer par conséquent des économies budgétaires qui pourront être investies et injectées pour financer de nouvelles phases d'extension géographique du programme.

La refonte actuelle du système d'information permet en effet de générer les listes des bénéficiaires des transferts monétaires de manière régulière sans qu'elles soient conditionnées par la disponibilité des fonds pour exécuter les paiements. Cette nouvelle mesure contribuera à respecter la régularité des versements conformément aux procédures adoptées par le programme.

- **Relance de la coordination avec les parties prenantes concernées par le projet d'affinement du ciblage basées sur les critères d'inéligibilité**

Comme il a été mentionné précédemment, le ministère s'est engagé dans un projet stratégique du gouvernement, visant l'amélioration du système de ciblage des programmes de la protection sociale y compris le programme « Tayssir », et donc le projet d'affinement du ciblage entamé en 2010-2011 a été écarté.

- **La relance du processus de rapprochement du SI « Tayssir » et du système "Massar" en vue de dépasser les dysfonctionnements identifiés**

Dans l'objectif d'amélioration de la gouvernance des programmes, le ministère s'est engagé dans un processus d'intégration et de rapprochement des différents systèmes d'information existants. Dans ce cadre une opération de rapprochement entre les bases de données « Tayssir » et « Massar » sur la base du code d'identification unique « Massar », a été entamée depuis 2015-2016 et a été suivie par le développement et l'instauration d'un module informatisé du programme « Tayssir » au niveau du système « Massar ». Ce module permet en effet aux directeurs d'établissements scolaires ciblés de procéder aux différentes opérations relatives à la gestion du programme (inscription, mise à jour des données, saisie des absences des élèves, saisie et gestion des réclamations, suivi des transferts monétaires) ce rapprochement a permis en effet d'assurer une harmonisation des données des deux systèmes, de garantir une fiabilité des données saisies et d'alléger les tâches auprès des directeurs d'établissements.

- **Mise en place de dispositifs et d'indicateurs d'évaluation du programme « Tayssir »**

La refonte actuelle du système d'information « Tayssir » prévoit en effet la mise en place d'un module de monitoring et d'évaluation sur la base d'une batterie d'indicateurs de suivi et de résultat, et va puiser l'information de base à partir des données exhaustives et mise à jour du système « Massar » et ce par le recours au recoupement/croisement de données de suivi et d'évaluation (résultats de fin d'année des élèves). L'analyse et l'exploitation de données de ce module permettra d'apprécier la performance du programme et d'entamer des mesures d'amélioration de sa mise en œuvre.

- **Evaluation d'impact du programme sur le système éducatif et en termes de cohésion sociale de manière globale**

Le programme « Tayssir » a fait l'objet d'une évaluation d'impact en 2008-2010 financée par la banque mondiale, et a porté sur l'impact des transferts monétaires, sur les indicateurs de scolarisation des élèves bénéficiaires et sur l'amélioration du niveau de vie des ménages, et ce sur la base d'une enquête ménage menée auprès de 5000 foyers.

A partir de 2016-2017 une seconde étude d'évaluation d'impact a été lancée par l'observatoire national du développement humain en coordination avec l'instance nationale d'évaluation relevant du conseil supérieur de la formation et de l'éducation et de la recherche scientifique, et qui porte sur l'impact des programmes d'appui social (y compris le programme « Tayssir ») sur le système éducatif et sur la relation qu'entretien la famille à l'école.

Egalement en 2016-2017 et dans le cadre du projet d'amélioration du ciblage de protection sociale, il est prévu des études d'impact des différents programmes sociaux sur l'amélioration des conditions de vie de catégorie de ménages cibles et d'apprécier dans quelle mesure ces programmes contribuent-ils à renforcer les filets de cohésion sociale auprès des bénéficiaires.

IV. Réponse de la ministre de la famille, de la solidarité, de l'égalité et du développement social

(Texte intégral)

Il convient de noter de prime abord que les commentaires du Ministère de la Famille, de la Solidarité, de l'Égalité et du Développement Social ne concernent que le cinquième axe relatif au programme d'appui aux personnes en situation de handicap, qui relève de son domaine de compétence.

Dans ce cadre, une convention tripartite a été signée avec Le Ministère de l'Économie et des Finances et l'Entraide Nationale le 30 mars 2015.

Par ailleurs, l'année 2015 a connu la prise des mesures et des préparatifs nécessaires au démarrage effectif du programme précité. Le Ministère tient à apporter les éclaircissements suivants :

A. En ce qui concerne la scolarisation des enfants en situation de handicap

Les indicateurs liés à ce domaine évoluent d'année en année, ainsi le nombre d'associations subventionnées est passé de 141 en 2015 à 213 en 2017 et le nombre de bénéficiaires a évolué de 82% durant la même période, passant de 4744 bénéficiaires à 8642, sachant que le démarrage du programme n'a eu lieu qu'à la fin de 2015 ;

Les prestations du Fonds d'appui à la cohésion sociale ne ciblent que les enfants en situation de handicap issus de familles démunies, alors que le chiffre de 33.000 ressorti par la deuxième enquête nationale sur le handicap correspond au nombre total des enfants en situation de handicap, y compris ceux issus de familles non démunies et ceux ayant un handicap léger.

Le retard enregistré au niveau du versement des subventions aux associations est dû principalement au dépassement du montant budgétisé au titre de 2015 ce qui a nécessité l'augmentation des crédits alloués.

B. Concernant l'acquisition d'aides techniques

L'Entraide Nationale dispose de toutes les données relatives aux bénéficiaires d'aides techniques dédiées aux personnes en situation de handicap, comme indiqué dans le tableau suivant :

	2014	2015		2016		
Coordination régionale	**Aides techniques**	**Aides techniques**	**Prothèses**	**Aides techniques**	**Prothèses**	**Prothèses auditives**
Rabat-Sale- Zemmour Zaer et Gharb-Chrarda	12	488	33	328	32	93
Grand Casablanca et Doukalla-Abda	357	320	87	113	48	43
Fès-Boulmane et Meknes-Taffilalt	396	426	10	753	12	29
Marakec-Tanseft-El Haouz	226	166	44	140	50	13
Chaouia Ourdigha et Tadla-Azilal	214	283	28	173	26	16
Tanger-Tétouan	40	76	11	182	11	7
L'oriental et Taza-El Hoceima-Taounate	195	142	20	201	14	9
Souss-Massa-Daraa	85	159	4	138	9	3
Guelmim-Smara	115	118	10	169	10	0
Laâyoune-Boujdour-Sakia El Hamra	361	314	24	78	23	5
TOTAL	**2001**	**2492**	**271**	**2275**	**235**	**218**

Il convient de noter que l'Entraide Nationale dispose d'une application informatique permettant la gestion des stocks d'aides techniques ainsi que la maitrise des données relatives aux bénéficiaires qui sont traitées au niveau provincial au sein des centres d'orientation et d'appui aux personnes en situation de handicap.

C. En ce qui concerne l'intégration professionnelle

C'est un domaine dans lequel le Ministère s'est engagé, en partenariat avec l'Entraide Nationale, l'Agence Nationale pour la Promotion de l'Emploi et des Compétences et l'Agence de Développement Social.

Etant dans ses phases initiales, la priorité a été donnée aux activités génératrices de revenus qui ont connues quelques difficultés liées principalement à la préparation des dossiers relatifs aux projets. Afin de les surmonter, les mesures nécessaires ont été prises ce qui a ramené le pourcentage des projets validés à 70% en 2017 au lieu de 53% en 2015.

Il est à noter que ces projets bénéficient d'un accompagnement à postériori et que leur nombre, depuis le démarrage du programme, a atteint 631 projets au profit de 744 personnes en situation de handicap.

V. Réponse du ministre de la santé

(Texte intégral)

1. Services présentés dans le cadre du système d'assistance médicale

- **La difficulté de fournir des services par les établissements de santé**

Le système de santé souffre de difficultés quant à la présentation des services dans les structures de santé, liées à plusieurs contraintes, les plus importantes sont la rareté des ressources humaines, accentuée par le nombre élevé de cadres médicaux qui ont quitté la fonction dans le secteur à cause de : la retraite pour limite d'âge, la retraite proportionnelle, le nombre élevé de décisions de justice en faveur des demandes de démission, où le nombre de départ est estimé à 560 spécialistes en 2016 et 440 en 2017.

Aussi, l'augmentation de la demande pour les services de santé, surtout après la généralisation du système d'assistance médicale, n'a pas été accompagnée d'une augmentation des ressources financières, en plus au non décaissement des frais de services fournis dans le cadre de l'assistance médicale par le fonds de cohésion sociale pour répondre à la pression croissante sur les établissements de santé.

Le Ministère de la Santé veille à surmonter ces contraintes à travers plusieurs mesures dont les plus importantes sont : augmenter le nombre de postes budgétaires à 4000 en 2018, soit une augmentation estimée à plus de 160 par rapport aux postes créés en 2017 (1500 postes), conclure des conventions de partenariat avec certaines collectivités territoriales en vue de renforcer l'offre de soins par les catégories professionnelles qui connaissent une pénurie, en plus de l'achat de services de santé du secteur privé au profit des patients, en particulier les nécessiteux, tels que l'achat de services de purification du sang pour les patients atteints d'insuffisance rénale.

Il convient également de rappeler que le Ministère de la Santé a donné la priorité, dans son plan stratégique, au renforcement de ses ressources humaines quantité et en en qualité, En tant que partie intégrante de l'amélioration de la gouvernance du secteur de la santé dans son ensemble.

2. Catégories ciblées

- **Difficulté à identifier les catégories ciblées**

La définition de la catégorie vulnérable et fragile bénéficiant du système d'assistance médicale est réalisée conformément aux règles et règlements établis, à cet égard, les articles 25 et 26 relatifs à la détermination de ces catégories sur la base de la somme des points enregistrés dans les conditions socioéconomiques.

Afin d'améliorer la définition des groupes cibles, il convient de mentionner le contenu de la circulaire du chef de gouvernement numéro 6-2018 en matière de protection sociale, qui souligne qu'un registre social doit être établi pour faciliter et ajuster les critères socio-économiques et les critères d'identification des catégories de bénéficiaires de la couverture médicale. Et ce, dans le cadre de la mise en place des principes de gouvernance dans la gestion du système de protection sociale et de la couverture médicale. La circulaire prévoyait également la création de comités thématiques, où le Comité de la couverture sanitaire de base est confié au Ministère de la Santé.

La circulaire prévoyait également la création de comités thématiques, où le Comité de la couverture sanitaire de base est confié au Ministère de la Santé.

3. Gouvernance du système d'assistance médicale

➢ Absence de système pour diriger et gouverner le système d'assistance médicale

Il convient de noter que l'examen et l'amélioration de la gouvernance du système d'assistance médicale font l'objet d'un engagement politique auprès du gouvernement depuis 2012, mené par le ministère de la Santé dans divers programmes stratégiques et que l'amélioration de ce système est actuellement une priorité du « Plan santé 2025 ».

Afin de trouver des solutions à ce problème, le Comité technique interministériel, chargée de l'assistance technique et du soutien au comité de pilotage, a décidé de créer un « organisme indépendant » comme troisième partie chargée de traiter et de suivre le financement du système d'assistance médicale dans le cadre de conventions et contrat s avec les Centres Hospitaliers Universitaires et les hôpitaux publics.

Il convient aussi de mentionner le contenu de la circulaire du chef de gouvernement numéro 6-2018 en matière de protection sociale, qui souligne qu'un registre social doit être établi pour faciliter et ajuster les critères socio-économiques et les critères d'identification des catégories de bénéficiaires de la couverture médicale. Et ce, dans le cadre de la mise en place des principes de gouvernance dans la gestion du système de protection sociale et de la couverture médicale. La circulaire prévoyait également la création de comités thématiques, où le Comité de la couverture sanitaire de base est confié au Ministère de la Santé.

➢ Chevauchement des compétences entre l'Agence Nationale d'Assurance Maladie et le Ministère de la Santé en matière de gestion des ressources financières

Il n'y a pas de chevauchement des compétences entre le Ministère de la Santé et l'Agence Nationale d'Assurance Maladie dans la gestion du budget de fonctionnement et de soutien du système d'assistance médicale, et ce en raison de l'absence de budget séparé propre au financement du système RAMED. Dans l'attente de création d'un organe gestionnaire de ce système l'Agence Nationale d'Assurance Maladie se charge de la collecte des cotisations des bénéficiaires vulnérables, tel que défini au chapitre 127 de la loi sur la couverture médicale, qui prévoit la gestion des ressources allouées au système d'assistance médicale à l'Agence Nationale d'Assurance Maladie, créée conformément à l'article 57 du même code, conformément aux dispositions de la présente loi et aux textes adoptés pour son application.

Ceci, contrevient au chapitre 25 du décret n ° 2-8-177 sur l'application des dispositions du troisième livre de la loi n ° 65-00 du système d'assistance médicale qui prévoit le transfert de la contribution du bénéficiaire en situation vulnérable au compte spécial de la Pharmacie Centrale pour le financement d'achat des médicamentes dont profitent toutes les catégories couvertes par le système de couverture médicale bénéficiaires y compris les bénéficiaires du système d'assistance médicale.

Le Ministère de la santé est conscient des problèmes juridiques entre les exigences du Code de la couverture médicale et de la loi n ° 177.08.2 concernant les compétences du Ministère de la santé et de l'Agence nationale d'assurance maladie dans la gestion des ressources du système d'assistance médicale. Afin de trouver une solution à cette situation problématique, le ministère étudie d'éventuelles solutions possibles, qui devraient être incluses comme solutions dans la formule à convenir concernant la création de l'organisme indépendant auquel ce système sera confié.

➢ Cumul du Ministère de la Santé de deux fonctions contradictoires

Il n'y a pas de contradiction dans les fonctions du ministère de la Santé concernant le système d'assistance médicale: d'une part, il n'y a pas de financement propre au système RAMED, d'autre part, le Ministère de la Santé finance les hôpitaux publics dans le cadre du budget général, aussi la subvention dont bénéficie la ministère dans le cadre du Fond de Cohésion

Sociale est transférée au compte spécial de la pharmacie centrale pour financer l'achat de médicaments pour tous les services de santé comme il déjà été mentionné.

- **Travail limité de la Commission de Pilotage et du Comité Technique chargée de réformer le système d'assistance médicale**

Il convient de signaler que la circulaire du chef de gouvernement n ° 6-2018 du 30 Mars 2018 sur la protection sociale dans son intégralité, prévoit la création de comités thématiques, où le Comité de la couverture sanitaire de base est confié au Ministère de la Santé.

C'est une nouvelle dynamique qui vise un nouveau mode de gestion de l'assistance médicale dans son intégralité y compris bien sur le travail de la commission de pilotage et la commission techniques chargées de la réforme du système de l'assistance médicale. 33S'est réuni en date 02 Mai 2018 la commission interministérielle en préparation des travaux de la commission technique chargée de la réforme d système de couverture médicale.

- **Non suivi et évaluation système d'assistance médicale par l'Agence Nationale d'Assurance Maladie**

Conformément à la décision prise par le conseil d'administration de l'Agence Nationale d'Assurance Maladie dans sa quatrième session et suite à la préparation du cahier des charges en concertation avec les autres acteurs du système, l'Agence Nationale d'Assurance Maladie a lancé une étude d'évaluation du système d'assistance médicale depuis son lancement sa généralisation dans l'ensemble des régions du Maroc. Cette étude à pour objectif d'identifier et analyser les forces et les faiblesses du système d'assistance médicale afin d'améliorer son financement, sa gestion et sa continuité. Cette étude est actuellement en cours depuis Septembre 2017 et s'étend sur huit mois.

- **Absence de système d'information intégré pour gérer le système d'assistance médicale**

Il y a un système d'information intégré en cours de préparation que **l'Agence** Nationale d'Assurance Maladie prépare en collaboration avec le Ministère de la Santé : le SNIGI (système national intégré de la gestion et de l'information). Le développement de ce système d'information intégré est en phase terminale car il est sur le point d'être achevé et sera mis en place au cours des deux prochains mois dans tous les hôpitaux publics et centres hospitaliers universitaires.
Actuellement le Ministère de la Santé veille sur la généralisation d'une application informatisée au niveau des hôpitaux publics afin d'enregistrer, comptabiliser et facturer les dépenses engagées au profit des Ramedistes.

Les hôpitaux universitaires disposent actuellement d'un système d'information permettant le suivi et la facturation des services de santé fournis aux personnes bénéficiant du système d'assistance médicale RAMED.

4. Résultat du système d'assistance médicale

4.1. Délivrance des cartes et nombre de bénéficiaires

- **Retard dans le délai de préparation des cartes**

On remarque qu'il y a une amélioration en termes de respect des délais pour la préparation des cartes RAMED. Il convient de noter, toutefois, que les institutions et services de santé facilitent l'accès aux services de soins sur la base de la présentation du récépissé du dépôt de dossier auprès des autorités compétentes.

- **Contradiction dans les statistiques sur le nombre des cartes du système de couverture médicales**

La différence entre le nombre de cartes déclarées par les services du Ministère de l'Intérieur et l'Agence Nationale d'Assurance Maladie tient au fait que les cartes autorisées par le Ministère

de l'Intérieur se basent sur les statistiques des commissions permanentes locales qui gèrent les fichiers d'enregistrement au système RAMED, alors que les statistiques déclarées par l'ANAM regroupe les cartes de renouvellement annuel pour les personnes vulnérables et des copies des cartes perdues ainsi que les cartes émises avec erreurs.

- **Non retrait des cartes**

Le retrait de la carte pour bénéficier du système d'assistance médicale est un processus qui reste tributaire de la volonté du demandeur tel que stipulé dans la loi. Il est à noter que la majorité des bénéficiaires ne recourent au retrait de leurs cartes uniquement qu'en cas de besoin de traitement. Afin d'éviter cette situation, plusieurs solutions peuvent être proposées en coordination avec les autorités locales, qui les enverront à l'Agence Nationale d'Assurance Maladie dès qu'elles seront émises dans les délais légaux.

4.2. Taille des prestations de santé offertes dans le cadre de l'assistance médicale

- **Augmentation des prestations de santé par les hôpitaux publics**

Les données fournies ne reflètent pas la taille réelle des services de santé fournis par le cadre de ce système, estimé entre 75 et 80% du nombre total des patients dans les hôpitaux publics, selon les données fournies par la Direction des hôpitaux et depuis la généralisation du système d'assistance médicale jusqu'en décembre 2016, environ 860 000 cas d' hospitalisation ont été effectués dans les hôpitaux publics, plus de 7,8 millions de consultations externes, plus de 2,44 millions de consultations spécialisées, et l'accueil de 1,6 million environs de cas urgents et al prise en charge de plus de 2,1 millions de patients atteint de maladies chroniques.

Cependant, cette augmentation des services n'a pas été accompagnée d'une augmentation appropriée des ressources nécessaires, en particulier humaines et financières. Le panier de soins hospitalier à la disposition des bénéficiaires de ce système est très large et est légalement un droit pour tous les bénéficiaires du système d'assistance médicale, dont ils bénéficient gratuitement par la force de la loi. Les centres de santé et les dispensaires offrent des services gratuits à tous les citoyens et même aux migrants vivant au Maroc.

- **Concentration des services au niveau des Centres Hospitaliers Universitaires**

On remarque que les hôpitaux publics fournissent des services importants répartis sur tout le territoire national, notamment en ce qui concerne les services hospitaliers, les cas urgents et les maladies chroniques. À cet égard, nous notons que, depuis la généralisation du système RAMED et jusqu'en Décembre 2017, le nombre de prestations de santé a atteint plus de 20 millions au niveau des structures de santé publique, par rapport à 9,6 millions dans les Centre Hospitaliers Universitaires.

Concernant l'offre de soins le Ministère de la Santé s'attache à assurer une répartition et un développement équitable de l'offre de soins conformément aux règlements et aux besoins de la carte sanitaire et les Schéma Régionaux d'offrir de Soins afin d'assurer l'accès de la population aux soins.

On cite que l'offre de soins a augmenté de 2 440 lits supplémentaires entre 2011 et 2016, et le programme sectoriel de la santé prévoit la mise en place de plus de 75 000 lits supplémentaires. Il convient également de noter que les indicateurs d'accès aux soins a connu une amélioration significative entre 2011 et 2016, ainsi le taux de prises en charge des maladies chroniques a augmenté de 40% pour les patients atteints de diabète, et une augmentation de 65% pour les patients atteints d'une insuffisance rénale et de 183% pour les patients atteints une tension artérielle. En général, l'indice d'hospitalisation a augmenté de 80%. Et il faut noter que la dernière étude (la recherche nationale sur la consommation et les dépenses des ménages) a confirmé l'amélioration des indicateurs de santé, elle montre que les dépenses directes comme des familles bénéficiant du système d'assistance médicale (RAMED) a connu une baisse de

38%. En consolidation des efforts visant à faciliter l'accès aux services de santé, le prix de plus de 3600 médicaments et fournitures médicales a été réduit à des taux très importants avoisinant pour certains 80%.

- **Non-respect des bénéficiaires des filières de soins**

La mise en place des filières de soins a pour objectif premier le contrôle du financement du système et ensuite maitriser les prestations de soins dans le cadre du système d'assistance médicale.

Le bénéficiaire doit être transféré au centre de santé rattaché à son lieu de résidence, tel qu'indiqué sur la carte d'assistance médicale, en cas de nécessité il est référé aux autres niveaux (CHP, CHR, CHU), sachant que les cas urgents sont exclus de cette filière et doivent bénéficier d'urgence des analyses et radio nécessaires gratuitement.
Dans les cas où certaines spécialités ne sont pas disponibles, certains hôpitaux publics achètent des services de santé du secteur privé, la meilleure preuve de ce partenariat entre le secteur public et le secteur privé : service d'hémodialyse pour les nécessiteux atteints d'insuffisance rénale.

Il y a des procédures propres aux filières de soins prioritaires : cancer du seins, cancer du col utérin, cancer chez l'enfant, l'hypertension, diabète, maladies mentales, addiction, maladies bucco dentaires et les nouveaux nés. En plus de la filière relative à la santé maternelle dans le cadre de la réduction de la mortalité chez les mères et les nouveaux nés.

5. Gestion financière et budgétaire du système de couverture médicale

5.1. Ressources allouées au système d'assistance médicale

- **Résultat de participation du Fonds d'Appui à la Cohésion Sociale dans le cadre du système d'assistance médicale**

Le montant alloué à 2017 s'élevait à environ 4 milliards et 86 millions dhs, dont 2,86 milliards dhs pour les centres médicaux universitaires et 2 milliards dhs pour le compte privé de la pharmacie centrale.

Le transfert des cotisations au ministère de la Santé n'est pas effectué selon la programmation pré-budgétisée en raison de la nature du compte spécial et ces transferts n'ont pas été systématiquement établis, depuis la généralisation du RAMED en 2012, a été faite en trois tranches en 2014-2015 Et 2017, tout en signalant que les transferts de 2015 et 2017 étaient le dernier jour de l'année budgétaire et donc leurs crédits n'ont été programmés que dans les deux années suivantes.

Il est à noter aussi que ces transferts sont programmés exclusivement pour l'achat de médicaments pour les établissements de soins de santé primaires et les hôpitaux publics, dont profitent tous les patients, spécialement les bénéficiaires du système d'assistance médicale qui représentent environ 80% des hôpitaux publics.

- **Non transfert du total des contributions des communes territoriales au compte spécial de la pharmacie centrale**

En 2017, les contributions s'élevaient à 505 millions dhs transférés sur le compte spécial de la pharmacie centrale du ministère de la Santé. Ce montant ne dépasse pas 30% des participations prévues par rapport au nombre des bénéficiaires du système qui atteint 90% de la catégorie ciblée en situation de pauvreté.

- **Transferts illégaux du fonds au profit de l'Institut Pasteur**

Une somme de 7 millions dhs a été transférée à l'Institut Pasteur sur la base de la décision du Ministre de l'Economie et des Finances du 04 avril 2014 ayant pour objet de transférer ce montant dans le cadre de la contribution du Ministère de l'Economie et des Finances à l'Institut Pasteur.

Caisse marocaine des retraites

La Caisse marocaine des retraites (CMR) gère deux principaux régimes de retraite ; le régime des pensions civiles (RPC) institué par la loi n°011-71 et le régime des pensions militaires (RPM) institué par la loi n°013-71. Ces deux régimes étaient globalement similaires avant la réforme paramétrique du RPC en 2016.

Le présent rapport porte essentiellement sur le régime des pensions civiles. Les aspects examinés sont les suivants :

- Diagnostic et réformes du régime des pensions civiles ;
- Investissement et gestion des réserves ;
- Gouvernance et frais de gestion.

I. Observations et recommandations de la Cour des comptes

A. Principaux constats relatifs à l'équilibre du régime

Le régime des pensions civiles se caractérise par les traits saillants suivants :

➢ Fragilité financière du régime

Depuis de nombreuses années, au regard des diagnostics réalisés aussi bien par la CMR que par différentes autres parties concernées, le régime connait une situation financière fragile, qui s'est traduite en 2014 par un déficit technique de 936 M DH. En 2015, le déficit est passé à 2,68 MM DH, pour atteindre 4,76 MM DH en 2016.

➢ Générosité du régime

Avant la réforme de 2016, l'architecture du régime des pensions civiles en faisait un système généreux. Pour toute année de cotisation, il offrait un taux d'annuité de 2,5% du dernier salaire servi.

Les études actuarielles menées par la commission technique chargée de la réforme des régimes de retraites ont montré que pour chaque dirham de cotisation reçu, le régime octroi des droits de 1,91 DH.

En 2016, suite à la réforme paramétrique décidée par le Gouvernement, ce taux d'annuité a été ramené à 2%.

Par ailleurs, il importe de rappeler que depuis l'élargissement de l'assiette de liquidation des pensions à la totalité de la rémunération, décidée à compter de 1989 1990, ce taux de remplacement est devenu élevé.

Conjugué à l'important abattement fiscal dont bénéficient les pensions de retraite, le taux de remplacement peut dépasser le dernier salaire perçu.

➢ Liquidation des pensions sur la base du dernier salaire

Dans la plupart des régimes de retraite, à travers le monde, la liquidation des pensions se fait généralement sur la base du salaire moyen ayant servi de base de calcul des cotisations sur une période suffisamment longue. Et, dans certains pays, c'est le salaire moyen de toute la carrière qui est retenu comme base de calcul des pensions. Cela permet d'assurer une certaine adéquation entre les cotisations payées et les pensions servies.

Or, dans le cas du régime des pensions civiles de la CMR avant la réforme de 2016, la pension est liquidée sur la base du dernier salaire d'activité. Cette situation était l'origine de la disproportionnalité entre les cotisations payées et les pensions servies.

Conjugué aux autres facteurs, ce phénomène a aggravé le déséquilibre du régime, surtout avec la tendance à la quasi- généralisation des promotions et avancements de grade dans l'administration, à l'approche de l'âge de la retraite.

Cette tendance devrait se poursuivre avec les changements que connaît le personnel de la fonction publique comprenant plus de cadres terminant leur carrière dans les échelles de rémunération les plus élevées. En 1990, les cadres représentaient 12% de la population des retraités. Ce taux est passé à 38% en 2005, à 42% en 2010 et à 58% en 2015.

Avec l'application des dispositions de la loi relative à la réforme paramétrique du régime des pensions civiles, la pension est liquidée désormais de manière progressive sur la base du salaire moyen des deux dernières années en 2017, des 4 dernières années en 2018, des 6 dernières années en 2019 et des 8 dernières années en 2020.

➢ Rapport démographique en dégradation continue

L'Administration a connu depuis quelques années une stabilisation de ses recrutements. La population des cadres dans l'administration publique quant à elle a enregistré une augmentation significative représentant 58% du total des effectifs.

Parallèlement à cette situation, le nombre de retraités augmente plus vite que celui des affiliés. Ainsi, le rapport démographique est passé de 12 actifs pour un retraité en 1986, à 6 en 2000 et à 2,23 en 2016. Il devrait atteindre 1,74 en 2024.

Il est à noter également que l'effectif des affiliés au régime a baissé entre 2014 et 2016 de 672.036 à 649.023, soit une baisse de 1,73%.

➢ Autres facteurs de déséquilibre

D'autres facteurs ont un impact négatif sur l'équilibre du régime des pensions civiles. Il s'agit en l'occurrence des éléments suivants :

- Les allocations familiales payées par le régime : il n'existe pas de ni fonds de réserve, ni cotisations spécifiques destinés au financement des allocations familiales. Les montants supportés par le régime représentent environ 1,5% du total des pensions servies ;
- Le service immédiat des pensions en cas de départ anticipé à la retraite, contrairement au RCAR et au régime de retraite géré par la CNSS.

Ces dernières années, ont connu une recrudescence du départ anticipé en à la retraite. Le nombre de bénéficiaires a atteint en 2013 un total de 1.635 contre 7.521 en 2015 pour atteindre 8.617 en 2016. Même si, les départs anticipés du RPC subissent une décote, cette dernière ne permet pas d'assurer la neutralité pour le régime lorsque le départ anticipé a lieu à un âge suffisamment précoce.

La Cour des comptes souligne l'importance de la réforme paramétrique décidée par le Gouvernement en 2016 et qui a eu un impact positif sur la viabilité du régime des pensions civiles en réduisant sa dette. En revanche, la Cour insiste sur le fait qu'au regard de l'ampleur des dysfonctionnements structurels que connait le régime, l'impact de cette réforme n'est que de court terme. Le déséquilibre du régime persistera tant qu'il n'aura pas connu un processus de réforme en profondeur.

B. Versements des arriérés relatifs aux contributions patronales de l'Etat durant la période de 1957 à 1996

De 1957 à 1996, la gestion des pensions avait un caractère purement budgétaire. L'Etat versait des subventions d'équilibre pour permettre d'assurer le paiement des pensions lorsque les ressources n'étaient pas suffisantes.

La loi n°43-95 adoptée en 1996 a mis l'accent sur l'importance de l'équilibre financier des régimes de retraite. Depuis, le Gouvernement a commencé à se préoccuper de la problématique de l'équilibre et de la viabilité financière des régimes de retraite.

En 2005, le gouvernement a décidé d'apurer les arriérés de l'Etat au titre de sa contribution en tant qu'organisme employeur pour la période allant de 1957 à 1996. Le montant arrêté à 6,065 MM DH a été effectivement versé au compte du régime des pensions civiles.

C. Impact de l'opération de départ volontaire du personnel de l'Etat en 2005

Pour éviter un impact négatif de l'opération de départ volontaire des fonctionnaires de l'Etat sur le régime des pensions civiles, l'Etat a versé à la CMR un montant de 8 MM DH sous forme de bons du Trésor, étalés sur une période de quatre années (2006-2009) dont 500 M DH correspondent aux intérêts financiers découlant de l'échelonnement du versement.

D. Investissement et gestion des réserves financières

La CMR jouit d'une autonomie réelle dans la gestion des réserves financières des régimes de retraite qu'elle gère. Depuis quelques années, la fonction gestion des placements occupe une place centrale dans la structure organisationnelle de la Caisse. Elle s'est progressivement dotée d'outils, de procédures, de méthodes et de systèmes d'information à même d'assurer une gestion de portefeuille selon les standards adoptés pour ce genre d'activités.

De même, la CMR procède depuis 2010 à la certification des performances des placements des réserves du régime des pensions civiles par un auditeur externe. Le fonds des réserves du régime et ses rendements financiers ont évolué depuis 2010 comme suit :

En MM DH	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Réserves RPC	70,2	73,9	77,7	81,2	85,0	84,4	82,7
Rendements financiers	3,557	2,788	1,706	2,188	5,011	2,573	3,318

E. Gouvernance et frais de gestion

La CMR est administrée par un Conseil d'Administration dont la composition est tripartite : les employeurs (Etat et collectivités territoriales), les retraités et les affiliés actifs.

D'après l'examen des procès-verbaux des sessions du Conseil tenues entre 2000 et 2016, le fonctionnement de cette instance se caractérise par la régularité de ses réunions prévues par la loi portant réorganisation de la Caisse (avec un minimum de deux réunions par an).

De même, il est assisté par trois comités, à savoir : le Comité Permanent Issu du Conseil d'Administration créé en 2001, le Comité d'Allocation d'Actifs créé en 2009 et le Comité d'Audit créé en 2011.

Cependant, il y a lieu de noter que la composition actuelle du Conseil d'Administration n'est plus à même d'en faire un espace de débat et de réflexion sur l'avenir des régimes de retraite gérés par la Caisse. D'après les PV des réunions, certains membres profitent de leur position d'administrateur pour défendre les intérêts des parties qu'ils représentent, et non la pérennité des régimes.

En ce qui concerne les frais de gestion, à fin 2016, ils ont totalisé 150,7 M DH. Les charges du personnel y représentent en moyenne 66%. Depuis 2000, l'effectif du personnel se caractérise par une stabilité relative et le salaire annuel brut moyen du personnel de la CMR se situe à 226.424 DH, en dessous de celui du personnel du RCAR.

Par rapport aux cotisations perçues par le régime, le total des frais de gestion administrative et financière de la Caisse reste à un niveau assez maîtrisé. A fin 2016, ils y ont représenté 0,60%.

De tout ce qui précède, la Cour des comptes recommande ce qui suit :

- ***Pour pouvoir assurer la viabilité du régime des pensions civiles, la Cour réitère la nécessité d'engager une réforme profonde poursuivant les objectifs stratégiques suivants :***
  - ***S'orienter vers la création d'un pôle public, de manière à asseoir une convergence vers un régime public viable et pérenne ;***
  - ***Unifier les règles de liquidation des pensions dans l'ensemble du secteur public ;***
  - ***S'orienter vers une tarification des prestations prenant compte de l'évolution démographique, sociale et économique que connait le pays ;***
  - ***Opter pour un taux de remplacement raisonnable avec un traitement approprié au profit des populations à faible revenu ;***
  - ***Opter pour le service de la retraite anticipée à l'âge légal de départ à la retraite ;***
  - ***S'acheminer vers un système de retraite plafonné avec l'introduction, autant que possible, d'une part de capitalisation afin que la charge de la retraite ne soit pas entièrement supportée par les générations futures. Les actifs titulaires de hauts salaires pourraient souscrire à des compléments de couverture retraite sous forme de capital ou de rente viagère dont les montants dépendent de leur capacité contributive et leur volonté d'épargne.***
  - ***Instituer des mécanismes de pilotage adaptés en vue de remédier aux sources du déséquilibre de manière appropriée et en temps opportun.***
- ***Pour réunir les chances de succès de la réforme, celle-ci devrait reposer sur les principes fondateurs suivants :***
  - ***Engager la réforme dans le cadre d'un dialogue élargi auquel prendraient part toutes les parties prenantes ;***
  - ***S'inscrire dans une logique de progressivité visant à implémenter la réforme par étapes, selon une feuille de route qui pourrait faire l'objet d'une loi-cadre ;***
  - ***Préserver les droits acquis avant la mise en œuvre de la réforme ;***
  - ***Préserver le pouvoir d'achat des couches sociales les plus vulnérables ;***
  - ***Tenir compte de la pénibilité de certaines activités.***

I. Réponse du Directeur de la Caisse marocaine des retraites

(Texte réduit)

(…) Les observations de la Cour des comptes sont liées principalement aux données et chiffres en relation avec l'équilibre financier du régime des pensions civiles, le versement des arriérés relatifs aux contributions patronales de l'Etat durant la période de 1957 à 1996, l'mpact de l'opération de départ volontaire du personnel de l'Etat en 2005, l'nvestissement et gestion des réserves financières et la gouvernance et frais de gestion.

A ce propos, j'ai l'honneur de vous informer que les observations sus-citées ne relèvent pas de commentaires de la part de la Caisse marocaine des retraites.

Evaluation du système de promotion économique

Le rapport d'évaluation du système de la promotion économique vise à rendre compte de l'importance et de l'étendue des mesures promotionnelles prises par les pouvoirs publics dans différents secteurs de l'économie nationale et leur impact sur l'amélioration de l'image du Maroc auprès de ses partenaires.

Les finalités de cette évaluation des actions de promotion économique se résument comme suit :

- Examiner la manière avec laquelle la politique de la promotion a été mise en œuvre et les résultats obtenus ;
- Définir les déterminants de l'attractivité du produit "Maroc" ;
- Evaluer la qualité, le fonctionnement et la gouvernance des services concernés par la promotion économique ;
- Circonscrire le champ des contraintes institutionnelles, administratives et budgétaires qui handicapent l'environnement des affaires, pour lequel plusieurs lignes d'action peuvent être envisagées ;
- Apprécier l'impact de la politique de promotion ;
- Formuler des recommandations et tracer des pistes de réflexion pour optimiser le dispositif de la promotion économique au Maroc.

Le rapport se propose d'affiner le diagnostic, déjà entrepris par la Cour des comptes dans le cadre de ses missions de contrôle de la gestion et de l'évaluation réalisées entre 2013 et 2016, en lien avec la problématique de la promotion économique. L'évaluation a intégré, en outre, des éléments issus de la documentation nationale et internationale consacrée aux différents sujets ayant une relation étroite avec la promotion économique.

Le diagnostic a concerné les organismes publics de la promotion des investissements et de la PME, les établissements de promotion du tourisme, de l'investissement touristique et de l'artisanat à contenu culturel ainsi que les institutions chargées de la promotion du commerce extérieur et de l'économie sociale et solidaire.

En matière d'investissement, l'analyse a couvert essentiellement l'action de promotion de l'Agence marocaine pour le développement des investissements (AMDI) et accessoirement les Centres régionaux d'investissement (CRI).

Concernant la promotion de la PME, l'action de l'Agence nationale pour la promotion de la petite et moyenne entreprise (ANPME) a été mise en exergue.

L'analyse relative à la promotion du tourisme, de l'investissement touristique et de l'artisanat à contenu culturel a porté particulièrement sur les actions de promotion de l'Office national marocain du tourisme (ONMT), de la Société marocaine d'ingénierie touristique (SMIT) et de la Maison de l'artisan (MDA).

Le volet de la promotion du commerce extérieur a été examiné à travers l'appréciation du rôle du Centre marocain de promotion des exportations (CMPE), de l'Office des foires et expositions de Casablanca (OFEC) et accessoirement de l'Office de commercialisation et d'exportation (OCE).

La promotion de l'économie sociale et solidaire a été appréciée à travers l'évaluation du rôle de l'Office du développement de coopération (ODCO) et celui de l'Agence pour le développement agricole (ADA) au vu de sa mission de promotion de l'économie agricole en général.

L'analyse a été étendue à d'autres organismes publics tels que l'Etablissement autonome de contrôle et de coordination des exportations (EACCE) en raison de son rôle en matière de promotion du commerce extérieur. Elle a concerné également quelques stratégies d'appui aux organes de promotion comme la stratégie "Maroc Numeric 2013", en transitant par le rôle de l'Office marocain de la propriété industrielle et commerciale (OMPIC) dans la promotion de l'innovation et la protection de la propriété industrielle et commerciale.

Il est à noter que la configuration institutionnelle des organismes de promotion a sensiblement changé depuis la fusion de l'AMDI, du CMPE et de l'OFEC sous l'égide de la nouvelle Agence marocaine de développement des investissements et des exportations (AMDIE), en vertu de la loi n°60-16. Néanmoins, les conclusions de l'évaluation du mode de fonctionnement du dispositif de promotion économique, entreprise dans le cadre de ce rapport, demeurent globalement valides.

I. Observations et recommandations de la Cour des comptes

A l'issue de la mission d'évaluation, la Cour a émis les observations et recommandations suivantes :

A. Moyens de la promotion économique

Concernant les moyens alloués à la promotion économique, la Cour a observé ce qui suit:

➢ Multiplicité des organismes chargés de la promotion de l'investissement et de l'économie

Sur le plan institutionnel, la promotion des investissements relève essentiellement de l'AMDI au niveau central et des CRI au niveau régional. L'ANPME pilote quelques programmes de soutien à la petite et moyenne entreprise dans des secteurs spécifiques.

L'ONMT est l'élément pivot de la promotion touristique au Maroc, si bien que la SMIT contribue accessoirement à cette action. La MDA est chargée quant à elle de la promotion du secteur de l'artisanat et conforte ainsi le contenu de l'offre touristique marocaine.

La promotion du commerce extérieur est confiée à plusieurs organismes étatiques. Il s'agit du CMPE, de l'OFEC et de l'EACCE et accessoirement l'OCE.

Les acteurs majeurs de la promotion de l'économie sociale et solidaire sont l'ODCO, chargé du secteur coopératif et l'ADA qui pilote le programme d'agrégation agricole. Toutefois, depuis quelques années, l'OCE, à travers ses actions de promotion des produits de terroir, qui s'entrecoupent avec les activités d'agrégation, se définit également comme acteur de promotion de l'économie solidaire.

➢ Importance des moyens alloués à la promotion économique

Abstraction faite des aides consenties par l'Etat au titre des différentes subventions, des dépenses fiscales et des comptes d'affectation spéciale, le dispositif de la promotion économique coûte directement et annuellement au budget de l'Etat environ 3,1 MMDH et mobilise des ressources humaines avoisinant 1600 cadres et agents.

Le tourisme et l'artisanat bénéficient de l'essentiel de l'effort de promotion (66%), suivis du commerce extérieur (16%), l'investissement et la PME (13%) et l'économie sociale et solidaire (5%). L'enveloppe budgétaire dédiée à la promotion économique serait beaucoup plus importante si l'effort engagé au niveau des programmes d'accès aux technologies d'information ainsi que la protection de la propriété industrielle et commerciale étaient pris en considération.

Quant au niveau des ressources humaines, le constat actuel fait ressortir que les organismes chargés de la promotion manquent souvent de profils spécialisés sur certains maillons de la chaine de valeur.

- **Carences au niveau du cadre législatif**

Concernant le cadre législatif, plusieurs dispositions de la Charte de l'investissement (loi cadre n°18-95), qui définit les incitations de développement et de promotion des investissements, sont devenues obsolètes et peu attractives comparativement aux incitations proposées par les pays concurrents.

B. Evaluation des actions de promotion économique au Maroc

1. Rôle des organismes de promotion des investissements et de la PME

Malgré les améliorations notoires enregistrées par le Maroc, l'environnement institutionnel de la promotion des investissements demeure marqué par la multiplicité des intervenants. Par conséquent, l'AMDI n'a maîtrisé que partiellement le processus décisionnel devant aboutir à la concrétisation des projets d'investissement. Dans ce cadre, il a été relevé ce qui suit :

- **Augmentation du volume des investissements contrebalancée par la faible création de postes d'emplois**

L'action de l'AMDI peut être appréciée à travers l'apport des conventions d'investissement approuvées par le Gouvernement. Celles-ci se sont élevées pour la période 1996-2014 à 392 conventions dont 133 devaient en principe bénéficier de subventions sur le Fonds de promotion de l'investissement (FPI).

Toutefois, sur ces 133 conventions, 40 seulement ont effectivement bénéficié de l'appui du FPI. De même, 87 projets ont bénéficié de terrains du domaine privé de l'Etat pour une superficie totale de 23000 Ha. L'introduction par la Loi de finances de 2015 du Fonds de développement industriel et des investissements (FDII), pour accompagner le Plan d'accélération industrielle 2015-2020 devrait créer une nouvelle dynamique en matière de l'investissement, en raison de l'importance de l'enveloppe budgétaire qui lui est allouée (20 MMDH à l'horizon 2020).

L'analyse des conventions finalisées montre que le nombre de projets réalisés s'est élevé à 179 pour la période 1996-2014 et engendré des investissements de 187 MMDH. Le nombre total des emplois créés est de 85.585 postes.

Les années 2015 et 2017 ont, selon les services du Chef du Gouvernement, "enregistré la validation, respectivement de 15 et 51 projets d'investissement totalisant des enveloppes de l'ordre de 25 et 67 MMDH".

Toutefois, le coût de création de l'emploi pour ces investissements est élevé en ce sens qu'il varie entre 0,4 MDH dans la branche restauration et 26,5 MDH dans le secteur de l'énergie. Le coût moyen est de 2,2 MDH par poste créé.

Enfin, malgré les efforts déployés pour réduire les délais, l'approbation d'un projet d'investissement, dont l'opportunité était prouvée, pourrait nécessiter un traitement au niveau de plusieurs commissions administratives nationales et locales pour lever les contraintes techniques, juridiques mais surtout urbanistiques.

- **Insuffisance des actions de soutien de la compétitivité des PME**

En matière d'appui à la compétitivité des PME, l'ANPME gère une multitude de programmes, dont les plus importants sont :

- Imtiaz : destiné aux PME à fort potentiel de croissance ;
- Moussanada : destiné aux entreprises en phase de modernisation ; et
- Programme d'appui au secteur textile - habillement.

Il a été constaté que la procédure d'octroi des prestations et primes liées à ces programmes souffre de lenteur. Le taux de réalisation des actions initiées demeure en deçà des attentes.

2. Rôle des organismes de promotion du tourisme, de l'investissement touristique et de l'artisanat

Dans le cadre des deux visions 2010 et 2020 du tourisme, les mesures nécessaires devaient être prises en vue de concentrer les activités de l'ONMT sur la promotion de l'image du Maroc à l'étranger. A ce titre, il a été relevé ce qui suit :

➢ Des insuffisances marquent l'action de l'ONMT

A quelques années de la fin de l'horizon temporel de la vision 2020, il a été constaté que la stratégie de la promotion a été peu articulée autour du produit touristique. L'ONMT n'a pas réussi suffisamment à explorer d'autres voies pour promouvoir des produits de niche susceptibles de faire bénéficier d'autres destinations, hors Marrakech et Agadir, des retombées des flux touristiques.

Il s'agit à cet égard du créneau du tourisme d'affaires ainsi que la mise à profit des tendances nouvelles concernant le mobile-tourisme (m-tourisme) et les réseaux sociaux pour faciliter la préparation des séjours. Ces tendances ne se sont pas traduites par un véritable changement de mode de commercialisation de la destination au niveau de l'ONMT pour tirer profit du nouvel environnement de la distribution du voyage.

Le potentiel culturel demeure également faiblement mis en valeur en matière de promotion si ce n'est le circuit des " villes impériales " et le " circuit des Kasbah " commercialisés par les Tours opérateurs (TO) dans le cadre de contrats de cofinancement. Ces contrats n'ont pas été évalués.

➢ Dysfonctionnements ayant entravé la réalisation des objectifs du plan "Azur"

Concernant le Plan "Azur", qui est un pilier important d'accompagnement de la vision 2020, Il a été constaté l'absence de mise en place de processus susceptibles d'aider à l'identification des objectifs réalisables, d'allouer des moyens budgétaires et humains et de définir des tâches précises qui incombent à chaque intervenant aussi bien au sein de l'ONMT qu'au niveau des délégations du ministère du tourisme.

Par ailleurs, les plans d'action de communication renseignent peu sur la manière dont l'ONMT assure l'équilibre entre les activités de marketing à court terme, entreprises dans l'objectif d'atteindre des niveaux de flux et de recettes touristiques, et la stratégie marketing dont la finalité est de renforcer la marque Maroc.

Il convient de souligner en outre l'absence de système de post-évaluation des résultats afin de pouvoir mesurer les performances réalisées par les différents intervenants au niveau de l'ONMT et des délégations, par destination, pour tirer des enseignements pour l'avenir. Le seul indicateur retenu dans ce domaine reste les flux des arrivées de touristes aux postes frontaliers.

Si l'ONMT maîtrise peu l'offre de produits, laquelle est du ressort d'autres intervenants, il n'a pas pour autant procédé à la redéfinition de sa stratégie de promotion pour répondre au retard enregistré en matière de réalisation des nouvelles stations prévues dans le cadre du plan Azur, qui est une composante fondamentale de la Vision 2020.

De même, le concept de "territoire touristique" peine à émerger dans la mesure où l'essentiel des stations touristiques prévues n'a pas été concrétisé, en raison du surdimensionnement des objectifs initiaux par rapport aux ressources financières et le foncier disponibles ou mobilisables. En termes de capacité litière, sur un objectif global de 57.956 lits touristiques pour les six stations du plan Azur à l'horizon 2020, seulement 1576 lits ont vu le jour en 2015, soit un taux de réalisation de 2,7%. Pour le volet résidentiel, ce taux est de 6,5%.

Au vu des faibles réalisations enregistrées au niveau du programme Azur, qui est une composante déterminante du chantier "produit" de la Vision 2020, il est urgent de procéder à une réappréciation globale de ladite vision pour identifier les problèmes et prendre les mesures correctives qui s'imposent.

➢ Non accomplissement des missions dévolues à la SMIT

A côté de l'ONMT, la SMIT a été associée, dans le cadre de l'opérationnalisation de la Vision 2020, à la mise en œuvre de contrats programmes régionaux touristiques (CPR) dont l'objectif était d'impliquer davantage les acteurs locaux afin de surmonter les problèmes de financement et de l'assiette foncière du secteur. En dépit de leur importance, ces CPR accusent de grands retards dans leur concrétisation en raison de problèmes de gouvernance d'ensemble, car les instances supposées piloter ces programmes, telles que la haute autorité du tourisme et ses antennes régionales, n'ont pas vu le jour.

Le modèle économique de la SMIT a été maintenu jusqu'ici grâce aux subventions du budget général de l'Etat et au produit des cessions des terrains hérités de la SONABA et de la SNABT, alors qu'elle était appelée à développer une véritable ingénierie touristique, qui constitue son cœur de métier et sa raison d'exister, commercialisable sur le marché.

➢ Insuffisance des efforts de promotion de l'artisanat

Concernant la promotion de l'artisanat, le chiffre d'affaires global ainsi que le nombre d'employés dans le secteur ont enregistré des évolutions favorables. Néanmoins, les autres indicateurs restent très éloignés des objectifs de la Vision 2015.

En effet, en dépit de la hausse significative des dépenses de promotion à l'étranger, les exportations ont chuté de 600 MDH en 2007 à 459 MDH en 2015, alors qu'elles devaient décupler. En 2013, elles ne représentaient pas plus que la moitié de leur niveau de 2001.

Cela soulève évidemment des questions fondamentales sur la stratégie d'ensemble du secteur, sur la compétitivité des produits d'artisanat du Maroc et sur la pertinence de la politique de promotion adoptée.

Par ailleurs, la MDA ne dispose pas d'une stratégie marketing claire mettant en avant les avantages compétitifs des produits marocains. Cette absence est due essentiellement au défaut de maitrise de l'information sur les marchés cibles et sur l'offre des concurrents.

En outre, la MDA a axé sa politique de promotion sur la participation aux salons et foires en dépit de résultats limités. Son choix des pays cibles ne semble pas être fondé sur des critères pertinents. Bien que les dépenses relatives aux actions de promotion directe au Maroc aient évolué significativement depuis 2007, l'analyse de l'évolution des coûts de participation à certaines manifestations montre que celle-ci ne semble obéir à aucune logique économique.

Au niveau régional, l'examen des rapports d'évaluation produits par les chambres d'artisanat a montré également que la MDA ne joue pas son rôle en matière de participation à l'organisation et au suivi du déroulement des foires régionales.

3. Evaluation des stratégies de promotion de l'économie solidaire

Les acteurs historiques de la promotion de l'économie sociale et solidaire sont l'ODCO et l'OCE. Plus récemment, depuis le lancement du "Plan Maroc Vert", l'Agence pour le développement agricole (ADA) se positionne aussi en tant qu'acteur principal de développement de l'économie solidaire agricole à travers ses programmes d'agrégation.

L'ADA a pour rôle d'opérationnaliser le PMV, qui repose sur deux piliers. Le Pilier I cible l'agriculture moderne et à forte valeur ajoutée. Le Pilier II concerne les agriculteurs en situation précaire et l'économie solidaire.

Les actions les plus importantes dont a été investie l'ADA ont trait à la promotion des investissements agricoles et la mise en œuvre des partenariats avec les investisseurs. Ainsi, 70 à 80% des financements des projets du pilier II de la stratégie Maroc Vert seront-ils supportés par les bailleurs de fonds nationaux et étrangers ; le reste sera en grande partie pris en charge par le Fonds de développement agricole (FDA). Concernant les projets pilier I, et pour encourager les investissements privés, l'Etat accorde, dans le cadre du FDA, des aides financières sous forme de subventions et de primes.

L'évaluation entreprise par la Cour a permis de déceler quelques dysfonctionnements, décrits ci-après :

- **L'aboutissement de l'action de l'ADA demeure tributaire de l'implémentation des dispositions juridiques afférentes à l'agrégation agricole**

De 2013 à 2017, l'ADA, à travers sa direction du développement de la commercialisation des produits du terroir, a alloué 19,83 MDH aux actions de promotion, soit un peu moins de 7% des crédits d'investissement de cette agence. Néanmoins, l'impact positif de l'action de l'ADA est attendu au niveau de la mise en application des dispositions de la loi 04-12 sur l'agrégation agricole, entrée en vigueur pour accompagner les actions préconisées par le Plan Maroc Vert.

- **Incapacité de l'ODCO à maitriser le secteur coopératif**

Par ailleurs, le secteur des coopératives, supervisé essentiellement par l'ODCO, est peu transparent. En effet, les informations sur les capacités de gestion des coopératives marocaines sont quasi-inexistantes à l'ODCO. Les données comptables ne sont pas non plus consolidées au niveau de cet office.

A la lumière des insuffisances observées et qui témoignent d'une absence de maitrise de l'ODCO sur le secteur coopératif, et compte tenu de la récente remise en cause de son rôle en matière de délivrance d'agréments, la Cour des comptes avait invité les pouvoirs publics, à l'issue de sa mission de contrôle de la gestion de l'ODCO effectuée en 2014, à entreprendre une réflexion sur le devenir de cet organisme.

- **Faible rendement de l'OCE**

S'agissant de l'OCE, en raison de l'inadaptation de ses infrastructures de collecte et de valorisation des produits agricoles, il a été dans l'incapacité d'agréger les agriculteurs pour qu'ils puissent valoriser leur production.

Concernant les conventions d'agrégation, sur sept conventions signées par l'OCE en 2010, seule la convention d'agrégation portant sur la filière "pomme de montagne de Tadla" était opérationnelle avant que l'attestation d'agrégation ne soit retirée à l'office en 2014 par les autorités compétentes pour non-respect des engagements contractuels.

D'un autre côté, voulant se positionner sur le marché du commerce équitable et des produits du terroir, l'OCE a noué à partir de 2010 des relations techniques et commerciales avec un certain nombre de coopératives nationales et de groupements d'intérêt économique pour assurer l'approvisionnement de son réseau de distribution. Toutefois, les réalisations en termes de chiffre d'affaires sont restées faibles, surtout à l'export qui n'a pas dépassé 246.412 DH pour la campagne 2013-2014, réalisé exclusivement via les sites E-commerce du groupe OCE.

Le positionnement du groupe OCE par couple produit-marché, montre que ce dernier n'a aucune présence significative sur les marchés local et international des produits agricoles.

L'examen des aspects de branding a permis de constater que le groupe OCE n'a pas de politique de marque bien définie par catégorie de produits (produits bio, commerce équitable).

L'analyse de l'activité "export" de l'OCE a montré que cette mission n'est exécutée que d'une manière accessoire. Sa part dans les exportations des produits agricoles et agroalimentaires n'a cessé de décroitre au fil des années suite, d'une part à son incapacité à s'adapter à la démonopolisation du secteur intervenue en 1986 et l'apparition de nouveaux groupes exportateurs de produits agricoles et agroalimentaires structurés et à fort potentiel de croissance et d'autre part, à l'incapacité de l'office à s'assurer un approvisionnement adéquat en produits exportables.

Les réalisations de l'OCE montrent que cet établissement n'est plus un acteur significatif dans le secteur de l'export des produits agricoles et agroalimentaires, et partant n'accomplit plus sa

mission légale. Financièrement, il a été relevé que l'OCE et sa principale filiale SOCAMAR sont deux structures non rentables.

Ainsi, après une première mission réalisée par la Cour des comptes en 2010 suite à laquelle les pouvoirs publics ont été invités à engager une réflexion quant à l'avenir de l'OCE eu égard à sa situation précaire, la mission menée par la Cour en 2014 a permis de revenir sur les mêmes constats avec des dimensions plus problématiques qui nécessitent, de la part des autorités compétentes, des réactions immédiates.

4. Rôle de Maroc Export (CMPE) en matière de promotion du commerce extérieur

S'agissant du rôle du CMPE en matière de promotion des exportations et du commerce extérieur, il a été relevé ce qui suit :

➢ Absence de visibilité stratégique dans le domaine du commerce extérieur

Il a été constaté que Maroc Export n'est pas pourvu de stratégie propre dans le domaine du commerce extérieur. Il fait office d'outil marketing des différents plans sectoriels sans toutefois disposer de visibilité quant à l'offre exportable réelle qui sera induite par lesdites stratégies et qu'il va falloir promouvoir.

La contractualisation avec les exportateurs n'a pas été suffisamment développée pour bien encadrer la conduite des actions engagées de promotion des exportations.

➢ Carence entravant les actions d'incitation aux exportations

Il a été constaté que les objectifs de relance des exportations et de renforcement de leur compétitivité ont buté sur les limites structurelles de l'offre exportable.

Sur le plan du coût de la promotion, le manque de synergies et de coordination institutionnelle ne favorise pas la rationalisation et l'optimisation des ressources disponibles. Les mesures relatives aux contrats de croissance et à l'audit à l'export, prises par Maroc Export, se recoupent avec les mesures d'appui qui sont du ressort de Maroc PME.

La tendance baissière des exportations par rapport aux prévisions de la stratégie Maroc Export Plus de 2008 n'a pas donné lieu à des mesures de redressement, devant se traduire par une revue des plans de développement par le Département du Commerce Extérieur et des plans promotionnels du ressort de Maroc Export.

➢ Carence au niveau de l'approche retenue en matière de promotion des exportations

Concernant les entreprises accompagnées, il a été constaté une augmentation de leur nombre, mais avec une rotation faible des participants et une concentration élevée et récurrente au niveau de certains bénéficiaires.

Les bonnes performances à l'export sont à nuancer car elles demeurent le fait d'un groupe restreint d'entreprises appartenant à des secteurs hors du champ couvert par les actions du CMPE.

L'approche promotionnelle n'a pas été différenciée selon les spécificités des marchés et des secteurs ainsi que selon le pays concerné.

De plus, la sous-exploitation du potentiel des technologies de l'information constitue une lacune majeure. Du côté des entreprises, celles-ci restent peu renseignées sur le potentiel, les attentes, les prérequis et les différents circuits de distribution. Les plateformes de commercialisation en ligne sont peu développées.

Les données sur les marchés d'exportation, voire même sur les entreprises exportatrices marocaines ne sont pas accessibles facilement.

En outre, il n'existe pas d'acteurs influents à l'export pour exercer un effet d'entrainement sur leurs secteurs d'activité respectifs.

- **Une organisation institutionnelle qui ne permet l'atteinte des objectifs de rendement attendus**

Côté rentabilité, la Cour a constaté que le retour sur investissement (ROI) en matière de promotion n'est pas à la hauteur des attentes au regard de la baisse du nombre de contacts et de la prépondérance des frais d'agencement et de communication dans la structure des dépenses y afférentes. Des informations précises sur les contrats et les commandes éventuels décrochés et leur nature sont rarement communiquées à Maroc Export, ce qui ne permet pas de dresser un bilan détaillé et chiffré de l'action menée.

La mise à niveau de la coopération avec les conseillers économiques des ambassades, la mise à contribution de la diaspora marocaine, la conclusion de conventions de partenariats avec des organismes des pays cibles et le réseau international des banques marocaines sont autant de canaux peu exploités en tant que leviers de l'export marocain.

Par ailleurs, au vu de la configuration institutionnelle actuelle, il est nécessaire de continuer la réflexion sur le partage des rôles consécutivement à la création récente de l'AMDIE (regroupant désormais l'AMDI, le CMPE et l'OFEC) d'une part et les autres acteurs publics d'autre part, notamment le département chargé du commerce extérieur, l'EACCE et l'OCE.

5. Evaluation des actions d'appui à la promotion économique

Le dispositif de la promotion économique a été renforcé par l'adoption de stratégies parallèles dans les domaines du numérique et de la protection de la propriété industrielle et commerciale, dévolue à l'OMPIC.

L'évaluation des actions entreprises dans ce domaine a permis de relever ce qui suit :

- **Faibles réalisations de l'OMPIC**

La protection de la propriété industrielle et commerciale est considérée comme un facteur de développement de l'innovation et de promotion de nouveaux vecteurs de l'économie nouvelle. Néanmoins, les réalisations de l'OMPIC à ce niveau sont loin de hisser le pays au rang des économies émergentes comme en témoignent les actions menées dans le cadre du Contrat d'objectifs 2011-2015 : " Horizon 2015 ".

Les études, dont une réalisée en 2014 par l'OMPIC, ont révélé des faiblesses dans la chaîne de valorisation des inventions, et ce en matière d'incitation à breveter les innovations, d'offre de conseil en propriété industrielle aux professionnels pour la rédaction des brevets et d'expertise en évaluation des brevets.

Par ailleurs, les résultats réalisés en matière d'exploitation des brevets marocains sont faibles. Un indicateur de cette contreperformance est le nombre limité d'inscriptions affectant la propriété ou la jouissance des droits concernant ces brevets.

A l'exception des dépôts à l'international des brevets d'invention qui ont connu une évolution importante dépassant l'objectif préétabli, l'ensemble des indicateurs sont en deçà des objectifs définis et même en régression pour le cas des dépôts des marques à l'international et des dépôts des dessins et modèles industriels. Il s'ensuit que les actions effectivement réalisées après l'adoption du contrat d'objectifs (2011-2015) s'écartent des résultats escomptés. Une nouvelle stratégie OMPIC couvrant la période 2016-2020 a été adoptée.

- **Faiblesses dans la protection de la propriété industrielle et commerciale**

En matière de protection de la propriété industrielle, l'un des freins majeurs à l'investissement est le développement de la contrefaçon. Celle-ci est estimée sur le marché marocain entre 6 et 12 MMDH ; ce qui représente entre 0,7% et 1,3% du PIB. La contrefaçon génère une perte fiscale de près de 1 MMDH et détruirait quelque 30.000 emplois.

Au niveau du registre de commerce, dont la gestion est partagée entre les tribunaux commerciaux et l'OMPIC, la création de l'entreprise et le suivi des autres étapes de sa vie juridique ne sont pas

gérés au niveau des administrations publiques par un système unifié et intégré. Le système actuel n'implique pas de manière formalisée les divers intervenants concernés (registres locaux et registre central de commerce, Direction des impôts, Centres régionaux d'investissement, Haut-commissariat au plan, CNSS, etc.). Ceci a des conséquences négatives en termes de coût, d'efficacité et de qualité de l'information.

C. Description des problèmes liés à la promotion économique

Selon les rapports internationaux sur la compétitivité, l'évolution du classement du Maroc atteste de l'amélioration de son climat des affaires, suite aux différentes réformes.

Néanmoins, des faiblesses sont relevées et concernent surtout le marché du travail et le critère de la formation/éducation. La liberté commerciale et, dans une moindre mesure, le niveau de corruption ainsi que les dépenses publiques présentent également des indices faibles.

➢ Entraves à la compétitivité du Maroc

Outre les déficiences énumérées par les rapports des organisations internationales spécialisées, l'environnement des affaires et la compétitivité du pays subissent plusieurs contraintes.

La première est le coût élevé et la rareté des facteurs de production. Le coût d'accès au foncier constitue à ce titre une entrave importante qui touche particulièrement les entreprises exportatrices.

La seconde contrainte concerne le coût de l'énergie qui pèse sur la compétitivité des entreprises. L'électricité est la contrainte qui s'est accentuée le plus depuis 2004, parallèlement à l'augmentation de la consommation qui a réalisé entre 1994 et 2014 une variation annuelle moyenne de 6,1%, supérieure au taux de croissance du PIB et de la population.

La troisième série de contraintes au climat de l'investissement est la pression fiscale au Maroc qui est plus forte que dans la plupart des autres pays émergents, et ce malgré les réformes fiscales introduites depuis 2007.

La Justice et le système de règlement des différends font également l'objet de critiques formulées par plusieurs rapports internationaux. L'accent y est mis en priorité, toutes proportions gardées, sur le besoin de renforcer l'impartialité, l'indépendance du système et la célérité des jugements.

Le secteur informel au Maroc de son côté exerce une influence négative sur l'environnement des affaires et sur la compétitivité des firmes nationales et étrangères. Par ailleurs, la pluralité des entités de promotion de l'investissement, placées chacune sous une tutelle ministérielle particulière se révèle être également un handicap réel. La multiplicité des intervenants déroute l'investisseur qui se trouve parfois devant plusieurs interlocuteurs, avec des messages peu cohérents.

Toutes ces entraves risquent de mettre à mal aussi bien la productivité que la compétitivité de l'économie nationale, et ce, en dépit des efforts déployés en vue de la mettre à niveau.

➢ Insuffisances entravant la promotion du tourisme

La promotion du tourisme souffre en particulier de plusieurs insuffisances :

- Une multitude d'organismes, impliqués dans la promotion touristique, ayant parfois des intérêts divergents, voire contradictoires, entraînant une complexité opérationnelle et territoriale qui nuit à toute efficacité. Même si les collectivités territoriales et les représentations régionales, du fait de la politique de décentralisation, ont de plus en plus de pouvoirs, il incombe à l'État de dynamiser et de coordonner la politique touristique ;
- Une trop grande multiplicité de concepteurs et d'acteurs de la chaîne de la promotion et de la communication, combinée à un manque de collaboration entre ces différents intervenants, ce qui implique inévitablement une certaine interférence des messages et une dilution de la politique promotionnelle et par la suite une perte d'efficacité pénalisante ;

- Une communication et une promotion qui demeurent à un niveau inférieur par rapport aux principaux concurrents de la destination Maroc ;
- Un manque d'implication de l'État dans le renforcement des relais aériens qui impacte négativement la compétitivité du tourisme d'affaires (MICE).
- Un retard dans la promotion et la communication basée sur les canaux des nouvelles technologies et notamment de la présence sur le Web, avec souvent un contenu inadapté et un handicap linguistique, en ce sens que les messages sont rarement diffusés dans les principales langues internationales ;
- Une relative rareté d'événements d'envergure nationale ou internationale qui inciteraient le "touriste consommateur " à se décider d'y aller fréquemment ;
- Concernant le "Plan Azur", composante majeure de la Vision 2020, sur les six stations prévues, deux stations sont déjà opérationnelles depuis 2009. Il s'agit de "Mediterrania Saïdia" et "Mazagan". Les travaux de la station "Taghazout" sont en cours de réalisation.

En revanche, l'avancement des autres stations a été entravé par un ensemble de difficultés liées au contexte international de crise économique et financière enclenchée en 2008, qui a affecté négativement les aménageurs. Ces derniers n'ont pas pu injecter suffisamment de fonds pour faire avancer leurs projets. Le gouvernement quant à lui n'a pas procédé aux réajustements nécessaires. Les perturbations du contexte géostratégique du Maroc et la recrudescence des problèmes sécuritaires dans quelques pays du voisinage n'ont pas aidé non plus.

Par ailleurs, la dimension régionale a une faible présence dans les politiques de promotion des investissements touristiques au Maroc. En effet, jusqu'à aujourd'hui, l'implication de la région dans la promotion touristique se reflète à travers les Programmes de Développement Régional Touristique (PDRT), au niveau desquels le volet marketing prime sur la mobilisation effective du foncier et des moyens financiers destinés à l'investissement.

- **Absence de pris en compte de la dimension territoriale lors de la mise en œuvre des plans sectoriels**

La réalisation des plans sectoriels est également sujette à la gestion des contraintes des ressources naturelles, financières et humaines. A celles-ci s'ajoutent les insuffisances au niveau de la dimension territoriale qui empêchent d'une part de mettre à profit les spécificités de chaque région et d'autre part d'assurer à terme un équilibre entre le développement des régions et le développement national, avec un impact avantageux pour le citoyen.

- **Insuffisances au niveau de la gouvernance des organismes de promotion économique**

Comme pour l'ensemble des entreprises et établissements du secteur public, la gouvernance des organismes de promotion souffre de plusieurs lacunes, dont les plus récurrentes sont les suivantes :

- Les politiques publiques de promotion économique sont souvent appuyées de documents stratégiques dont l'horizon temporel n'est pas cohérent avec les plans sectoriels, leurs objectifs ne sont pas suffisamment quantifiés et les moyens de leur réalisation ne sont pas précisés.
- Le cadre législatif et réglementaire de la promotion économique n'est pas réadapté à temps aux mutations institutionnelles et économiques. Ceci se traduit par la prolifération d'organismes qui se neutralisent plus qu'ils ne se complètent.
- Les règles et procédures se distinguent par leur complexité, leur rigidité et leur inadaptation (cas de la réglementation des marchés relatifs à l'évènementiel pour les manifestations organisées à l'Etranger).

- Les organismes de promotion ne disposent pas de standards éthiques pour les employés et les dirigeants ainsi que pour les attributaires des marchés d'étude pour faire face aux risques d'espionnage économique et de fraude.
- Les mesures de lutte contre la corruption ne sont pas suffisamment opérationnalisées et tardent à donner des résultats tangibles, comme en témoignent plusieurs rapports internationaux.
- Les mécanismes de règlement des différends pour les investisseurs ne sont pas suffisamment développés et institutionnalisés.
- L'information économique, financière et juridique n'est pas facilement accessible pour les investisseurs, dans des délais et à des coûts raisonnables.
- Les incitations et mesures d'encouragement des investissements ne font pas l'objet de vulgarisation suffisante, notamment dans les domaines de promotion touristique et artisanale, particulièrement pour les PME.
- La défaillance du suivi managérial et institutionnel via les conseils d'administration, les ministères de tutelle ou même le gouvernement dans son ensemble lorsqu'il s'agit de stratégies transversales.

D. Pour une approche "Nation Branding" au service de la promotion

Le "Nation Branding" est un concept de " marque-pays ", défini comme étant le processus qui utilise les méthodes de branding relevant du marketing pour promouvoir l'image d'un pays, d'une région ou d'une ville. Son principal objectif est d'impulser un changement dans la perception et l'attitude d'un groupe-cible (touristes, investisseurs étrangers,..) envers l'image du pays.

En matière d'organisation institutionnelle, plusieurs pays, dans leur quête d'efficacité et de cohérence, ont opté pour la création d'un bureau de la marque " Brand office " ou d'un conseil de la marque (Brand Council) pour la gestion et la régulation de la marque-pays.

La quintessence de la promotion a été partout sujette à des remises en cause régulières. En d'autres termes, il ne faut plus faire de la promotion pour faire de la promotion. Ceci pourrait se traduire souvent par des dépenses à fonds perdus ou du moins inefficaces.

Les pays qui ont su s'approprier les outils du branding allouent une importance grandissante à toutes les étapes du processus pour en maximiser l'effet : identifier la cible ; fixer les objectifs de la communication ; penser au message à véhiculer ; choisir les médias les plus rentables ; allouer le budget nécessaire (selon les objectifs et les moyens) et mesurer les résultats. Il s'agit alors véritablement d'une politique de promotion intégrée.

Le benchmark effectué a mis en évidence l'impact positif de la fédération des efforts sur l'image de marque de toute agence de promotion. Par ce moyen et à titre d'exemple, l'Agence de promotion Andalouse est devenue l'interlocuteur privilégié des investisseurs installés au sud de l'Espagne, ce qui lui permet de remonter rapidement l'information au niveau décisionnel. De son côté, l'Agence turque en fait un des éléments de sa stratégie de communication.

Eu égard à ce qui précède, la Cour des Comptes recommande la définition d'une véritable stratégie dans le cadre d'un plan cohérent et coordonné de politiques publiques et de visions s'inscrivant dans la durée et visant à promouvoir le label "Maroc".

Les axes majeurs de cette stratégie, à implémenter dans son ensemble de façon intégrée, progressive et coordonnée, consistent en ce qui suit :

***Au niveau de l'environnement institutionnel* de la promotion économique :**

- ***Rationaliser l'organisation institutionnelle actuelle et mener une réflexion sur le devenir des organismes dont l'apport est devenu insignifiant, eu égard à leurs prérogatives et aux moyens humains et budgétaires dont ils sont pourvus ;***

- ***Contractualiser systématiquement les rapports entre l'Etat et les organismes de promotion et institutionnaliser la pratique effective de reddition des comptes ;***
- ***Développer les pratiques de planification stratégique, de programmation des actions économiques et de business intelligence ;***
- ***Homogénéiser l'horizon temporel des stratégies sectorielles et œuvrer pour leur convergence et cohérence d'ensemble ;***
- ***Améliorer les mécanismes de suivi de l'implémentation des politiques publiques sectorielles en faisant usage du potentiel qu'offrent les nouvelles technologies d'information, comme support d'analyse et d'aide à la décision ;***
- ***Intensifier les efforts de communication sur les prestations offertes par les organismes chargés de la promotion économique destinées à venir en aide aux PME pour franchir la barrière de l'internationalisation, tout en veillant sur la rationalisation des dépenses de promotion ;***
- ***Rétablir les organes de gouvernance dans leur rôle décisionnel, de supervision et de définition des choix stratégiques ;***
- ***Renforcer le rôle de la diplomatie économique, en tant que mode d'appui à la promotion du Maroc à l'étranger et d'accompagnement des PME en quête de l'internationalisation ;***
- ***Intégrer les acteurs au niveau territorial, notamment la Région, lors de l'élaboration et de la mise en place des stratégies.***

Au niveau des politiques d'appui aux stratégies de promotion économique **:**

- ***Améliorer et faciliter les financements pérennes pour les entreprises grâce à l'appui public;***
- ***Réviser les mesures incitatives à l'exportation ;***
- ***Mener une réflexion pour la réduction de la charge fiscale des entreprises, à l'image de ce qui se décide actuellement dans des pays comme l'Allemagne, la France et les Etats-Unis ;***
- ***Améliorer l'accès au foncier industriel, à travers le mode locatif, au profit des nouvelles créations ;***
- ***Renforcer l'enseignement des langues étrangères pour améliorer les capacités communicationnelles des ressources humaines destinées à travailler dans un contexte de plus en plus multilingue et internationalisé, particulièrement en anglais et espagnol ;***
- ***Créer des structures d'accueil pédagogique au profit des investisseurs étrangers et leurs familles, à proximité des lieux de travail ;***
- ***Favoriser l'acquisition de compétences métier en matière de formation professionnelle.***

Au niveau de la promotion du tourisme et de l'artisanat :

- ***L'élaboration et la mise en place de politiques touristiques concernant la promotion et la commercialisation, en phase avec les nouvelles tendances mondiales ;***
- ***La répartition des rôles entre acteurs publics et privés : promotion/image pour les uns, et commercialisation/vente pour les autres ;***
- ***La redéfinition des projets structurants prévus par la Vision 2020 et leur concrétisation ;***

- ***La modernisation des canaux de promotion de l'offre touristique et artisanale ;***
- ***La coordination et répartition des rôles entre les différents acteurs du tourisme, pour une meilleure utilisation des fonds publics et une communication et promotion efficaces du produit, notamment à l'international ;***
- ***L'amélioration de la perception qu'ont les étrangers du Maroc en valorisant le "patrimoine culturel pluriel" du pays ;***
- ***Le développement en premier lieu du potentiel touristique des villes marocaines ayant une notoriété internationale, en valorisant l'existant, avant de penser à créer de nouveaux sites touristiques difficilement réalisables techniquement et financièrement ;***
- ***L'amélioration de l'attractivité et du dynamisme de l'industrie touristique grâce à une politique événementielle imaginative et structurée ;***
- ***La présence, en tant qu'acteur influent, dans la normalisation du secteur et la défense des intérêts marocains dans les instances internationales ;***
- ***L'amélioration des compétences linguistiques des agents d'accueil touristique.***

Concernant la composante commerce extérieur **:**

- ***Revoir les choix stratégiques quant à l'intervention de l'Etat et des différents acteurs publics dans le secteur des foires et salons ;***
- ***Renforcer les dispositifs d'intelligence commerciale en améliorant les moyens de diffusion multilingues des opportunités d'échanges avec les entreprises marocaines, en concrétisant les contacts commerciaux, en améliorant l'information et l'analyse sur les marchés et en évaluant en temps réel la diffusion sur le web de toute information utile ;***
- ***Développer l'image de marque du pays à travers des techniques marketing en phase avec les mutations dans la structure des échanges internationaux ;***
- ***Faciliter les procédures d'exportation en améliorant l'infrastructure d'accueil des exportateurs potentiel et en sensibilisant les opérateurs sur les opportunités offertes ;***
- ***Développer les exportations en maitrisant les préparatifs aux opérations d'échange et en renforçant le service de conseil ;***
- ***Œuvrer et activer, dans le cadre d'une vision territorialisée, la mise en place des infrastructures capables de promouvoir le secteur des foires et salons ;***
- ***Encourager les PME marocaines à s'exporter en Afrique en leur fournissant l'appui diplomatique et bancaire nécessaires ;***

Il est également nécessaire de mener une réflexion sur le cœur de métier des organismes chargés de la promotion de l'économie sociale et solidaire, en particulier l'OCE et l'ODCO.

Enfin, s'agissant de l'aspect problématique de la promotion économique au Maroc, qui concerne ***le système de gouvernance,*** **il est recommandé de :**

- ***Renforcer le rôle d'accompagnement des organismes de promotion ;***
- ***Mettre en ligne sur Internet l'ensemble des informations actualisées décrivant le parcours de l'investisseur et les régimes de l'investissement disponibles ;***
- ***Dématérialiser les procédures d'octroi de permis et licences ;***
- ***Impliquer davantage les professionnels dans le processus décisionnel des politiques publiques de promotion.***

II. Réponse du Ministre de l'industrie, de l'investissement, du commerce et de l'économie numérique

(Texte réduit)

A. Remarques et commentaires de l'Agence Marocaine de Développement des Investissements et des Exportations

- **Concernant le volet relatif à la charte d'investissement (...)**

Il n'est pas fait mention de la prochaine mise en place d'une nouvelle loi sur l'investissement.

À cet égard, il est proposé d'intégrer le paragraphe suivant :

Toutefois, au cours de la réunion du conseil du gouvernement du 4 mai 2017, il a été précisé que :

- La nouvelle charte d'investissement s'articule autour d'axes homogènes favorisant la création d'emploi en faveur du citoyen, à savoir les garanties accordées aux investisseurs, la mise à profit des opportunités offertes par décollage économique, le soutien direct à l'investissement, les mesures fiscales et douanières, la promotion de l'emploi et de la formation professionnelle et les incitations accordées aux entreprises naissantes.
- La nouvelle charte d'investissement renferme des stratégies sectorielles et régionales et dispose d'une vision claire en matière de lancement des initiatives d'emploi, d'amélioration des services publics et privés accordés au citoyen et d'ouverture sur les technologies modernes.

- **Rôle de l'AMDI dans la promotion de l'investissement dans les stratégies sectorielles**

Il n'a pas été fait mention du rôle de l'AMDI (devenue AMDIE) dans la promotion de l'investissement dans les stratégies sectorielles, (dont le Plan d'Accélération Industrielle (PAI)).

Il convient, en effet, de rappeler que depuis l'adoption du PAI par le Ministère de l'Industrie et la mise en place d'écosystèmes performants visant l'intégration des chaînes de valeur et la consolidation des relations locales entre les grandes entreprises et les PME, l'Agence a été partie prenante dans le cadre de l'exécution et de l'atteinte des objectifs fixés par ce plan.

Plusieurs feuilles de route établies par le Ministère dans le cadre du PAI ont été confiées à cette Agence. Elles concernent notamment l'automobile, les Poids lourds, l'aéronautique, le textile, le cuir, la chimie, les industries pharmaceutiques, les matériaux de construction, l'offshoring et la métallurgie.

Ces feuilles de route sont précises en termes d'investissements à concrétiser, de marchés à cibler, de nombre de contrats à signer, d'entreprises à démarcher et de délais à respecter.

Il convient de rappeler que le rôle de l'AMDI (devenue AMDIE) est limité aux conventions d'investissements gérées par la commission des investissements.

Concernant la fusion de l'AMDI, Maroc Export et l'OFEC en une seule Agence sous l'appellation de l'Agence marocaine de développement des investissements et des exportations : Il convient de rappeler que la création de cette agence issue de la fusion des trois institutions, dans le cadre des chantiers structurants présentés à SM le Roi Mohammed VI, intervient en application des principes de la bonne gouvernance, de l'efficacité institutionnelle et du renfoncement de la coordination concernant les offres de promotion de l'économie nationale, de même qu'elle est en harmonie avec les recommandations des rapports publiés par le ministère de l'économie et des finances et par les institutions constitutionnelles compétentes dont la Cour des comptes et le Conseil économique, social et environnemental.

1. A propos de foires (…)

➢ La configuration institutionnelle actuelle et ses rôles dans la promotion des foires et expositions

- Le secteur des foires et expositions ne peut être lié seulement au commerce extérieur puisqu'il participe à la promotion économique aussi bien au niveau national qu'international et contribue par ailleurs et de façon très significative à l'animation économique, territoriale et régionale.
- En ce qui concerne le développement des espaces des expositions et des infrastructures y relatives, il est à signaler que l'implantation des parcs d'exposition étant un acte d'aménagement du territoire et l'implication de ce fait, des entités territoriales est impérative.
- Pour des raisons stratégiques, l'Etat marocain à travers les organismes dédiés ou institutions doit garder la maîtrise sur la programmation des événements et l'harmoniser à travers la gestion des parcs d'exposition et encourager la massification de l'offre salons Maroc.
- Le Maroc a l'opportunité de se positionner sur le secteur des foires et expositions en Afrique à travers la construction et/ou la gestion de parcs d'exposition et à travers la géo délocalisation de salons marocains en Afrique.
- La niche mentionnée dans ce projet de rapport relative au MICE (Meeting, Incentive Conférences et Expositions) peut être considérée comme une industrie MICE.

Pour ce faire :

L'Etat a chargé, l'Agence Marocaine de Développement des Investissements et des Exportations «AMDIE» nouvellement créée, et qui regroupe trois organismes de promotion (AMDI, CMPE et OFEC) en vertu de la loi N° 60-16, article 3 son alinéa c, de mettre en œuvre la stratégie de l'Etat dans le domaine du développement et de la promotion des foires et des expositions et ce, à travers :

- La gestion et le développement des espaces d'expositions ;
- L'organisation, en coordination avec les autorités, les collectivités territoriales et les organismes concernés, de séminaires, de conférences et de manifestations de nature à promouvoir l'investissement et l'exportation ;
- La fourniture de l'expertise nécessaire aux exportateurs et associations et groupements professionnels nationaux et leur assistance lors de leurs participations aux expositions organisées au niveau national et à l'étranger.

2. Concernant la promotion du commerce extérieur

➢ Absence de visibilité stratégique dans le domaine du commerce extérieur

La stratégie du commerce extérieur n'est pas du ressort de Maroc Export, et la stratégie « Maroc Export Plus » a porté sur les moyens et la démarche promotionnelle de Maroc Export. Des secteurs prioritaires ont été définis sans que le périmètre sectoriel n'en soit délimité.

Le Centre est le bras promotionnel des stratégies nationales en concertation permanente avec toutes les parties prenantes et en contacts permanents avec les opérateurs et les entreprises.

Même en l'absence d'un contrat programme avec l'Etat, la stratégie « Maroc Export Plus » a pris comme point de départ les résultats et les acquis des différentes stratégies sectorielles nationales mises en place par le Gouvernement. Néanmoins, la méthodologie de sélection des secteurs prioritaires s'est basée sur les 3 critères suivants :

- Importance du secteur dans les exportations nationales (volume des exportations, leur croissance…)

- Aptitude à exporter (adéquation produit/marché, adéquation de l'offre, accès aux marchés, etc…)
- Contribution économique (valeur ajoutée, origine locale).

➢ **Des carences entravant les actions d'incitation aux exportations**

- **« Les mesures relatives aux contrats … prises par Maroc Export »**

Les programmes d'appui (les contrats de croissance, l'audit à l'export…) sont toujours gérés par le Département du Commerce extérieur. En effet, le transfert des programmes à Maroc export recommandé par la Cour des Comptes, a été conditionné par le Ministère en charge du commerce extérieur par la création de l'Agence Marocaine de Développement des Investissements et des Exportations (AMDIE).

- **« La tendance baissière … Maroc export. »**

Conscient des résultats perfectibles de l'export marocain par rapport aux objectifs énoncés par la stratégie Maroc Export Plus, le Centre a procédé à une évaluation de son action au titre des années 2008-2013 d'une part, et d'autre part, à la recherche des moyens pour renforcer son impact sur les performances des entreprises exportatrices.

En effet, Maroc Export ne pouvant agir directement sur la dynamique structurelle des exportations, a cherché à maximiser les effets de son action sur le potentiel exportateur de l'économie marocaine. En effet, l'évaluation 2008-2013 a souligné les performances globalement supérieures des entreprises bénéficiaires des actions d'appui de Maroc Export par rapport aux autres.

Maroc Export a opéré un réalignement stratégique au travers du plan d'action 2014-2016 pour se mettre en concordance avec les nouvelles orientations. Pour la première fois, le programme promotionnel est établi sur un horizon triennal (2014, 2015 et 2016) et non plus sur une seule année. La programmation pluriannuelle est en cohérence avec la recherche d'impacts durables et mesurables des actions de Maroc Export.

Maroc Export a cherché à amplifier son action dans les 3 directions impactant la performance du Maroc à l'export : (élargir la gamme de produits et services promus à l'international ; adresser de nouveaux marchés ; accompagner davantage d'entreprises). Dorénavant, l'ambition partagée et concertée avec l'ensemble des parties prenantes était de donner une visibilité pluriannuelle aux opérateurs leur permettant d'élaborer des stratégies d'internationalisation sur un horizon plus large et plus stable.(…)

➢ **Des carences au niveau de l'approche retenue en matière de promotion des exportations**

- **« Concernant les entreprises…..au niveau de certains bénéficiaires »**

Maroc Export exploite une base de données de 3000 entreprises marocaines incluant celles du Centre, du Kompass et de l'Office des Changes, pour mobiliser un maximum d'entreprises autour de ses actions promotionnelles.

Plus de 700 entreprises, majoritairement des PME et TPE, sont ainsi directement et régulièrement bénéficiaires des services du Centre, dont 181 primo bénéficiaires en 2016.

Pour augmenter le nombre d'entreprises accompagnées, le Centre effectue régulièrement des visites de sites de production des entreprises marocaines exportatrices et potentiellement exportatrices en vue de : s'enquérir de l'offre exportable, démarcher de nouvelles entreprises et communiquer sur les services du Centre. Le CMPE multiplie également les sources de

recrutement des entreprises bénéficiaires à travers ses partenariats avec le réseau bancaire national (…).

A noter également qu'une enquête d'évaluation des services du Centre, réalisée par un cabinet externe, a évalué le taux de retour de participation des entreprises à 85,6% ce qui est un bon indicateur qualitatif par rapport à la fidélisation des entreprises.

- **« les bonnes performances à l'export …. Les actions du CMPE »**

Concernant la performance de certaines entreprises, il est à noter qu'il s'agit de la réalité du tissu productif marocain dont près de la moitié des entreprises exportatrices (soit 44%) réalise un Chiffre d'Affaires à l'export inférieur à 0,5 MDH. La population exportatrice est dominée, quant à elle, par les entreprises réalisant un CA inférieur à 10 MDH (900k€). Cette catégorie représentait 76% de la population exportatrice en 2015, contre seulement 4,5% des entreprises exportatrices qui réalisent un CA supérieur à 100 MDH. L'accompagnement pour la montée en puissance de ces dernières est important pour créer des « Champions à l'export » qui auront un effet levier pour le tissu exportateur en général.

De ce constat émane l'intérêt d'accentuer les synergies avec les structures d'appui aux PME qui interviennent en amont de l'opération d'export, et ce pour la mise à niveau des entreprises marocaines en termes de développement de marques propres, de Marketing, d'emballage, de certifications, de normes internationales, etc…

- **« L'approche promotionnelle …. Le pays concerné »**

Afin de mettre en place des stratégies de marketing promotionnel adaptées et différenciées pour des marchés stratégiques offrant des opportunités pour l'offre exportable marocaine des secteurs considérés à fort potentiel, le Centre a lancé depuis quatre ans plusieurs études de marketing promotionnel.

Ces études ont porté sur les secteurs de l'Automobile, TIC, Textile et Cuir, Pharmaceutique, Chimie-parachimie, Cosmétiques, BTP, Céramique et Décoration d'intérieur et ont ciblé les marchés Américain, Allemand, Russe, Chinois, ainsi que le marché Est et Ouest Africain.

Les études ont permis d'établir un état des lieux des exportations marocaines, de déterminer le potentiel des marchés ciblés, les atouts compétitifs qui ont aidé le Centre à repenser et adapter la promotion de notre offre exportable vers ces marchés.

(…)

Ces études ont permis par ailleurs de :

- Définir une démarche ciblée et intégrée de marketing promotionnel pour la période 2017-2020, permettant de donner une structure et une cohérence générale aux activités marketing de Maroc Export sur les marchés ciblés.
- Préparer et cadrer la mise en œuvre réussie de la démarche de marketing promotionnel

- **« Les données sur les marchés d'exportation…. Pas accessibles facilement ».**

Dans le cadre de ses activités d'accompagnement et d'appui aux PME exportatrices et particulièrement de sa mission de veilleur et d'éclaireur sur les marchés étrangers et de pourvoyeur d'information et de conseils au profit des entreprises exportatrices ou potentiellement exportatrices marocaines, Maroc Export s'est doté depuis 2014 d'un dispositif de veille informationnelle et stratégique sur les marchés cibles (Système AMI), sur son environnement concurrentiel et sur le développement et l'évolution de l'offre exportable marocaine.

Ce dispositif, pour lequel 15 veilleurs de Maroc Export ont été formés, est destiné à 1300 opérateurs. Il consiste en :

- Veille Marché : (…)
- Veille concurrentielle : (…)
- La Veille Appel d'offres : (…)
- Veille sectorielle : (…)

(…)

Par ailleurs, les entreprises bénéficiant des actions promotionnelles du Centre sont renseignées sur les marchés avant chaque mission. Elles reçoivent une étude de marché, puis assistent à une présentation spécifique à leur secteur à chaque mission.

De plus, le Centre a développé des outils à destination des exportateurs marocains afin de mettre à leur disposition tous les indicateurs nécessaires pour connaitre les marchés cibles (les projets en cours dans les pays d'Afrique, les codes d'investissement des pays d'Afrique, le contexte économique, les secteurs porteurs, les principaux indicateurs du commerce, les principaux clients et fournisseurs, les principaux produits échangés ainsi que la demande des produits marocains).

➢ Une organisation institutionnelle qui ne permet pas l'atteinte des objectifs de rendement attendus

• « Côté rentabilité, ….bilan détaillé et chiffré de l'action menée »

La problématique du retour sur investissement d'une action donnée en dressant un bilan détaillé des commandes au terme de ladite mission se pose de manière générale pour les organismes de promotion de commerce dans le monde.

(…)

A noter cependant que Maroc Export mène systématiquement une évaluation de ses activités promotionnelles. Les entreprises communiquent sur les chiffres des commandes à chaud voire les promesses de commandes et/ou projets d'investissement dans les pays prospectés. Mais pour plusieurs secteurs notamment industriels et sur plusieurs marchés, l'évaluation des retombées n'est pas possible dans l'immédiat ou à moyen termes, car elles ne peuvent être perçues qu'après 1 à 3 ans. Sur cette question, les banques marocaines partenaires du Centre s'avèrent également une bonne source d'information sur les réalisations des entreprises clientes de ces banques.

Une étude réalisée par l'ITC en collaboration avec l'Université de Genève a démontré qu'une augmentation de 1% dans le budget promotionnel des organismes de promotion du commerce induit une augmentation des exportations des biens et services de 0,074% et du PIB par habitant de 0,065%.

Cette étude est basée sur des données collectées dans 94 pays, avec une attention particulière pour 14 pays membres du réseau des organisations de promotion du commerce. Elle évalue l'impact du travail des organismes de promotion du commerce sur les performances nationales en matière de commerce, y compris la croissance des exportations et le PIB par habitant.

• « La mise à niveau de la coopération…. Leviers de l'export marocain »

Maroc Export dispose d'un réseau de partenaires institutionnels (organismes homologues, chambres de commerce, patronats…etc) avec lesquels il est lié par 70 accords de partenariats dans le monde, principalement en Afrique sub-saharienne.

En Afrique, le Maroc a initié en décembre 2014 la création du « Réseau des organismes de promotion du commerce en Afrique » constitué à ce jour de 14 pays.

Les activités promotionnelles du Centre font l'objet d'une information systématique au préalable à l'ensemble de ces partenaires, de même qu'aux Ambassades marocaines et aux Ambassades étrangères basées au Maroc.

Le Centre met également à contribution dans certains marchés les membres de la diaspora marocaine.

(…)

Au niveau national, le Centre a conclu des partenariats avec les 4 plus grandes banques marocaines.

(…)

B. Commentaires et remarques de l'Agence Nationale pour la Promotion de la Petite et Moyenne Entreprise (ANPME)

- **Insuffisance des actions de soutien de la compétitivité des PME (…)**

A fin décembre 2017, le taux de déblocage de la prime à l'investissement dans le cadre du programme Imtiaz est de 42%. Il est à préciser que la valeur de cet indicateur est liée :

- A la durée de réalisation des projets qui peut aller jusqu'à 4 ans.
- Au fractionnement du paiement de la prime d'investissement à l'entreprise aligné sur l'état d'avancement du projet, conformément aux dispositions du Cadre contractuel Etat-Agence 2015-2020.

(…)

En revanche, pour ce qui concerne le programme d'assistance technique Moussanada, le taux de déblocage de la quote-part de l'Agence pour le financement des actions contractualisées depuis 2010 est de 79%, et ceci à fin décembre 2017.

C. Commentaires de l'Office Marocain de la Propriété Industrielle et Commerciale (A propos des faibles réalisations de l'OMPIC)

1. Réalisations de l'OMPIC au titre de 2017

1.1. Indicateurs de la Propriété Industrielle et commerciale en 2017 :

Les indicateurs 2017 font état d'une évolution positive des demandes des titres de propriété industrielle au Maroc.

a. Marque commerciale

L'OMPIC a enregistré en 2017 un chiffre record de 14141 demandes d'enregistrement de marques, affichant une augmentation de 10% par rapport à l'année 2016. Cette performance est attribuée à la hausse de 9% des demandes d'origine marocaine, qui ont atteint 7859 demandes en 2017 et constituent près de 60% du total des demandes d'enregistrement de marques. Ces indicateurs montrent l'importance accordée par les entreprises marocaines à la protection et au développement de leurs marques. Cet intérêt à la protection s'étend également à l'international. En effet, le Maroc est le premier pays en Afrique en termes d'utilisation du système international d'enregistrement des marques, appelé « Système de Madrid ». 111 marques marocaines ont étendu leur protection à l'international. Les régions les plus visées sont l'espace couvert par l'Organisation Africaine de la Propriété Intellectuelle (17 états membres de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique Centrale) et l'Union Européenne.

b. Brevets d'invention

Les dépôts de demandes de brevets d'invention ont dépassé pour la première fois le cap des 2 000 demandes. Cette augmentation est due à la hausse des dépôts d'origine étrangère. Cependant, 182 demandes d'origine marocaine ont été reçues par l'OMPIC, dont 78% sont des demandes effectuées par des personnes morales, à savoir : des universités (53% du total des demandes d'origine marocaines), des centres de recherche (11%) et des entreprises (14%). Il est à souligner que les demandes de brevets d'invention reçues par l'OMPIC font objet d'examen de brevetabilité avant d'être délivrées. 40% du total des demandes examinées en 2017 (d'origine marocaine et d'origine étrangère) présentent un caractère noveau et inventif.

c. Dessins et Modèles Industriels

L'activité de protection des designs a connu une légère baisse en 2017, passant de 1388 demandes d'enregistrement de dessins et modèles en 2016 à 1228 demandes en 2017. A cet effet, et en vue d'encourager l'utilisation du système des dessins et modèles industriels, l'OMPIC relance le programme NAMADIJ. L'objectif de ce programme est d'accompagner les entreprises à mettre en place une stratégie adaptée en matière de propriété industrielle.

d. Registre Central du Commerce

Les nouvelles immatriculations au registre de commerce ont atteint 41 245 créations de personnes morales en 2017, avec une évolution de +3% par rapport à 2016. Les formes juridiques les plus prédominantes sont la SARL et la SARL à associé unique qui représentent respectivement 50,5% et 47,8% du total des créations d'entreprises personnes morales. Concernant la répartition régionale des entreprises créées, la région Casablanca-Settat est toujours en pole position dans le classement des régions qui attirent le plus de créations d'entreprises avec une part de 36 %, suivie des régions Rabat-Salé-Kénitra (15%), Tanger-Tétouan-Al Hoceima (11%) et Marrakech-Safi (11%).

La création des entreprises individuelles (personnes physiques) a connu une évolution de +8% par rapport à l'année 2016 : 38 065 entreprises individuelles (personnes physiques) ont été immatriculées contre 35 118 en 2016. La région de Tanger-Tétouan-Al Hoceima vient en tête (21%), suivie de la région de l'Oriental (16%) et en troisième position la région de Casablanca-Settat (10%).

1.2. Indicateurs internationaux de la Propriété Industrielle et Commerciale :

a. Indicateurs de l'Indice Mondial de l'innovation (GII)

Selon l'édition 2017 de l'indice Mondial de l'Innovation publiée en juin 2017, le Maroc est classé 72ème parmi 127 économies évaluées. Il a consolidé sa position en tant que leader en Afrique du Nord et fait partie du podium des pays les plus innovants sur le continent africain, après l'Afrique du Sud et l'Ile Maurice. Le Maroc est parmi les pays qui ont eu une performance soutenue durant les 7 dernières années. Il se positionne 11ème dans la région MENA (26 pays). Il est passé de la 20ème place en 2011 à la 7ème place dans la catégorie économique « lower-middle income » (52 pays). Egalement, le Maroc a été classé à la 67ème place pour les brevets nationaux et 1er en Afrique pour les dépôts de brevets effectués par des résidents rapportés au PIB, 46ème pour les marques nationales et 9ème dans la catégorie des pays à revenu équivalent, 22ème pour les dessins et modèles industriels et 7ème au niveau Mondial en matière de dépôts de designs rapportés au PIB.

b. Indicateurs mondiaux relatifs à la propriété intellectuelle

Selon le rapport sur les Indicateurs mondiaux relatifs à la propriété intellectuelle publié en décembre 2017 par l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle (OMPI) et qui s'appuient sur les statistiques de 2016 de la propriété industrielle des 191 états membres de l'OMPI, le Maroc se situe à la 15ème position pour les dessins et modèles industriels, la 42ème pour les marques et la 56ème position pour les dépôts de brevets.

2. Stratégie Propriété Industrielle et Commerciale « Horizon 2015 »

Le bilan de clôture du contrat d'objectifs « Horizon 2015 » a connu la réalisation de 83% des objectifs escomptés, décliné en quatre axes stratégiques :

- Services aux Clients (82%) : mise en œuvre de nouvelles procédures de délivrance des titres de propriété industrielle et création de l'AMAPIC.
- Environnement Propriété Industrielle et Commerciale (86%) : réforme du cadre juridique de la propriété industrielle et amélioration de la position du Maroc au niveau international.
- Valorisation et Exploitation de la Propriété Industrielle et Commerciale (80%) : renforcement des activités de promotion (Morocco Award pour les marques, élargissement du réseau de Centres d'Informations Technologiques TISC : 40 membres), développement du baromètre de création des entreprises…
- Pilotage, Ressources et Infrastructures (84%) : mise en place de la structure d'audit (comité d'audit, service d'audit interne, audit externe), renforcement du capital humain (recrutement et formation ciblés).

3. Registre de Commerce

Afin de faciliter les démarches de création des entreprises, de réduire les délais de création, d'améliorer la coordination entre les différents intervenants dans la création des entreprises et d'assurer l'harmonisation des procédures de création et de modification des entreprises au niveau national, un projet de création d'entreprise par voie électronique est en cours de mise en œuvre.

En effet, les projets de loi permettant de mettre en place le cadre légal approprié aux démarches électroniques relatives à la création et la vie des entreprises ont été adoptés par le Conseil de Gouvernement en février 2018.

L'OMPIC a été chargé de la mise en place d'une plateforme électronique permettant la création et l'accompagnement des entreprises par voie électronique.

4. Contrefaçon

Conscient que la contrefaçon est un phénomène mondial, en pleine expansion, le Maroc à travers le Comité National pour la Propriété Industrielle et Anti-Contrefaçon (un partenariat public- privé), a réalisé en 2012, une étude qui a permis de réaliser un diagnostic et un chiffrage de la contrefaçon au Maroc afin de donner de la visibilité sur l'ampleur et les incidences de ce phénomène et de formuler un plan d'actions pour améliorer l'efficacité des programmes et outils de lutte contre la contrefaçon au Maroc. Il est à noter que le Maroc est parmi les rares pays ayant réalisé une telle étude.

Dans le même sens, un nouveau dispositif a été mis en place pour renforcer la lutte contre les produits contrefaits et la sécurité des consommateurs, il s'agit du système de labellisation du circuit de distribution des pièces de rechange automobiles « SALAMATOUNA ».

D. Commentaires de l'Office de Commercialisation et Exportations

1. S'agissant de l'OCE, en raison de l'inadaptation de ses infrastructures de collecte et de valorisation des produits agricoles et l'incapacité d'agréger les agriculteurs pour qu'ils puissent valoriser leur production (…)

Depuis 2009, l'Office n'a cédé aucune infrastructure de conditionnement en sa possession, et ce malgré les décisions de leur liquidation. (…)

L'Office a soumis à son Conseil d'Administration en 2011, un programme d'investissement très ambitieux atteignant les 150 millions de Dirhams pour moderniser toutes ses infrastructures actuelles, installer des plateformes de collecte et de valorisation à proximité des zones de

production et moderniser et étendre ses installations frigorifiques en vétusté avancée. Ce programme d'investissement qui a été adopté aussi bien par le Conseil d'Administration de l'Office que de celui de Socamar, n'a pu être mis en œuvre depuis, à cause de la position de l'autorité financière qui invoque la non approbation de la loi fixant les nouvelles missions de l'Office.

Il est à souligner que l'une des originalités dudit programme d'investissement c'est qu'il ne compte sur aucune contribution financière de l'Etat, dans la mesure où il est intégralement financé par le produit de cession de l'un des terrains de Socamar à Aïn Sebaa, qui couvrira tout l'investissement et générera un disponible financier très important pour le Groupe.

Dans la même dynamique insufflée par la feuille de route de 2005 déjà, le management de l'OCE a présenté en 2011, un projet de Contrat-programme avec l'Etat, à son Conseil d'Administration qu'il a adopté.

Plusieurs réunions d'étude et de validation dudit contrat-programme, ont eu lieu entre le Ministère de l'Economie et des Finances et l'OCE et permis d'en approuver le contenu, dont un programme de recrutement triennal et des projets d'investissement. Mais sa mise en œuvre s'est heurtée également au retard dans l'approbation de la nouvelle Loi de l'Office. D'où le présent rapport très pertinent de la Cour des Comptes qui présente à juste titre un organisme qui tourne en rond et livré à lui-même.

2. Concernant les conventions d'agrégation non mises en œuvre (…)

Messieurs les Magistrats ont comparé les objectifs annoncés dans les conventions d'agrégation signés en 2010 avec le Ministère de l'Agriculture, avec les résultats de ces agrégations en 2014, alors que ces projets d'agrégation n'ont pas pu être mis en œuvre à cause de la non signature du contrat-programme de l'Office et de la non mise en œuvre de son programme d'investissement, qui sont les outils incontournables de mise en œuvre notamment, de ses projets d'agrégation, (…).

La décision de retrait de l'agrégation à Socamar est basée sur le fait que l'Office n'a pas réalisé les frigos tel que stipulé dans la convention, et ce en raison de la non mise en œuvre et du contrat programme et du plan d'investissement. Le 5 février 2014, deux jours seulement après la date du retrait, le Groupe OCE à travers sa filiale Socamar, a signé dans les bureaux de Monsieur le Wali de Tadla-Azilal, une convention complémentaire avec les trois coopératives de pommiers bénéficiaires du projet ''Pommier de montagne''. (…)

Un courrier a été adressé dans ce sens à Monsieur le Directeur de l'ADA lui exprimant l'étonnement général de l'ensemble des partenaires et lui demandant de s'aligner à la conviction quasi unanime dans la Région, autorités locales, élus, coopératives, directeurs de CT, directeur provincial de l'Agriculture, que le Groupe a insufflé une véritable dynamique dans la Région et réalisé des résultats commerciaux très positifs au grand désarroi des intermédiaires négatifs dans la Région.

Le projet ''Pommier'' est aujourd'hui non pas seulement un grand succès à tous points de vue, qui a fait mériter au Groupe OCE de signer avec Monsieur le Wali de la Région une convention complémentaire de valorisation locale des pommes de montagne des petits producteurs et de se voir confier un grand local dans le centre social de l'INDH à Beni-Mellal, qui a été préparé par le Groupe dans un temps record pour abriter ''Les Magasins Solidaires et Equitables'' dans cette ville. Il est à la reconnaissance des autorités locales, du Directeur provincial et des directeurs des CT de l'Agriculture et des coopératives concernées, un bon modèle de succès de l'agrégation et un échantillon très édifiant de ce que l'OCE peut développer demain à l'échelle nationale parmi ses axes stratégiques. Ce projet continue d'être géré par Socamar jusqu'à présent et ce avec le même engouement.

3. A propos du positionnement du groupe OCE dans le commerce équitable et des produits du terroir

L'opération de rapprochement avec des coopératives et GIE s'inscrit dans le 2ème axe du nouveau positionnement stratégique de l'Office, relatif aux produits de terroir de l'Economie Solidaire. Cette opération a débuté en janvier 2012 par la signature d'une vingtaine de coopératives de 3 régions du Royaume et détenant 37 articles avec l'Office.

En cinq ans maintenant, le Groupe OCE compte 860 coopératives et TPE des 12 Régions du Royaume, dont 364 ayant déjà commercialisé plus de 3000 articles dans la chaine du Groupe.

Si l'évolution exponentielle et honnêtement inattendue, est sans appel, les présents chiffres ne visent nullement d'impressionner ou d'étaler une autosatisfaction. Ils visent exclusivement deux aspects majeurs :

- La confiance retrouvée et placée en l'Office par des centaines de coopératives de tout le Royaume, pourtant vulnérables et ne bénéficiant auprès de lui d'aucun financement direct ou indirect. Ce qui dénote la pertinence du modèle économique et de financement intégralement découvert par l'OCE, qui a eu un écho très favorable chez les coopératives et TPE marocaines, de même qu'un écho encourageant à l'échelle internationale.

(…).

- L'importance stratégique économique et sociale, de l'axe ''Economie Solidaire'' qui a été proposé par la Commission Interministérielle en 2005 déjà. Outre toute la portée sociale de l'action de l'Office dans ce créneau, l'importance des volumes déjà disponibles qui se comptent en centaines de milliers d'hectares et de tonnes, leur diversité très attrayante localement et à l'international et leur faible besoin en pluies dans un pays qui subit un stress hydrique de plus en plus confirmé, en font le véritable or vert du Royaume éclos par l'INDH

Le chiffre d'affaires comptabilisé par l'OCE ne couvre pas que les ventes passées à travers ses magasins ou sites e-commerce, mais également les ventes qui peuvent aller directement de la coopérative vers le client qui peut être une entreprise qui achète des colis cadeaux, une Administration ou toutes autres collectivités ou gros client au Maroc et à l'étranger.

Le chiffre d'affaires de l'année 2015 est de 3 057 812,98 DH, sans compter 9 334,215 au titre de la vente de l'huile d'olive.

4. S'agissant de positionnement stratégique du groupe OCE et sa faible présence sur les marchés local et international des produits agricoles (…)

Pour être mis en œuvre, le nouveau positionnement stratégique de l'OCE était tributaire, tel que le développe le Cabinet Mazars et le décline le projet de contrat programme, d'un certain nombre de préalables dont aucun n'a été mis en œuvre : programme d'investissement, sources de préfinancement, moyens humains de l'Office, projet de loi, contrat de développement avec l'Etat …etc.

Ceci dit, et outre l'ensemble des outils de bonne gouvernance élaborés par la Direction actuelle entre 2009 et 2014 pour la première fois dans l'histoire de cette organisme public (statut du personnel, organigramme, manuel d'organisation générale, manuel de procédures administratives et comptables, manuel d'audit interne, comité d'audit interne, audit externe et certification des comptes, règlement des marchés, cartographie des risques, contrat-programme sur quatre ans entre l'OCE et l'Etat, programme d'investissement triennal, déclaration du patrimoine, tenue régulière des Conseils d'Administration de l'Office), des échantillons représentatifs de l'ensemble des axes stratégiques, ont été initiés et mis en œuvre :

- Le projet pommier du Tadla au titre de l'axe Fruits et légumes ;
- Le projet produit de terroir à travers l'affiliation d'un nombre important de coopératives sur les 12 régions du Royaume, l'ouverture de 7 magasins, l'ouverture de 4 sites e-commerce (BtoC) au Maroc et à l'étranger et d'une bourse internationale (BtoB) ;
- Le projet approvisionnement des industries de transformation végétale et exportation directe de ces produits (…) ;
- Le projet d'approvisionnement des Provinces du Sud et des Forces Armées Royales qui fonctionne à la grande satisfaction de tous les intervenants. Ce projet est édifiant dans la mesure où il est retenu dans la nouvelle stratégie de l'Office comme modèle que l'OCE peut dupliquer et multiplier à l'international.

(…).

5. Concernant la création de marques commerciales par l'OCE (…)

L'OCE a créé de manière effective et opérationnelle des marques unifiées et de haut de gamme par filière et région : ''Treasure'' pour les produits alimentaires de terroir à l'export (huile d'argan, huile d'olive, miel, safran et couscous), ''Novel'' pour les produits cosmétiques à l'export (huile d'argan, huile de figue de barbarie, eau de rose, ''Maroc Végétal'' pour les fruits et légumes à l'export, ''Amurinou'' pour tous produits sur le marché local. Des échantillons de ces produits et marques sont déjà prêts. Les conteneurs de fruits et légumes exportés au 05.12.2015, portent la marque ''Maroc végétal''.

L'OCE a créé également un site marchand pour la vente des produits des coopératives au niveau national (www.bladlkhir.ma) et deux sites à l'international (www.cosmethicmaroc.com), (www.authenticmaroc.com) ainsi qu' une bourse B to B dédiée à l'offre de l'économie sociale et orientée intégralement export ''Maro.coop-Ethical Market Place'', qui est en phase de test opérationnel.

6. A propos de l'analyse de l'activité "export" de l'OCE

L'OCE ne dispose d'aucun moyen ni légal ni humain pour ce faire. Il faut signaler que l'Office, organisme public à vocation d'exportation ne compte aucun cadre ni marketing ni commercial ni logistique parmi ses effectifs, et ce depuis plusieurs années.

Pour ce qui est des exportations, l'OCE a renoué avec l'export à partir du 29 octobre de la campagne 2015-2016 en exportant jusqu'au 05 décembre 2015, 20 conteneurs d'agrumes et de légumes sur la France, le Canada et la Russie (…).

7. A propos des faibles réalisations de l'OCE et sa situation financière (…)

7.1. Pour l'OCE

Nonobstant les contraintes exogènes qui pesaient lourdement sur l'Office et ses moyens très limités expliqués ci-avant, la situation financière de cet organisme a été substantiellement redressée et améliorée depuis 2008/2009. Les résultats financiers nets de l'Office » ont retrouvé une tendance systématiquement positive depuis 2009.

Le résultat net enregistré par l'Office au titre de l'exercice 2015/2016 s'élève à 5.184 KMAD, soit un taux de rentabilité financière de 13%. Ceci a été réalisé grâce à une politique volontariste et déterminée de maîtrise drastique des charges et de sécurisation des recettes. De surcroit, jusqu'à ce jour, l'Office assure son équilibre financier sans recours ni aux subventions publiques ni aux dettes externes pour le financement de ses activités.

7.2. Pour Socamar

Malgré que le programme d'investissement triennal adopté en 2012, n'a pas encore été mis en œuvre pour permettre à Socamar de se moderniser et de s'ouvrir à de nouveaux produits, de nouvelles régions et activités, cette filiale retrouve depuis sa prise en main par la Direction

actuelle de l'OCE fin de campagne 2013, une nouvelle santé financière que reflète son résultat net certifié, au titre de 2013/2014, de l'ordre de +1.867 KDH que cette société n'a pu réaliser depuis plusieurs années auparavant. L'exercice 2014/2015 s'est inscrit dans la même logique en réalisant un résultat net de +1.129 KDH. A ceci s'ajoute le fait qu'au titre de l'exercice 2015/2016, Socamar a remboursé l'intégralité du prêt contracté en 2006 et qui ne lui a apporté aucune valeur ajoutée. Ce prêt lui coûtait un remboursement annuel de 3 à 4 millions de dh par an.

8. A propos des appels de la Cour des comptes aux pouvoirs publics à engager une réflexion quant à l'avenir de l'OCE (…)

8.1. Situation de l'OCE jusqu'en 2008, à la veille de l'arrivée de la Direction actuelle

Perte considérable en image, en compétitivité et en vision stratégique distinctive, qui en a fait au fur et à mesure, un modèle économique dépassé et non viable qui était pratiquement en cessation d'activité avec des réalisations nulles à l'export, une mise en cause par les FAR et le Ministère de la Gouvernance, de sa prestation d'approvisionnement, des résultats déficitaires malgré des recettes exceptionnelles et des filiales quasiment toutes à l'arrêt. L'OCE était un grand corps structurellement malade à tous points de vue.

La thérapie préconisée en 2005 par la Primature sous forme de feuille de route retenant sa restructuration, son repositionnement stratégique notamment, autour de la petite offre, sa transformation en S.A et sa relance, n'a été matérialisée de 2005 à 2009 que par le départ volontaire de 95% du personnel qui a vidé cet organisme de ses compétences et de son expertise, et la cession de biens non nécessaires à l'action de l'Office. Aucune des actions stratégiques structurantes de la feuille de route, n'a été engagée.

8.2. A partir de 2009, une thérapie lourde, multidimensionnelle et salutaire

Outre le repositionnement stratégique du Groupe, l'élaboration du projet de contrat-programme avec l'Etat, l'élaboration du plan triennal d'investissement, l'élaboration du projet de loi traduisant le nouveau positionnement stratégique et les missions, le redressement des résultats financiers au point que tous les exercices de cette phase ont été excédentaires, l'assainissement drastique du système de gestion et de couverture sociale, la modernisation intégrale du système d'information, ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre de l'ensemble des outils de bonne gouvernance, dont le manuel des procédures, la charte et le comité d'audit interne, l'organigramme, le statut du Personnel, il a été procédé à :

- La récupération de biens perdus du patrimoine du Groupe
- L'assainissement du portefeuille du Groupe
- La valorisation des infrastructures du Groupe
- La sécurisation juridique et physique des créances de l'OCE
- La remise en marche des instances de gouvernance

(…)

En outre, toutes les orientations stratégiques de la feuille de route de la Primature, de 2005, ont été intégralement réalisées. Bien plus, plusieurs autres initiatives ont été prises et réalisées pour honorer le Service Public et rehausser ses nobles valeurs.

Tous les blocages de mise en œuvre, notamment du repositionnement stratégique, du contrat-programme avec l'Etat et du projet de loi, sont dus à des facteurs strictement exogènes et ne peuvent occulter tous les chantiers et les résultats atteints ni la dynamique insufflée par l'OCE dans un secteur nouveau et prometteur de l'Economie Sociale et Solidaire, qui renferme toutes

les potentialités humaines, naturelles et commerciales pour être érigé parmi les métiers mondiaux du Royaume.

Ceci étant, le management de l'OCE souscrit parfaitement à la dernière conclusion de la Cour des Comptes quant à la non viabilité de l'OCE dans sa configuration actuelle.

C'est sur la base de Directives Claires que le management de l'Office, s'est engagé ces derniers mois, avec ses Ministères de tutelle technique et financière, dans la finalisation et la mise en œuvre d'une approche globale pour l'avenir du Groupe OCE, qui capitalise sur les réformes et avancées réalisées pendant ces dernières années et met fin d'une façon tranchée et définitive, à la situation actuelle.

Evaluation du système de la fonction publique

Le système de la fonction publique regroupe l'ensemble des procédures et des pratiques qui conditionnent la carrière des fonctionnaires depuis le recrutement jusqu'à la retraite. Il s'agit, notamment des procédures de recrutement, de formation continue, d'évaluation/promotion, de mobilité et de rémunération.

La Cour des comptes a mené une mission d'évaluation transversale de ce système. Cette évaluation s'est basée, outre sur l'analyse des données, statistiques, des questionnaires adressés à 11 départements ministériels, et documents existants, sur des séances de travail avec les responsables du Ministère chargé de la fonction publique, et la Direction du Budget relevant du Ministère de l'Economie et des finances, ainsi qu'avec des responsables des ressources humaines dans plusieurs départements ministériels.

I. Observations et recommandations de la Cour des comptes

Le présent rapport donne un état des lieux de ce système et un bilan des principales initiatives de réforme prises en la matière depuis la fin de la décennie 1990. Il dresse ensuite un diagnostic du système tel qu'il se présente actuellement et ce, sur les principaux aspects de la fonction publique. Ce diagnostic est affiné par un focus sur certains départements ministériels.

Sur la base des observations et conclusions de ce rapport, et en s'inspirant des initiatives réussies dans certains pays, la Cour propose des pistes de réformes et émet des recommandations pour éclairer les pouvoirs publics sur les réformes à adopter afin de parer aux dysfonctionnements constatés.

A. La fonction publique en chiffres

En 2016, le secteur public employait un effectif de personnel d'environ 860.253 dont 583.071 fonctionnaires civils de l'Etat, 147.637 fonctionnaires dans les collectivités territoriales et 129.545 agents des établissements publics.

1. Fonction publique de l'Etat

En plus des déséquilibres dans le déploiement territorial, l'effectif du personnel civil de l'Etat est concentré dans un nombre limité de départements. En termes budgétaires, les charges du personnel de l'Etat sont élevées comparativement à la richesse nationale. Les observations suivantes illustrent ce constat :

- **Déséquilibres dans la répartition régionale des effectifs**

Globalement, l'effectif des fonctionnaires civils n'est pas excessif quand il est rapporté à la population totale et ce, comparativement à d'autres pays. En effet, le taux d'administration (nombre de fonctionnaires pour 1.000 habitants) au Maroc s'établit à 17,2‰ (moyenne nationale). Toutefois, la répartition territoriale du personnel connait des disparités entre les régions.

En dehors de la région de Rabat-Salé-Kenitra qui connaît un taux d'administration de 27,8‰ en raison notamment de la présence des services centraux à Rabat, certaines régions se situent sensiblement au-dessus de la moyenne nationale, comme celle de Drâa-Tafilalet qui affiche un taux de 18,3‰. A l'extrême, les régions du sud connaissent les taux les plus élevés, avec 37,7‰ dans la région de Laayoune-Sakia El Hamra et 26,7‰ à Dakhla-Oued Eddahab. D'autres régions sont, par contre, relativement sous-administrées, comme celle de Marrakech-Safi avec un taux d'administration de 13,5‰.

➢ Concentration dans un nombre limité de départements

En 2016, près de 82,5% des fonctionnaires civils sont concentrés au niveau de quatre départements ministériels. Le Département de l'Education nationale est le premier en termes d'effectifs avec 49,4%, suivi des départements de l'Intérieur, la Santé et l'Enseignement Supérieur avec, respectivement 20,5%, 8,4% et 4,2%.

En termes budgétaires, les crédits alloués à la masse salariale en 2016 s'élèvent à plus de 120 MMDH[1]. Près de 59% de cette masse salariale est concentrée dans trois départements, à savoir l'Education nationale, l'Intérieur et la Santé avec respectivement 36,5%, 15,2% et 7,1%. Quatre autres départements absorbent, ensemble, 12,7% de cette masse salariale (Enseignement supérieur, Justice, Economie et finances, et Affaires étrangères). Le reste, soit 28,6%, est réparti entre les autres départements ministériels et institutions étatiques.

Le déploiement du personnel mérite d'être analysé et éventuellement revu sur les bases du potentiel économique et démographique de chaque région ainsi que sur la base des besoins dûment évalués de chaque entité administrative.

➢ Poids élevé de la masse salariale

Entre 2008 et 2016, la masse salariale est passée de 75,4 à 120 MMDH, soit, respectivement de 11,38% à 11,84% du PIB. Elle a progressé annuellement de 5,3% en moyenne, contre un taux de croissance annuel moyen de 3,92% pour le PIB. Les évolutions les plus significatives de la masse salariale ont été enregistrées en 2009, 2011, 2012 et 2014. Ces évolutions étaient dues à des décisions exceptionnelles d'augmentation des salaires.

En comparaison avec d'autres pays, le rapport de la masse salariale au PIB est relativement élevé au Maroc. En effet, dans la région MENA où les dépenses du personnel sont les plus élevées par rapport au PIB, ce rapport atteint 9,8%. Avec une masse salariale qui s'établit à 11,84% du PIB en 2016, le Maroc connaît un ratio qui est parmi les plus élevés de la région. Ce ratio est de 7,2% en Egypte et de 12,7% en Tunisie. Dans les pays de l'OCDE, ce ratio est en général en dessous de 10% (il est de 9,4% en France par exemple).

➢ Une fonction publique au-delà des moyens de l'économie du pays

Entre 2008 et 2016, la masse salariale a augmenté de 59,2% alors que la progression des effectifs des fonctionnaires civils n'a été que de 9% sur la période. Cette forte progression de la masse salariale découle surtout des niveaux de rémunération qui ont augmenté sous l'effet des promotions de grade et d'échelon en plus des différentes décisions de revalorisation salariale qui étaient souvent prises en réponse à des situations conjoncturelles exceptionnelles.

La comparaison des niveaux des salaires publics avec d'autres pays d'une part et avec le secteur privé d'autre part, permet de conclure que la rémunération des fonctionnaires est relativement élevée au Maroc. Dans la fonction publique de l'Etat, le salaire mensuel net moyen a atteint 7.700 DH en 2016, avec une évolution de 51,6% par rapport à 2006. Le salaire net minimum s'élève à 3 000 DH, marquant une évolution de 89,2% par rapport à 2007. Ces niveaux élevés sont de loin supérieurs aux moyennes du secteur privé où, en 2015, le salaire mensuel net moyen a atteint 4.932 DH et le salaire minimum s'élève à 2.568 DH.

Comparé à la richesse nationale, le salaire net moyen dans la fonction publique représente environ 3 fois le PIB par habitant, contre 1,2 fois en France, et 1 fois en Espagne. Le niveau élevé du salaire moyen au Maroc s'explique, certes, par la faiblesse du PIB marocain comparativement à ceux des pays cités en référence, mais également, par les multiples revalorisations des salaires décidées dans le cadre du dialogue social.

Il importe de souligner à ce titre, le manque d'une vision clairement définie chez les pouvoirs publics lors des négociations du dialogue social. En effet, ces négociations ne sont pas saisies par

[1]La masse salariale comprend les rémunérations brutes servies aux fonctionnaires et les cotisations sociales qui incombent à l'Etat, en tant qu'employeur, aux régimes de prévoyance sociale.

le Gouvernement pour exiger, en contrepartie des revalorisations salariales, des objectifs à assigner aux bénéficiaires en termes de productivité ou de qualité de service.

Le résultat est que le Maroc s'offre une fonction publique qui dépasse les moyens de son économie et que l'amélioration substantielle des revenus des fonctionnaires ne se traduit pas par une amélioration de la perception de l'Administration chez le citoyen.

2. Tendances et perspectives de la fonction publique de l'Etat

➢ Tendances rigides de la masse salariale

Les projections relatives à la période 2017-2021 montrent que la masse salariale continuera à augmenter en termes nominaux. Ainsi, sur la base d'un taux de croissance moyen similaire aux cinq dernières années (3,6%), le poids de la masse salariale dans le PIB va passer de 11,84% en 2016 à 12% en 2018, avant de baisser légèrement à partir de 2019 pour s'établir à 11,5% en 2021.

Toutefois, la validité de ces projections demeure conditionnée par une application rigoureuse des mesures de maitrise de la masse salariale, abstraction faite de la survenue d'évènements sociaux exceptionnels engendrant des recrutements massifs ou des augmentations des salaires comme celles vécues en 2011. Elle demeure aussi tributaire d'un taux de croissance de l'économie supérieur à 3,5%.

➢ Nécessité d'une refonte du système de rémunération

La rigidité des dépenses salariales découle principalement du niveau élevé des rémunérations. La maitrise des effectifs permettrait, certes, d'atténuer la progression de ces dépenses, mais l'impact s'en trouve amoindri par l'effet des promotions de grade et d'échelon qui mobilisent, chaque année, des enveloppes budgétaires consistantes. En 2015, cette enveloppe a atteint 3,56 MMDH. Par conséquent, la maitrise de la masse salariale de l'Etat appelle, en premier lieu, une refonte du système de rémunération ainsi que du système d'évaluation et de promotion.

Si les effectifs des fonctionnaires ne sont pas excessifs comparativement à d'autres pays et que la baisse des niveaux de rémunération est difficile à mettre en œuvre, les leviers de maitrise de la masse salariale qu'il serait possible d'envisager consistent à limiter les recrutements au strict nécessaire (sauf pour les départements en besoin pressant) et ce à travers des redéploiements pour pallier les déséquilibres de répartition du personnel.

➢ Temps de travail : un levier de maitrise de la masse salariale

Face à des durées de travail effectives très variables dans l'ensemble des administrations publiques, il importe de mettre en place les moyens à même de s'assurer que la durée effective corresponde à la durée réglementaire.

À missions inchangées, une augmentation de la durée effective du travail pourrait dégager un potentiel équivalent en jours/hommes et atténuer les besoins en personnel découlant des départs à la retraite pour maintenir les recrutements à un niveau supportable. Or, la charge horaire réglementaire n'est pas accomplie d'une façon homogène et la durée effective de travail dans la fonction publique demeure mal connue.

Certes, les mesures instaurées récemment montrent une prise de conscience du phénomène d'absence irrégulière du personnel, mais, ces mesures qui ne concernent actuellement que les situations extrêmes d'absence totale se révèlent peu efficaces.

A titre d'exemple, pour le personnel de l'Éducation nationale, l'ampleur des absences fait perdre au secteur un potentiel important de ses ressources humaines. En effet, selon les chiffres communiqués par le Département de l'Education, les absences enregistrées en 2016, par exemple, avaient atteint un total de 406.890 jours. En outre, une part importante d'enseignants (90% des enseignants du cycle secondaire qualifiant et 74% du cycle secondaire collégial) n'assument pas la charge horaire qui leur est impartie à cause de l'inadéquation entre le déploiement des enseignants et la taille des structures scolaires.

De même, pour le secteur de la Santé, une étude avait montré qu'en moyenne, 42% du temps de travail du corps médical n'est pas exploité à cause des absences.

Dans les autres administrations publiques, la durée de travail, fixée à 37,5 heures par semaine, n'est en général pas observée rigoureusement. Il en résulte des marges pour l'optimisation de ce temps.

Même pour le temps de travail réglementaire, sa durée hebdomadaire reste, relativement, en deçà de ce qui est pratiqué dans d'autres pays. Si l'optimisation du temps de travail constitue un levier pour la maitrise de la masse salariale, la mise en place de moyens de contrôle de ce temps serait sans effet si elle n'est pas précédée d'autres mesures comme la généralisation de la gestion axée sur les résultats et l'évaluation des performances de chaque fonctionnaire sur la base des descriptions de postes clairement définies.

- **Structure démographique : opportunité pour restructurer la fonction publique**

La structure démographique des fonctionnaires laisse prévoir des départs à la retraite de plus en plus importants. Près de 32% des fonctionnaires ont un âge supérieur à 45 ans. Cette situation constitue une opportunité pour amorcer des réformes en profondeur de la gestion des ressources humaines avec un reprofilage des effectifs dans le sens de sa mise en adéquation avec les besoins de l'Administration de demain.

En revanche, le changement démographique causé par le vieillissement de la population active et l'inadéquation du système de formation avec les besoins en compétences de l'Administration sont autant de contraintes auxquelles la fonction publique devrait faire face dans l'avenir. Seuls des systèmes efficients de formation sont à même d'anticiper ces contraintes.

3. Personnel de la fonction publique territoriale

Avec un effectif de 147.637 fonctionnaires (en 2014), le personnel des collectivités territoriales est concentré essentiellement au niveau des communes avec plus de 82%, suivi des préfectures et provinces qui regroupent 25.668 fonctionnaires, soit 17,4% de l'effectif. Quant aux 12 régions, elles comprennent 414 fonctionnaires, soit 0,3% du total. A l'instar du personnel de l'Etat, la fonction publique territoriale connait des disparités dans la répartition régionale des effectifs et un poids élevé de la masse salariale. Ce constat est illustré par les observations suivantes :

- **Disparités dans la répartition régionale des effectifs**

Pour la fonction publique territoriale, la moyenne nationale du taux d'administration s'élève à 4,4‰. Les régions du sud, enregistrent les taux les plus élevés avec respectivement 8,4‰ et 7,2‰ dans les régions de Laayoune Sakia El Hamra et Dakhla-Oued Eddahab. En revanche, dans les régions de Draa-Tafilalt et Souss-Massa, ces taux sont respectivement de 3,3‰ et 3,4‰ seulement.

Ainsi, convient-il de constater l'absence de logique économique ou démographique dans la répartition du personnel des collectivités territoriales.

- **Poids élevé de la masse salariale**

En termes de masse salariale, les charges de personnel se sont établies en 2016 à près de 11,2 MMDH représentant 49,9% des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales. Ces dépenses absorbent l'équivalent de 59,7% de leur part dans le produit de la TVA. D'où l'étroitesse relative des marges de manœuvre budgétaires des collectivités territoriales pour libérer davantage de ressources pour la couverture des besoins d'investissement.

Entre 2009 et 2015, les charges de personnel ont augmenté de 34,2% avec un taux de croissance annuel moyen de 4,29%. La masse salariale a ainsi évolué alors même que les effectifs ont connu une baisse (de 151.610 en 2008 à 147.637 en 2014).

Cette situation est due à un système de promotion quasi-automatique qui aboutit à une évolution quasi-systématique des agents et qui mobilise de ce fait, des montants importants. Elle serait due également à des effectifs surdimensionnés par rapport aux besoins réels des collectivités territoriales. A ce titre, les rapports des cours régionales des comptes concluent souvent au caractère pléthorique des effectifs, surtout au niveau des communes. Les recrutements, au sein de ces entités ne répondent pas systématiquement à des besoins réels.

- **Dysfonctionnements de la fonction publique territoriale et impact sur le service public local**

L'Administration des collectivités territoriales est l'Administration de proximité par excellence aux yeux des usagers des services publics. Les insuffisances qu'elle fait apparaître se traduisent par une image négative du service public local chez le citoyen. Cette situation qui peut être imputable à un ancrage insuffisant d'une culture de service public, découle aussi d'insuffisances à caractère structurel dont essentiellement une inadéquation entre les effectifs et les missions ainsi qu'une organisation administrative défaillante.

La fonction publique territoriale connait une inadéquation entre les ressources humaines dont elle dispose et les missions qui lui sont assignées. Avec une structure dominée par le personnel d'exécution, la question se pose quant à la capacité de ces collectivités à s'acquitter des missions qui pourraient leur être confiées dans le futur.

Sur le plan des structures de l'Administration locale, l'absence d'organigrammes officiels dûment établis et visés par les autorités de contrôle administratif constitue une des défaillances majeures de l'organisation administrative des communes. Ce sont souvent les difficultés à assurer une enveloppe budgétaire pour couvrir les indemnités de responsabilité qui sont à l'origine du non visa des organigrammes proposés par ces collectivités.

Cette situation ne favorise pas la stabilisation des structures de l'Administration des collectivités territoriales et n'offre pas un cadre adéquat pour motiver les cadres des collectivités territoriales à occuper des postes de responsabilité.

Le résultat est que le service public local demeure loin des exigences de qualité et de célérité des prestations rendues aux usagers. Les insuffisances en la matière apparaissent notamment dans la qualité de l'accueil et d'orientation des usagers ainsi que dans la communication avec les citoyens.

B. Bilan des initiatives prises par les pouvoirs publics

Depuis la fin de la décennie 1990, la prise de conscience de la nécessité de réformer l'Administration a commencé à être formalisée dans les orientations gouvernementales. Après le pacte de bonne gestion en 1998 et le discours Royal sur le nouveau concept de l'autorité en 1999, cette prise de conscience va trouver sa traduction concrète dans le plan de développement économique et social 2000-2004. Ce plan avait le mérite de placer la réforme de l'Administration et son corollaire, la gestion des ressources humaines, dans un cadre temporel. Les mesures étaient assorties d'objectifs, mais les réalisations n'ont pas suivi faute d'un cadre de gouvernance permettant un pilotage des réformes sous un angle qualitatif. Ainsi, dans la déclinaison du plan, les modalités de préparation du budget privilégiaient la fixation d'enveloppes budgétaires sectorielles au détriment de l'analyse économique des projets et de leur cohérence avec les objectifs du Plan.

Durant la période du plan de développement économique et social (2000-2004), un colloque national sur « L'Administration marocaine et les défis de 2010 » a été tenu à Rabat en 2002. Ce colloque avait proposé 162 mesures pour moderniser l'Administration, regroupées en sept chantiers. Toutefois, les mesures promises n'ont pas été traduites dans un plan d'action clair précisant les moyens, les objectifs, le calendrier d'exécution et les modalités de suivi.

À partir de 2003, certaines des mesures promises dans les initiatives précédentes seront déclinées dans le Programme d'appui à la réforme de l'Administration publique (PARAP) conçu avec

l'assistance de trois bailleurs de fonds, à savoir la Banque Africaine de Développement, la Banque Mondiale et l'Union Européenne.

1. Programme d'appui à la réforme de l'Administration publique

Depuis 2003, une nouvelle stratégie de réforme de l'Administration a été déclinée dans un programme (PARAP) s'étalant sur six ans. Ce programme comprend, en plus de la réforme budgétaire, une composante liée à l'amélioration de l'efficacité de la gestion des ressources humaines. Il s'est étalé sur quatre phases pour un montant total de 9,6 MMDH.

Les principaux objectifs de la composante liée à l'amélioration de l'efficacité de la gestion des ressources humaines sont ceux relatifs à la mise en place des mesures visant la maitrise de la masse salariale, l'instauration d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC), la déconcentration administrative et la formation continue.

➢ Mesures visant la maitrise de la masse salariale

Il s'agit essentiellement du lancement de l'opération de départ volontaire à la retraite en 2005, en plus de la suppression des emplois budgétaires destinés au recrutement du personnel d'exécution et l'externalisation des tâches d'entretien et de gardiennage.

L'opération de départ volontaire se voulait une amorce aux différents chantiers de la réforme administrative. Il était question que cette opération soit suivie par la réalisation de plusieurs actions dont la mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs, l'élaboration et l'engagement d'une stratégie de formation continue et la refonte du système de rémunération. Après plus de 12 ans, tous ces chantiers demeurent actuellement au stade de projet.

Si l'opération de départ volontaire avait permis la réduction des effectifs et du poids de la masse salariale, ses résultats n'ont pas été consolidés. A défaut de réalisation des mesures d'accompagnement prévues, l'opération du départ volontaire s'est limitée à une mesure ponctuelle d'allègement des effectifs perdant ainsi son ambition de s'inscrire dans la durée à travers l'instauration des bases d'une gestion moderne des ressources humaines.

➢ Projets de gestion prévisionnelle des effectifs

Le projet de généralisation de la GPEEC, impulsé principalement par le PARAP, est aujourd'hui présent dans les programmes de la majorité des ministères. Cependant, il s'agit d'expériences isolées sans vision d'ensemble, et limitées souvent à l'élaboration des référentiels des emplois et des compétences (REC). La fonction RH reste encore calquée sur la conception classique de gestion du personnel.

Dans cette situation, l'utilité des dépenses engagées en la matière n'a pas été prouvée, puisqu'en l'absence de suites données aux REC, ces derniers deviendront caducs avec le temps et seraient appelés à être actualisés pour tenir compte des changements dans les missions et l'organisation de chaque Administration.

La mise en place d'une GPEEC se heurte à des contraintes liées à la rigidité du Statut général de la fonction publique (SGFP), telle l'absence de concordance entre l'emploi et le grade ainsi que la complexité du système de rémunération. De plus, la multiplicité des corps et des cadres constitue une contrainte à la mise en œuvre de la gestion prévisionnelle et à la flexibilité managériale.

➢ Mesures relatives à la formation continue

Le PARAP prévoyait l'adoption d'une stratégie nationale de formation continue des fonctionnaires de l'Etat et la mise en place de plans de formation continue par les départements ministériels. Il était prévu que les besoins en formation continue découlent des résultats des REC qui seront élaborés au fur et à mesure par les ministères. Toutefois, les réalisations en la matière se sont limitées essentiellement à l'adoption du décret n°02.05.1366 du 2 décembre 2005 sur la formation continue.

Par ailleurs, les différents rapports d'évaluation du PARAP se sont limités à noter l'effort déployé en termes d'*outputs*, comme l'adoption des textes et le volume des dépenses consacrées à la formation continue. Aucun bilan n'est disponible sur les *outcomes*, c'est-à-dire sur l'impact de ces dépenses dans l'amélioration des compétences des ressources humaines.

Ainsi, les mesures annoncées par le décret de 2005 n'ont toujours pas été mises en œuvre. La formation continue, qui mobilise des crédits importants (2,44 MMDH entre 2008 et 2016) demeure en déconnection des véritables besoins de l'Administration.

➢ Mesures relatives à la déconcentration administrative

Les mesures relatives à la déconcentration administrative visaient principalement la mise en place des schémas directeurs de déconcentration.

Le décret n°02.05.1369 du 02 décembre 2005, relatif à l'organisation des départements ministériels et la déconcentration administrative prévoit l'élaboration, par les départements ministériels, des schémas directeurs de déconcentration à soumettre à la commission d'organisation des structures administratives et ce, dans un délai d'une année, à partir de la publication dudit décret. La mise en œuvre de ces schémas directeurs devait être réalisée dans deux à cinq ans. Ces schémas devaient comporter en plus des compétences à transférer aux services déconcentrés, l'effectif du personnel au sein des administrations centrales et celui des services déconcentrés par catégorie et par grade ainsi que l'effectif de fonctionnaires prévu pour être redéployé au profit des services déconcentrés.

Toutefois, après plus de 12 ans de son adoption, les mesures promises demeurent en attente de mise en œuvre. En effet, aucun département[2] n'a adopté son schéma directeur de déconcentration.

Dans la pratique, la répartition des compétences entre les niveaux central et déconcentré demeure limitée à un transfert d'attributions au niveau local, exclusivement par voie de délégation de signature. Le niveau central reste le siège du pouvoir de décision. Il en ressort un écart important entre les prérogatives actuellement limitées des services déconcentrés et celles qui pourraient leur être confiées dans le cadre d'une politique effective de déconcentration.

➢ Principaux enseignements du PARAP

Globalement, les principales mesures prévues dans les composantes du programme ont été conçues en mettant l'accent sur les conditionnalités techniques. Ainsi, lesdites mesures se sont limitées à la conception d'outils (REC) et/ou l'adoption des textes juridiques. Au niveau de l'exécution, seules les mesures liées à la maitrise de la masse salariale ont été mises en œuvre à travers l'opération du départ volontaire, mais sans effet durable et sans vision d'ensemble.

Par ailleurs, les réformes menées dans le cadre du PARAP n'ont pas été centrées sur le citoyen et les mesures touchant la qualité des services rendus au public. Ainsi, l'offre de services publics administratifs au citoyen n'a pas été améliorée.

2. Amendements du statut général de la fonction publique

Depuis son adoption en 1958, le dahir portant SGFP n'a pas évolué de manière significative, à l'exception de certains amendements limités. Ces amendements ont porté essentiellement sur l'institution de statuts dérogatoires pour certaines catégories de personnel, ou la précision des modalités d'application de certaines dispositions dudit statut.

Bien que le projet de refonte du SGFP soit à l'ordre du jour depuis 2005, les pouvoirs publics se sont contentés de certaines mesures fragmentées au lieu d'une révision globale. Certaines de ces mesures ont été prises tardivement, le 19 mai 2011, dans le cadre de la loi n°50.05 concernant la généralisation du concours pour le recrutement, la mobilité et la contractualisation. Les seules mesures prises en dehors de ces amendements se limitent à la fusion de certains statuts particuliers.

[2]A l'exception du Ministère de la Culture qui a élaboré ce schéma, mais sans qu'il soit opérationnel.

- **Retard dans la mise en œuvre de la contractualisation**

En plus du retard dans l'adoption des textes d'application de la loi n°50.05 précitée, il convient de noter que jusqu'au mois de juillet de l'année 2017, la mise en œuvre de la contractualisation n'était pas encore effective dans l'Administration, en attendant l'adoption des arrêtés du Chef du Gouvernement fixant les modalités de rémunération et les catégories de personnel concernées (experts et agents) ainsi que l'arrêté du Ministre chargé de la fonction publique fixant les conditions de la contractualisation. Ces arrêtés ont été adoptés tardivement en date du 21 aout 2017.

- **Mesures insuffisantes pour enclencher une dynamique de mobilité**

Le décret d'application n°02.13.346 concernant la mobilité des fonctionnaires, n'a été pris qu'en 2015, soit plus de quatre années de la publication de la loi n°50.05. En plus de ce retard, les mesures prévues pour encourager la mobilité ne semblent pas être suffisamment attractives, ce qui risque de réduire la portée de cette initiative. En effet, la mobilité objet dudit décret ne concerne que le personnel interministériel, soit 24% de l'effectif de la fonction publique civile seulement. En outre, les mesures d'indemnités prévues s'annoncent d'ores et déjà insuffisantes pour enclencher une véritable dynamique de mobilité.

Globalement, le SGFP a connu des amendements successifs depuis 1958. Toutefois, l'approche parcellaire ayant marqué ces amendements a engendré des lacunes et a contribué à aggraver les disparités au sein de la fonction publique. D'où la nécessité d'une refonte globale. Cette refonte, à l'ordre du jour depuis 2005, soit depuis plus de 12 ans, demeure encore au stade de projet.

3. Lutte contre l'absence irrégulière des fonctionnaires

Bien que le SGFP comporte des dispositions au sujet de l'absence irrégulière des fonctionnaires, force est de constater que sur le plan pratique, l'absence non autorisée dans l'Administration publique n'est pas sanctionnée avec la rigueur requise.

En 2012, la circulaire du Chef du gouvernement n°26/2012 a rappelé les dispositions du SGFP liées à l'absence irrégulière durant les horaires de travail et a tenté d'apporter un ensemble de mesures pour y remédier.

Mais après cinq ans de leur mise en œuvre, ces mesures ne semblent pas avoir produit de changements significatifs tels que souhaité, en ce sens que les cas d'absence irrégulière ne sont pas systématiquement recensés par l'Administration et quand ils le sont, la sanction n'est pas appliquée vigoureusement à leur encontre. Cette absence de sanction témoigne d'un manque de rigueur dans l'application des dispositions légales en la matière. Elle serait, par ailleurs, de nature à conforter les mauvaises pratiques d'absence irrégulière.

Par ailleurs, il convient de souligner que malgré les investissements conséquents engagés pour l'équipement des administrations en systèmes de contrôle d'accès, ces derniers ne sont pas pleinement exploités et l'impact escompté chez le citoyen en termes de disponibilité des fonctionnaires, notamment du Front-Office demeure imperceptible.

4. Contraintes institutionnelles des réformes

Au terme de ce bilan, il ressort que les réformes initiées étaient éclatées se résumant en des mesures isolées qui n'ont pas permis d'enclencher une dynamique de changement dans l'Administration marocaine. Or, l'interdépendance des éléments du système de la fonction publique (recrutement, évaluation, avancement, formation, mobilité, rémunération, …) requiert une démarche d'ensemble.

L'absence d'une démarche globale et intégrée de réforme est attribuable à des dysfonctionnements d'ordre institutionnel dont principalement le cloisonnement entre les structures, la position dominante du Ministère de l'Economie et des finances qui privilégie le souci budgétaire, en plus du poids des corporatismes qui constituent un frein aux différentes initiatives.

C. Diagnostic du système de la fonction publique

1. Fonction publique et qualité du service public

La perception de l'Administration va de pair avec celle de son personnel puisque le fonctionnaire est en quelque sorte la représentation du service public auprès des usagers. Au Maroc, le service public fait l'objet de critiques portant notamment sur sa faible qualité et sur les inégalités d'accès. Ces critiques peuvent être résumées comme suit :

➢ Faible qualité du service public malgré l'importance des moyens

Bien que l'Administration marocaine dispose d'un haut niveau d'encadrement (65% en 2016) et consomme une masse salariale élevée, la qualité des services rendus aux citoyens demeure loin de son potentiel. Les critiques les plus fortes concernent le système de l'Education, de la Santé publique et de la Justice. Pourtant, ces secteurs s'accaparent 52,5% de la masse salariale, et mobilisent plus de 40% du budget général de l'Etat en 2016.

Une des principales causes de ces dysfonctionnements réside dans le faible niveau de mobilisation des ressources humaines. En outre, les déficits en matière d'accès au service public sont plus prononcés au niveau rural et dans les périphéries des grandes villes. Les dysfonctionnements de l'Administration exacerbent ainsi les inégalités en pénalisant davantage les populations vulnérables.

➢ Absence d'une culture d'évaluation de la qualité des prestations publiques

Malgré les dysfonctionnements constatés au niveau du service public, force est de constater l'absence d'une culture d'évaluation du rendement des services publics. L'évaluation de la performance n'est pas un processus permanent et institutionnalisé. En l'absence de cette pratique d'évaluation et de mécanisme de contrôle efficace, la qualité du service public demeure loin d'être satisfaisante et en deçà des exigences constitutionnelles d'égalité d'accès, de qualité et de transparence.

➢ Manque d'exploitation des projets de simplification des procédures administratives

Bien que des investissements importants aient été engagés dans la réalisation de grands projets visant la simplification des procédures et la réduction du nombre de démarches administratives exigées du citoyen, l'impact de ces projets demeure imperceptible au niveau de certaines administrations.

A titre d'exemple, l'usager du service public continue de subir les lourdeurs des procédures administratives et surtout la contrainte de s'adresser à plusieurs administrations pour l'accomplissement d'une procédure alors que le Gouvernement avait lancé depuis 2011 un projet de la "Gateway Gouvernementale" qui vise à libérer le citoyen de cette contrainte en chargeant l'Administration de réunir toutes les informations nécessaires à l'accomplissement du service demandé dès lors qu'elles existent chez d'autres administrations. De même, malgré la présentation d'une carte nationale biométrique, certaines administrations continuent d'exiger du citoyen un ensemble de documents administratifs comme l'extrait d'acte de naissance, le certificat de résidence, de nationalité, de vie…

2. Système de gouvernance de la fonction publique de l'Etat

Les principaux organes intervenant dans les décisions relatives à la fonction publique sont le Ministère chargé de la réforme de l'Administration et de la fonction publique et le Ministère de l'Economie et des finances qui ont des compétences transversales, en plus du Conseil supérieur de la fonction publique (organe consultatif). Les autres départements disposent chacun d'une structure (souvent une direction, ou dans certains départements une division) dédiée à la gestion du personnel, chargée de mettre en œuvre les politiques de GRH à leurs niveaux. L'analyse des attributions de chacun de ces intervenants a permis de mettre en exergue les observations suivantes :

➢ Rôle limité du Ministère chargé de la fonction publique

Depuis sa création, le Département chargé de la fonction publique a connu une instabilité dans son positionnement au sein de la structure gouvernementale tout en changeant fréquemment de dénomination.

L'analyse de l'exercice des attributions de ce Département a permis de remarquer son pouvoir limité quand qu'il s'agit de compétences transverses. Ces limites apparaissent, notamment, dans la conduite des chantiers de modernisation de l'Administration.

➢ Rôle prépondérant du Ministère chargé des finances

Le Ministère de l'Economie et des finances est l'un des principaux acteurs en matière de gouvernance de la fonction publique. La Direction du budget (DB) relevant de ce Ministère participe à l'élaboration et à la mise en œuvre de la réglementation en matière de statuts et de rémunérations des personnels de l'Etat, des collectivités territoriales et de certains établissements publics. La Trésorerie générale du Royaume (TGR), quant à elle, est chargée de la paie des fonctionnaires.

Le poids de la DB dans les décisions relatives à la fonction publique est considérable. En effet, toutes les propositions de textes ayant des incidences financières lui sont soumises pour examen. Elle constitue, ainsi, le centre des décisions relatives à la fonction publique. En l'absence d'espace d'échange et de concertation formalisé entre la DB et le Ministère chargé de la fonction publique, le traitement des aspects juridiques, financiers et organisationnels de la fonction publique reste fragmenté. Cette fragmentation entrave la mise en place d'une politique globale en la matière.

➢ Insuffisances dans la mutualisation des données sur la fonction publique

Le MEF, à travers la DB et la TGR, détient l'essentiel des données sur les ressources humaines. Toutefois, les données publiées sont incomplètes et ne sont pas facilement exploitables. A titre d'exemple, le rapport sur les ressources humaines accompagnant le projet de loi de finances se limite à des données sommaires qui ne permettent pas d'éclairer sur l'état de la fonction publique. Les données sur les effectifs se limitent aux effectifs budgétaires alors qu'il est possible de décrire les effectifs réels dont les statistiques sont disponibles chez la TGR. Les données sur la masse salariale sont limitées aux volumes des rémunérations brutes sans intégrer les crédits relatifs aux cotisations sociales. Ces données n'incluent pas également les rémunérations et gratifications allouées à certaines catégories de personnel sur des comptes spéciaux de trésor.

Ces insuffisances ne permettent pas d'avoir une visibilité d'ensemble facilitant l'exercice de la réflexion stratégique sur la gestion des ressources humaines.

➢ Composition inadaptée du Conseil supérieur de la fonction publique

Le Conseil supérieur de la fonction publique (CSFP) est un organe consultatif présidé par le Chef du Gouvernement ou par l'autorité gouvernementale chargée de la fonction publique. Sa création est prévue, depuis 1958, par l'article 10 du SGFP. Toutefois, ce n'est qu'en 2002 qu'il a effectivement vu le jour.

En plus du nombre élevé de ses membres (24 représentants de l'Administration et 24 représentants des fonctionnaires), il peine à se réunir régulièrement. En outre, sa composition reste limitée à la sphère de l'Administration publique. Or, au vu de son rôle consultatif, la présence d'experts issus d'autres milieux, notamment du secteur privé et académique, aurait été d'un intérêt particulier afin d'en faire un véritable lieu de concertation, d'échange d'expériences et de débat sur les grandes questions de la fonction publique.

➢ Gouvernance classique de la GRH dans les départements ministériels

La fonction RH dans les départements ministériels, est souvent reléguée au second plan. Cette situation se traduit par une gestion centralisée et axée uniquement sur des procédures administratives et l'application des statuts. Or, la gestion orientée performance appelle une certaine cohérence entre les différents processus de gestion. Elle nécessite également des experts

en GRH, notamment en ingénierie des emplois et des compétences, ingénierie des formations et conception des parcours professionnels.

Le mode classique de gestion se reflète également dans les systèmes d'information relatifs aux RH (SIRH) utilisés dans les administrations publiques. En général, ces systèmes se limitent à la gestion des actes administratifs. La majorité des départements accusent un retard en matière d'équipement en solutions de reporting et d'aide à la décision.

Les dispositifs de gestion restent calqués, dans la majorité des administrations, sur les obligations comptables. Même lorsque des indicateurs d'activité existent, ils sont toujours mesurés sous un angle budgétaire. Or, si la performance budgétaire est indispensable, il importe également de tenir compte des mesures de la performance opérationnelle.

3. Politique de gestion des ressources humaines dans l'Administration

Dans ce cadre, la Cour a relevé les observations suivantes :

➢ Procédures de recrutement perfectibles

Sur la période 2007-2016, le nombre global des créations de nouveaux postes budgétaires au titre des lois de finances a atteint 195 469 postes pour une enveloppe budgétaire annuelle globale de 20,72 MMDH, soit une moyenne annuelle de 2,4% de la masse salariale du personnel de l'Etat au titre de cette période.

En termes de performances des services publics, le recrutement est un facteur déterminant puisque la qualité des ressources humaines au service d'une organisation dépend en grande partie de la qualité de son recrutement.

Certes, les procédures de recrutement ont connu des avancées, notamment la généralisation du concours comme voie unique d'accès à l'emploi public et l'instauration de l'appel à candidature pour les postes de responsabilité. Toutefois, en dépit des mesures adoptées, le recrutement demeure l'une des faiblesses de l'Administration marocaine qui, en l'absence d'analyse prévisionnelle des emplois et des compétences, ne peut disposer d'une vision à moyen terme des besoins en recrutement. S'y ajoute le faible recours aux techniques modernes de recrutement et le manque de professionnalisation des structures chargées de la GRH.

➢ Formation continue sans objectifs pratiques

Globalement, dans l'état actuel, les formations de base ne semblent pas répondre à toutes les attentes de l'Administration en termes de profils adéquats. Afin de surmonter les faiblesses du système de formation de base, la formation continue s'avère primordiale si l'on veut améliorer les compétences des fonctionnaires pour qu'ils puissent s'acquitter efficacement de leurs missions.

Or, les activités de formation continue au sein des administrations publiques ne semblent pas s'inscrire dans ces objectifs. Ce constat est illustré par le manque d'intérêt pour la formation, la gestion centralisée et l'absence d'évaluation de l'impact des dépenses y afférentes.

➢ Avancement et promotion sans lien avec la performance

Les conditions d'avancement et de promotion dans le parcours du fonctionnaire constituent l'un des aspects les plus complexes. L'évaluation impartiale et objective et l'appréciation de la performance sont des éléments clefs de la mise en place d'une GRH efficace. Elles déterminent formations, promotions et rémunérations.

Une réforme en 2006 a porté sur la rénovation du système d'évaluation et de notation des fonctionnaires. Toutefois, en dépit des mesures prises, le système de promotion et d'évaluation continue de souffrir des mêmes dysfonctionnements qu'auparavant. L'inefficacité de ce système persiste à cause du caractère quasi-systématique de la promotion et de sa déconnexion par rapport à la performance.

➢ Mobilité des fonctionnaires difficile à mettre en œuvre

Le SGFP comporte plusieurs formules permettant aux fonctionnaires de changer de situation durant leur vie administrative et d'avancer tout en conservant les avantages acquis. Toutefois, la mise en place d'une dynamique de mobilité se heurte à la persistance de certaines contraintes qui sont de nature à limiter la portée des mesures de redéploiement.

En effet, la mobilité géographique se heurte à la réticence des fonctionnaires pour le travail en dehors de l'axe Kenitra-Casablanca et surtout dans les zones éloignées. Quant à la mobilité interministérielle, elle rencontre des contraintes liées au système de rémunération qui comporte des inégalités importantes entre les administrations en raison des primes spécifiques à certains départements. D'où le risque d'aboutir à une mobilité uniquement vers les administrations qui octroient le plus d'avantages et par conséquent l'appauvrissement des autres administrations.

➢ Système de rémunération dépassé

À cause de la multiplicité des statuts et des indemnités y afférentes, la rémunération de base assise sur le système indiciaire a perdu sa signification. En effet, le volume des indemnités liées au grade constitue aujourd'hui une part de 76% en moyenne de la rémunération mensuelle brute. Ce système s'est davantage compliqué par l'adjonction d'autres éléments de rémunération qui ne sont prévus par aucun statut. Ceci engendre des situations inéquitables. A titre d'exemple, certaines catégories de personnel, bien qu'exerçant les mêmes fonctions perçoivent des rémunérations différenciées sur la seule base des statuts.

L'iniquité du système de rémunération apparait aussi dans les écarts substantiels entre les niveaux de rémunération ; l'écart entre les niveaux minimal et maximal est actuellement de 1 pour 21.

Dans l'ensemble, le système de rémunération en vigueur s'avère complexe, inéquitable et surtout sans finalité managériale. En raison de son poids sur les finances publiques et de son lien étroit avec les chantiers de réformes liés à la gestion des ressources humaines (évaluation et promotion, mobilité…), la refonte du système de rémunération s'avère indispensable en ce qu'elle conditionne la réussite des autres réformes.

D. Focus sur certains départements ministériels

Afin d'affiner le diagnostic du système de la fonction publique, le choix a porté sur 11 départements en raison de leur importance en termes d'effectifs de leurs ressources humaines et des missions qui leur sont dévolues. Cette analyse a concerné les départements de l'Education nationale, la Santé, la Justice, l'Equipement, transport et logistique, l'Agriculture, l'Energie et mines, et le Tourisme[3].

A partir des données communiquées par les départements ayant répondu aux requêtes de la Cour et des entretiens tenus avec certains responsables des ressources humaines, la Cour a relevé les principaux constats qui caractérisent la gestion des ressources humaines dans chaque département. Ces constats peuvent être résumés comme suit :

➢ Estimation approximative des besoins en ressources humaines

En général, les administrations ne disposent pas, à quelques exceptions près, d'une estimation de leurs besoins réels en RH. En plus, la rigidité du système est telle que même les ministères qui sont arrivés à évaluer leurs besoins en personnel n'ont pas pu enclencher les redéploiements qui s'imposent pour pallier les déséquilibres sur le plan territorial.

La démarche des REC et de la GPEEC, censée servir d'outil de maitrise des effectifs, en termes quantitatifs et qualitatifs, se limite actuellement à la réalisation d'études, qui restent d'ailleurs peu exploitées. Dans la pratique, la gestion des ressources humaines reste une gestion administrative de personnel et les besoins en ressources humaines demeurent arrêtés de façon approximative.

---

[3] Quatre autres départements n'ont pas répondu aux questionnaires de la Cour des comptes. Il s'agit de l'Economie et des finances, l'Intérieur, les Affaires étrangères et l'Enseignement supérieur.

➢ Système d'évaluation déconnecté de sa finalité

Le système d'évaluation demeure déconnecté de sa finalité et ne permet ni de mesurer la performance de chaque fonctionnaire ni de distinguer les profils sur cette base. En effet, les résultats des évaluations sont poussés systématiquement vers les niveaux les plus élevés de la notation à cause de l'absence de critères pertinents et objectifs d'évaluation et le manque de rigueur qui marque le processus.

Faute d'un mécanisme d'évaluation objective, le système de rémunération demeure lié quasi-exclusivement à l'ancienneté. En plus du système statutaire, certains départements recourent à la distribution de primes sous forme d'indemnités de déplacements. Conçues, en marge de la régularité, pour servir de motivation pour certaines catégories de personnel, ces "compléments de rémunération" sont devenus des acquis et sans lien avec leur finalité.

➢ Progression de la masse salariale malgré une stagnation des effectifs

Globalement, il est constaté que les dépenses du personnel sont en évolution continue au moment où les effectifs tendent vers une stabilisation. Cette divergence est due aux niveaux de rémunération de plus en plus importants à cause des revalorisations salariales décidées dans le cadre du dialogue social, et à cause de l'impact budgétaire des avancements de grade et d'échelon devenus quasi-systématiques.

➢ Absence de données fiables sur le temps effectif de travail

Bien que les niveaux de rémunération soient en hausse continue, l'Administration ne dispose pas encore de données fiables sur l'accomplissement par les fonctionnaires de leurs charges réglementaires. A ce titre, les horaires effectifs de travail demeurent largement méconnus dans la plupart des administrations. Il s'agit d'une lacune dans le système de la fonction publique qui fait que le potentiel existant en termes de ressources humaines reste sous optimisé dans son ensemble. Cette lacune appelle des mesures urgentes pour y remédier. À défaut, les efforts visant un meilleur dimensionnement des effectifs resteraient improductifs.

E. Recommandations et pistes de réforme

L'Administration publique doit toujours garder en vue sa finalité : servir le citoyen. L'Etat stratège ne peut réussir à atteindre ses objectifs de développement sans une Administration capable de traduire et d'accompagner les stratégies de développement économique et social du Royaume. Il s'agit ici d'une Administration rénovée foncièrement de l'Administration traditionnelle. Elle se doit d'être une Administration performante, compétente, efficace, innovante et réactive.

La réforme de la fonction publique, à l'instar des autres réformes structurelles et qui interfère souvent avec certains intérêts catégoriels, ne pourrait se limiter à des ajustements techniques. Elle passe inévitablement par des actions profondes qui ne pourraient réussir sans un engagement politique fort du Gouvernement et une implication responsable des fonctionnaires et des organisations qui les représentent pour l'intérêt du pays et des citoyens.

A l'issue des observations et conclusions relatées dans le présent rapport, la Cour des comptes propose les pistes de réforme ci-après :

1. Réhabiliter le système de valeurs du service public

Face aux défis importants du développement économique et social de notre pays, la culture de l'Administration publique doit impérativement évoluer pour s'inscrire dans la logique de la gestion par la performance et par les résultats.

Pour ce faire, la Cour recommande de :

- Entreprendre des actions profondes pour réhabiliter le système de valeurs, à l'échelle de toute l'Administration, en mettant en avant l'honneur de servir le citoyen, le patriotisme, la rigueur, la qualité, l'intégrité et l'engagement pour l'intérêt général ;

- Instaurer des dispositifs rigoureux pour combattre les mauvaises pratiques comme l'absentéisme, la procrastination ou la lenteur excessive dans le traitement des dossiers des citoyens et des investisseurs. Les bonnes pratiques et les comportements modèles devraient ainsi être reconnus et encouragés.

2. Instaurer des mécanismes pour améliorer la qualité des prestations publiques

La conduite périodique des évaluations de la qualité des prestations publiques permettrait de procéder à des améliorations permanentes à condition de mettre en place, en parallèle, des mesures de sanction. A ce titre, la Cour émet les recommandations suivantes :

- Institutionnaliser, dans chaque Administration, une pratique d'évaluation périodique de la qualité du service public y compris les mesures de satisfaction des usagers ;
- Veiller à améliorer la qualité et les conditions des prestations du service public à la lumière des évaluations périodiques ;
- Instituer des mécanismes pour la responsabilisation des administrations et des agents au sujet des réclamations des usagers ;
- Adopter des codes de bonne conduite du fonctionnaire au niveau de chaque Administration et veiller à leur publication et à leur application.

3. Obliger les administrations à se conformer aux mesures de simplification des procédures

Afin de concrétiser les avancées en matière de simplification des procédures, la Cour recommande de :

- Mieux profiter des grands projets (exemple : la carte biométrique) ou ceux entamés et non achevés. A ce titre, il importe de revoir en permanence les processus en simplifiant les procédures et en réduisant au minimum le nombre de documents exigés par l'Administration ;
- Renforcer les efforts pour l'exploitation du projet relatif à la "Gateway Gouvernementale" et convenir d'un délai pour atteindre l'objectif de réduction du nombre de démarches administratives, notamment l'obligation pour l'Administration en charge d'une procédure administrative de s'adresser elle-même aux autres administrations pour obtenir les documents ou les données nécessaires à l'accomplissement de ladite procédure ;
- Éviter le chevauchement des doubles canaux (classique et numérique) et fixer des délais ambitieux pour basculer vers le tout numérique. En attendant, les services numériques techniquement mâtures devraient devenir la règle et non l'exception comme c'est le cas jusqu'à présent.

4. Maitriser le temps de travail dans l'Administration

La maitrise du temps de travail s'impose pour pouvoir l'exploiter, en tant que levier d'optimisation du potentiel existant des ressources humaines et, ainsi, de maitrise de la masse salariale, notamment dans un contexte de rareté des moyens budgétaires. Ainsi, il importe de rétablir la rigueur dans le respect du temps administratif en mettant en œuvre les recommandations suivantes :

- Mettre fin à l'absence des fonctionnaires en veillant à l'application stricte des dispositions du SGFP en la matière ;
- Généraliser les systèmes de contrôle d'accès dans les différentes administrations afin de maitriser le temps de présence des fonctionnaires, et veiller à appliquer les sanctions prévues par la loi à l'égard de toute absence non justifiée par des retenues sur salaire, en application du principe de la rémunération en contrepartie du travail ;

- Veiller à l'exploitation des données générées par les systèmes de contrôle d'accès. Cette exploitation devrait être faite à l'échelle de chaque département, mais également centralisée au niveau du Ministère chargé de la fonction publique pour que ces données soient analysées et régulièrement mises à la disposition du public ;
- Penser à l'introduction, pour les fonctions qui ne nécessitent pas une présence régulière au sein des locaux des administrations, de procédures qui permettent le travail à distance, ou à temps partiel, tout en veillant à un suivi personnalisé de la performance et des résultats de chaque fonctionnaire.

5. Revoir la gouvernance des réformes de la fonction publique

En matière de conception et de mise en œuvre d'une réforme du système de la fonction publique, la Cour recommande de :

- Concevoir et mettre en place une stratégie globale de réforme du système de la fonction publique, dument déclinée en actions précises avec des objectifs priorisés, des horizons temporels réfléchis, tenant compte de l'impact budgétaire estimé et en identifiant les responsables de chaque action ;
- Au cas où le Gouvernement opte pour confier ce chantier au Ministère chargé de la fonction publique, il conviendrait de renforcer le mandat de ce Ministère pour l'investir des missions d'arbitrage entre les différentes entités ;
- Veiller à ce que le Ministère chargé de la fonction publique, en raison de ses agendas transverses, tire pleinement profit de son rattachement au Chef du Gouvernement, en évitant de se contenter d'agir comme un département sectoriel ;
- Mettre en place une base de données informatisée, unifiée, exhaustive et à jour sur le personnel des administrations publiques. Cette base de données doit être accessible, avec les habilitations requises, à tous les acteurs concernés par la réforme ;
- Généraliser l'informatisation de l'Administration étatique et territoriale en veillant à mettre en place des systèmes d'information intégrés permettant l'interopérabilité et l'échange fluide des données entre les différents systèmes.

6. Enclencher une politique effective de déconcentration administrative

Afin de mettre en place les prérequis d'une déconcentration effective, la Cour émet les recommandations suivantes :

- Accélérer, en premier lieu, la déconcentration du pouvoir de décision relatif aux actes courants liés à la gestion des ressources humaines à l'échelle de l'ensemble des administrations ;
- Doter les services déconcentrés de ressources humaines nécessaires sur la base d'une identification précise de leurs missions. Pour ce faire, des mécanismes incitatifs différenciés devraient être prévus pour rendre ces services déconcentrés plus attractifs.

7. Professionnaliser le recrutement dans l'Administration publique

Il importe de moderniser le recrutement en s'inspirant des techniques de GRH qui ont fait leurs preuves dans le secteur privé et dans d'autres pays. Dans l'attente d'une refonte du Statut général de la fonction publique (SGFP), la Cour recommande aux pouvoirs publics de :

- Continuer l'effort de réduction du nombre de statuts en limitant l'objet des statuts particuliers strictement aux dispositions qui dérogent au SGFP ;
- Œuvrer dans le sens d'une professionnalisation du recrutement, notamment en réduisant la pondération des conditions académiques au profit d'autres considérations liées au savoir-faire et au savoir être, nécessaires par rapport au poste cible ;

- Développer les prérequis nécessaires à la réussite de la politique de recrutement par voie de contrat, notamment à travers l'instauration progressive des éléments nécessaires du "système de l'emploi" tels que la description des postes et la définition des profils ;
- Rompre le cloisonnement entre les secteurs public et privé, à travers la reconnaissance, lors du recrutement, des expériences professionnelles dans les deux secteurs, et la mise en place de passerelles entre les systèmes de retraite public et privé.

8. Crédibiliser l'évaluation et lier l'avancement et la promotion au mérite

La réforme devrait poursuivre l'objectif de rompre avec l'avancement quasi-automatique et inciter les fonctionnaires à s'acquitter de leurs charges avec la rigueur et la bonne conduite requises. Cette réforme doit les inciter à perfectionner leur savoir-faire en fonction des exigences du service. Ainsi, pour la refonte du système d'évaluation et de promotion, il est recommandé de :

- Concevoir, à l'échelle de chaque Administration, des référentiels d'évaluation qui permettraient de mesurer la performance de chaque fonctionnaire sur la base des tâches qui lui sont assignées ;
- Rompre avec l'avancement quasi-automatique et inciter les fonctionnaires à développer l'esprit d'initiative et d'innovation et à perfectionner leur savoir-faire au cours de leur carrière en associant, au système d'avancement et de promotion, un système de sanction dans lequel les agents les moins performants pourraient régresser ;
- Instaurer des procédures pour que la performance exceptionnelle puisse donner lieu à une promotion adaptée et individualisée comme la possibilité aux agents performants d'être rémunérés exceptionnellement à un échelon supérieur.

9. Entreprendre une refonte globale du système de rémunération

Dans la perspective d'une refonte globale du système de rémunération, il serait utile de pallier les principales insuffisances à travers la mise en œuvre des recommandations suivantes :

- Revoir le système de rémunération en exploitant, notamment, les études déjà réalisées dans ce sens ;
- Revoir, en premier lieu, la composition de la rémunération dans le sens de rétablir la prééminence du salaire de base et de réduire le poids des indemnités pour correspondre à leur véritable finalité ;
- Veiller à observer, dans les réformes à introduire, une cohérence entre le système de rémunération et le système d'évaluation et de promotion ;
- Au cas où une rémunération liée à la performance serait envisagée, veiller à prévenir le risque de son évolution vers un acquis permanent et généralisé.

10. Encourager la mobilité des fonctionnaires

Pour enclencher une dynamique de redéploiement des ressources humaines entre les services centraux et déconcentrés, d'une part et entre les différents départements d'autre part, la Cour émet les recommandations suivantes :

- Mettre en place des opérations de redéploiement assorties de mesures de motivation suffisamment attractives pour garantir leur réussite afin de pallier les déséquilibres dans la répartition du personnel ;
- Réduire les écarts de rémunération entre les différentes administrations, et veiller à différencier la rémunération et les critères d'avancement en tenant compte des lieux d'affectation ;

- Instaurer un lien entre la promotion et la mobilité afin d'encourager les agents au changement de leurs lieux d'affectation.

11. Donner un sens à la formation continue

Pour gagner en pertinence et en attractivité, la formation continue des fonctionnaires devrait être intimement liée aux processus d'évaluation et de promotion. Pour ce faire, il est recommandé de :

- Mettre en place une politique de formation continue avec des objectifs précis et en lien avec le système d'évaluation et de promotion ;
- Veiller à la mutualisation des efforts et des moyens engagés dans la formation continue à l'échelle de l'ensemble des administrations publiques ;
- Veiller à la conception de programmes de formation en fonction des besoins dûment définis et en concertation avec les différentes parties prenantes ;
- Procéder, régulièrement, à l'évaluation de l'impact des programmes de formation continue sur le fonctionnaire et sur la qualité de travail ;
- Donner à la formation continue tout son sens en l'intégrant parmi les critères d'avancement dans la carrière ;
- Pour que la formation devienne attractive, placer le fonctionnaire au cœur du processus en lui donnant la possibilité de choisir les formations qui correspondent à ses ambitions en termes de carrière et qui lui permettraient ainsi d'y progresser.

12. Restructurer les effectifs de la fonction publique territoriale

Il importe d'envisager des mesures de redimensionnement des effectifs à même de correspondre aux besoins du service public local. Ces mesures devraient poursuivre un double objectif : pallier les déséquilibres dans la répartition du personnel et réduire le poids de la masse salariale dans les budgets respectifs des collectivités territoriales. Afin d'y parvenir, la Cour recommande aux collectivités territoriales et aux autorités de contrôle administratif de :

- Agir, dans un premier temps, pour un meilleur redéploiement des sureffectifs tout en s'orientant vers une démarche tendant à améliorer la qualité et le taux d'encadrement ;
- Faciliter le redéploiement du personnel entre les collectivités territoriales et entre ces dernières et les administrations de l'Etat et veiller à rendre la fonction publique territoriale plus attractive ;
- Concevoir et mettre en place une réforme de la fonction publique territoriale dans l'objectif de la redimensionner en termes d'effectifs et de profils ;
- Œuvrer, à l'échelle de chaque collectivité, à préciser les missions à accomplir par chaque fonctionnaire à même de définir la taille optimale du personnel ;
- Procéder à une gestion prévisionnelle des ressources humaines en fonction des besoins présents et futurs en compétences et en corrélation avec les projets des collectivités territoriales et les impératifs d'amélioration de la qualité des services rendus.

13. Orienter la fonction publique territoriale pour un meilleur service aux usagers

Les collectivités territoriales, de par le fait qu'elles constituent l'Administration de proximité de l'ensemble des citoyens, jouent un rôle important dans les prestations de service au quotidien. Elles sont également un facteur déterminant dans l'image de l'Administration telle que perçue chez l'usager.

A ce titre, il est impératif d'accorder un intérêt particulier à l'organisation de l'Administration locale, à la qualité des services rendus, à l'accueil, à la célérité du traitement des dossiers, au

conseil de l'usager, à la transparence et la simplification des procédures et au comportement éthique. Pour ce faire, il est recommandé de :

- Doter l'Administration des collectivités territoriales d'organigrammes adaptés à leurs besoins de gestion moyennant une description précise des missions et attributions de chaque unité administrative et des tâches et responsabilités des personnes chargées de leur direction ;
- Renforcer les capacités professionnelles et de gestion des ressources humaines à travers des actions ciblées de formation ;
- Mettre en place des dispositifs innovants en vue de motiver les cadres hautement qualifiés à exercer des responsabilités dans la fonction publique territoriale.

II. Réponse du Ministre délégué auprès du Chef de Gouvernement chargé de la réforme de l'Administration et de la fonction publique

(Texte intégral)

Ci après les mesures prises par le ministère au sujet des recommandations de la Cour des compes.

- ***Réhabiliter le système des valeurs dans le service public***

Le ministère a préparé une charte des services publics, qui constitue un cadre de référence des valeurs et des règles de base qui doivent être le socle du travail et la conduite des services publics, fondé sur l'adoption des principes et des règles contraignantes pour fournir des services publics, et établissant ainsi les garanties des droits du citoyen dans sa relation avec l'administration. Les principaux objectifs de cette charte sont les suivantes :

- Renforcer la primauté du droit ;
- Garantir l'égalité d'accès aux services publics ;
- Réaliser l'équité et renforcer les valeurs de la démocratie,
- Renforcer l'ouverture et la transparence dans la gestion des affaires publiques ;
- Promotion de l'intégrité, de la crédibilité et de l'impartialité dans l'exercice des fonctions publiques ;
- Améliorer la qualité des services fournis aux citoyens ;
- Développer la performance de l'administration et assurer son efficacité.

Le Ministère a également préparé, en coordination avec les services de la présidence du gouvernement, un projet de code d'éthique et de déontologie destiné aux fonctionnaires des administrations publiques, des collectivités territoriales et des établissements publics, qui vise à :

- L'établissement des principes, des normes et des règles d'éthique qui devraient guider la conduite d'un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions ;
- Sensibiliser le fonctionnaire de ses devoirs et de ses obligations morales d'une manière à assurer la consolidation de son sens de responsabilité ;
- Renforcer la confiance du citoyen et de l'usager en l'administration et renforcer sa crédibilité ;
- Consacrer le principe de responsabilité à travers la disposition d'un outil efficace et pratique pour le contrôle administratif et l'auto-contrôle.

- ***Contrôler le temps de travail dans l'Administration***

Le ministère travaille d'une manière continue pour :

- Accompagner les différentes administrations à mettre en œuvre les dispositions concernant l'absentéisme illégal.
- Étudier les problèmes qui se posent pour lutter contre l'absentéisme illégal avec les départements ministériels.

- Préparer un rapport général annuel sur les efforts de lutte contre l'absentéisme illégal, qui inclut des observations des points de faiblesse et en rapportant des suggestions pour améliorer l'application du système de lutte contre l'absentéisme illégal.

- ***Adopter la professionnalisation dans les processus de recrutement dans les administrations publiques***

Un projet de décret a été élaboré afin d'unifier **l'organisation** des concours de recrutement pour les corps communs interministériels, avec le renforcement de l'utilisation des technologies de l'information. Ce projet a été adopté par le conseil de gouvernement.

Le Ministère a pour mission de superviser le contrôle et le suivi des décisions réglementaires des concours de recrutement des différents grades de la fonction publique, l'objectif est de professionnaliser les épreuves du concours conformément avec les spécialités et les fonctions requises pour le recrutement.

- ***Rendre crédible le système d'évaluation et lier la promotion au mérite***

Le système d'évaluation sera revu dans le cadre d'une approche globale de la réforme du système de la fonction publique qui repose sur l'adoption de la notion d'Emploi, comme un élément clé dans les différents processus de la gestion des ressources humaines, afin d'associer la promotion aux différents processus, notamment :

- L'évaluation de la performance ;
- La formation continue :
- L'expérience professionnelle/ parcours professionnel.

Dans ce contexte, le ministère compte réaliser une étude sur le système d'évaluation dans l'administration publique afin d'identifier les composantes de ce système et les normes d'évaluation adoptées par les différentes administrations, ainsi que les pratiques utilisées à cet égard, dont l'intérêt est d'analyser les dysfonctionnements et de présenter une nouvelle vision du système d'évaluation fondée sur des critères précis, objectifs et mesurables qui permet l'analyse des écarts et la détermination des procédures de redressement à la lumière des spécificités du service public.

- ***Réforme générale du système de rémunération***

Conscient des déséquilibres dont souffre le système actuel de rémunération, le ministère envisage de réviser ce système, dans le cadre d'une réforme globale du système de la fonction publique, en vue d'établir un système de rémunération moderne, stimulant, équitable et transparent, fondé sur le mérite et la rentabilité, dont la rémunération des fonctionnaires sera sur la base du travail accompli, ainsi de réduire les écarts entre les salaires plus élevés et moins élevés et de contrôler la masse salariale.

Une vision a été conçue sur ce qui suit :

- Restructurer le système de rémunération de manière à rétablir une place importante du traitement de base ;
- Extension de la grille indiciaire afin d'élargir le développement de carrière des fonctionnaires aux échelles auxquels ils appartiennent, réduisant ainsi la pression sur le système de promotion dans les échelles ou les grades ;
- Unifier les écarts de points entre un échelon et un autre ;
- Révision du découpage territorial à travers la définition de cinq zones selon des critères objectifs pour l'octroi de l'indemnité de résidence.

La vision est basée sur une réforme fondamentale du système de rémunération, non seulement basé sur le grade ou l'échelle, mais sur la notion d'Emploi.

Cette vision s'inscrira dans le cadre de la réforme globale du système de la fonction publique, actuellement en cours d'élaboration par le ministère, qui s'intéresse aux différents aspects du statut du fonctionnaire public notamment le recrutement, la carrière, la mobilité, l'évaluation de la performance comme étant la base principale pour déterminer la rémunération…

Une réforme qui prétend la fondation d'un système basé sur le concept d' «Emploi» au lieu de grade, ainsi que l'adoption des outils de gestion modernes et les procédures pratiques impliquées, à savoir la mise à jour des référentiels des emplois et des compétences conformément au modèle global de la gestion des emplois et des compétences de l'administration, la classification des emplois et l'adoption de la gestion prévisionnelle des compétences.

Gestion du contentieux des collectivités territoriales

Conformément aux lois et réglementations en vigueur, la gestion du contentieux des CT s'effectue de manière directe. Afin d'encadrer et assister cette gestion, l'Etat a institué l'Agent judiciaire des collectivités territoriales.

La principale contrainte que la Cour des comptes a pu relever est l'indisponibilité d'une information exhaustive relative au contentieux des CT. Les statistiques fiables concernant aussi bien le nombre de procès en cours que celui des arrêts et jugements définitifs prononcés, ainsi que ceux qui ont été exécutés ne sont pas disponibles. Aucun système d'information intégré propre à la gestion du contentieux et permettant aux CT de disposer d'une information exhaustive et à jour n'est mis en place.

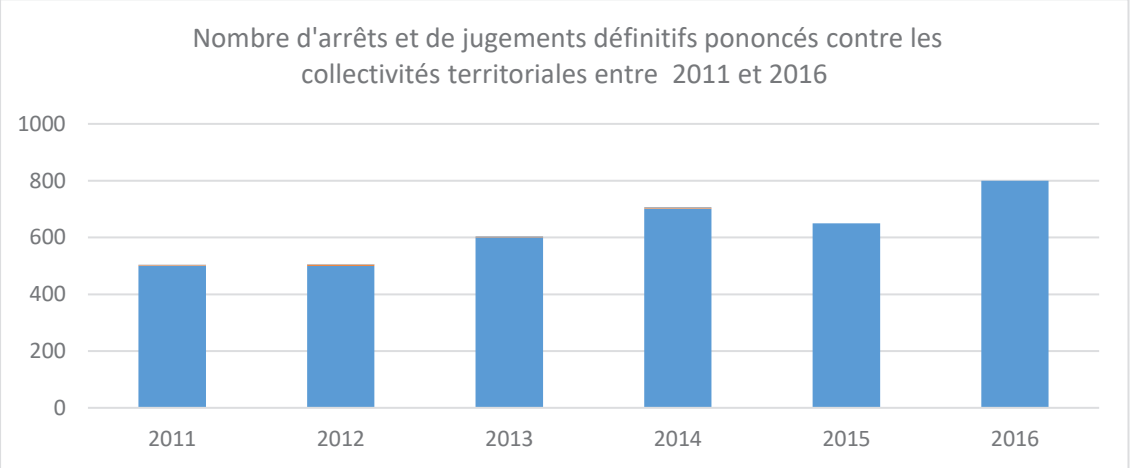
I. Observations et recommandations de la Cour des comptes

A l'issue de la mission de la Cour des comptes sur l'évaluation du contentieux des CT, plusieurs observations ont été relevées et des recommandations ont été émises.

A. La situation du contentieux judiciaire

1. La situation du contentieux des CT en tant que défendeur

Les réponses parvenues de la part des 1189 CT suite à un questionnaire qui leur a été adressé par la Cour des comptes, ont révélé que le nombre total des arrêts et jugements définitifs prononcés contre ces entités dépasse les 3940 durant la période allant de 2011 à 2016. Le nombre de ces arrêts et jugements définitifs a connu une évolution notable durant cette période en passant de 539 en 2011 à 831 en 2016, soit une augmentation de près de 54%. Le graphique suivant illustre l'évolution du nombre de ces arrêts et jugements.

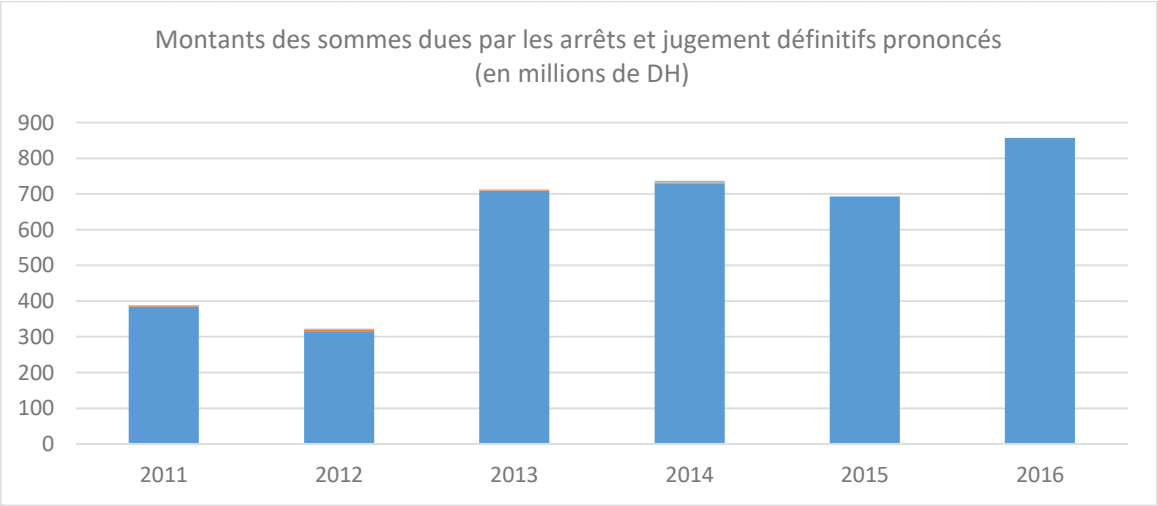


Source : données du questionnaire

L'analyse des réponses au questionnaire révèlent l'existence d'un nombre de constats et insuffisances liées à la gestion du contentieux des CT, notamment :

- **L'augmentation des montants des arrêts et jugements définitifs à l'encontre des CT**

Le total des montants jugés à l'encontre des CT a atteint 857 millions de DH en 2016 contre 385 millions de DH en 2011. Ces montants importants n'englobent pas ceux des jugements et arrêts prononcés avant 2011. Le graphique suivant montre l'évolution des montants des arrêts et jugements définitifs prononcés entre 2011 et 2016.

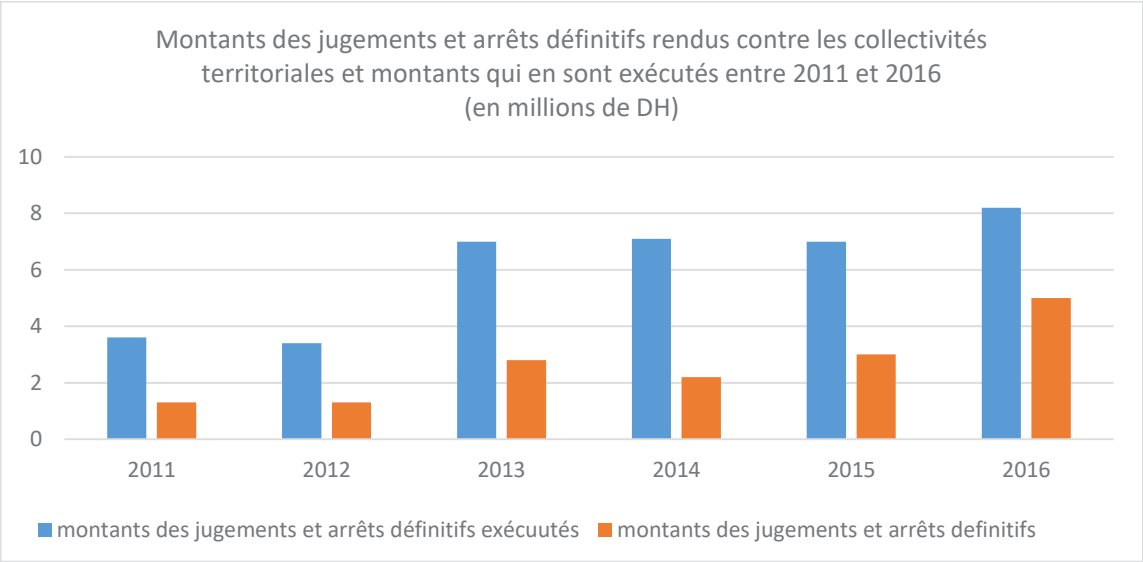


Source : données du questionnaire

- **L'augmentation des montants des arrêts et jugements définitifs non exécutés**

Il est à noter que le taux d'exécution des arrêts et jugements par les CT a atteint environ 80% en 2016 contre 37% en 2011. Le montant dû par ces arrêts et jugements non exécutés a avoisiné 2,6 millions de DH. Le nombre de dossiers en cours est de 6999, représentant un montant d'environ 2,7 milliards de DH à fin 2016.

Le graphique suivant montre l'évolution des montants des arrêts et jugements définitifs rendus contre les CT et ceux exécutés.



En ce qui concerne les dossiers en cours d'exécution dans les tribunaux administratifs, à fin juillet 2017, ils ont atteint 1268 dossiers d'un montant d'environ 1,5 milliards de DH, selon les données soumises par le ministère de la justice et des libertés au ministère de l'intérieur.

Ces dossiers concernent essentiellement les litiges relatifs à la voie de fait, à l'expropriation pour cause d'utilité publique, aux marchés publics et à la responsabilité administrative.

- **L'augmentation des taux du contentieux relatif à la voie de fait**

Les montants afférents à l'exécution des arrêts et jugements relatifs à la voie de fait représentent environ 32% du total des indemnisations au titre de l'année 2016. Il est à signaler que la voie de fait qui se matérialise par l'appropriation des biens fonciers des tiers ne permet pas aux CT de bénéficier des avantages que procure la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, notamment lorsqu'il s'agit d'appliquer les dispositions de l'article 37 de la loi 12.90 relative à l'urbanisme.

Ainsi, le recours à la voie de fait en l'absence d'application de la procédure de l'expropriation pour cause d'utilité publique est l'un des litiges les plus importants aggravant les charges financières des CT.

2. La situation du contentieux des CT en tant que demandeur

Concernant les actions judiciaires dans lesquelles les CT ont saisi les tribunaux du Royaume comme « demandeur », il a été constaté, d'après les réponses aux questionnaires, ce qui suit :

- **Faible taux d'exécution des arrêts et jugements définitifs rendus en faveur des CT.**

Le taux d'exécution des jugements et arrêts définitifs rendus en faveur des CT reste faible. Il n'a pas dépassé 20% de l'ensemble des arrêts rendus en 2016 contre 34% en 2011. Le tableau suivant illustre cette remarque.

Taux d'exécution des jugements et arrêts définitifs en faveur des CT de 2011 à 2016

Année	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre de jugements et arrêts définitifs rendus en faveur des CT	172	223	336	383	319	390
Nombre de jugement et arrêts définitifs exécutés	58	61	86	92	67	79
Taux d'exécution	34%	27%	26%	24%	21%	20%

Source : données du questionnaire

B. Gestion du contentieux des CT

1. L'agence judiciaire : moyens limités et absence des décisions de désignation

L'évaluation de la gestion de l'agence judiciaire des CT a permis de relever les insuffisances suivantes :

- **Absence de désignation de l'agent judiciaire des CT**

Les lois organiques relatives aux régions, aux préfectures et provinces et aux collectivités publiées le 15 juillet 2015 ont remplacé le poste d'Assistant judiciaire par celui d'Agent judiciaire des CT, qui a pour mission principale d'apporter une assistance aux CT et leurs démembrements. En outre, il est habilité à plaidoyer devant les juridictions.

Dans toutes les actions engagées en justice réclamant aux CT de rembourser une dette ou de verser une indemnité, l'agent judiciaire doit être appelé en cause, sous peine d'irrecevabilité de la requête. Il est habilité à les défendre au cours des différentes étapes de l'action, s'il est mandaté par ces collectivités. Ses prestations peuvent faire l'objet de conventions conclues avec les CT.

Cependant, il y a lieu de signaler l'absence de désignation de l'agent judiciaire des CT. Le service contentieux relevant de la direction des affaires juridiques (Ministère de l'Intérieur) , a été chargé d'assurer le secrétariat de l'Agent judiciaire des CT et le suivi des actions qui lui sont confiées, selon les dispositions de l'organigramme du Ministère de l'intérieur.

- **Faiblesse de ressources humaines mises à la disposition de l'Agent judiciaire des CT**

Le rôle de l'agent judiciaire des CT consiste à leur assurer l'assistance juridique, l'accompagnement dans la conclusion des contrats et marchés, en plus de la veille juridique, en les informant des nouveautés de droit et de l'évolution de la jurisprudence.

Il est habilité également à défendre les CT afin de protéger leurs droits et intérêts.

Les investigations menées par la Cour, ont permis de constater la faiblesse des ressources humaines affectées aux services du contentieux (8 cadres) pour assurer à la fois le conseil juridique et le suivi du contentieux. Cette situation ne permet pas à l'Agence judiciaire des CT d'exercer pleinement ses missions.

A titre de comparaison, l'Agent judiciaire du Royaume qui gère le contentieux de l'Etat, dispose de 161 fonctionnaires. Il est érigé en une direction centrale du Ministère chargé des finances. Il comprend 3 divisions et 13 services.

Il est à signaler que 88% des CT qui ont répondu au questionnaire (soit 1054 collectivités sur 1189) n'ont jamais eu recours dans le passé à l'Assistant judiciaire ni à l'Agent judiciaire actuellement.

2. La gestion préventive et préalable du contentieux

L'évaluation de cette gestion a permis de relever les insuffisances suivantes :

- **Absence de la gestion des risques en matière du contentieux**

Le recours des CT à la voie de fait au lieu de la procédure de l'expropriation pour cause d'utilité publique, et la non prise en compte des mesures préventives pour résoudre leur contentieux, ont pour conséquence d'augmenter le nombre de procès intentés contre ces collectivités et d'affectent négativement leurs dépenses budgétaires.

En effet, l'absence d'une cartographie des risques juridiques ne permet pas d'assurer une maitrise du contentieux, grâce à la mise en évidence des causes qui ont été à l'origine des litiges et œuvrer ainsi à apporter des solutions adéquates en amont.

Il a été donné de constater que la plupart des collectivités n'ont pas mis en place des mécanismes du conseil juridique. Combien même lorsque la CT dispose d'une cellule juridique et du contentieux celle-ci n'est pas impliquée dans la préparation des marchés, contrats et/ou conventions et dans les prises de décisions susceptibles de générer des conflits.

- **Recours limité au règlement à l'amiable des conflits**

La période qui précède le recours à la justice est la plus importante dans la mesure où il est possible de trouver un règlement à l'amiable entre la collectivité territoriale et le demandeur. La législation en vigueur a prévu que le Wali ou le gouverneur agisse en vue de concilier les parties et d'éviter le recours à la justice.

Les investigations menées à ce niveau ont révélé le recours limité au règlement à l'amiable, et la rareté des cas où les conciliations ont eu lieu.

3. L'organisation administrative liée à la gestion du contentieux

L'organisation administrative des entités chargées de la gestion du contentieux des CT est confrontée à plusieurs insuffisances dont les plus importantes sont :

- **Absence d'un organigramme approuvé et d'un manuel de procédures**

L'inexistence d'un organigramme approuvé ne permet pas de clarifier les relations entre les différents intervenants (services gestionnaires et cellules chargées du contentieux) et établir leurs responsabilités, en plus de l'absence d'un manuel de procédures.

En outre, la plupart des collectivités ne disposent pas de fiches de description des postes permettant la délimitation des tâches de chaque fonctionnaire et la définition des conditions

requises pour occuper un poste administratif (notamment les postes de responsabilité) surtout les postes qui exigent des compétences spécifiques, tel le service des affaires juridiques et du contentieux.

- **Nombre limité des ressources humaines chargées de la gestion du contentieux**

L'analyse des données du questionnaire révèle que 836 CT ne disposent pas d'une unité administrative chargée du contentieux et du suivi des actions au niveau des tribunaux du Royaume. Cette tâche est confiée à d'autres services n'ayant pas les compétences et l'expérience requises en la matière, notamment les services du patrimoine, de l'urbanisme, de la police administrative ou encore de la régie des recettes.

De même, les visites effectuées auprès des CT a permis de relever l'absence d'une cellule de veille juridique chargée du suivi des textes législatifs et réglementaires et de la jurisprudence afin de mieux informer et encadrer les différents services en la matière.

En outre, certaines CT ont cessé de gérer et suivre directement leur contentieux après avoir conclu des conventions avec des avocats.

Dans le même sens, il a été constaté l'insuffisance de la formation continue des fonctionnaires de la cellule chargée de la gestion du contentieux puisque 44% d'entre eux n'ont jamais bénéficié d'une formation.

- **Insuffisance dans la coordination entre les services des CT**

Il a été constaté la faiblesse de coordination entre les services des CT qui sont impliqués directement ou indirectement dans les affaires objets du contentieux, notamment les services relevant de la division technique, la division du patrimoine et la division des affaires juridiques.

Cette coordination est importante, surtout dans le cas où la collectivité est censée s'assurer de la situation juridique du foncier sur lequel elle compte réaliser des projets.

- **Insuffisance au niveau de la tenue des archives relatives aux dossiers du contentieux**

Le règlement des affaires dure plusieurs années avant que les arrêts et jugements définitifs ne soient rendus et exécutés. Pour bien gérer ces dossiers, il est important de bien les archiver, les classer et les conserver. Mais, il a été constaté que certaines collectivités n'accordent pas suffisamment d'attention à l'archivage des dossiers du contentieux.

- **Non adoption d'un système d'information relatif à la gestion des dossiers du contentieux**

La plupart des divisions et services chargés des affaires juridiques et du contentieux disposent d'un matériel informatique mais ne l'utilisent pas dans la gestion du contentieux et le suivi des dossiers. Certaines grandes collectivités comme Casablanca et el Jadida, à titre d'exemple gèrent leurs contentieux en se basant sur des registres en papier.

4. Le suivi des actions judiciaires devant les juridictions

- **Les actions judiciaires dans lesquelles la collectivité territoriale saisit le tribunal**

Les investigations ont montré que les CT n'accordent pas suffisamment d'intérêt aux contentieux devant les juridictions pour protéger leurs intérêts, notamment ceux qui se rapportent à la préservation et à la valorisation de leur patrimoine.

- **Recours limité à la procédure d'appel et à la voie de recours en cassation des arrêts et jugements prononcés contre les CT**

Plusieurs CT ne font ni appel ni cassation contre les jugements et arrêts rendus contre elles devant les Cours d'appel ou la Cour de cassation.

A cet égard, il a été constaté, d'après l'analyse des données recueillis auprès de 1189 CT, que plus de 840 jugements d'une valeur de 481 millions de DH et 2572 arrêts d'une valeur de 3,56MM DH ayant acquis la force de la chose jugée en dernier ressort, entre 2011 et 2016, du fait que les collectivités concernées n'ont pas fait recours aux procédures d'appel et de cassation dans les délais prescrits. Cette négligence engendre un risque éminent qui se manifeste par la perte des intérêts des CT et engendre ainsi la baisse de leurs investissements.

5. L'exécution des jugements et arrêts définitifs

En ce qui concerne l'exécution des jugements, il a été relevé ce qui suit :

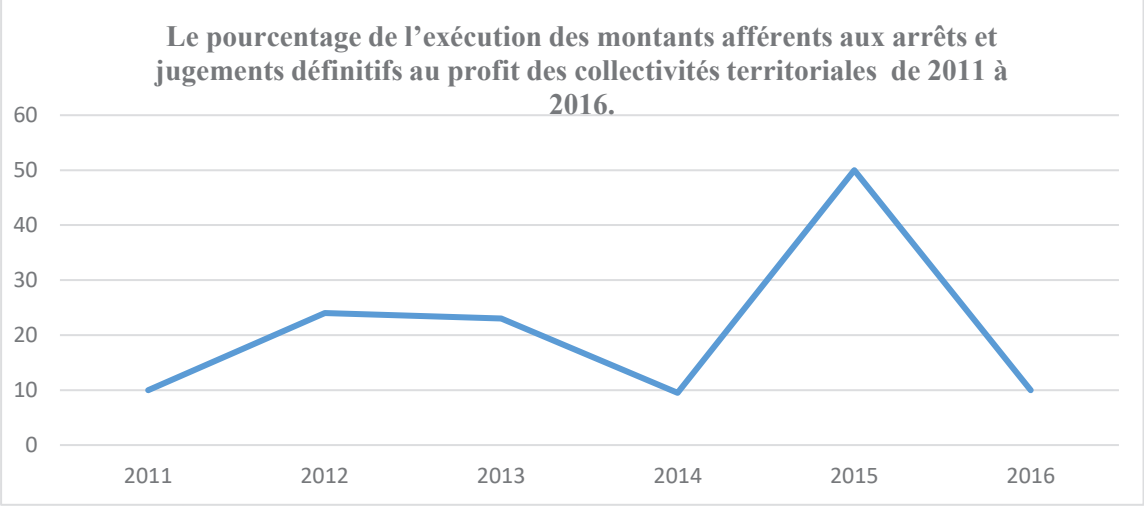
- **Insuffisances dans le suivi de l'exécution des jugements et arrêts rendus en faveur des CT**

Il a été donné de constater que les CT n'accordent pas suffisamment d'intérêt au recouvrement des montants jugés à son profit. Ce qui dénote le manque de suivi effectué par ces CT des arrêts et jugements rendus en leur faveur.

Il est à signaler que la plupart des jugements rendus en faveur des CT sont dus aux litiges relatifs à l'empiètement sur le patrimoine communal ou le non-paiement des recettes dues.

Le montant des jugements et arrêts définitifs rendus en faveur des CT a atteint 44,3 M DH en 2016 contre 14 M DH en 2011. Ce montant a connu une augmentation notable en 2015 où il a atteint environ 1,6 MM DH.

Les montants relatifs à l'exécution de ces jugements et arrêts ont connu une évolution différenciée entre 2011 et 2016, comme le montre le graphique suivant :



Source : données du questionnaire

C. L'exécution des jugements et arrêts prononcés à l'encontre des CT

1. Les contraintes relatives à l'exécution des jugements et arrêts prononcés à l'encontre des CT

La Cour des comptes a relevé les observations suivantes :

- **Faiblesse du taux d'exécution des arrêts et jugements définitifs prononcés à l'encontre des CT**

La faiblesse du taux d'exécution des arrêts et jugements définitifs prononcés contre les CT, représente charge financière supplémentaire à supporter par ces entités, du fait qu'en plus des sommes exigées, s'ajoutent des charges supplémentaires, notamment les intérêts moratoires et les pénalités de retard ainsi que les risques potentiels de saisie de leur patrimoine.

- **Faiblesse des crédits budgétaires programmés pour l'exécution des arrêts et jugements définitifs**

Les CT ne procèdent pas à la programmation des crédits budgétaires suffisants pour l'exécution des arrêts et jugements définitifs prononcés à leur encontre.

Il est à noter que les CT consacrent les montants affectés à différentes rubriques budgétaires au payement des dépenses correspondant à l'exécution des jugements et arrêts définitifs. Il s'agit notamment des rubriques suivantes :

Dans le cadre du budget d'équipement :

- Acquisition des terres (11-10-11-10) ;

- Remboursement aux particuliers (11-10-10-50) ;

- Remboursement aux entreprises (12-10-10-50) ;

Dans le cadre du budget de fonctionnement

- Dommages et intérêts au profit des tiers (50-10-20-21) ;

- Traitements et indemnités permanentes du personnel titulaire et assimilés (11-10-20-10).

Il faut préciser que les lois organiques relatives aux CT prévoient l'obligation d'insertion des dépenses afférentes à l'exécution des arrêts et jugements prononcés en justice en tant que dépenses obligatoires[1].

Le caractère imprévisible de ce genre de dépenses pose des problèmes au niveau de la budgétisation des montants afférents à ces charges.

Aussi, l'absence d'une rubrique budgétaire, affectée au paiement desdites dépenses rend l'application de ces dispositions difficile.

- **Le cumul des dettes dues à la non-exécution des jugements et arrêts définitifs**

La non-exécution des jugements et arrêts définitifs contribuent au cumul des dettes, ce qui rend, d'année en année, leur remboursement difficile à honorer.

- **Les intérêts juridiques générés par la non-exécution des jugements et arrêts définitifs**

Le fait que les CT n'honorent pas leurs engagements en matière d'exécution des arrêts et jugements définitifs prononcés contre elles, entraîne des dommages et intérêts au profit des demandeurs (créanciers personnes physiques ou morales), conformément aux dispositions de l'article 264 du Dahir formant code des obligations et contrats (D.O.C). Ce qui accroît le montant dû et rend le règlement de ces dépenses plus difficile.

- **La non adoption des critères accordant la priorité à l'exécution des jugements et arrêts définitifs**

L'incapacité des CT à faire face à ses obligations financières ne lui permet pas l'exécution en temps réel de tous les arrêts et jugements définitifs prononcés contre elle. Cependant, ces entités ne procèdent pas à la mise en place de critères objectifs pour prioriser le règlement des arrêts et

---

[1] Selon les dispositions des articles ci-dessous, les dépenses relatives à l'exécution des arrêts et jugements prononcés en justice contre les CT sont obligatoires :

- Article 196 du Dahir n°1-15-83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 111-14 relative aux régions ;
- 174 du Dahir n°1-15-84 du 20 ramadan 1436 (7juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n°112-14 relative aux préfectures et provinces ;
- 181 du Dahir n°1-15-85 du 20 ramadan 1436 (7juillet 2015) portant (1) promulgation de la loi organique n°113-14 relative aux communes, 41 de la loi n°45-08 de l'organisation financière des CT.

jugements ayant acquis la force de la chose jugée, comme par exemple la date du jugement ou de l'arrêt définitif ou bien l'importance du montant.

- **La saisie des biens des CT**

Plusieurs CT rencontrent des problèmes relatifs aux saisies judiciaires, diligentées par les créanciers, sur leurs comptes auprès du comptable public. Ceci a entraîné un blocage dans la gestion de leurs budgets et a affecté négativement leurs actes et performance.

Par ailleurs, il a été constaté l'existence des saisies sur le patrimoine des CT (biens meubles et immeubles), ainsi que sur leurs fonds et biens déposés aux tiers détenteurs.

2. L'exécution des jugements et arrêts définitifs dans le cadre des conventions à l'amiable

Dans la majorité des cas, les CT ne font pas recours à des conventions à l'amiable avec les créanciers détenteurs des arrêts et jugements définitifs.

Cependant, quelques CT ont procédé au règlement amiable de leurs dettes via l'établissement de conventions avec les créanciers et ont pu conserver des montants considérables grâce à cette action.

Par ailleurs, l'exécution des arrêts et jugements définitifs dans le cadre des conventions à l'amiable a soulevé les observations ci-après :

- **La non prise en considération du procès-verbal de la convention relative au recours à l'amiable, comme pièce justificative d'engagement de la dépense et de son paiement**

Les comptables publics refusent la convention à l'amiable approuvée par le gouverneur parce qu'elle ne figure pas parmi les pièces justificatives des dépenses et des recettes des CT et de leurs groupements telles qu'elles sont prescrites par l'arrêté du ministre des finances du 19 mai 1993.

La non prise en considération de ces conventions représente une entrave aux efforts déployés en matière d'incitation au recours systématique au règlement à l'amiable.

- **Recours limité à l'exécution fractionnée par tranches des arrêts et jugements.**

Le paiement par tranches des montants objets des arrêts et jugements définitifs est l'une des solutions les plus efficaces auxquelles peuvent recourir les CT. Or, suite à des investigations menées sur place sur un échantillon de CT, il a été constaté que 14 CT sur 26 n'ont jamais recouru à l'exécution par tranches des montants dus par les arrêts et jugements définitifs rendus.

- **Non-transfert au patrimoine communale d 'immeubles objets d'appropriation par voie de fait, après exécution des arrêts et jugements définitifs**

Cette observation concerne l'appropriation des biens immeubles des tiers en faveur de la collectivité territoriale par voie de fait en l'absence de tout recours à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique.

En effet, il a été constaté que certaines communes n'œuvrent pas pour l'achèvement de la procédure d'exécution de ces arrêts et jugements. De même, elles ne prennent pas les mesures nécessaires pour procéder à l'immatriculation des biens fonciers à la conservation foncière et enregistrer les immeubles dans des sommiers de consistance tenues par ses soins à cet effet.

La non prise en compte de telles mesures pourrait entraîner la perte de leurs droits et de leur patrimoine., renoncer à son droit de transférer la propriété de ces immeubles risque d'entrainer leur détérioration ou même leur perte[2] sachant qu'ils ont déjà fait l'objet d'indemnisation.

[2] En ayant subi soit la vente, l'hypothèque, ou la saisie.

La voie de fait, et contrairement aux avantages offerts par l'application de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique [3], met la collectivité territoriale dans une situation juridique et financière vulnérable et précaire. Ainsi, le montant de l'indemnisation, dans le cas de la voie de fait est fixé sur la base de la valeur vénale déterminée par une expertise ordonnée par le juge à sa demande ou à la demande de l'une des parties.

D'ailleurs, l'indemnisation dans le cas de la voie de fait est fixée au prix du mètre carré (m^2) et peut être considérée, par conséquent comme une sorte d'acte d'achat et/ou de vente entre personnes de droit public et autres physiques ou morales de droit privé, avec l'impossibilité de rendre l'immeuble en question à son état initial en raison des ouvrages réalisés sur le terrain en question. De ce fait, il devient indispensable de transférer sa propriété au profit de la collectivité territoriale concernée.

En outre, certaines collectivités ne veillent pas à la transcription dans l'arrêt ou le jugement définitif rendu, de l'ordonnance de transfert de propriété après exécution dudit arrêt ou jugement. Ce qui pourrait entrainer par la suite d'importants problèmes lors de l'assainissement de la situation juridique du bien foncier objet de cette condamnation.

Il est à signaler également que de nombreuses CT ne font pas de distinction entre l'indemnisation relative à l'exploitation et celle liée au transfert de propriété. Ce qui peut être à l'origine du risque de double indemnisation au profit d'un même terrain, et entrainerait ainsi l'augmentation du coût financier de l'opération, à cause du non recours à la procédure d'expropriation.

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

- ***Adopter une approche basée sur la gestion préventive et proactive du contentieux des collectivités territoriales ;***
- ***Créer de structures (divisions ou services) chargés des affaires juridiques, de la gestion et du suivi des contentieux, ainsi que de l'encadrement et l'assistance des autres services de la collectivité. Ceci concerne notamment les grandes CT ;***
- ***Inciter les services de la collectivité territoriale à gérer de manière coordonnée les dossiers du contentieux et leurs relations avec les avocats chargés du suivi de ces dossiers ;***
- ***Élaborer un manuel fixant les procédures à suivre par les services des CT dans la gestion des différentes étapes du contentieux ;***
- ***Mettre en place un système d'information pour la gestion et le suivi des dossiers du contentieux et des archives ;***
- ***Mettre à niveau des ressources humaines chargées de la gestion du contentieux et la généralisation de la formation continue au profit de l'ensemble du personnel affecté aux entités qui en sont chargées ;***
- ***Suivre la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique (au lieu de la voie de fait) et la régularisation de la situation juridique des terrains avant de procéder à l'exécution des travaux de construction par les CT ;***
- ***Mettre en place des mécanismes de coordination et de communication entre les services chargés de la gestion du contentieux au niveau des CT et les services de l'agent judiciaire (des CT). Il est proposé dans ce cadre d'ouvrir un portail électronique dédié à la gestion du contentieux des CT en vue d'échanger les informations et les expériences en la matière et de capitaliser sur les enseignements tirés des arrêts et jugements rendus ;***

[3] Notamment en ce qui concerne le prix d'achat proposé par le comité d'évaluation et le fait que le refus de payer du propriétaire n'arrête pas le processus d'expropriation.

- ***Mettre à la disposition de l'agent judiciaire des CT les moyens humains et matériels nécessaires à l'accomplissement des tâches qui lui sont confiées ;***
- ***Sensibiliser les CT sur le rôle de l'agent judiciaire des CT en matière du conseil juridique et de la défense de leurs intérêts devant les juridictions ;***
- ***Activer, dans la mesure du possible, des procédures de règlement à l'amiable du contentieux (en amont et en aval) , ainsi que la mise en œuvre des orientations de la circulaire du ministre de l'Intérieur n°D 3885 du 26 avril 2010 qui prévoit la tenue des réunions de conciliation entre la collectivité territoriale et le plaignant avant de recourir à la justice;***
- ***Inciter les CT à respecter les accords amiables conclus dans le cadre de l'exécution des jugements et décisions rendus à leur encontre ;***
- ***User de tous les voies de recours contre les arrêts et jugements rendus contre les CT, en vue de préserver leurs intérêts ;***
- ***Prévoir l'ouverture de crédits budgétaires suffisants pour l'exécution des arrêts et jugements définitifs, avec leur inscription en tant que dépenses obligatoires, en prenant en considération les spécificités de la gestion comptable et financière des CT.***

II. Réponse du Ministre de l'intérieur

(Texte intégral)

Ce Ministère a été destinataire d'un projet d'observations relatives à la gestion du contentieux des collectivités territoriales prévu d'être publié dans le rapport annuel de la Cour des Comptes. Lesdites remarques contribueront sans nul doute à mieux cerner la situation actuelle de la gestion du contentieux des collectivités territoriales et serviront également à l'amélioration de la performance de ces dernières en la matière.

Le rapport a soulevé les difficultés rencontrées lors du recueil des statistiques sur le contentieux des collectivités territoriales qui restent largement approximatives et relatives.

En effet, ce Ministère recourt aux statistiques émanant du Ministère de la Justice pour recenser les jugements définitifs prononcés contre les collectivités territoriales.

Ce Ministère avait également constaté l'évolution du nombre des jugements rendus contre les collectivités territoriales et le faible taux d'exécution dû essentiellement aux crédits limités réservés à cet effet.

Dans ce cadre, les lois organiques régissant les collectivités territoriales ont classé les dépenses relatives à l'exécution des jugements comme étant des dépenses obligatoires. Aussi, ce Ministère, et à l'occasion de la préparation des budgets des collectivités territoriales, incite-t-il annuellement les Présidents de leurs conseils à réserver des crédits suffisants à l'exécution des jugements.

Ce Ministère prend par ailleurs part à des réunions périodiques de coordination avec le Ministère de la Justice pour cerner les dossiers d'exécution ouverts auprès des tribunaux administratifs à l'encontre des collectivités territoriales, en vue d'en suivre l'exécution tout en promouvant le recours à l'exécution à l'amiable permettant aux parties d'exécuter les jugements dans les meilleures conditions convenues.

Tenant compte du nombre important des dossiers du contentieux relatif à la voie de faite, ce Ministère ne cesse d'attirer l'attention des collectivités territoriales sur l'obligation de respecter la procédure de l'expropriation pour cause d'utilité publique pour prévenir lesdits jugements. Il veille aussi, lors de l'examen des dossiers de conventions portant sur la réalisation des projets, à l'assainissement de la situation juridique du foncier sur lequel les projets seront construits avant de viser lesdites conventions.

D'autre part, et vu l'importance de l'accompagnement des collectivités territoriales pour se défendre devant les tribunaux, les lois organiques régissant les collectivités territoriales ont prévu la création de l'Agence Judicaire des Collectivités Territoriales avec des compétences élargies tout en simplifiant les procédures de la prise en charge des dossiers judicaires des collectivités territoriales.

Aussi, et pour l'opérationnalisation de l'Agence judicaire des collectivités territoriales, un arrêté de désignation a été signé et soumis au Secrétariat général du gouvernement pour fin de publication au Bulletin officiel. Ledit arrêté prévoit des dispositions visant à permettre à l'Agent judicaire des collectivités territoriales d'assurer ses missions dans les délais et les conditions prévus par les lois et règlements en vigueur.

En outre, et dans le cadre de la gestion préventive du contentieux, ce Ministère met ses services à la disposition des collectivités territoriales pour fournir le conseil juridique permettant de sécuriser leurs actes.

Il importe de rappeler aussi que la circulaire numéro D 3885 du 26 avril 2010 clarifie les procédures à suivre pour la conclusion des conventions à l'amiable entre les collectivités territoriales et les requérants permettant ainsi de ne pas recourir à la voie judiciaire.

Et pour permettre l'exécution de ces conventions de transaction, la nouvelle nomenclature budgétaire des collectivités territoriales a introduit un chapitre propre à cet effet, ce qui permettra aux collectivités territoriales – après accord de leurs créanciers- d'honorer ses engagements financiers dans les meilleures conditions.

En ce qui concerne les entraves relatives à l'organigramme des collectivités territoriales signalées par le rapport, il est à noter que les lois organiques ont confié la mission de supervision de l'administration des collectivités territoriales aux présidents. Elles ont renforcé également les missions des directeurs généraux et des directeurs des services en leur attribuant la responsabilité de la coordination entre les différents services.

De leur part, ce Ministère ainsi que les walis et gouverneurs veillent au respect des règles d'organisation des administrations des collectivités territoriales à la lumière de leurs compétences et des attributions de leurs organes. À cette fin, toutes les collectivités territoriales ont été invitées à réorganiser leurs services, ce qui a permis aujourd'hui à la grande majorité d'entre elles de disposer d'organigrammes homogènes, visés par les autorités du contrôle administratif compétentes.

Les collectivités territoriales bénéficient également de sessions de formation et de formation continue organisées par ce Ministère dans le cadre du module « *contentieux des collectivités territoriales* ». Ainsi, 25 sessions de formation spécialisées dans le cadre de ce module ont été organisées en 2017 au profit de 700 fonctionnaires des collectivités territoriales, auxquelles s'ajoutent des journées de sensibilisation sur le même sujet en présence et avec la participation des différentes parties prenantes.

Concernant la remarque soulevée par le rapport au sujet du non recours des collectivités territoriales aux tribunaux pour le recouvrement de leurs créances et notamment les loyers, il importe de signaler que les lois organiques des collectivités territoriales ont prévu, dans le chapitre relatif au contentieux, la possibilité de soulever la responsabilité des présidents des conseils dans le cas du défaut de prise des mesures nécessaires pour le recouvrement des créances de leurs collectivités territoriales respectives.

Ensuite, et par rapport au transfert de la propriété des terrains aux collectivités territoriales après payement des indemnités jugées dans les cas de voie de faite, la Cour de cassation avait confirmé dans ce cadre que le dédommagement sans transfert de propriété constitue un enrichissement sans cause, ce qui doit donner lieu au transfert automatique de la propriété. Ainsi, ce Ministère veille à la sensibilisation des collectivités territoriales sur ce qui précède pour s'assurer du transfert de la propriété lors de l'exécution de ce type de jugements.

En conclusion, ce Ministère ne peut qu'apprécier les recommandations de la Cour des comptes au sujet de la gestion du contentieux des collectivités territoriales, et il continuera à accompagner ces dernières pour une meilleure gestion de leurs contentieux dans la limite des compétences qui lui sont dévolues en vertu des lois et règlements en vigueur.

Ministère du tourisme

Le Ministère du tourisme est régi par les dispositions du décret n°2.08.651 du 15 juin 2009 fixant ses attributions et son organisation.

Les différentes attributions du Ministère peuvent être classées en trois grandes catégories :

- L'élaboration et la mise en œuvre des stratégies visant à développer le secteur de tourisme ;
- L'encadrement et l'appui aux différentes professions du tourisme ;
- La tutelle des entités publiques agissant pour le tourisme.

Pour réaliser ses missions, le Ministère du tourisme dispose d'un effectif global, arrêté en fin décembre 2016, de 1340 fonctionnaires, dont 330 affectés à l'administration centrale (25%), 742 au niveau des établissements de formation en hôtellerie et tourisme (55%) et 268 affectés aux services extérieurs du Ministère (20%).

Ce Ministère gère aussi 11 instituts de formation en hôtellerie et tourisme, 4 centres de qualification professionnelle ainsi que l'Institut Supérieur International du Tourisme de Tanger (ISITT). Tous ces organismes sont constitués en SEGMA (Services de l'Etat Gérés de Manière Autonome) recevant quasiment la totalité de leurs budgets de la part du Ministère sous forme de subventions annuelles de fonctionnement et d'investissement.

Le département assure aussi la tutelle de deux organismes publics, à savoir l'Office National Marocain de Tourisme (ONMT) et la Société Marocaine d'Ingénierie Touristique (SMIT).

Le Ministère du Tourisme a été doté en 2016 d'un budget global de 800 MDH, dont 175 MDH comme masse salariale et 500 MDH de subventions, à raison de 300 MDH à l'ONMT 145 MDH à la SMIT et enfin 55 MDH aux instituts de formation.

I. Observations et recommandations de la Cour des comptes

La mission de contrôle de la gestion du Ministère du tourisme réalisée par la Cour des comptes a permis de noter les observations et émettre les recommandations suivantes :

A. Appréciation des missions et attributions du Ministère du tourisme

1. Conception, pilotage et mise en œuvre de la stratégie du tourisme

A ce niveau, la mission du contrôle a révélé ce qui suit.

➢ Dysfonctionnements au niveau de la conception des stratégies touristiques nationales

La stratégie de développement touristique en vigueur au Maroc est la Vision 2020 concrétisée par un contrat programme national, signé le 30 novembre 2010, couvrant la période 2011-2020. Cette stratégie intervient après une première adoptée en 2001, appelée Vision 2010.

La Vision 2020 a été élaborée sans capitaliser sur les acquis de celle qui l'a précédée. Ceci explique en grande partie l'insistance de la Vision 2020 sur des choix ayant déjà montré leurs limites au niveau de la vision 2010, notamment le développement simultané de six nouvelles stations balnéaires Azur.

La nouvelle stratégie de tourisme a été aussi marquée par l'optimisme excessif constaté au niveau des objectifs qu'elle a fixés, alors que l'impact de la crise économique mondiale de 2008 était déjà ressenti au niveau des principaux marchés émetteurs, notamment les pays européens. Au moment de la conception de la nouvelle vision, tous les pronostics économiques présageaient une crise économique mondiale qui allait s'installer pendant encore des années.

Par ailleurs, en décembre 2015 le Ministère du tourisme a signé un marché d'étude avec la société Boston Consulting Group (BCG), d'un montant de 6,96 MDH, pour la réalisation d'une évaluation de la vision 2020. La réception définitive de la prestation a été prononcée le 23 juin 2016. Or, à fin décembre 2016 le Ministère n'a ni diffusé les résultats de l'étude ni engagé des actions pouvant s'inscrire dans le cadre d'un réajustement de la Vision 2020.

- **Non mise en place des instances de gouvernance et de pilotage de la stratégie du tourisme**

Afin de garantir la mise en œuvre de la stratégie de développement touristique « Vision 2020 », et permettre le pilotage simultané de tous les paramètres clés de l'équation touristique à l'échelle du pays, des instances de gouvernance ont été prévues, aussi bien au niveau national (Conseil National de Tourisme "CNT") qu'au niveau local (huit Agences du Développement Touristique "ADT").

Pour l'instance nationale de gouvernance (CNT), elle devait être mise en place selon le contrat programme de la Vision 2020, au plus tard le 31 décembre 2011, soit au début de la vision vu son rôle déterminant. Cependant, le projet de décret n° 2.15.184 portant création du CNT n'a été adopté par le conseil de gouvernement qu'en mars 2016, soit plus de cinq ans après le démarrage de la vision. Toutefois, à fin décembre 2016 cette instance de gouvernance n'a toujours pas vu le jour, puisque le décret sus-indiqué n'a pas été publié au bulletin officiel.

Par ailleurs, pour permettre au secteur touristique de jouer pleinement son rôle, la Vision 2020 s'était inscrite dans une approche intégrée et volontariste d'aménagement du territoire national.

C'est dans ce cadre qu'ont été créés huit territoires touristiques devant présenter la cohérence, l'attractivité et la masse critique nécessaires en termes de capacités d'hébergement, d'actifs touristiques et de desserte aérienne. L'objectif était de disposer d'une visibilité internationale et d'accéder au statut de destination à part entière. A ce titre, la Vision 2020 a prévu la mise en place d'"Agences du Développement Touristique" (ADT) dans les huit territoires touristiques ayant pour objectif la mise en œuvre des stratégies territoriales en matière de tourisme. Or, à fin décembre 2016 aucune ADT n'a été créée (alors que leur mise en place a été prévue, dans le contrat programme de la Vision 2020, entre 2011 et 2012).

- **Faible bilan de la mise en œuvre de la stratégie du tourisme**

Pour la mise en œuvre de la stratégie nationale de tourisme Vision 2020, plusieurs dispositifs ont été prévus. Il s'agit principalement des contrats programmes régionaux (CPR) qui constituent une déclinaison de la Vision 2020 au niveau régional et de deux programmes phares baptisés "Qariati" (programme de développement intégré du tourisme rural et de nature) et "Mdinti" (programme intégré de développement touristique du produit culturel et artisanal dans les médinas).

a. Les contrats programmes régionaux (CPR)

Pour la concrétisation du principe de développement touristique territorial, la mesure n°1 du contrat programme de la Vision 2020 a prévu l'élaboration de contrats programmes régionaux (CPR) de développement touristique s'inscrivant dans le cadre des orientations définies pour chacun des territoires, au plus tard, à fin décembre 2011.

En 2012, le Ministère du tourisme, en coordination avec la SMIT, a procédé à la déclinaison du contrat programme portant Vision 2020 en CPR qui fixaient la vocation de chaque région et proposaient des projets prioritaires à réaliser pour valoriser le produit touristique régional. A ce titre, quinze contrats régionaux ont été signés par les gouverneurs et les walis des régions concernées courant 2012 et 2013, à l'exception du CPR de la région Rabat-Salé-Zemmour- Zaer qui, jusqu'à fin décembre 2016, n'était toujours pas signé.

Les 15 CPR prévoient la réalisation de 944 projets touristiques avec un montant total de plus de 151 MMDH. Cependant, l'analyse de l'état d'avancement des différents projets prévus montre

un faible taux de réalisation. En effet, à fin 2015, sur 944 prévus, seulement 37 ont été réalisés pour un montant d'environ 1,4 MMDH, soit un taux de réalisation de moins de 1%.

Pour les projets ayant trouvé preneur et qui sont soit achevés, en cours d'examen et d'autorisation ou dont les travaux sont en cours, ils étaient au nombre de 209 sur un total de 944 projets. Cela veut dire que 735 des projets répertoriés au niveau des différents CPR qui représentent un investissement global de 98 MMDH n'ont pu intéresser aucun investisseur, et par conséquent leur réalisation à moyen terme reste peu probable.

b. Les conventions "Qaryati" et "Mdinti"

Après la signature des CPR, prévu par la Vision 2020 comme outil de déclinaison du contrat programme national, la SMIT, société anonyme sous tutelle du Ministère du tourisme, a conçu deux programmes intégrés baptisés "Qariati" pour le tourisme rural et de nature et "Mdinti" pour le produit culturel et artisanal dans les médinas.

Pour la concrétisation du premier programme, une convention de partenariat a été signée le 29 septembre 2014, entre le Ministère du tourisme et six autres Ministères en plus de la SMIT pour la période 2014-2025. A travers cette convention les différents Ministères se sont engagés à contribuer au financement des actions prévues par la convention pour une enveloppe de 2,34 MM DH. Quant à la SMIT, elle s'est engagée pour assurer les mesures d'accompagnement, en réalisant notamment les études d'ingénierie, le démarchage des investisseurs privés, l'opérationnalisation du programme…etc, moyennant une rémunération forfaitaire annuelle de 20 MDH.

Pour le programme "Mdinti", il a fait l'objet d'un "engagement cadre de partenariat" signé entre le Ministère du tourisme et cinq autres Ministères en plus de la SMIT. Pour ce programme, les différents Ministères se sont engagés à contribuer au financement pour un montant global de 2,26 MMDH. Ledit engagement cadre prévoit une rémunération forfaitaire de 21 MDH pour la SMIT en contrepartie de ses services rendus relatifs aux composantes études, promotion et démarchage des investisseurs.

L'analyse de l'état d'avancement des projets prévus dans le cadre des deux programmes "Qariati" et "Mdinti" a montré qu'aucune action n'a été engagée dans ce cadre. En effet, seule une partie des cocontractants a signé les conventions annuelles d'application fixant les modalités de financement et la contribution des départements au titre des années 2015/2016. A ce titre aucun déblocage de fonds n'a été effectué par les partenaires.

Il est à rappeler que l'une des principales missions dévolues au ministère du tourisme est la mise en œuvre de la stratégie de développement touristique. Or, d'après ce qui précède, il est possible de conclure que ledit ministère n'a pu opérer une réelle implémentation de la Vision 2020, en tant que stratégie nationale du tourisme. En effet, la déclinaison de celle-ci en contrats programmes régionaux souffre toujours d'un faible taux d'avancement des projets qui y sont inscrits et qui ne dépasse pas 1% en 2016.

Pour les deux programmes précités "Qariati" et "Mdinti", considérés comme instrument de mise en œuvre de la stratégie nationale du tourisme, le Ministère du tourisme ainsi que la SMIT n'ont pu faire aboutir aucune des actions prévues. Sachant que pour les deux programmes, l'objectif est de réaliser des projets d'amorçage (portant essentiellement sur l'animation) pour inciter le privé à investir dans des investissements d'hébergement.

2. Encadrement et appui aux professions et aux activités touristiques

Pour relever le défi de la montée en puissance de l'ensemble de la chaîne de valeur touristique, la Vision 2020 a prévu la mise en place d'un *Programme National pour l'Innovation et la Compétitivité Touristique* portant, entre autres, sur les axes suivants :

- La mise en place d'un mécanisme d'orientation et de soutien spécifique aux petites et moyennes entreprises touristiques, en synergie avec les outils mis en place par le Ministère du commerce, de l'industrie et des nouvelles technologies.

- L'amélioration de l'encadrement de l'activité touristique par une réforme réglementaire à même d'accompagner les nouveaux métiers et produits de la Vision et de favoriser la concurrence et le développement de réseaux

➢ Encadrement du secteur : un chantier toujours inachevé

a. Modernisation du cadre légal et réglementaire

Parmi les principales missions dévolues au Ministère du tourisme, en vertu du Décret n°2.08.651 du 15 Juin 2009, relatif à l'organisation et aux attributions dudit Ministère, est l'élaboration des projets de lois et des textes d'organisation relatifs aux activités touristiques et veiller à leur application.

Le contrat programme de la Vision 2020 a lui aussi assigné expressément ce rôle au Ministère du tourisme à travers la mesure n° 36, qui stipule qu'il faut *« poursuivre la réforme réglementaire des différentes activités touristiques afin d'accompagner l'évolution des métiers et technologies (désintermédiation, nouveaux types d'hébergement…) et de renforcer les exigences de qualité et de durabilité conformément aux standards internationaux… »*.

La modernisation du corpus légal et réglementaire a été lancée pour les principaux métiers du tourisme, en l'occurrence l'hébergement, la distribution (les agences de voyages) et le métier de guide de tourisme, sans que, toutefois, ne soit enregistrée une réelle avancée. En effet, malgré la promulgation de la loi n° 80-14 relative aux établissements touristiques, son application est restée suspendue à la publication d'autres textes réglementaires qui n'ont pas vu le jour.

Il en est de même pour la loi n° 05-12 règlementant la profession de guide de tourisme, pour laquelle le nouveau cadre réglementaire n'a pas été achevé complétement.

Quant à la profession d'agent de voyage, elle n'a connu la publication d'aucun texte légal ou réglementaire.

Le retard considérable enregistré au niveau du chantier de modernisation de la réglementation empêche les différentes activités touristiques (en particulier l'hébergement) de relever les défis qualitatifs et de délivrer une offre de services alignée aux standards internationaux.

Sur un autre plan, le Ministère du tourisme à travers sa Direction de la Réglementation, du développement et de la Qualité (DRDQ), a conduit le chantier de modernisation de la réglementation en faisant systématiquement recours à des consultants externes via des contrats de droit commun, sachant que la DRDQ, entité responsable de la réforme du cadre réglementaire des différentes activités touristiques, dispose d'un effectif de 52 fonctionnaires, dont 38 cadres et ingénieurs. Aussi, les différentes études réalisées n'ont pas été suivies, pour la plupart, d'actions concrètes visant la mise en application des propositions et recommandations des consultants, ce qui pose toute la question de l'utilité, voire même, de l'opportunité de telles études.

A ce titre, il est à souligner que le recours de la DRDQ aux contrats de droit commun, sans faire appel à la concurrence, s'est fait dans la majeure partie des cas sans que les conditions nécessaires ne soient réunies. C'est le cas notamment des consultations juridiques portant sur l'élaboration des dispositifs réglementaires et des prestations de formation.

b. Structuration et accompagnement des fédérations et des associations métiers

Le secteur du tourisme compte sept fédérations métiers ayant pour principale mission la défense des intérêts professionnels communs de leurs membres. Elles sont regroupées sous la Confédération Nationale du Tourisme (CNT) créée le 15 septembre 2015 et qui représente la profession auprès de l'administration de tutelle et des autres organismes. Les fédérations métiers assurent aussi la représentativité des professionnels du tourisme à travers leurs associations régionales.

La réorganisation des fédérations métiers est un des axes majeurs du programme national pour l'innovation et la compétitivité touristique conduit par le Ministère du tourisme, vu l'importance de cette représentativité dans la consolidation de la compétitivité du tissu économique touristique. C'est aussi une des mesures prévues par le contrat programme national portant Vision 2020 qui invite le Ministère du tourisme, dans la mesure n° 36, à engager des actions d'accompagnement et de structuration des associations professionnelles afin qu'elles puissent jouer le rôle de relais de l'Etat dans l'encadrement de l'activité touristique.

A ce titre, le Ministère du tourisme a conclu en mars 2015 un contrat de droit commun n° 1/2015 avec la société ACE and Partners, relatif à une consultation juridique et technique pour l'accompagnement des fédérations du tourisme, pour un montant de 1,2 MDH.

L'étude a été réceptionnée le 05 juin 2015 et a porté uniquement sur trois fédérations métiers qui sont : la FNIH, la FNAVM et la FNGT en plus de la CNT.

Après une première étape de diagnostic, le consultant a proposé des statuts types pour les quatre structures associatives ainsi que des contrats progrès entre le Ministère du tourisme et les fédérations en question. En effet, chaque contrat progrès a prévu des engagements financiers de l'Etat en contrepartie de l'engagement de la fédération en question de lancer des chantiers de mise à niveau administrative et organisationnelle ainsi que la mise en place de centres de services aux membres proposant diverses prestations.

Cependant, d'après l'analyse des actions entreprises par le Ministère du tourisme après réception de l'étude, il s'est avéré tout d'abord qu'à fin décembre 2016 aucun contrat progrès n'a été signé. Aussi, le Ministère ne travaille, avec les parties prenantes, que sur deux contrats progrès, ceux de la CNT et de la FNIH, portant respectivement sur des subventions de 12 MDH et 16 MDH sur quatre années. Il est à noter aussi, un glissement au niveau de la planification initiale. En effet, si le Ministère prévoyait une implémentation des contrats progrès jusqu'à l'horizon 2018, les nouveaux projets de contrats portent sur la période allant de 2017 à 2020.

L'importance du rôle que peuvent jouer les groupements professionnels dans le développement de toute la chaîne de valeur du secteur touristique nécessitent une accélération de ce chantier, surtout qu'un des objectifs des contrats progrès précités est de permettre aux professionnels du tourisme d'accompagner les nouveaux besoins de la vision 2020.

- **Faible bilan des mécanismes financiers d'appui au secteur**

Le contrat programme de la vision 2020 a prévu de mobiliser des mécanismes dédiés à l'accompagnement des PME touristiques, en synergie avec ceux mis en place par l'Agence Nationale pour la Promotion de la PME (l'ANPME). C'est en effet un axe primordial à mettre en œuvre pour assurer la compétitivité et la modernisation du secteur du tourisme. A ce titre, deux dispositifs d'appui ont été mis en place. Il s'agit de " Moussanada Siyaha" et "Renovotel".

a. Moussanada Siyaha

Pour Moussanada Siyaha, il s'agit d'un mécanisme d'appui à la mise à niveau de la PME touristique. Il se la base sur une convention signée le 21 novembre 2012 entre le Ministère du tourisme, le Ministère de l'économie et des finances, l'ANPME et la Fédération Nationale du Tourisme (FNT) pour une durée de 8 ans, avec une enveloppe de 420 MDH à travers laquelle les parties visent l'accompagnement de 600 PME touristiques.

Cependant, à l'analyse des réalisations enregistrées au niveau du dispositif Moussanada Siyaha, il s'est avéré que le bilan est très en deçà des objectifs. En effet, sur l'enveloppe de 420 MDH, uniquement 1,91 MDH ont été engagés, soit 0,45%. Aussi, en termes de nombre, sur une cible de 600 PME, seules 16 entreprises ont bénéficié du dispositif en question, soit un taux n'atteignant même pas 3% de l'objectif initial.

b. Renovotel3

Pour Renovotel3, il s'agit d'un fonds de financement conjoint avec les banques instauré en 2003. Il a été réactivé suite à un avenant, du 14 mai 2012[1], à la convention du 1er août 2002 relative à la gestion par la Caisse Centrale de Garantie du fonds de rénovation des unités hôtelières " Renovotel". Aussi, et afin de donner un nouveau souffle à ce mécanisme, un protocole d'accord a été signé le 4 juillet 2012 par le ministre du tourisme, le ministre de l'économie et des finances, la Fédération National du Tourisme (FNT) et la Fédération Nationale de l'Industrie Hôtelière (FNIH), qui prévoit une enveloppe de 500 MDH devant mobiliser un montant global de 1,3 MMDH et la mise à niveau de 16000 lits hôteliers.

C'est en effet un dispositif destiné à financer les projets d'investissement matériel et immatériel, à l'exclusion de l'augmentation de la capacité litière, incluant aussi bien les aspects liés à la rénovation que ceux liés au repositionnement du produit, à l'amélioration de la qualité des prestations et à la prise en compte des problématiques environnementales.

Pour ce mécanisme d'appui, les résultats enregistrés sont aussi faibles. En effet, entre 2013 et septembre 2016, uniquement 9 entreprises ont bénéficié du dispositif Renovotel3 pour une enveloppe Renovotel d'environ 35,4 MDH contre un montant total des prêts accordés par les banques de la place de l'ordre de 43,7 MDH. Ceci donne une enveloppe globale mobilisée de 79,2 MDH, soit environ 5% de l'objectif initial qui est de 1,3 MMDH. Pour la capacité rénovée à travers ce mécanisme, elle est de 1876 lits, soit moins de 12% de l'objectif.

Le chantier "appui aux PME touristiques" constitue une pierre angulaire du programme national pour l'innovation et la compétitivité touristique prévu par le contrat programme portant Vision 2020 du tourisme. Or, le bilan de ce programme d'appui a été très en deçà des attentes.

Par ailleurs, et pour impulser les deux dispositifs (Moussanada Siyaha et Renevotel), le Ministère de tourisme a lancé des études pour un coût total d'environ 5 MDH, sans pouvoir engager des actions concrètes susceptibles d'activer les mécanismes d'appui en question, surtout que la Vision 2020 est déjà entrée dans sa deuxième phase (2016-2020).

B. Etablissements de formation et services extérieurs

1. Instituts et centres de formation en hôtellerie et tourisme

Le Ministère du tourisme gère 16 établissements de formation en hôtellerie et tourisme, dont 15 de formation professionnelle et un d'enseignement supérieur (ISITT), tous sous forme de SEGMA.

Le Ministère est chargé, en matière de formation aux métiers de tourisme, par le décret relatif à son organisation et ses attributions, de participer à l'élaboration et au pilotage de la stratégie de formation hôtelière et touristique, encadrer et assurer la tutelle les établissements de formation relevant du Ministère du Tourisme.

La seule stratégie de formation aux métiers de tourisme en vigueur se résume à l'ensemble des mesures préconisées par le contrat programme de la vision 2020.

➢ Non accomplissement des missions assignées au Ministère par le contrat-programme portant Vision 2020

Le contrat programme de la Vision 2020 avait détaillé, en matière de formation aux métiers de tourisme, des mesures à mettre en œuvre par le Ministère. Il s'agit plus particulièrement de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour doter le secteur des compétences qui permettront d'atteindre le niveau de qualité de service exigé par la demande internationale, de faire émerger dans chaque territoire touristique une école de référence dans la formation au tourisme en

[1] La convention a été signée entre le Ministère du tourisme, le Ministère de l'économie et des finances, le fonds Hassan II pour le développement économique et social et la Caisse Centrale de Garantie (CCG).

partenariat avec le secteur privé, et de promouvoir la mise en place des conventions collectives sectorielles et le respect de la législation sociale.

Pour mettre en œuvre certaines de ces mesures, le Ministère avait signé avec d'autres départements le contrat RH hôtellerie-tourisme 2014-2020 censé décliner les mesures du contrat-programme. Mais, force est de constater que ledit contrat s'est limité à rappeler les objectifs de la vision et les besoins en matière de formation, sans pour autant définir les actions à mener par chaque département pour concourir à la réalisation desdits objectifs.

Ainsi, la majeure partie des mesures préconisées par le contrat programme en matière de formation à la charge du Ministère n'ont pas été implémentées ou ont connu juste des débuts de mise en œuvre. En effet, il a été constaté que contrairement aux exigences visant la dotation du secteur des compétences lui permettant d'atteindre le niveau de qualité de service au standard international, le recrutement de formateurs au sein des instituts n'a connu aucune évolution tangible. De plus, il a été relevé qu'aucun redéploiement concernant les instituts n'a eu lieu pour prendre en compte la subdivision du pays en huit territoires touristiques introduite par la vision 2020. En outre, aucune action n'a été menée pour promouvoir la mise en place des conventions collectives sectorielles et le respect de la législation sociale dans le secteur touristique.

Concernant la formation supérieure, le contrat programme relatif à la vision 2020 avait préconisé un repositionnement de l'Institut Supérieur International du Tourisme de Tanger (ISITT) en vue de « consolider son positionnement au niveau national et réaffirmer son rayonnement sur le continent africain en tant qu'Institut de référence avec l'accompagnement de partenaires de renom ». Toutefois, il a été constaté que les résolutions définies pour ce repositionnement, prévu par les deux contrats-programmes 2010 et 2020, n'ont pas été déclinées par le Ministère en actions concrètes.

Par ailleurs, le contrat programme de la vision 2020 prévoyait aussi la création d'une Ecole de Management Hôtelier de niveau international en partenariat avec le secteur privé et des opérateurs de formation de renommée internationale pour répondre aux besoins en *middle* et *top* management du secteur à horizon 2020. A ce titre, le Ministère avait passé en 2014 un contrat d'un montant de 0,9 MDH pour l'élaboration d'un modèle de création et de gestion d'une telle école, mais l'école en question n'a jamais vu le jour.

- **Octroi du label d'excellence à des instituts ne répondant pas aux critères définis**

La vision 2020 prévoyait aussi de consacrer la dimension qualité dans la formation en faisant *« émerger une nouvelle génération d'écoles de référence, dans chacun des territoires, selon un mode de gestion innovant pour s'aligner aux exigences du nouveau positionnement du Maroc et aux standards internationaux ».* En effet, huit instituts ont été choisis pour procéder à l'instauration de ce mode de gestion, qui s'articule autour de neuf conditions à remplir par les instituts pour pouvoir accéder au label d'excellence. Il s'agissait essentiellement des aménagements de bâtiments, des nouvelles acquisitions en équipement d'enseignement, l'élaboration d'un projet d'établissement, la dématérialisation des procédures et applicatifs de gestion (pédagogiques, administratifs, portails étudiants et professeurs), ainsi que la création d'un centre de gestion de carrière.

Cependant, il a été constaté que l'institut de Mohammedia, avait reçu le label d'excellence sans qu'aucune action parmi celles citées ci-haut n'ait été encore menée, hormis des séances de formations au profit du personnel administratif de l'institut. Par conséquent, l'érection de certains instituts en centres d'excellences n'a pas été appuyée par la mise en œuvre des mesures prévues par ce label.

En conclusion, les mesures prévues par la vision 2020 en matière de formation aux métiers de tourisme ont connu des tentatives d'implémentation mais sans aboutissement.

➢ Inaction face aux défaillances de certaines formations

Le Ministère avait élaboré en avril 2011 un plan stratégique d'amélioration de la qualité de la formation professionnelle, dispensée par ses instituts, après avoir constaté des lacunes entachant le déroulement de ces formations. Il y a été relevé notamment que les programmes ne sont pas assez explicites, les cours sont d'une qualité variable et ne sont pas remis aux stagiaires, ou encore le non agencement des différentes activités pédagogiques au niveau des instituts. Mais, en dépit de tous les diagnostics réalisés, aucune action n'a été menée de la part du Ministère pour remédier auxdites lacunes et défaillances dans la perspective d'améliorer la qualité de la formation au niveau des instituts.

➢ Improvisation dans la programmation des filières et des effectifs à former par les instituts

Le Ministère gère 11 instituts de formation et 4 centres de qualification professionnelle. Les centres de qualification reçoivent des stagiaires issus de la neuvième année du collège, alors que les instituts admettent des bacheliers pour être formés comme technicien spécialisé et les sans-bacs pour être formés au diplôme de technicien. En formation supérieure, l'Institut Supérieur International du Tourisme de Tanger (ISITT) est l'opérateur public majeur en matière de formation des cadres dans les métiers du tourisme.

La répartition de ces instituts à travers le territoire national n'a fait objet d'aucune revue pour satisfaire les mesures préconisées par le contrat programme stipulant qu'il sera créé dans chaque territoire une école de référence dans la formation au tourisme en partenariat avec le secteur privé. Aussi, il a été relevé une claire prédominance des lauréats techniciens par rapport aux lauréats qualifiés et aux techniciens spécialisés. En effet, le nombre de lauréats techniciens était d'environ huit fois celui des techniciens spécialisés durant les quatre années de 2012 à 2015, soit 4899 techniciens contre 620 techniciens spécialisés.

Par ailleurs, une concentration des effectifs formés est enregistrée autour de trois territoires : Centre-Atlantique, Maroc-Centre et Grand Sud-Atlantique, accaparant plus de deux tiers des effectifs formés. Ceci montre qu'aucun équilibre entre territoires en termes d'effectifs formés n'est recherché par le Ministère. De plus, il a été constaté l'absence de cycles de formation dédiés à doter le secteur touristique du *middle management*, étant donné que les lauréats de l'ISITT sont considérés comme des hauts cadres (top management). L'école supérieure de management hôtelier prévue à cet effet par la vision 2020 n'a pas encore vu le jour.

En outre, il a été convenu dans le contrat-programme que la mise en œuvre de la vision 2020 générerait un besoin de formation de 130.000 jeunes dans les secteurs du tourisme. Or, l'effectif global des lauréats a connu un trend baissier durant la période sous revue. En fait, **les instituts relevant du Ministère n'ont assuré la formation que de 12% de l'ensemble des lauréats en métiers du tourisme en 2014. Le reste étant formé par les instituts de formations relevant de l'OFPPT et du secteur privé**. Cette faiblesse de l'effectif formé par le Ministère du tourisme par rapport à l'offre totale de formation appelle un recadrage des actions des instituts relevant du Ministère dans la mise en œuvre de la stratégie globale de formation aux métiers du tourisme.

Il y a lieu de relever aussi que les deux premières destinations touristiques du Maroc vendues à l'étranger, en l'occurrence les deux territoires de Souss-Sahara- Atlantique et Marrakech Atlantique, n'ont vu la formation que de respectivement 20% et 69% des objectifs fixés pour le département du tourisme pour la période 2012-2015.

Le contrat RH issu de la vision 2020 s'était fixé des objectifs en termes de lauréats par filière. Cependant, la branche cuisine a vu la formation du triple des effectifs visés par le département du tourisme, alors que les effectifs visés en hébergement n'ont été atteints qu'à raison de 48 %. La filière « Animation et Bien être » n'a vu la formation d'aucun lauréat sur les quatre dernières années. Il y a lieu de relever également l'absence, parmi les cursus proposés au sein des instituts,

de filières de formation correspondantes à plusieurs métiers du tourisme très prisés tels que, les gestionnaires d'agences de voyages, la mise en œuvre de voyages de groupes…etc.

En conclusion, la programmation des filières et des effectifs à former par institut n'est pas cadrée par des orientations définies par le Ministère pour accompagner l'évolution des tendances de l'industrie touristique, toutes branches confondues, au niveau des huit territoires touristiques constituant l'ensemble du territoire national. Elle est plutôt dictée par les profils de formateurs disponibles au sein de certains instituts d'une part, et/ou par l'engouement des élèves au sein d'autres instituts pour des filières déterminées, d'autre part. Par conséquent, la programmation de filières au sein des instituts et la fixation des effectifs à former sont largement improvisées.

- **Approches de formation et taux d'encadrement : les défaillances de la gestion pédagogique**

Il existe deux approches en matière de développement des programmes de formation professionnelle : l'APO et l'APC ; L'APO (approche par objectifs) est une approche basée sur le découpage du programme de formation en objectifs généraux, intermédiaires et opérationnels. Au contraire, l'APC (approche par compétences) est basé sur la création de la situation de travail au sein de l'établissement de formation pour permettre au stagiaire de développer lui-même ses compétences.

A ce titre, il a été relevé que l'APC n'a été appliquée que très partiellement au niveau d'un seul institut de formation relevant du Ministère, en l'occurrence celui de Marrakech.

Il est à constater aussi que **l'effectif du personnel administratif dépasse largement celui des formateurs au niveau de presque la totalité des instituts** de formation professionnelle relevant du Ministère parfois **jusqu'à en constituer le double**. Par conséquent, ces instituts connaissent un sureffectif d'employés, mais sans grand impact sur la qualité de la formation dispensée vu que cet encombrement provient essentiellement d'un excès du personnel administratif. Pour ce qui est du taux d'encadrement moyen (le nombre d'élèves par formateur) au sein des différents instituts de formation, il oscille entre 8 et 10 élèves par formateur entre 2012 et 2015.

La qualité de la formation au niveau de ces instituts est aussi tributaire des profils de formateurs. La majeure partie des formateurs ont le niveau de technicien ou équivalent, soit 61 % de l'effectif total des formateurs titulaires des instituts relevant du département du tourisme.

Concernant l'ISITT, plus de la moitié des enseignants sont des formateurs, n'ayant pas normalement le grade requis leur permettant d'exercer dans l'enseignement supérieur. Ceci risque de renforcer la dimension de la formation professionnelle dans les cursus délivrés par cet institut au détriment de son caractère d'établissement d'enseignement supérieur consacré par la loi.

Par ailleurs, cette tendance de sureffectif au sein de la plupart des instituts de formation professionnelle relevant du Ministère soulève la question du volume horaire réellement enseigné en une année par les formateurs au niveau de chaque institut. En effet, la charge horaire assurée par chaque formateur dépassait 10 heures par semaine uniquement pour quatre instituts, alors que la charge moyenne inter-instituts était en deçà de 6 heures par semaine et par formateur au cours des quatre dernières années sous revue. Pour certains instituts, ladite charge descend au-dessous de 3 heures par semaine, voire 2 heures (instituts de Salé, Marrakech et Ouarzazate). En guise de comparaison, la charge horaire moyenne des instituts relevant de l'OFPPT est fixée par les statuts du personnel entre 26 et 36 heures par semaine.

Concernant l'employabilité des lauréats des instituts de formation, il a été constaté qu'aucun mécanisme n'est instauré ni au sein du Ministère ni au sein des instituts de formation pour permettre le suivi du rythme d'insertion des lauréats, et ce contrairement à ce qui était prévu par la Vision 2020.

2. Services extérieurs du ministère du Tourisme

➢ Gestion et répartition inappropriées des services extérieurs

Le ministère du tourisme dispose de 7 délégations régionales du tourisme (DRT), dont dépendent 17 délégations provinciales (DPT). Pour les ressources humaines et financières attribuées auxdites délégations, elles sont de 268 fonctionnaires en 2016, toutes catégories confondues, et un budget global de 10,94 MDH.

A la revue des budgets détaillés des délégations régionales, il apparait qu'il s'agit plutôt de budgets pour financer les besoins courants et non pas de budgets d'action. En effet, l'essentiel des moyens financiers alloués aux services extérieurs du Ministère (parfois plus des 3/4 du budget) sont utilisés comme rétributions accordées au personnel des délégations sous forme d'indemnités de déplacements.

Il a été constaté l'absence d'une approche de gestion par objectifs permettant d'encadrer les actions des services extérieurs pour qu'ils puissent constituer de véritables relais du Ministère au niveau régional à même d'assurer la gouvernance locale des stratégies nationales en matière de tourisme.

Par ailleurs, le découpage des délégations ne correspond ni au découpage administratif actuel (12 régions) ni au découpage en 16 régions prévu dans le cadre de l'ancienne organisation administrative du territoire national, encore moins au découpage prévu par la vision 2020 du tourisme défini autour de 8 territoires touristiques.

➢ Non accomplissement des services extérieurs de certaines de leurs missions

Suite aux visites sur place de trois délégations régionales du Ministère du tourisme, à savoir celles délégations régionales de Tensift à Marrakech, du Centre à Casablanca et du Nord-Ouest à Rabat, il s'est avéré que plusieurs des missions assignées auxdites délégations ne sont pas accomplies. Il s'agit essentiellement de la participation de ces structures régionales à l'élaboration et à l'exécution des programmes de promotion et d'animation de leur région. Les délégations se justifient par l'absence de moyens financiers et estiment que l'exécution de cette attribution incombe au Conseil Régional du Tourisme (CRT).

Une autre mission importante non accomplie par les DRT est leur contribution au bon fonctionnement des établissements de formation touristique et hôtelière implantés dans leur région. En effet, malgré leur appartenance au même Ministère, les services extérieurs et les établissements de formation en hôtellerie et tourisme n'entretiennent aucune relation de coopération, notamment en ce qui concerne le placement des stagiaires et l'insertion des lauréats dans le marché de l'emploi. Ils ne jouent aussi aucun rôle dans l'élaboration ou l'implémentation de programmes d'action régionaux ou d'équipement d'intérêt touristique, comme prévu par l'arrêté précité du ministre du tourisme n° 2768-94.

Dans leur état actuel, les DRT et les DPT fonctionnement comme des antennes assurant le *front office* administratif du Ministère du tourisme, et ce, malgré l'importance des ressources humaines mises à leur disposition (20% de l'effectif du département), avec un taux d'encadrement qui avoisine parfois 80%. Cette situation trouve son explication, en grande partie, dans l'absence d'une gestion par objectifs mise en œuvre à travers des plans d'action définissant pour chaque structure régionale le niveau de performance à atteindre pour une période donnée.

C. Gestion des ressources financières

Concernant les ressources financières, la Cour a noté les observations suivantes.

➢ Dérogations excessives aux règles de concurrence

Le Ministère du tourisme exécute les dépenses d'investissement et de fonctionnement par types de procédures : le marché public, le contrat de droit commun ou le bon de commande. Les contrats de droit commun ne faisant pas l'objet d'un appel à concurrence peuvent être considérés de ce fait des passations par entente directe. Ainsi, il a été relevé une prédominance des commandes

passées par le mode de contrats de droit commun par rapport à celles passées par la voie d'appel d'offres.

Il convient de rappeler que le mode de contrats de droit commun est conditionné par le décret des marchés publics par des critères précis pour pouvoir ainsi déroger aux règles de concurrence. Mais, il a été constaté que plusieurs commandes par ce biais pouvaient très bien faire l'objet d'un appel à concurrence. Ainsi, plusieurs contrats de droit commun sont accompagnés de devis contradictoires témoignant ainsi de la possibilité de pouvoir lancer ces commandes par appel d'offres du fait de l'existence de plusieurs prestataires potentiels.

Concernant les commandes de formations, plus particulièrement, il a été noté un recours quasi-systématique au mode de contrat de droit commun durant les années 2014 et 2015 au motif que ces formations nécessitent une « expertise particulière ». Ainsi, plusieurs formations portant sur les mêmes thèmes ont été attribuées par contrat successivement à des sociétés différentes.

➢ Insuffisances dans les justifications de l'exécution de certains contrats

Un flou entache l'exécution de certains contrats de formation conclus par le Ministère en termes du non-disponibilité des supports de formation remis aux participants, tel que cela est prévu par les dispositions des CPS des contrats en question, et du manque d'authentification de la présence effective des participants.

En effet, il a été relevé que les listes des participants aux différentes sessions pour la plupart des contrats ou marchés de formation ne sont pas émargées par lesdits participants. Ceci, soulève un problème d'authentification des listes de présence pour la quasi-totalité des contrats de formation passés par le Ministère du tourisme, et pose en conséquence toute la question de l'effectivité de leur exécution.

➢ Recours récurrent aux mêmes prestataires

Il a été relevé une concentration dans l'attribution des contrats et marchés conclus par le Ministère au profit de quatre prestataires récurrents au cours des années 2014 et 2015.

En 2015, ces quatre prestataires ont bénéficié de 12 contrats pour un montant de 16,3 MDH. Plusieurs de ces sociétés se sont vues accorder des contrats à la fois pour des prestations de formation au profit du personnel du Ministère et pour la réalisation de certaines études, souvent durant la même année et ce pour une procédure qui devrait rester exceptionnelle.

Cette multiplication de contrats accordés à un seul prestataire en une seule année, et pour des prestations aussi variées que les études (juridiques et techniques) et la formation, fait peser un doute sur l'opportunité des commandes objets desdits contrats, ainsi que sur la qualité des prestations. Ceci d'autant plus que les livrables de la plupart de ces études ne sont pas exploités pour mener des actions tangibles et traçables.

Au vu des observations précitées, la Cour des comptes recommande au ministère chargé du tourisme de :

- ***Accélérer le rythme de réalisation des projets de la Vision 2020 en procédant à leur priorisation et à la refonte du système de gouvernance globale du secteur ;***
- ***Activer la publication des textes qui encadrent les professions et activités touristiques afin de s'aligner aux standards internationaux, notamment les décrets d'application de la loi 80-14 relative aux établissements touristiques ;***
- ***Repenser les mécanismes d'appui financier au secteur touristique pour mieux les adapter aux besoins réels des professionnels, notamment pour la rénovation des établissements hôteliers et pour le soutien aux PME touristiques ;***
- ***Recentrer le Ministère sur ses missions de base qui consistent à la conception et la mise en œuvre de la stratégie et à la régulation du secteur. A ce titre, il s'impose de revoir le maintien de l'activité de formation parmi les missions du département eu***

égard à l'ampleur de son effectif qui contraste avec les faibles performances enregistrées en termes de charge horaire et de contribution limitée dans la dotation du secteur en lauréats ;

- ***Adapter l'organisation des services extérieurs aux besoins réels du terrain et en faire des relais du Ministère capables de décliner la stratégie nationale au niveau territorial, en favorisant la culture de gestion par objectifs ;***
- ***Eviter le recours excessif aux consultations juridiques et techniques pour des tâches normales de l'administration, surtout que le département dispose de directions dédiées ainsi que d'une société d'ingénierie sous sa tutelle (la SMIT), dont la mission légale est la réalisation « d'études de toute nature nécessaire à la définition et à la mise en œuvre de la stratégie de développement du tourisme arrêtée par les pouvoirs publics » ;***
- ***Pour les études justifiant le recours à l'expertise externe, le département est appelé à être plus précis dans la définition des termes de références et de veiller à l'exploitation effective de leurs résultats ;***
- ***Revoir la pertinence de certaines prestations de formation continue au regard de leur coût élevé, du niveau de présence insignifiant et de l'absence d'un impact concret sur la qualité de travail des fonctionnaires ciblés ;***
- ***Pour plus de transparence, le Ministère du tourisme est appelé à éviter l'abus de la procédure exceptionnelle des "contrats de droit commun", surtout pour les prestations d'études et de formation et veiller à élargir la concurrence au-delà d'un groupe restreint de contractuels ;***
- ***Remédier aux lacunes du système de contrôle interne au sein du Ministère en renforçant la fonction d'audit interne et en dynamisant l'inspection générale afin de prévenir les risques qu'encourt l'exécution de certaines prestations, notamment de formation et d'études.***

II. Réponse du Ministre de tourisme, du transport aérien, de l'artisanat et de l'économie sociale

(Texte réduit)

A. Appréciation des missions et attributions du Ministère du tourisme

1. Conception, pilotage et mise en œuvre de la stratégie du tourisme

- **Dysfonctionnements au niveau de la conception des stratégies touristiques nationales**

Dans le cadre de l'élaboration de la Vision 2020, les principaux résultats et enseignements tirés de la mise en œuvre de la vision 2010 ont été identifiés. Ces éléments ont notamment pu être recensés grâce aux différentes réflexions conduites en interne par le Ministère, et des entités placées sous sa tutelle, mais aussi à partir des résultats partiels des études objet des missions confiées aux Cabinets « Booz Allen » et « Monitor ».

Ces éléments, bien que non formalisés et regroupés dans un seul document, ont été partagés et discutés avec les parties concernées et certains d'entre eux ont été pris en compte dans le processus d'élaboration de la Vision 2020.

La Vision 2020 avait pour principal objectif d'instaurer une dynamique volontariste de développement du secteur à travers notamment une approche territoriale ambitieuse. Toutefois, force est de constater que depuis le lancement de la Vision 2020, le tourisme, au niveau mondial, a connu des changements radicaux. Le développement accéléré du digital, la tendance à la désintermédiation, la consolidation de la force de frappe des opérateurs touristiques majeurs et l'évolution permanente des habitudes et modes de consommation des touristes ont fortement impacté les performances des destinations touristiques, particulièrement au niveau de l'espace euro-méditerranéen qui a connu de surcroit un contexte économique et géopolitique particulièrement compliqué.

Dans ce contexte, il ressort que les objectifs et ambitions optimistes fixés lors de l'élaboration de la Vision 2020 sont aujourd'hui non atteignables à horizon 2020. De même, certains choix arrêtés initialement ont connu des difficultés dans leur mise en œuvre, notamment pour le développement du tourisme balnéaire à travers la création simultanée de plusieurs stations Azur.

Dans ce sens, ce Ministère s'inscrit, aujourd'hui, dans une logique réaliste et pragmatique pour le développement du secteur, qui tout en capitalisant sur la stratégie existante vise, à orienter les efforts et prioriser les moyens vers les chantiers et programmes les plus structurants de manière à maximiser l'atteinte des objectifs.

Par ailleurs, la réalisation de l'étude d'évaluation à mi-parcours de la vision 2020 a été faite dans un cadre de concertation et de partage avec les acteurs concernés.

Dans ce sens, l'essentiel des résultats et conclusions de ladite étude alimentent les travaux des réunions, commissions et comités tenus, notamment celles avec les professionnels du tourisme et particulièrement celles qui ont trait à la réflexion pour l'impulsion du secteur du tourisme, dont les travaux sont en cours.

- **Non mise en place des instances de gouvernance et de pilotage de la stratégie du tourisme**

Ce Ministère œuvre, avec ses partenaires, à mettre en place les structures de pilotage et de gouvernance nationale et locales adaptées qui permettent, tout en restant cohérents avec l'esprit de la Vision 2020, de s'inscrire d'une manière efficiente dans le processus de régionalisation avancée engagé par notre pays et de garantir l'exécution, le portage et le pilotage idoines de la stratégie du secteur. Ce processus, qui est en cours, nécessite l'adhésion de tous les intervenants. Dans ce sens, des discussions sont engagées.

- **Faible bilan de la mise en œuvre de la stratégie du tourisme**

a. Les contrats programmes régionaux (CPR)

Les contrats programmes régionaux sont le fruit d'un exercice de concertation mené avec les partenaires locaux ayant permis d'identifier de manière collégiale les projets et actions devant permettre de matérialiser les ambitions et positionnements portés par la Vision 2020 à l'échelle locale.

Toutefois, force est de constater, que les choix opérés quant au modèle de portage et d'exécution de ces projets n'a pas suffisamment intégré le rôle que peuvent désormais jouer les collectivités territoriales dans le développement du tourisme sur leurs territoires géographiques respectifs ainsi que des expertises et savoir-faire qui ont été développés à l'échelle locale dans la conception et l'exécution de projets. De plus, il a été constaté que la mise en œuvre de plusieurs projets touristiques inscrits au niveau des CPR a été défaillante pour cause de l'absence de certains pré-requis nécessaires à leur réalisation, notamment en termes d'assainissement du foncier, de mobilisation effective des financements et de la clarification des rôles dans le portage des projets prévus.

Dans ce sens, ce Ministère s'inscrit aujourd'hui dans une démarche plus pragmatique et réaliste qui vise, tout en capitalisant sur les travaux réalisés, à prioriser les efforts et les ressources et à identifier avec les partenaires locaux, les structures idoines spécifiques à chaque région pour le portage et la réalisation des projets.

b. Les conventions "Qaryati" et "Mdinti"

A l'image des contrats programmes régionaux, le modèle d'opérationnalisation des programmes « Qariati » et « Mdinti » initialement arrêté ne permet pas de capitaliser suffisamment sur les synergies qui peuvent être créées entre les partenaires centraux et locaux.

En effet, le choix d'une entité centrale comme seul réceptacle des contributions des partenaires et comme structure unique de portage et d'exécution des projets au niveau local ne semble pas être, à postériori, un choix judicieux.

A ce titre, ce Ministère, qui privilégie une approche décentralisée dans le portage et l'exécution de projet s'inscrivant dans le cadre du processus de régionalisation avancée, travaille en partenariat avec les acteurs locaux, pour l'identification des structures les plus adaptées à chaque région.

2. Encadrement et appui aux professions et aux activités touristiques

- **Encadrement du secteur : un chantier toujours inachevé**

Concernant le chantier « modernisation du cadre légal et réglementaire des métiers du tourisme », plusieurs réformes réglementaires ont été lancées et aujourd'hui elles s'approchent de leurs aboutissements. A titre d'exemple, le projet de loi n°11-16 réglementant la profession d'agent de voyages avance dans le circuit d'approbation, ceci malgré l'incapacité du tissu associatif des agences de voyages à proposer un organe de gouvernance, qui soit un interlocuteur représentatif et mandaté pour accompagner l'administration dans cette réforme.

Le projet de loi n°11-16 a été approuvé par la chambre des représentants et sera présenté très prochainement à la chambre des conseillers pour compléter son circuit d'adoption.

a. Modernisation du cadre légal et réglementaire

Concernant la réforme du métier de guide de tourisme, l'arsenal juridique a été presque finalisé avec la publication de la loi n°05-12 et de la loi n°133-13, de son décret d'application et de trois arrêtés d'application.

Pour sa part la réforme du système de classement des établissements d'hébergement touristique progresse. La loi n°80-14 relative aux établissements touristiques et aux autres formes d'hébergement touristique a connu la publication au bulletin officiel du décret d'application relatif aux modalités de la télé-déclaration par les établissements d'hébergement touristique. Les concertations sur les textes d'application restants ont été finalisées et ces textes seront introduits très prochainement dans le circuit d'adoption. Aussi, les différentes prestations réalisées par cette direction, ont été réalisées dans une logique d'accélération de la production réglementaire et de préparer et réussir le déploiement de ces différentes réformes.

b. Structuration et accompagnement des fédérations et des associations métiers

La mise en place des contrats progrès avec les représentations professionnelles constitue un levier important pour la structuration des acteurs de façon à leur permettre de jouer leur rôle de développement de la chaine de valeur touristique. C'est ainsi que le ministère du tourisme s'est attelé à élaborer une feuille de route de mise en place desdits contrats avec les différentes représentations métier à partir de 2016. Ce chantier nécessite une enveloppe budgétaire conséquente. Toutefois, les multiples itérations avec le ministère de finances n'ont pas permis la mise en place de ces contrats en 2016, mais ont été programmés pour 2017.

Dans ce sens, il convient de préciser qu'il a été procédé en 2017 à la signature et à la mise en œuvre de deux contrats progrès. Il s'agit du contrat progrès avec la Fédération Nationale de l'Industrie Hôtelière et du contrat progrès avec la Confédération Nationale du Tourisme.

Il a été jugé opportun de prioriser la conclusion du contrat progrès avec la CNT étant donné son rôle fédérateur de l'ensemble des fédérations métiers. Une meilleure structuration de cet organisme profitera directement à ses membres.

Quant au contrat progrès conclu avec la FNIH, son contenu s'inscrit dans le cadre de la refonte réglementaire de la loi n° 80-14 permettant d'une part ; une accélération du processus d'adoption par les EHT des nouvelles dispositions et normes de classement et d'autre part; permettra à la FNIH et à ses membres constitué des associations régionales de l'Industrie hôtelière, de jouer pleinement leurs rôles dans le développement de l'industrie hôtelière marocaine. Les deux fédérations restantes, la Fédération Nationale des Agences de Voyages au Maroc et la Fédération Nationale des Guides de Tourisme, sont programmées pour 2018 sous réserve d'asseoir leurs tissus associatifs et permettre à l'administration d'avoir un interlocuteur représentatif.

➢ Faible bilan des mécanismes financiers d'appui au secteur

Il convient de préciser que le Ministère du Tourisme a mis en place un certain nombre de mesures pour favoriser l'adoption des mécanismes Mousanada Siyaha et Renovotel 3 par les professionnels du secteur, notamment à travers la constitution d'un réseau d'appui aux entreprises touristiques composé de fonctionnaires des différentes délégations régionales et provinciales du Ministère. Ce réseau avait pour mission de mener des actions de sensibilisation et de commercialisation de proximité auprès des différentes cibles. Toutefois, le bilan étant modeste, il a été jugé opportun de lancer des études de repositionnement de ces mécanismes.

Les études de repositionnement et de redynamisation des deux mécanismes ont permis l'identification du schéma de montage et de mise en œuvre adéquats. Toutefois, leur mise en

application reste tributaire des fonds nécessaires que le Département du Tourisme œuvre à mobiliser afin de donner un nouvel élan à cet axe important du programme national de la compétitivité et de l'innovation.

Aussi, il y a lieu de signaler que le principe de repositionnement du mécanisme Renovotel a été adopté par la région de Souss-Massa dans le cadre de son programme de développement régional. A travers ce repositionnement, la région ambitionne d'accompagner les établissements d'hébergement touristique en difficulté.

B. Etablissements de formation et services extérieurs du ministère

1. Instituts et centres de formation en hôtellerie et tourisme

➢ Non accomplissement des missions assignées au Ministère par le contrat-programme portant Vision 2020

Les objectifs de la vision 2020 concernant le volet capital humain sont ambitieux. Pour ce faire, le Ministère a engagé un nombre important d'actions visant le développement d'une offre de formation pertinente en adéquation avec les besoins en compétences du secteur.

Toutefois, dans la nouvelle impulsion donnée aux actions de la stratégie, l'intérêt accordé au développement de la formation va être renforcé davantage, en tenant comptes des observations émises par les magistrats de la Cour des Comptes.

- **Le Contrat RH 2014-2020**

Afin d'accompagner la mise en œuvre des différents programmes de la vision touristique 2020, le Département du Tourisme a mis en place des mesures visant à mettre à la disposition du secteur des ressources humaines hautement qualifiées et une offre de formation pertinente. Ces mesures ont été structurées dans le chantier « Capital Humain ».

Pour assurer le pilotage du chantier, le Département du Tourisme a élaboré, en concertation avec les partenaires publics et privés impliqués dans la formation H&T, un Contrat RH 2014-2020. Ledit contrat précise pour la période concernée les objectifs à atteindre, les axes d'intervention et la contribution de chaque partenaire : MT ; MENFP, le MESFC, CNT, FNIH, FMEPP et l'OFPPT. Les modalités de gouvernance et de suivi du contrat RH 2014-2020 ont été définies dans l'esprit d'assurer la coordination nécessaire, la cohérence et la convergence des différentes actions dudit contrat.

- **Axes et réalisations du Contrat RH 2014-2020**

Axe 1 : Le développement de la formation H&T professionnelle et supérieure

Les effectifs ont été déclinés par année et par opérateur de formation : entre 2014 et 2016 le MT a formé plus de 37% de l'effectif prévu à l'horizon 2020 ;

Axe 2 : La mise en place du baccalauréat professionnel en hôtellerie et tourisme

Le baccalauréat H&T a été créé en 2015/2016 au niveau des ISTAHT de Marrakech et de Fès. Le processus l'élargissement à d'autres établissements a été lancé : le Bac-pro sera créé à L'ITHT d'El Jadida à partir de l'année 2018-2019 ; En parallèle, le MT a mis en place un parcours collégial au niveau de 2 EFPHT et a lancé l'opération du parcours « découverte des métiers » en primaire au niveau des écoles primaires de Kénitra en 2016.

Axe 3 : La mise en place d'un Label Excellence

Un Référentiel d'excellence en 13 critères et une procédure de labellisation a été élaboré et validés avec les partenaires en 2015. La première opération de labellisation des Ecoles d'Excellence a été réalisée en 2016. Cette opération a débouché sur la labellisation de 5 EFHT, dont 2 de l'OFPPT, une du MT et 2 privées : *les EFPHT labellisés remplissent, selon les*

rapports d'audit produits par un auditeur externe et selon les commissions d'audit et d'octroi du label, les conditions fixées pour les 13 critères.

Axe 4 : L'Emergence de 24 centres de formation professionnelle d'excellence (MT : 8, OFPPT : 12 et Privé : 4)

Un accompagnement a été réalisé durant les trois dernières années et continuera à être apporté aux EFPHT pour les ériger en centres de formation d'excellence. L'accompagnement a porté sur un premier lot de quatre EFHT (Marrakech, Agadir, Mohamedia et Fès-Anas), où plusieurs actions ont été entreprises ou en cours de réalisation au niveau de ces EFHT : la création de nouvelles filières de niveau Technicien spécialisé et Licence, le réaménagement des locaux pédagogiques et administratifs, l'appui à l'insertion, la formation des formateurs, etc.

Axe 5 : Le Développement de la Formation par apprentissage

Plusieurs actions : signature d'une Convention Cadre avec le Département de la Formation Professionnelle pour le financement ; l'élargissement de la formation par apprentissage à l'ensemble des EFPHT ; Le partenariat avec des ONG pour la formation H&T en milieu rural (UNAMFR- Aguelmous- Tafoughalt et Khouribga) ; le partenariat avec des Entreprises privées pour la création de CFA intra-entreprise (L'Amphitrite/ Aventi Mohamedia- Sofitel).

Axe 6 : L'Appui à l'orientation et à l'insertion des lauréats

La création du Centre de gestion de carrière « Career Center » de l'ISTAHT de Marrakech en février 2018 ; l'élargissement des CGC à l'ISTHT d'Agadir- Mohammédia et IHT de Fès Anas en 2018.

Axe 7 : La Formation continue du personnel du secteur et l'amélioration de l'attractivité du secteur

C'est une action portée par les professionnels. Le Ministère a joué un rôle dans le rapprochement des professionnels avec des opérateurs de formation continue (OFPPT), et le Département de la Formation Professionnelle. Un catalogue de formation a été préparé par l'OFPPT au profit des entreprises hôtelières et touristiques. Le Ministère a également appuyé la CNT pour l'élaboration de la convention collective à signer avec les syndicats du secteur.

Axe 8 : Le Développement des outils de pilotage Formation/Emploi pour le secteur du tourisme

Le répertoire des Emplois et des Métiers ainsi que le référentiel des Emplois et des Compétences ont été révisés et actualisés avec les professionnels et les départements concernés (DFP- ANAPEC- M emploi- OFPPT- CGEM/CNT- FNIH).

Axe 9 : La Création d'une Ecole Supérieure en Management Hôtelier et Touristique

Un Partenariat a été conclu avec l'Université Cadi Ayyad pour la création de l'école.

Axe 10 : L'amélioration de l'attractivité du système de formation professionnelle

Une stratégie de communication a été élaborée en 2016/2017 et est en cours de déploiement au niveau central et dans les EFHT.

- **Mobilisation des Ressources Humaines**

Afin de développer la formation H&T, un besoin important en RH pédagogique a été identifié au niveau des EFHT. Le contrat programme de développement de la formation professionnelle à l'horizon 2021, élaboré par le Département de la Formation Professionnelle, a également identifié, dans ses actions pour le Département du Tourisme, le recrutement des RH formatives et d'encadrement pédagogique à hauteur de 25 par an sur une durée de cinq ans. Toutefois, et quoique exprimé et argumenté chaque année lors de la négociation avec le Ministère des

Finances, les postes budgétaires accordés au MT en général et ceux attribués aux EFHT en particulier restent en deçà des besoins exprimés (4 postes seulement entre 2014 et 2017).

- **Répartition des EFHT dans les 8 territoires touristiques :**

La formation en H&T est assurée par 3 opérateurs (OFPPT, MT et le privé). Ces opérateurs de formation collaborent, dans le cadre du Contrat RH, pour assurer une présence dans les différents territoires touristique, en assurant une offre de formation adaptée aux spécificités de chaque territoire. Les EFHT relevant du MT sont présents dans l'ensemble des territoires touristiques, à l'exception de celui de Grand Sud Atlantique. L'OFPPT quant à lui, dispose de plusieurs établissements de formation dans le territoire Grand Sud Atlantique et dans des zones où le MT n'en dispose pas. Le dispositif de formation privé coordonne également avec le Ministère dans différents territoires.

- **Concernant l'enseignement supérieur :**

Le repositionnement de l'ISITT a été plus dicté par une démarche opérationnelle capitalisant sur l'expérience interne pour le volet tourisme et l'expérience internationale pour le volet Hôtellerie-Restauration. Ce repositionnement a concerné la mise à niveau des ateliers techniques et pédagogiques, la professionnalisation des filières et la création de nouvelles (licences et Masters), l'arrimage de l'offre de formation par rapport aux textes juridiques et la réforme LMD et l'ouverture sur l'international (Paul Bocuse ; Lausanne ; Université d'Algarbe/Portugal, etc.) ; Révision à la hausse du quota des étudiants internationaux pour plus d'ouverture sur l'international ; réactivation du partenariat avec l'Organisation Mondiale du Tourisme…etc.

- **Concernant la Création d'une Ecole Supérieure en Management Hôtelier et Touristique**

Conformément au contrat programme de la vision 2020, notamment le volet se rapportant au développement du capital humain, la création de l'Ecole Supérieure en Management Hôtelier et Touristique s'inscrit dans le cadre de la diversification de l'offre de formation supérieure. De ce fait, la création d'un tel établissement nécessite une étude de faisabilité et une étude terrain approfondie afin de l'asseoir sur des bases solides selon une vision de partenariat entre le secteur public et le secteur privé.

En effet, l'étude a été réalisée par un bureau d'études spécialisé qui a proposé au ministère un ensemble de scénarii possibles pour la création de ladite école dans une optique de partenariat entre le secteur public et le secteur privé. Les documents relatifs à cette étude ont été remis aux magistrats de la cour des comptes.

La création d'une école Supérieure en Management Hôtelier et Touristique reste tributaire des concertations stratégiques entre le département du tourisme, le ministère de l'enseignement supérieur et de la formation des cadres et l'université caddi ayyad à Marrakech. A ce niveau, le différend réside dans la détermination du taux des frais de scolarité des étudiants.

Le processus de concertation sera repris avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la formation des cadres et les professionnels, en vue d'accélérer la création de l'école en question.

- **Octroi du label d'excellence à des instituts ne répondant pas aux critères définis**

Dans le cadre de la mise en œuvre du chantier Capital Humain-Vision 2020, 8 établissements ont été identifiés pour être positionnés vers l'excellence selon les 13 critères du référentiel adopté par les partenaires du Contrat RH 2014-2020, à savoir le MENFP, MES, OFPPT, CNT, FMEPP et le MT. La première opération de labellisation a été réalisée en 2016. 25 EFHT des trois opérateurs de formation ont présenté leur candidature.

Les EFHT candidats ont été audités par un auditeur externe sélectionné par les six partenaires. Les résultats ont été examinés par une commission d'audit instituée, et ensuite transmis à la

commission d'octroi du label composée de hauts responsables désignés par les de six partenaires. Lesdites commissions ont examiné les scores accordés par l'auditeur et ont octroyé le label d'excellence à l'ISTHT de Mohammedia/MT, à deux instituts de l'OFPPT et deux Ecoles du dispositif privé. Cette opération de labellisation a suscité une grande compétition entre établissements de formation H&T pour l'amélioration de la qualité. Elle gagnerait à être réactivé et développée davantage.

➢ Inaction face aux défaillances de certaines formations

Le Plan stratégique pour l'amélioration de la qualité de la formation PSAQ réalisé en 2011 a émis un certain nombre de propositions à même d'améliorer la qualité de la formation des EFHT sous tutelle du MT. Les recommandations ont porté essentiellement sur l'optimisation des filières de formation pour une meilleure adéquation entre offre et de demande de formation, la réingénierie des programmes de formation selon l'APC, l'amélioration du processus de recrutement des stagiaires, et la mise à niveau des formateurs. Suite à ce PSAQ, et à partir de 2012, le Ministère a mis en œuvre plusieurs actions pour mettre en application les recommandations du PSAQ :

- La diversification de l'offre de formation par la création de nouvelles filières et la suppression d'autres ;
- L'élargissement de la démarche APC à 8 EFHT ;
- La modernisation des outils de recrutement des stagiaires : Processus de candidature, inscription online, concours de recrutement adapté aux métiers ; suivi de la scolarité par un applicatif Helisa-on-line ;
- Le perfectionnement des formateurs et staff pédagogique, administratif et de comptabilité (plus de 150 personnes formées sur 38 modules) ;
- La mise en place d'outils de reporting et de suivi ;
- Intégration de modules de soft skills dans les curricula (NTIC, Communication, entreprenariat) ;
- Le renforcement des langues étrangères.

➢ Improvisation dans la programmation des filières et des effectifs à former par les instituts

Le contrat RH 2014-2020 a défini les effectifs annuels à former par chaque opérateur de formation durant la période considérée. Les filières à ouvrir et les effectifs à former sont planifiés annuellement avec les professionnels du secteur lors des réunions concertation et de programmation, tenues au niveau de chaque établissement de formation. La planification des nouvelles filières passe par plusieurs étapes :

1-Réunions d'orientation du Conseil de perfectionnement de l'EFHT présidé par un professionnel ainsi qu'avec des partenaires professionnels et institutionnels pour définir les besoins en filières les effectifs ;

2-Réunions de conseil de gestion et de coordination pédagogique de l'EFHT pour valider les besoins identifiés et faire des propositions en matière de suppression ou d'ouverture de nouvelles filières ;

3- Réunion de concertation entre la Direction des Ressources et de la Formation et les EFHT pour statuer et fixer la carte de la formation

Dans ce processus les EFHT doivent tenir compte de la disponibilité des RH formatives, qui est une condition sine quanone dans la décision d'ouverture des nouvelles filières. C'est ainsi que les filières sont créées en fonction de la vocation touristique du territoire, de la demande des professionnels mais également de la disponibilité des RH formatives.

Il est à signaler que la DRF a procédé, en 2017, au développement de plusieurs nouvelles filières, à savoir, Spa et Bien être ; Loisirs nautiques, Ecotourisme, MICE, Gestion des Golfs, etc.

- **Concernant la filière « animation touristique »**

La filière « Animation touristique » répond à un besoin important exprimé par les professionnels. Cette filière de niveau TS a été développée et implantée en 2014 à l'ISTAHT de Marrakech. La première promotion est sortie en 2016, une deuxième promotion en 2017. Elle connait un fort engouement de la part des jeunes. Un suivi des taux d'insertion professionnelle réalisé par l'ISTAHT de Marrakech pour les deux promotions montre que 90% des lauréats sont insérés immédiatement après leur diplomation dans les différents Clubs de vacances et d'animation touristique de Marrakech.

- **Concernant la filière « Agent de voyage » :**

Cette filière a été révisée en 2015 et est implantée au niveau de l'ISTAHT de Mohamedia et Agadir depuis 2016.

➢ **Approches de formation et taux d'encadrement : les défaillances de la gestion pédagogique**

L'approche par compétence découpe le programme en compétences générales et spécifiques selon un logigramme établi sur la base d'un référentiel métier et d'un projet de formation. Cette démarche APC a été implémentée au niveau de l'ISTAHT de Marrakech comme site pilote d'abord mais elle a été élargie graduellement à l'ISTAHT de Mohammedia et à d'autres EFHT, dans une logique de généralisation à l'horizon 2020. Aujourd'hui l'APC est pratiquée au niveau de 6 EFHT et concerne plus de 80% des filières dispensées : Marrakech ; Mohammedia, Agadir, Fès-Anas, Saidia et El Jadida. Deux autres EFHT sont en cours d'adoption de l'APC: il s'agit des Instituts de Ouarzazate et de Tanger.

- **RH des EFHT**

Le « sureffectif » du personnel formateur concerne les EFP qui ont implanté l'APC et qui ont vu les effectifs de leurs stagiaires réduits, en raison de la nécessité d'assurer un encadrement rapproché des stagiaires, condition sine quanone de l'APC.

Il est à signaler que dans la stratégie du Ministère, il n'est pas prévu d'augmenter les effectifs de jeunes formés mais plutôt d'améliorer la qualité de la formation et diversifier l'offre.

Le nombre d'heures d'enseignement et de formation est réglementé par le décret 2.89.325 portant statut général des EFP tel que modifié et complété, et le décret 2.89.565 portant statut général du corps des formateurs interministériels des EFP tel que modifié et complété. Cependant, l'APC étant modulaire, le formateur peut effectuer un nombre d'heure réduit pour un module déterminé dans une période donnée et plus d'heures pour un autre module et un autre trimestre/semestre. Si on calcule le nombre d'heures totales dispensées par année, on se retrouverait dans le nombre d'heure réglementaire.

Le Ministère essaie dans sa stratégie de développement RH de renforcer les EFHT en RH de haut niveau et par des profils adéquats.

- **Suivi de l'insertion des lauréats**

Les enquêtes d'insertion professionnelle et de cheminement des lauréats des EFHT sont réalisées annuellement par le Département de la Formation Professionnelle sur la base d'un échantillon plus ou moins représentatif de lauréats. Ces enquêtes donnent le taux d'insertion d'une filière donnée, sans distinction entre les opérateurs de formation.

Conscient de l'importance de faire un suivi systématique et un appui à l'insertion individualisé des lauréats issus de ces EFPHT, le Ministère a programmé dans le Contrat RH 2014-2020 la création de Centres de Gestion de Carrière, véritables plateformes d'intermédiation avec le marché de l'emploi. Ces CGC ont pour mission l'orientation des jeunes, l'insertion en stage, la

préparation et l'appui à l'insertion professionnelle ainsi que l'appui à la création d'entreprises. Le premier CGC a été inaugurée en février 2018 à l'ISTHT de Marrakech. 3 autres sont en cours de mise en place au niveau des instituts de Fès-Anas, Agadir et Mohamedia.

Par ailleurs, le MT est en train de mettre en place une plateforme formation&Emploi au niveau de l'observatoire du Tourisme.

2. Services extérieurs du ministère du Tourisme

➢ Gestion et répartition inappropriées des services extérieurs

Le Département du tourisme est en train de finaliser son projet de réorganisation pour s'adapter au nouveau découpage en 12 régions. Les décrets et arrêtés sont prêts et seront discutés avec les Départements concernés incessamment.

Dans cette réorganisation, il est prévu que les Etablissements de formation hôtelière et touristique soient rattachés hiérarchiquement aux directions régionales du tourisme, afin que ces nouvelles structures puissent accomplir leurs missions d'encadrement, de suivi, et de contrôle des Etablissements de formation.

➢ Non accomplissement des services extérieurs de certaines de leurs missions

Dans le projet de réorganisation du département du tourisme, les missions des services extérieurs ont également été révisées pour renforcer les missions de promotion touristique et de promotion de l'investissement (qui étaient jusque-là assurées respectivement par l'ONMT/les conseils régionaux du tourisme et la SMIT).

➢ Gestion des ressources financières

(…)

➢ Insuffisances dans les justifications de l'exécution de certains contrats

Les contrats de formation conclus par le Département du Tourisme obéissent à un cahier des charges précisant les objectifs des formations, les formateurs, les lieux et les supports pédagogiques à remettre aux participants.

En ce qui concerne la participation des bénéficiaires aux sessions de formation, et ce que cela implique en termes de suivi des plannings des sessions de formation continue, il est à souligner que les rapports de formation, les réservations dans les hôtels et les instituts de formation relevant de ce Ministère ainsi que les moyens de transport (réquisitions de train ou avion) au profit des bénéficiaires, les ordres de mission et les indemnités perçues par les participants constituent une preuve quant à la réelle exécution des sessions de formation objet des contrats.

Compte tenu de l'ensemble des remarques constructives émanant de la cour des comptes, nous avons mis en place un cahier des charges spéciale, pour améliorer la gestion, relatif à la formation continue qui prend en considération l'organisation, le processus de fonctionnement, le planning, la logistique, les supports pédagogiques, la gestion des participants.

Espaces d'accueil industriels

Les espaces d'accueil industriels (EAI) sont des espaces délimités à une localité bien définie, dédiés à accueillir des activités industrielles et commerciales, en mettant à disposition des entreprises industrielles un certain nombre d'infrastructures et de services.

Le Maroc a élaboré depuis les années 1980 plusieurs plans afin de promouvoir ces EAI : Programme national d'aménagement des zones industrielles (PNAZI), le Plan Emergence, le Pacte national d'émergence industrielle (PNEI) et le plan d'accélération industrielle (PAI). L'intervention du gouvernement a concerné la mobilisation du foncier, l'octroi de subventions, la mise en place d'incitations fiscales et douanières ainsi que des aides pour la formation de profils répondant aux besoins des industries.

Les différentes stratégies sectorielles adoptées par notre pays, notamment le plan Emergence ou le Programme d'accélération industrielle (PAI) à l'horizon 2020 dans les six métiers mondiaux du Maroc (automobile, aéronautique, Offshoring, électronique, agroalimentaire et textile/cuir) ont mis en exergue l'importance de disposer d'une offre en EAI qui soit suffisante, adaptée, attractive et compétitive.

I. Observations et recommandations de la Cour des comptes

L'évaluation des aspects relatifs aux EAI a été effectuée par la Cour selon la structure suivante :

- Etat des lieux des EAI ;
- Appréciation de la mise en œuvre de plans relatifs aux EAI ;
- Analyse du processus de mise en place des EAI ;

Cet examen a conduit aux observations et recommandations ci-dessous :

A. Etat des lieux des espaces d'acceuil industriels

Au Maroc, les EAI peuvent être catégorisés en quatre types à savoir :

- Les Zones industrielles (ZI) : Ce sont des espaces équipés et aménagés conformément aux lois et règlements en vigueur en matière d'urbanisme et destinés à l'implantation des unités industrielles. Ces espaces sont censés être dotés de toutes les infrastructures et équipements de base indispensables au bon fonctionnement des unités industrielles ;
- Les Parcs industriels (PI) : Ce sont des espaces qui, en plus des aménagements et équipements de base exigés pour les zones industrielles, offrent un environnement d'activité qualitatif tant en ce qui concerne la sécurité du site, la qualité de l'offre de bâtiments prêts à l'emploi, ceux des équipements d'accompagnement ainsi que les services rendus au profit de l'investisseur ;
- Les Zones d'activités économiques (ZAE) : Ce sont des lotissements régis par les documents d'urbanisme d'un territoire donné (ville ou commune) et aménagés en vue d'accueillir des petites et moyennes entreprises industrielles, artisanales ou professionnelles. Elles se situent près de zones urbaines, sans qu'elles soient à l'intérieur de quartiers résidentiels, de sorte que les employés de ces zones y accèdent facilement via les transports publics disponibles dans le territoire concerné. La superficie de ces zones, varie entre 5 et 10 hectares et est fixée à travers la réalisation des études de faisabilité. Ces zones sont équipées d'infrastructures nécessaires (eau potable, assainissement, électricité, télécommunications, éclairage, routes, etc.) et disposent d'une entité de gestion qui veille sur la durabilité de la zone, la maintenance et entretien des différents équipements et l'animation ;

- Les Plateformes Industrielles Intégrées (P2I) : Ce sont des espaces qui visent à massifier les efforts et les investissements de l'Etat sur les métiers mondiaux du Maroc (MMM) et apporter de la visibilité à cette offre en destination des opérateurs industriels. Ces P2I sont vouées à être de véritables pôles de compétitivité intégrés regroupant les activités suivantes : activité industrielle, activité commerciale, centres de formation et de recherche ainsi que tous les services faisant de la Plateforme une zone d'excellence, qu'ils soient de base (administratifs, télécoms, logistiques, restauration…), ou spécifiques aux secteurs industriels.

L'analyse de l'état des lieux des EAI a été effectuée à travers des données géographiques, foncières, financières et environnementales ainsi que des indicateurs de performance.

➢ Insuffisances en termes de nombre d'EAI, de répartition régionale et de connectivité

Le nombre total des EAI tous types confondus est de 109 EAI d'une superficie globale de 8659 ha répartis comme suit :

- 14 P2I d'une superficie brute totale de 1992 ha dont 5 P2I Offshoring et 9 autres à diverses vocations ;
- 12 PI d'une superficie brute totale de 1648 ha ;
- 69 ZI d'une superficie totale de 4758 ha ;
- 14 ZAE d'une superficie brute totale de 261 ha.

Les ZI constituent 63% des EAI en termes de nombre et 55% en termes de superficie. Les P2I et les ZAE représentent chacune 13% du nombre d'EAI mais la superficie des P2I constitue 23% de la superficie totale contre seulement 3% pour les ZAE. Les PI forment les 11% restants du nombre d'EAI mais avec une part de 19% de la superficie globale.

A titre de comparaison, la Tunisie dispose de 204 ZI d'une superficie totale de 5888 ha, de onze technopoles, de deux parcs d'activités économiques (zones franches) en plus de quinze cyberparcs. Pour la Turquie, le nombre d'espaces d'accueil industriels est de 366 répartis entre 63 zones de développement technologique, 284 zones industrielles organisées et 19 zones franches

La répartition régionale de ces EAI révèle que la région de Casablanca-Settat arrive en 1er rang avec un nombre de 22 EAI, suivie de celle de Rabat-Salé-Kénitra avec 20 EAI puis celle de Fès-Meknès avec 17 EAI. Ce qui engendre une concentration des EAI sur le Nord Ouest du territoire national avec 38% des EAI concentrés dans les alentours de l'axe Kénitra-Casablanca et par conséquent un déséquilibre régional.

L'examen de la connectivité des P2I et des PI par rapport aux infrastructures de transport (autoroutes, aéroports, ports, gares) montre que :

- Les P2I sont surtout éloignés des ports (entre 11 et 300 km pour les ports). C'est le cas notamment pour Kenitra Automotive City (la KAC) et la Technopole d'Oujda. La proximité des autoroutes (Entre 0 et 18 km) et des gares de train (0 et 40 km pour les gares) ne pose pas problème pour la quasi-totalité de ces P2I.
- Les PI se situent entre 1 et 82 km (PI Selouane) des autoroutes, entre 0 et 127 km (PI Jorf Lasfar) pour les aéroports, entre 0 et 60 km (Tetouan Parc) pour les ports et entre 0 et 60 km pour les gares.

➢ Prédominance des terrains domaniaux et aménagement de la majorité des EAI par des organismes publics

Pour minimiser les coûts, le choix des terrains devant accueillir les EAI est souvent dicté par le statut juridique du terrain (domanial, collectif). Ainsi, la majorité des terrains ayant accueilli les

EAI sont des terrains domaniaux. Ceci a eu des répercussions négatives sur la performance de certains EAI vu leur localisation inadaptée aux besoins des investisseurs industriels.

L'examen de la situation des organes aménageurs montre que 92% des EAI ont été aménagés par des organismes publics. Ainsi, Al Omrane a aménagé 34% du total des EAI (qui sont tous des ZI) représentant 25% de leur superficie totale. La CDG, par le biais de ses filiales (MEDZ notamment), a aménagé 21% des EAI (essentiellement des P2I) représentant 36% de la superficie globale des EAI.

- **Prépondérance du financement public**

Les coûts globaux des aménagements et développements des P2I et PI, selon les estimations de leurs business plans, sont de 11,87 Mds DH pour les P2I hors agropoles et de 3,86 Mds DH pour les PI.

La décomposition des dépenses relatives aux P2I hors Offshoring montre que ce sont les travaux in site, qui représentent les coûts les plus importants avec un pourcentage de 41% suivis par les travaux hors site, qui constituent 22%. Les frais relatifs à la gestion et à la promotion sont de 15% alors que le foncier ne représente que 14% des dépenses.

Pour les P2I Offshoring (hors Oujda shore dont le coût est intégré dans celui de la Technopole d'Oujda), le coût total de l'aménagement est de l'ordre de 7 Mds DH. Les dépenses de construction accaparent 83% de ce montant vu que ces P2I sont destinées à la location de plateaux de bureaux.

Hormis les frais d'aménagement in site, les organismes publics ont participé aux dépenses relatives à l'infrastructure hors site (l'alimentation électrique et en eau potable, l'assainissement et les infrastructures d'accès au site) pour un total de 1,12 Mds DH.

La ventilation de ces financements montre que le MIICEN a contribué avec la plus grande part avec 34% en finançant essentiellement les PI (60%) et la réhabilitation des ZI (38%). Le Fonds Hassan II (FHII), à travers ses subventions, arrive en seconde position avec une part de 27% et a surtout participé aux dépenses des P2I à hauteur de 65% du total des contributions et aux dépenses relatives aux ZI (59%). La contribution des collectivités territoriales (région, province ou préfecture, commune) a surtout concerné la réhabilitation des ZI avec 34% des subventions aux dépenses de réhabilitation.

- **Faible compétitivité des prix de commercialisation**

Concernant les prix de vente ou de location, ceux-ci sont fixés en commun accord entre le MIICEN et l'aménageur développeur pour les EAI qui ont été développés suite à des conventions et cahier des charges avec le MIICEN (notamment les P2I et les PI).

Ainsi, les prix de vente au niveau des PI varient entre 150 DH/m² (Sidi Bouathmane à Marrakech) et 650 DH/m² (PI Nouaceur à Casablanca) alors que ceux appliqués pour les P2I non offshoring varient entre 300 et 450 DH/m² (Technopole Oujda) et 2000 DH/m² pour TFZ extension.

Pour les prix de location, ceux-ci sont de l'ordre de 75 DH/m² pour les bâtiments prêts à l'emploi dans les P2I non offshoring et varient entre 90 et 110 DH/m² pour les locaux dans les P2I Offshoring. La comparaison entre les prix de location de bâtiment à TFZ et ceux pratiqués à la zone franche Zarzis en Tunisie, par exemple, révèle que les prix sont moins compétitifs au Maroc : 20 Euro/m²/an contre 66 et 75 Euro/m²/an.

- **Problèmes au niveau des stations d'épuration et faible application du programme d'efficacité énergétique**

Le Maroc ne dispose pas d'EAI écologique, le premier sera l'Ecoparc de Berrechid qui est en cours d'aménagement par la CFCIM.

Concernant le traitement des eaux polluées, il a été relevé que plusieurs EAI n'ont pas mis en place de station d'épuration des eaux usées (STEP). C'est le cas, par exemple, des PI de Nouacer,

d'Ain Johra, de Sidi Bouathmane et de Selouane. D'autres EAI sont en exploitation avec des STEP provisoires. C'est le cas de Tanger Automotive City (TAC) par exemple.

Quant à l'application du « Programme national d'efficacité énergétique » en Industrie qui vise l'intégration de mesures d'efficacité énergétique au niveau du secteur industriel et la réalisation d'une économie d'énergie de 12 à 15% dans ce secteur à l'horizon 2020, il a été constaté l'existence d'un seul programme de réhabilitation comprenant un volet mis à niveau énergétique et environnementale au niveau de la ZI Sidi Bernoussi à Casablanca.

- **Compétitivité insuffisante en matière d'incitations à l'investissement et d'offre de services**

L'indice de la performance en compétitivité industrielle 2016 établi par l'ONUDI (Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel) qui donne un classement de 143 pays révèle que le Maroc est classé 67ème et se positionne derrière d'autres pays concurrents tels que la Tunisie (58ème) et la Turquie (30ème).

Le volet de compétitivité des EAI a été appréhendé à travers l'offre en ressources humaines, les incitations à l'investissement ainsi que l'offre de service.

Pour la compétitivité des ressources humaines, il a été constaté que les filières scientifiques, technologiques et d'ingénierie constituent uniquement 18% des filières de formation au Maroc contre 30% en Asie et 23% pour les pays arabes. En Tunisie, ce pourcentage est de *35 %. De plus, e*n termes de disponibilité sur le marché du travail de scientifiques et d'ingénieurs, la Tunisie se classe à la 48ème position selon le *Global Competitiveness Report* 2016-2017 du *World Economic Forum* devant le Maroc qui est dans la 67ème position.

Concernant les incitations fiscales, la comparaison de l'offre du Maroc par rapport à celle de la Tunisie et la Turquie révèle que les incitations de ces dernières sont plus agressives sur divers plans :

- Territorial : le régime préférentiel au Maroc concerne uniquement 20 provinces et préfectures alors qu'il concerne des zones territoriales plus élargies pour la Tunisie (zones régionales) et la Turquie (6 zones régionales) ;
- Temporel : les réductions fiscales concernent uniquement les 5 premières années au Maroc alors qu'elles s'étendent à 10 ans pour la Tunisie et n'ont pas de limite temporelle pour la Turquie (zones de développement) ;
- Taux de réduction : le taux se limite à 50% pour le Maroc alors qu'il atteint 100% pour la Tunisie et 90% pour la Turquie.

Pour le volet des aides apportées par l'Etat, le benchmark de l'offre du Maroc par rapport à la Tunisie et la Turquie montre que le niveau de contributions dans ces deux pays est plus important sur plusieurs niveaux :

- Foncier : l'aide au Maroc est dans la limite de 30% (pour les investissements très importants) alors qu'elle peut atteindre 85% en Tunisie et 100% en Turquie ;
- Investissement : les contributions à l'investissement sont plafonnées à 30% pour le Maroc (à l'horizon 2020 : PAI) alors qu'elles peuvent atteindre 55% en Turquie ;
- Financement bancaire : le Maroc n'accorde aucune contribution pour les prêts alors que la Turquie peut supporter jusqu'à 7 points du taux d'intérêt ;
- Salarial : la prise en charge de la cotisation à la sécurité sociale des salariés concerne uniquement le secteur de l'Offshoring et les stagiaires pendant 24 mois au Maroc alors qu'elle concerne tous les salariés pour une période allant jusqu'à 10 ans en Tunisie et 12 ans en Turquie.

L'examen de l'offre de services des P2I, supposées disposer de services de classe mondiale (selon le PNEI), montre qu'elle est limitée aux services d'exploitation, à la gestion des divers réseaux ainsi que certains services de base alors que plusieurs autres services prévus par les cahiers de charges ne sont pas assurés tels que l'offre de services business (business center, outsourcing des fonctions administratives) et celle liée à l'industrie (laboratoire, entretien et réparation).

➢ Faible performance de plusieurs EAI

Pour les P2I Offshoring, le taux d'occupation (locaux loués par rapport aux locaux aménagés) est autour de 43% pour les P2I de Fès et Tétouan, les emplois effectifs sont faibles par rapport aux prévisions : respectivement 1,5% et 3% pour ces deux P2I. Pour Oujda shore, le taux d'occupation est nul. Seul Casanearshore réalise le meilleur taux d'occupation (98%) mais qui n'a permis de créer que 60% des emplois et du chiffre d'affaires prévus.

Concernant les P2I hors Offshoring, le taux de valorisation est de l'ordre de 20% sauf pour TFZ (82%). Le taux de commercialisation varie entre 30% et 67% à l'exception de TFZ qui est commercialisée à 98%. Ces taux ne concernant que la 1ère tranche pour la KAC, la NAC et la TAC.

Le nombre d'entreprises installées varie entre 10 et 20 pour la NAC, TFZ extension, la KAC et la TAC. Le nombre d'emplois réels par rapport aux prévisionnels est de 18% et de 24% respectivement pour la TAC et la NAC. Alors que l'investissement réel par rapport au prévisionnel varie entre 24% et 50,5% pour la KAC et la TAC.

Les PI affichent des taux de commercialisation plus importants que les P2I, ces taux varient entre 33% et 100% avec une moyenne de 81%. Les taux de valorisation, par contre, varient entre 1% et 93% avec une moyenne de 33%. Les PI aménagés par la CFCIM se distinguent par un taux moyen de commercialisation de 90% et un taux de valorisation moyen de 67%.

Quant au stock de lots industriels non encore écoulés au niveau national, il est d'environ 3137 lots dont 40% au niveau des ZI, 24% au niveau des PI et 18% pour les ZAE et les P2I

Il ressort de cet état des lieux des EAI au Maroc que les résultats sont mitigés. Si certains EAI ont réalisé des performances satisfaisantes (TFZ et PI de la CFCIM), d'autres affichent des taux de commercialisation et de valorisation très bas qui posent des questions sur la pertinence des choix et du niveau d'investissement engagé.

B. Appréciation de la mise en œuvre des plans de réalisation des EAI

Les plans de réalisation des ZI ont commencé dans les années 1980 avec le Programme National d'Aménagement des Zones Industrielles (PNAZI) qui a permis la création de 65 zones. Dès l'année 1995, une nouvelle approche a été adoptée et se basait sur le partenariat avec des opérateurs privés, des collectivités locales, des chambres professionnelles et des organismes publics ainsi que l'offre d'un package constitué de terrains, de bâtiments et d'un ensemble de services d'accompagnement.

A partir des années 2000 et notamment avec le Plan Emergence en 2005, l'approche adoptée reposait sur le développement de nouveaux projets de parcs et zones industriels et la réalisation des zones d'activités économiques. En 2009, le PNEI (2009-2015) visait la réalisation de parcs industriels nouvelle génération (P2I) et le développement des Métiers Mondiaux du Maroc (MMM). En 2014, le PAI (2014-2020) a apporté une nouvelle vision axée sur la mise en place d'écosystèmes industriels et de parcs industriels locatifs.

L'évaluation de l'exécution de ces plans par la Cour s'est faite sur deux niveaux : l'appréciation de la réalisation des actions planifiées et le niveau d'atteinte des objectifs socio-économiques. Cette évaluation a concerné la période débutant des années 2000 et s'est intéressée notamment au PNEI et au PAI.

➢ Faible taux de réalisation des actions planifiées

Pour le PNEI, l'Etat s'est engagé à la mise en place d'un réseau de 16 P2I. Or, seules 9 P2I ont été réalisées sur les 16 prévues durant la période du PNEI. Les 7 P2I qui n'ont pas été réalisées sont : 1 P2I Offshoring, 4 P2I généralistes, 2 P2I quartier régional (regroupe des entreprises industrielles originaire d'un même pays étranger) ainsi que 2 agropoles.

Le pourcentage global aménagé jusqu'à 2017 en P2I (hors agropoles) est de 22% par rapport à la superficie prévue dans le PNEI. Ainsi, le taux d'aménagement moyen des P2I non Offshoring réalisées n'a pas atteint les 50% alors que pour les P2I Offshoring à l'exception de Casanearshore et Technopolis qui étaient déjà lancées avant le PNEI, les autres n'ont globalement pas dépassé le seuil de 20% d'aménagement.

Concernant le PAI, les EAI devant accueillir les écosystèmes sont censés être des parcs industriels locatifs mais aucun parc industriel locatif (PIL) n'est encore prêt dans ce cadre alors que toutes les actions et incitations apportées par le PAI s'achèvent en 2020 et que le processus d'aménagement et de développement de parcs s'étale sur plusieurs années.

➢ Ecarts par rapport aux objectifs socio-économiques

En termes de valeur, le PIB industriel a augmenté de 40 milliards de DH entre 2009 et 2015 alors que le PNEI ciblait une augmentation de 50 milliards de DH, d'où une réalisation atteinte de 80% de l'objectif. Néanmoins, la part du PIB industriel dans le PIB national, qui est de 16%, n'a pas changé pour la période 2009-2015.

Les investissements industriels ont augmenté de 32% entre 2009 et 2014 mais ont décru en 2015 de 43% par rapport à 2014. En termes de montants, le PNEI avait fixé un objectif, à fin 2015, de 50 milliards d'investissements de plus dans le secteur industriel alors que ce montant a diminué de 5,8 Milliards de DH par rapport à 2009. Cet objectif n'a donc pas été atteint.

Les investissements directs étrangers (IDE) en industrie ont été en augmentation continue entre 2009 et 2013 avant d'entamer un déclin en 2014 et ce, en termes de valeur et de pourcentage des IDE en général. L'examen de cette évolution comparativement avec celle de l'investissement industriel qui a été de 187% entre 2000 et 2014 révèle que les investissements industriels réalisés n'ont pas pu générer les emplois escomptés. En 2015, les IDE en industrie ne représentaient que 22% des IDE et 48% du total des investissements industriels.

Le nombre d'emplois industriels a connu une augmentation de 63.056 entre 2009 et 2015 alors que le Pacte Emergence ciblait une augmentation de 220.000 emplois, soit un taux de réalisation à hauteur de 29%.

Pour la période 2009-2015, les exportations industrielles, celles-ci ont augmenté de 62 milliards de DH alors qu'il était prévu une augmentation de 95 milliards. L'objectif est atteint à hauteur de 65%. Cette évolution peut être mise en corrélation avec la mise en place des P2I (dont la majorité a pour vocation le développement des MMM). En effet, le secteur automobile a connu la plus grande évolution avec une augmentation de 300% du chiffre d'affaires à l'export entre 2008 et 2016, suivi du secteur de l'aéronautique avec une augmentation de 173%. Quant aux recettes de l'Offshoring, elles ont augmenté continuellement avec une variation de 97% entre 2008 et 2015.

Concernant le nombre d'entreprises industrielles, il a très légèrement évolué passant de 7593 en 2000 et de 7643 en 2013. Quant au nombre d'entreprises exportatrices, celui-ci est passé de 1782 en 2000 à 1371 en 2014 soit une diminution de 23%. Cette diminution a été de 10% pour l'ensemble des entreprises et de 19% pour celles exportatrices durant la période 2009-2013 (derniers chiffres disponibles au niveau de la Direction des statistiques du MIICEN).

Il ressort de cette appréciation que plusieurs actions prévues dans le PNEI n'ont été que partiellement réalisées et les objectifs socio-économiques n'ont été que faiblement atteints. Ceci appelle à une analyse de tout le processus de mise en place des EAI pour déceler certaines lacunes ayant conduit à cette situation.

C. Analyse du processus de mise en place des EAI

Le processus de mise en place des EAI se compose de quatre grandes phases qui sont la planification, l'aménagement et développement, la gestion et commercialisation puis la réhabilitation et requalification. L'examen du processus relatif aux EAI a révélé les observations suivantes :

1. Planification

➢ Planification sans évaluation des plans précédents

Les plans consécutifs du MIICEN relatifs aux EAI ont été élaborés sans évaluation préalable de l'exécution des plans précédents. L'évaluation permet d'améliorer le processus de planification et de mise en œuvre des actions et d'éviter de répéter les mêmes erreurs ou omissions relevées lors de la mise en œuvre des plans précédents.

Il a été relevé, dans ce cadre, que le PAI a prévu la mobilisation de 1000 ha en PIL hors les EAI existants alors que 3.137 lots sont disponibles au niveau de divers EAI, que seul 21% des P2I ont été aménagés et que les taux de commercialisation et de valorisation dans plusieurs EAI sont faibles. La location a été identifiée comme une option alternative au mode classique de cession des terrains.

➢ Insuffisances dans les études relatives aux EAI

Le nombre d'études préalables à la mise en place d'EAI disponibles au MIICEN est très limité. Il s'agit des études relatives à 3 ZI, 2 PI, une étude de positionnement pour la région de Rabat ainsi qu'une étude relative aux P2I.

Des études sur les EAI ont été initiées par divers organismes publics, chaque étude étant abordée d'un angle intéressant le domaine de compétence de l'organisme concerné. Ces études restent cloisonnées au niveau de chaque entité initiatrice et sans exploitation efficace ni capitalisation par les autres acteurs. Cette situation est en contradiction avec les orientations de la charte nationale d'aménagement du territoire et de développement durable qui a recommandé « L'intégration spatiale des projets et la coordination des interventions au niveau d'une aire territoriale pour offrir suffisamment de conditions de cohérence et de fonctionnalité ».

L'étude de Mckinsey de 2008 relative au PNEI n'a pas intégré les industriels potentiels (entreprises et groupes industriels opérant dans les MMM) dans le processus de consultation préalable à la fixation du programme des P2I. Concernant le PAI, les industriels étaient plus impliqués en amont dans le volet des écosystèmes vu que la structuration du tissu industriel en écosystèmes a été faite en collaboration avec les fédérations relatives à chaque secteur et les actions retenues ont été traduites dans des contrats de performance retraçant les engagements réciproques de l'Etat et de ces fédérations.

Le secteur privé devrait être davantage associé dans la phase de planification et de conception des stratégies industrielles pour plus de garantie l'adhésion des parties prenantes concernées, mais également pour bénéficier en amont d'un retour d'expérience terrain essentielle pour valider l'applicabilité future des politiques.

➢ Manque d'intégration et de coordination entre les plans des diverses parties prenantes

Le projet d'EAI est un projet de territoire et devrait être l'aboutissement d'une démarche participative impliquant toutes les parties prenantes tout au long du processus. Or, il a été constaté que plusieurs parties prenantes ne sont pas impliquées dans la phase de planification mais plutôt dans la phase d'exécution et de suivi.

C'est le cas notamment de la coordination avec les organismes chargés de l'aménagement du territoire et du respect des documents de planification urbaine dont le SDAU qui est un document d'orientation du développement urbain qui définit les choix et les options d'aménagement pour un développement économique et social harmonieux et fixe la destination générale des sols (dont

les zones industrielles). Or, ce document n'a pas été pris en considération lors de la planification de certains EAI, ce qui a induit des divergences avec plans du MIICEN comme il a été relevé au niveau de la région de Casablanca.

En effet, le SDAU de Casablanca (2010-2030) prévoit le dédoublement de la surface dédiée aux activités industrielles et tertiaires pour atteindre 5000 hectares (soit 200 ha par an) alors que le PAI a prévu une réserve foncière pour les écosystèmes de 495 ha en PIL dans la région de Casablanca. Ce qui montre un important écart entre les prévisions du SDAU et celles des plans du MIICEN. En outre, le SDAU a recommandé d'organiser le développement économique le long de nouveaux axes (L'axe technopolitain : Anfa-Sidi Maarouf, le corridor industriel et logistique Mohammédia – Nouaceur, le centre tertiaire de Zenata; et les plateformes logistiques de fret) alors que les PIL en cours d'aménagement les plus proches de Nouaceur sont Settapark (à 80 km par autoroute) et l'Ecopark de Berrechid (à 40 km par autoroute).

Une autre divergence entre les plans du MIICEN et les documents d'urbanisme et notamment les plans d'aménagement, a été constaté au niveau de la région de Rabat. En effet, l'étude de positionnement stratégique de la région RSZZ a révélé que plus de 900 hectares sont planifiés par les plans d'aménagement homologués de 2015 et 2016 dans la région. Alors que pour le PAI, les besoins en foncier pour les écosystèmes de la région ont été estimés à 125 ha en PIL. Les superficies prévues en EAI sont très en deçà de celles prévues par les plans d'aménagement et les localisations ne sont généralement pas les mêmes.

De plus, Les attributions du MIICEN fixées par voie réglementaire lui donnent le rôle de développer et de coordonner les EAI au niveau national. Or, de nombreux EAI ont été créés sans son implication. C'est le cas de ZI aménagées par des opérateurs publics (Al Omrane, Communes, autres ministères), de Tétouan Park programmé par TMSA et d'EAI aménagés dans le cadre de plans d'aménagement sectoriels notamment les villes nouvelles : Tamesna et Tamanssourt.

Il a été constaté la dispersion des données et le manque de coordination et de communication non seulement entre les divers acteurs mais également au niveau du MIICEN. En effet, les documents de planification et les informations sur les EAI ont été puisés au niveau de diverses structures du MIICEN et des discordances ont été relevées au niveau de certaines données (Direction des espaces d'accueil, Observatoire de l'industrie, Site Web « zones industrielles.ma »).

2. Aménagement et développement

Concernant l'aménagement et le développement, il a été relevé :

➢ Programmation ambitieuse de plusieurs EAI

Il a été constaté que pour l'exécution de ses plans, le MIICEN procède au lancement simultané de plusieurs EAI : 4 PI et 3 P2I en 2009, 4 P2I en 2010. Ceci se répercute négativement sur l'efficacité des actions vu que le lancement de ces EAI nécessite la mobilisation du foncier, la disponibilité du financement, l'établissement des conventions et cahiers des charges, la validation des études de mise en place, du lotissement et de la grille de commercialisation ainsi que la constitution de comités de suivi au niveau central et local.

Concernant le PAI, il a été relevé un décalage entre la programmation des actions du PAI et la disponibilité des parcs industriels locatifs (PIL). En effet, les mesures prises, les aides prévues ainsi que les contrats et conventions signées concernent la période 2014-2020 alors qu'aucun PIL n'est encore disponible.

➢ Insuffisances lors du placement des EAI auprès des aménageurs

Le processus d'aménagement d'un EAI commence par son placement auprès d'un aménageur et la signature de conventions et de cahier des charges. Cette contractualisation n'a débuté que dans les années 2000. Les EAI réalisés avant cette année n'étaient basés ni sur des conventions ni sur des cahiers des charges.

Les documents contractuels ont évolué au fil des années. Ils se composaient de conventions et cahiers des charges pour les EAI lancés dans les années 2000 et dans le cadre du Plan Emergence puis ils ont été étoffés au niveau du PNEI pour comprendre un protocole d'accord, une convention d'application, un cahier des charges ainsi qu'une convention de financement.

Il est à préciser que le placement auprès d'un aménageur s'est toujours fait de gré à gré avec un opérateur même pour le cas des P2I qui sont des zones franches et ce, suite à l'amendement de la loi 19-94 relative aux zones franches d'exportation qui prévoyait le recours à un appel d'offres pour sélectionner l'aménageur. Il en a résulté que la majorité des placements ont été effectués auprès du même opérateur.

Il est à souligner que pour le cas des P2I qui sont destinées à accueillir des investisseurs étrangers, à promouvoir les MMM et à offrir une offre de valeur aux standards internationaux, l'opérateur devrait avoir des compétences intégrées d'aménagement, développement, gestion et promotion. Or, le Market Testing de l'étude de Mckinsey concernant le choix des opérateurs pour les P2I a conclu qu'il n'existe aucun opérateur possédant des compétences intégrées de développement, gestion et promotion pour des zones spécialisées et qu'il est nécessaire de créer des consortiums d'acteurs spécialisés afin de rassembler l'ensemble des compétences. Néanmoins, ces consortiums n'ont pas été créés.

De plus, le placement de plusieurs EAI auprès du même opérateur a au moins deux inconvénients : la répétition des mêmes problèmes au niveau des EAI gérées par le même opérateur ainsi que l'absence de concurrence entre les EAI pour attirer les investisseurs.

➢ Faiblesses du mode de gouvernance des EAI

Il est constaté l'absence d'un cadre juridique régissant les EAI, leur mode de gouvernance et les rôles des parties prenantes. Ceux-ci sont déterminés par les clauses contractuelles définies pour chaque EAI. Le projet de loi sur les EAI est en cours de préparation.

Le suivi de l'exécution des projets d'EAI et du respect des engagements contractuels a été prévu dans les conventions par le biais de deux comités de suivi central (CCS) et local (CLS).

Les rôles des CCS et les CLS, prévues dans les conventions relatives aux PI et aux P2I, sont quasiment les mêmes. De plus, la représentativité est quasiment la même entre les CCS et les CLS. Ainsi, les CCS et les CLS ont plusieurs rôles et membres en commun et les fréquences des réunions sont trimestrielles ou semestrielles.

Il a été noté aussi que le MIICEN siège dans les deux comités mais que le reporting régulier sur le suivi fait défaut. Par conséquent, plusieurs états et données relatifs à l'avancement des travaux ne sont pas disponibles au MIICEN, ce qui ne lui permet pas de disposer d'une situation actualisée de l'état d'avancement du projet.

L'examen de la composition des membres des comités de suivi a révélé que des acteurs locaux ne sont pas toujours représentés au niveau de ces comités. Il s'agit notamment de la commune et des agences urbaines dont les rôles sont importants au niveau local. C'est le cas par exemple de la KAC et de la technopole Oujda.

3. Gestion et commercialisation des EAI

La gestion et commercialisation concerne les aspects relatifs à la promotion, la commercialisation ainsi que les services offerts aux investisseurs.

➢ Lacunes dans la promotion des EAI

L'accès de l'investisseur à l'information sur les EAI est possible à travers les sites web relevant de divers acteurs. Néanmoins, ces sites présentent plusieurs insuffisances qui réduisent l'efficacité des actions de promotion, tel qu'il est illustré ci-dessous :

- Le site « zones industrielles.ma » relatif au foncier industriel est un site de géolocalisation des EAI pour identifier les lots disponibles. Mais les données sont limitées et ne concernent que les PI, les P2I, 3 ZI et 2 ZAE. Ainsi, la consultation de ce site par un investisseur en quête de foncier ne lui permet pas d'accéder à 60% des lots disponibles au niveau territoire national ;
- Les sites Web de Tanger Med zones, MEDZ et de MEDZSourcing présentent les procédures d'installation d'un nouvel investisseur, les services offerts (théoriquement prévus par les cahiers des charges mais pas les services réels). Les informations sur la procédure d'implantation nécessitent de servir un formulaire en ligne sans aucune indication d'un point de contact ni de délai de réponse. Les données demandées dans ces formulaires sont des données personnelles (Nom, numéro de téléphone, …) et les connexions à ces sites ne sont pas sécurisées. De plus, des efforts en matière de langues et de commercialisation méritent d'être fournis : le site Web de TFZ est disponible uniquement en français, celui de la TAC en anglais et celui de Tétouan shore est en français alors que les clients potentiels sont hispanophones ;
- L'AMDI, organe de promotion institutionnelle de l'investissement, ne présente dans son site Web qu'un faible pourcentage des zones d'investissement et les informations y afférentes sont de plus incomplètes, non à jour et parfois erronées ;
- Les sites de certains CRI sont très variables quant à la nature de l'information présentée, sa richesse ou son exactitude. Le CRI de Casablanca par exemple ne cite que 3 PI et 3 ZI comme parcs d'activités alors que la région dispose d'une vingtaine d'EAI. D'autres sites web de CRI apportent des informations plus structurées, plus détaillées et plus complètes (CRI Oujda, CRI Tanger à titre d'exemples).

Concernant le site web de l'organe de promotion de l'investissement (AMDI), une comparaison a été effectuée avec les sites web des agences de promotion tunisienne et turque. Ceci a révélé des insuffisances notamment au niveau des rubriques suivantes :

- Exploration du pays : les sites tunisien et turc offrent une carte interactive avec un moteur de recherche alors que celui marocain se limite à l'énumération de quelques EAI et leur localisation par rapport à des infrastructures de transport ;
- Secteurs porteurs : les sites tunisien et turc présentent les données clés par secteur avec la possibilité de télécharger des rapports sectoriels et de contacter des responsables alors que les informations sur le site marocain se limitent aux plans gouvernementaux par secteur ;
- Comparateur : les sites tunisien et turc disposent d'un comparateur avec d'autres pays relativement à des critères de concurrence en investissement alors que le site marocain n'offre pas ce service.

➢ Problèmes dans la coordination et la répartition des actions promotionnelles

Concernant les P2I, les clauses contractuelles relatives à la promotion sont explicites et chargent l'aménageur de la promotion et ce, en collaboration avec l'AMDI.

Néanmoins, l'examen d'un échantillon de comptes rendus de réunion des comités de suivi a permis de relever des problèmes dans la coordination des actions de promotion. Ceci se manifeste notamment par la non harmonisation des plans promotionnels, le manque de communication entre les divers acteurs ainsi que la non transmission des données.

Cette situation a pour conséquences la dispersion et le manque d'efficience dans les actions de promotion en faveur des EAI.

Il a été relevé que les rôles de promotion ne sont pas bien clarifiés et répartis entre l'aménageur, l'AMDI et les CRI pour une meilleure efficience et efficacité des actions notamment la présence dans les salons, le démarchage des investisseurs ainsi que la publicité. Il est à noter que l'étude

de McKinsey, qui avait souligné le manque d'opérateurs de promotion industrielle, avait recommandé une clarification des rôles de promotion en amont et en aval.

Si les cahiers des charges prévoient la coordination entre l'aménageur et l'AMDI, certains acteurs clés tels que les CRI ne sont pas suffisamment impliqués. D'autre part, le MIICEN est représenté par le DEA au niveau des comités de suivi sans faire intervenir la direction de l'industrie alors que c'est la structure du Ministère qui est en contact avec les industriels.

➢ Offre de services limitée à quelques services de base

L'offre de services dans les EAI est limitée et variable selon le type d'EAI. En effet :

- Les ZI n'offrent pas de services aux industriels même dans les ZI qui sont gérées par des associations d'industriels
- Concernant les PI, ils sont en général gérés par des sociétés et offrent des services de gardiennage, de restauration ou de formation (Selouane, Jorf Lasfar, Tetouan Park). Certains, comme le PI de Nouaceur, souffrent de manque de services de base. C'est l'offre de services des PI aménagés par la CFCIM qui se distingue par une offre étoffée de services : gestion des parcs, services business, organisation d'événements et de salons …
- Concernant les P2I, elles offrent une gamme plus large de services. Elles assurent essentiellement la gestion des services d'exploitation, la gestion des réseaux et quelques services de base. L'offre de services business est limitée à des centres d'affaires pour certaines P2I (KAC, NAC, TFZ). Toutefois, les autres services prévus dans les cahiers des charges (outsourcing des fonctions administratives et financières et le support à l'agencement des locaux) ne sont pas assurés. Quant à l'offre de services liés à l'industrie (laboratoire, métrologie) et l'offre logistique, celles-ci ne sont pas disponibles.

Les services *aftercare* qui sont offerts au niveau international sont de trois types : administratifs, opérationnels et stratégiques. Or, il a été relevé que les services *aftercare* de l'AMDI, qui n'ont commencé qu'en 2012, se limitent à des services réactifs à des problèmes et des réclamations relevés lors de visites sur place d'investisseurs installés et non pas à des services actifs et proactifs tels qu'ils sont offerts par d'autres agences de promotion.

➢ Manque de transparence sur les prix de commercialisation pour plusieurs EAI

Concernant les ZI, le MIICEN ne dispose pas de situations relatives aux prix de commercialisation des lots de terrains.

Pour les 12 PI, le MIICEN n'a produit que trois états de commercialisation : celui de Jorf Lasfar, d'Ouled Saleh et de Bouskoura mais sans indication des prix de vente.

Quant aux P2I, le MIICEN a produit la situation des lots commercialisés mais sans indication des prix. Il est à signaler, dans ce cadre, que la convention d'application et la convention de financement du Fonds Hassan II exigent que le gestionnaire respecte la grille des prix arrêtée avec le Ministère.

➢ Insuffisances liées à la valorisation des EAI

La moyenne des taux de valorisation des P2I est de 20% et celle des PI (hors PI de la CFCIM) est de 30% alors que les données sur les taux de valorisation des ZI sont rarement disponibles au niveau du MIICEN. Les EAI qui se distinguent par des taux de valorisation de plus de 80% sont les PI de la CFCIM et TFZ.

Les conventions entre le MIICEN et les aménageurs prévoient la production d'états trimestriels d'avancement de la commercialisation et de la valorisation. Néanmoins, ces états ne sont généralement pas produits, ce qui ne permet pas au MIICEN d'avoir une situation actualisée.

Les cahiers des charges relatifs aux ZI qui ont fait l'objet de conventions entre le MIICEN et l'aménageur prévoient la récupération des lots non valorisés après expiration des délais convenus.

Néanmoins, la procédure de récupération des lots non valorisés n'a concerné qu'un nombre réduit de ZI : ZI de Mohammadia et la ZI Gueznaya à Tanger.

4. Réhabilitation et requalification

La réhabilitation constitue un des axes prioritaires des actions du MIICEN en matière d'infrastructures d'accueil industrielles, et ce, en raison du nombre important de zones industrielles souffrant d'un problème de détérioration des équipements. Les programmes de réhabilitation ont déjà concerné 1875 ha de zones industrielles. A partir de 2010, le Ministère de l'Industrie lance annuellement un Appel à Manifestation d'Intérêt (AMI) pour sélectionner les projets de réhabilitation de zones existantes pouvant bénéficier de l'appui financier. Concernant les programmes de réhabilitation et leur mise en œuvre, il a été relevé :

➢ Non parachèvement de nombreux programmes

Il a été constaté que plusieurs programmes de réhabilitation n'ont pas été achevés. C'est le cas notamment de la ZI d'El Jadida où seul l'éclairage public a été réalisé la ZI et de la ZI Sidi Bernoussi où l'extension du réseau d'assainissement et la résorption des bidonvilles n'ont pas encore été effectués.

➢ Nécessité d'améliorer la réhabilitation des anciens EAI

La majorité des programmes de réhabilitation se rapportent uniquement à la mise à niveau de la voirie, du réseau électrique ou d'assainissement, de l'éclairage ou de la signalétique. Une seule ZI a bénéficié d'une mise à niveau énergétique alors qu'il existe un programme national d'efficacité énergétique au niveau du secteur industriel.

Les aspects relatifs au renforcement des capacités, à l'appui aux structures de gestion, à la promotion de ces zones devraient accompagner ces réhabilitations. D'autre part, les volets relatifs à la gestion environnementale et à l'efficacité énergétique devraient être également abordés pour assurer la durabilité de ces zones.

Sur la base de l'analyse précédente, la Cour recommande ce qui suit :

- ***Assurer un pilotage d'ensemble des espaces d'accueil industriels (EAI) par le département chargé de l'investissement et un suivi rapproché des EAI au niveau de chaque Région, par l'entité régionale chargée de l'investissement ;***
- ***Etablir un inventaire exhaustif et un suivi régulier des toutes les catégories d'EAI par le MIICEN ;***
- ***Utiliser les outils modernes facilitant la prise de décision tels que les tableaux de bord, les SIG et prévoir à l'interconnexion des systèmes d'information des parties prenantes ;***
- ***Veiller à la bonne intégration des EAI dans la politique d'aménagement du territoire et à ce que chaque Région soit dotée d'EAI adaptés à son potentiel et à sa vocation ;***
- ***Précéder le développement de nouveaux EAI par des études de positionnement et de faisabilité en associant le secteur privé ;***
- ***Aménager les EAI d'une manière modulable et progressive afin de disposer d'une offre flexible selon la taille des investissements ;***
- ***Accorder la vigilance nécessaire à l'accumulation de stocks de lots industriels non commercialisés ;***
- ***Revoir certains modèles actuels d'attribution de lots favorisant la spéculation et contribuant aux faibles taux de valorisation. L'octroi devrait se faire par une commission transparente sur la base d'un business plan et avec possibilité de récupérer les terrains non valorisés. Dans ce sens, le recours à une fiscalité dissuasive et à une réforme du cadre législatif relatif à l'immatriculation foncière sont fortement recommandés ;***

- ***Prévoir pour l'investissement industriel un mécanisme incitatif évolutif, qui tient compte des pays concurrents, et qui soit différencié selon le degré de maturité économique des régions ciblées ;***
- ***Clarifier les responsabilités et rôles de promotion des divers acteurs et veiller à la coordination des plans et actions de promotion ;***
- ***Faire preuve de la plus grande transparence et d'une communication adaptée, en plusieurs langues, à travers un site web offrant des informations exhaustives, fiables et actualisées ;***
- ***Améliorer la compétitivité des EAI à travers l'élargissement de l'offre de services ;***
- ***Accélérer le programme de réhabilitation des EAI existants en impliquant toutes les parties prenantes (bénéficiaires, communes, Région…) et étendre la mise à niveau aux aspects environnementaux, d'efficacité énergétique et de gestion.***

II. Réponse du Ministre de l'Industrie, de l'Investissement, du Commerce et de l'Economie numérique

(Texte réduit)

A. Etat des lieux des espaces d'acceuil industriels

Il est demandé d'intégrer également au niveau des définitions, celles des Parcs Industriels locatifs et des Zones Franches d'Exportation :

- Instituées par la loi 19-94, les zones franches d'exportation sont des espaces déterminés du territoire douanier où sont autorisées, en dispense de la réglementation douanière, du contrôle du commerce extérieur et des changes, toutes activités exportatrices industrielles et de service qui y sont liées. Chaque zone est créée et délimitée par un décret qui fixe la nature et les activités des entreprises pouvant s'y implanter. Le concessionnaire de la zone franche d'exportation assure l'aménagement et la gestion de la zone ainsi que la présentation des dossiers des investisseurs à l'approbation de la commission locale des Zones Franches d'Exportation. La société gérante se comporte à l'image d'un guichet unique vis-à-vis de l'investisseur.
- Les PIL sont des infrastructures d'accueil dédiées à la location, créés pour contrecarrer la spéculation sur les terrains et améliorer les taux de valorisation en mettant en place une structure de gestion « guichet unique » présentant une multitude de services.

➢ **Insuffisances en termes de nombre d'EAI, de répartition régionale et de connectivité**

Il est annoncé qu'au Maroc, le nombre total des EAI tous types confondus est de 109 EAI d'une superficie globale de 8659 ha, alors que la Tunisie dispose de 204 ZI d'une superficie totale de 5888ha.

Ces données montrent que la superficie dédiée aux ZI au Maroc est plus grande que celle en Tunisie. Pour la Turquie la superficie des EAI n'est pas citée, ce qui rend le nombre des EAI sans importance.

De façon générale, et afin que la comparaison du cas marocain avec d'autres pays soit pertinente, les indicateurs de comparaison doivent être étoffés en prenant en considération les budgets relatifs au développement des EAI pour chaque pays curant les 30 dernières années, le taux de valorisation selon la tranche d'âge des EAI, le CA, le nombre d'emploi créés par ha et la qualité des services rendus et l'attractivité des IDE.

Aussi, on remarque que certains EAI au Maroc ne sont pas pris en considération dans cette évaluation (locaux professionnels, grand complexe industriel.) alors que leurs équivalents sont cités pour la Tunisie par exemple (cyber parc, technopoles, etc.).

(…)

Les distances par rapport aux infrastructures de transport doivent être revues en regroupant les parcs selon les connectivités souhaitées au départ. En effet la proximité par rapport à ces infrastructures est définie selon la vocation de la zone en question.

Par exemple :

- Le parc de Jorf lasfar est dédié aux industries lourdes ce qui rend crucial sa localisation près d'un port.
- Midparc est dédié à l'industrie aéronautique ce qui impose sa localisation près d'un aéroport.

- **Prédominance des terrains domaniaux et aménagement de la majorité des EAI par des organismes publics**

Le statut juridique occupe une place importante dans le choix des localisations des EAI , pas uniquement pour des raisons de prix mais également en tenant en considération le critère de facilité de mobiliser les terrains en question.

- **Faible compétitivité des prix de commercialisation**

Le Gouvernement marocain a voulu promouvoir l'implication des acteurs privés dans la réalisation des ZI depuis les années 90 et ce dans le cadre de partenariat public-privé. Malheureusement, cette volonté a été confronté à l'absence d'acteurs privés intéressés vu l'importance des investissements et la lenteur du retour sur investissement. C'est ainsi que la CDG et TMSA ont été mobilisés pour réaliser ces projets.

A ce titre, il importe de signaler qu'une nouvelle approche sera adoptée dans le cadre du compact II du Millenium Challenge, afin de maximiser l'apport du Privé et de minimiser celui du Public.

- **Prépondérance du financement public**

Le Gouvernement marocain a voulu promouvoir l'implication des acteurs privés dans la réalisation des ZI depuis les années 90 et ce dans le cadre de partenariat public-privé. Malheureusement, cette volonté a été confronté à l'absence d'acteurs privés intéressés vu l'importance des investissements et la lenteur du retour sur investissement. C'est ainsi que la CDG et TMSA ont été mobilisés pour réaliser ces projets.

A ce titre, il importe de signaler qu'une nouvelle approche sera adoptée dans le cadre du compact II du Millenium Challenge, afin de maximiser l'apport du Privé et de minimiser celui du Public.

- **Faible compétitivité des prix de commercialisation**

Les prix pratiqués à TFZ des lots industriels se situent entre 600 et 850 dh/m². Les 2000 dh/m² correspondent aux prix des lots logistiques et commerciaux situés dans la zone libre dans la partie extension.

La comparaison des prix de location faite au niveau du rapport concerne uniquement deux zones franches de taille différente. En effet, Zarzis est zone portuaire sans fibre optique, sans STEP, seules 12 entreprises y sont installées majoritairement dans les services pétroliers alors que TFZ (classée 4ème au niveau mondial et 1ère en Afrique) a une autre vocation avec plus de 500 entreprises installées.

Ainsi, la comparaison devrait être étalée en intégrant, les services fournis et les couts de développement dont le foncier. Le cout de location dépend de la qualité des services, de la superficie des lots, de la proximité des clients (Europ, etc.

Aussi, la comparaison s'est limitée aux prix pratiqués à TFZ et ZARSIS. Les conclusions de cette comparaison ne peuvent alors être généralisées.

- **Problèmes au niveau des stations d'épuration et faible application du programme d'efficacité énergétique**

Pour la ZI sidi Bouathmane, les travaux d'installation de la STEP ont atteint un taux de réalisation de 35%. L'achèvement de ces travaux est prévu au mois de juin 2018.

Pour le PI Ain Johra, la STEP sera réalisée incessamment. La société de gestion dudit parc lancera la réalisation des études y afférentes.

Il y a lieu de signaler, qu'actuellement, seules 4 entreprises qui exercent leur activité au niveau du PI (projet en cours de commercialisation) et que la STEP nécessite un débit minimal des eaux usées pour pouvoir fonctionner.

(…)

- **Faible performance de plusieurs EAI**

De point de vue méthodologique, si nous voulons extraire le taux de valorisation le plus haut du calcul de la moyenne pour ne pas tirer l'appréciation générale vers le haut, il devient important d'enlever également, du calcul, le taux de valorisation le plus bas.

B. Appréciation de la mise en œuvre des plans de réalisation des EAI

- **Faible taux de réalisation des actions planifiées : Réalisation de 8 stations industrielles intégrées au lieu parmi les 16 planifiées**

Il importe de noter les éclaircissements suivants quant aux facteurs ayant entravé la réalisation de certaines P2I :

- P2I de Casablanca et Marrakech Shore : Difficulté de mobiliser le terrain en termes d'emplacement et de coût ;
- P2I de Fès : Les études réalisées par MEDZ (aménageur) ont révélé que la demande sur le foncier industriel dans la région de Fès est limitée et que les EAIs réalisés à proximité (KAC et Agropole de Meknès) présentent une concurrence immédiate ;
- P2I Dakhla : les études sur le projet ont révélé des contraintes majeures du site identifié qui sont liées au manque d'eau et à des impacts négatifs sur l'environnement ;
- P2I de Settat : Le groupement DITEMA n'a pas prouvé sa capacité financière à réaliser le projet et les risques de non achèvement des travaux et de non valorisation du projet étaient très importants.

Dans le cadre du PAI, 2 projets de PIL ont été lancés, dont le PIL de Settatparc (en cours de commercialisation) et le PIL Ecoparc (en cours d'aménagement).

- **Ecarts par rapport aux objectifs socio-économiques**

Le constat relatif à la stagnation de la part du PIB industriel dans le PIB national durant la période 2009-2015 (16%) ne peut pas être justifié par le manque d'impact du PNEI, vu que ce dernier a contribué à l'augmentation du PIB industriel de 40 Milliard de dirhams en valeur (c'est plutôt l'évolution de plusieurs secteurs en parallèle du secteur industriel qui a causé cette stagnation de la part du PIB, notamment le secteur de l'agriculture).

C. Analyse du processus de mise en place des EAI

1. Planification

- **Planification sans évaluation des plans précédents (mobilisation de 1000 ha en PIL en dessous des EAI existants**

Il importe de préciser que la convention relative à la mise en œuvre de la stratégie de développement des PIL (02/04/2014) prévoit la mobilisation de 1000 ha en foncier locatif à travers la mobilisation de terrains collectifs et domaniaux et l'acquisition auprès des aménageurs d'une partie ou de la totalité d'EAI déjà réalisés et présentant des difficultés de commercialisation pour être mis en location.

De surcroit, cette nouvelle approche adoptée dans le cadre du Plan d'accélération industrielle 2014-2020 et qui consiste à mettre en œuvre des projets de parcs industriels locatifs, vise principalement à répondre efficacement aux besoins du marché en fournissant le foncier industriel demandé par les organismes professionnels impliqués dans l'opération de création des écosystèmes industriels.

➢ Insuffisances dans les études relatives aux EAI

Le MIICEN a également réalisé les études suivantes :

- L'Etude du cadre juridique, du montage financier et des modalités d'aménagement de la zone industrielle Ouled Hadda ;
- L'Etude de faisabilité du parc industriel de Ain Cheggag, dans la Province de Sefrou, lancée en septembre 2014 ;
- Etude de positionnement et de programmation des Ecosystèmes OCP.
- L'étude menée actuellement par MCA Morocco et suivi par la DIICTRD pour l'opérationnalisation du partenariat public-privé pour le développement des projets pilotes suivants :
- La ZI d'Had Soualem.
- La ZI de Sahel lekhyayta.
- La ZI de Bouznika.

Aussi il est prévu de réaliser, incessamment, les études suivantes :

- Les Etudes de faisabilité à réaliser pour les projets retenus dans le cadre de l'AMI.

L'étude de besoin à mener pour la mise en œuvre de la nouvelle approche de développement et de revitalisation des parcs industriels, en partenariat avec MCA morocco.

Il importe de signaler que le MIICEN, exige au niveau des études de marché des enquêtes auprès des industriels pour sonder d'une manière ponctuelle leurs attentes par rapport au projet en question, dont notamment le prix, les services d'accompagnement, et la nature de l'offre.

C'est le cas par exemple de :

- L'Etude de faisabilité du parc industriel de Ain Cheggag, dans la Province de Sefrou, lancée en septembre 2014 ;
- L'Etude de positionnement et de programmation des Ecosystèmes OCP.

➢ Manque d'intégration et de coordination entre les plans des diverses parties prenantes

Il convient de préciser que le MIICEN tient compte de plusieurs critères pour la planification des EAI (disponibilité de foncier mobilisable, connectivité, raccordement aux réseaux d'eau et d'électricité) et que la vocation urbanistique est consultée à travers les notes de renseignement délivrées par les Agences urbaines.

De surcroit, le décalage entre les documents urbanistiques et les stratégies sectorielles se justifie parfois par le décalage entre la durée de ces documents (10 à 30 ans) et le rythme d'évolution des stratégies industrielles (5 ans) qui évolue en fonction de l'évolution des circonstances économiques et des besoins du marché.

A noter également, que la planification des EAI par les documents d'urbanisme omet parfois l'impact du statut juridique et de la connectivité des sites sur le coût de revient du foncier industriel ce qui impose le recours aux dérogations.

En ce qui concerne Casablanca, il convient de noter que le besoin ponctuel identifié en partenariat avec les organismes professionnels, pour les écosystèmes industriels au niveau de la région de Casablanca Settat est de 512 ha net.

Face à cette demande, le MIICEN a identifié dans la Région de Casablanca-Settat, une offre de 645 ha répartie comme suit :

- 77 ha net disponible,
- 261 ha : Extension contractualisée de ZIs existantes ou de projets en cours d'aménagement ;
- 307 ha de nouveaux projets en cours de concrétisation.

2. Aménagement et développement

➢ Insuffisances lors du placement des EAI auprès des aménageurs

Il importe de souligner le fait que les projets de développement d'EAI sont à faible rentabilité comparativement à d'autres secteurs et leur commercialisation dépend fortement des fluctuations du secteur. C'est ainsi que les AO lancés pour sélectionner des aménageurs pour certains projets ont été infructueux et que l'Etat place ces projets auprès d'aménageurs publics ou privés en mesure de supporter ces contraintes.

➢ Faiblesses du mode de gouvernance des EAI

Les membres des comités de suivi sont institués au niveau des conventions de partenariat de chaque projet, selon l'apport de chaque membre. L'ensemble des membres sont invités aux réunions de suivi des projets, toutefois, certains membres ne répondent pas à l'invitation, notamment, la Commune de Kenitra pour le projet de la P2I KAC, El Omrane Agadir (Ex Al Omrane Janoub) pour le projet de réhabilitation de la ZI Essalam à Dakhla.

3. Gestion et commercialisation des EAI

➢ Lacunes dans la promotion des EAI

Le site « zonesindustrielles.ma » est un site de géolocalisation des EAI disposant d'une offre de lots/bâtiments industriels commercialisables et qu'il affiche des informations en langues arabe, française et anglaise. Ce dernier sera élargi en seconde phase pour couvrir la majorité les EAI du Maroc qui présentent des disponibilités et dont les aménageurs développeurs veulent s'impliquer dans ce projet.

➢ Insuffisances liées à la valorisation des EAI

Le taux de valorisation présenté est sous-estimé pour deux raisons à savoir :

- Le calcul de la moyenne du taux de valorisation doit être calculée par rapport à la superficie en prenant en considération les valeurs minimum et maximum.
- Le calcul de ce taux doit se faire sur la base de la superficie commercialisée et non pas la superficie aménagée (la superficie restante, non valorisée, est déjà calculée au niveau de la superficie non commercialisée).

La procédure de récupération des lots non valorisés n'a pas seulement été appliquée au niveau de la ZI de Mohammedia et la ZI de Gueznaya, mais aussi, à titre d'exemple, pour les ZI de Mejjat et la ZI de Sidi Slimane Moul Kifane et la ZI de Taza.

4. Réhabilitation et requalification

➢ Non parachèvement de nombreux programmes

En ce qui concerne le projet de réhabilitation de la zone industrielle d'El Jadida, le MIICEN avec les partenaires du projet est en cours de signature d'un avenant à la convention de partenariat pour compléter les travaux qui restent.

Quant aux travaux de réhabilitation de la zone industrielle de Sidi Bernoussi, ces derniers sont achevés à 100%. Seul le projet de relogement des bidonvilles est en cours de réalisation dans un cadre de partenariat entre la préfecture de Sidi Bernoussi et certains propriétaires de terrains. A ce jour, 300 ménages ont été relogés.

Evaluation des services publics en ligne orientés usagers

La mise en œuvre des services publics en ligne orientés usagers vise le rapprochement de l'administration du citoyen Elle a constitué l'un des quatre axes prioritaires de la stratégie Maroc Numérique 2013 (MN2013), à côté de la transformation sociale, l'informatisation des PME et le développement de l'industrie TI. En outre, la demande des services en ligne au Maroc est appelée à être de plus en plus importante avec la forte évolution de l'accès des citoyens à Internet. Selon les statistiques de l'Agence Nationale de Réglementation des Télécommunications (ANRT), l'accès des ménages à Internet est passé de 25% à 68% entre 2010 et 2016.

La mission d'évaluation des services publics en ligne fait suite à l'évaluation par la Cour des comptes de la stratégie MN2013, dont le rapport a été publié en septembre 2014. Dans ce rapport, la Cour avait relevé parmi ses observations concernant la mise en œuvre des services en ligne, le faible avancement des projets e-gov et la non réalisation de certains projets structurants tels que l'identifiant unique du citoyen, l'identifiant unique des entreprises ou le projet Gateway[1].

L'objectif principal de la présente évaluation est l'appréciation de la mise en œuvre des services en ligne à travers l'examen de la disponibilité en ligne des principaux services. Pour ce faire, la mission d'évaluation a traité les aspects suivants :

- Positionnement international du Maroc en matière des services en ligne ;
- Cartographie des TIC réalisée par le ministère chargée de la modernisation de l'administration ;
- Disponibilité des principaux services en ligne au niveau national ;
- Ergonomie des portails institutionnels et des services en ligne ;
- Vulgarisation et communication autour des services en ligne ;
- Gouvernance des services en ligne ;
- Niveau d'ouverture des données publiques ;
- Suivi par l'administration de l'utilisation et de l'impact des services en ligne.

L'approche adoptée a consisté en une analyse documentaire, complétée par des entretiens et des séances de travail avec différentes parties prenantes. Un questionnaire a été communiqué à un échantillon d'administrations pour traiter des aspects relatifs à la gouvernance et à l'ergonomie des portails et des services.

L'évaluation de certains services en ligne s'est faite par consultation directe des sites web concernés ; il s'agit des sites du HCP, de la CNSS, de l'ANAPEC et des sites web de certaines universités.

Par ailleurs, l'évaluation de la disponibilité en ligne des principaux services s'est basée sur le benchmark de l'e-gov réalisé annuellement par la Commission européenne.

[1] Projet visant à permettre à l'usager (citoyen ou entreprise) de s'adresser uniquement à l'administration responsable du service demandé, charge à elle de demander aux autres administrations les informations nécessaires à l'accomplissement de ce service.

Pour l'évaluation de l'ouverture des données publiques (ou *Open Data*), il a été procédé à l'exploitation des données brutes et des rapports de *l'Open Data Barometer* publiés par la Fondation du *World Wide Web*.

I. Observations et recommandations de la Cour des comptes

L'évaluation par la Cour des comptes des services publics en ligne orientés usagers a permis de relever un nombre d'observations et d'émettre des recommandations à ce sujet. Elles se présentent comme suit.

A. Analyse des principaux services en ligne au Maroc

1. Positionnement international du Maroc en matière des services en ligne

En ce qui concerne le positionnement international du Maroc en matière des services en ligne, la Cour a noté ce qui suit.

- **Evolution positive des services en ligne mais handicapée par les facteurs du capital humain et de l'infrastructure IT**

Le Maroc a réalisé ces dernières années une évolution significative dans le classement des Nations-Unies sur les services en ligne. Il est en effet passé du 115ème au 36ème rang au niveau mondial entre 2008 et 2016, et a évolué, par conséquent, dans l'indice de l'e-gouvernement du 140ème rang au 85ème rang sur la même période.

Toutefois, un écart important s'est creusé entre le niveau des services en ligne d'une part, et les deux autres composantes de l'e-gouvernement d'autre part, à savoir le niveau d'éducation du capital humain (157ème rang) et le niveau de développement de l'infrastructure IT (101ème rang). Ceci constitue une entrave à une utilisation large des services en ligne développés par les secteurs publics.

D'autre part, l'évolution positive du Maroc sur l'indice des services en ligne précité ne reflète pas une avancée importante sur le terrain. En effet, des projets phares du programme e-gov, initié en 2011 dans le cadre de la stratégie MN 2013, ont très faiblement avancé comme par exemple les services liés à l'Etat Civil, la création en ligne de l'entreprise et l'immatriculation automobile en ligne.

- **Cartographie des TIC réalisée par le ministère chargé de la modernisation de l'administration**

En parallèle avec le lancement de la stratégie Maroc Numeric 2009-2013, le Ministère délégué auprès du Chef du Gouvernement chargé de la Réforme de l'Administration et de la Fonction Publique (MRAFP) réalisait annuellement, sur la période 2008-2014, une cartographie des TIC dans le secteur public. Un des objectifs de cet exercice était de disposer d'une base de données sur les services en ligne disponibles. Toutefois, cette cartographie s'est caractérisée par certaines faiblesses, notamment la prépondérance du suivi quantitatif des services et la difficulté d'exploiter efficacement les données brutes de la base de données précitée.

- **Prépondérance des services interactionnels**

Par ailleurs, cette cartographie, qui est en cours de refonte par le MRAFP, montre que le nombre de services en ligne a évolué de 224 en 2008 à 388 en 2014, soit une augmentation de 73%. Le MRAFP classe ces services selon leur niveau de dématérialisation en :

- Services informationnels : permettent d'obtenir de l'information à base d'une navigation statique non interactive ;
- Services interactionnels : permettent d'obtenir de l'information à base d'une requête dynamique ;

- Services semi-transactionnels : permettent d'initier une transaction avec une institution et la compléter manuellement, par poste,… (sans livraison électronique du service) ;
- Services transactionnels : permettent d'effectuer une transaction en ligne, de bout en bout, avec une institution (avec livraison électronique du service) ;
- Services intégrés : permettent d'effectuer une transaction en ligne, de bout en bout, avec plusieurs institutions (avec livraison électronique du service).

Il a été constaté que la hausse du nombre des services en ligne est essentiellement imputable aux services interactionnels et semi-transactionnels. En effet, le nombre des prestations avancées telles que les services transactionnels et les services intégrés n'a pratiquement pas progressé entre 2008 et 2014.

2. Disponibilité et maturité des principaux services en ligne au niveau national

Pour identifier les forces et les faiblesses de l'offre de services en ligne au Maroc par rapport aux bonnes pratiques internationales, la Cour s'est inspirée de la méthode du benchmark de l'e-gouvernement réalisé annuellement par la Commission européenne. La Cour a ainsi évalué le niveau de maturité d'un ensemble de services clés ainsi que la disponibilité en ligne des services d'une sélection d'événements de vie. Cette évaluation a permis de relever les faiblesses suivantes.

➢ Faible niveau de maturité de certains services clés

La comparaison avec les pays de l'UE, effectuée sur un panier de 15 services importants, montre que le Maroc réalise de bons niveaux de maturité[2] sur 8 services, parmi lesquels les services liés aux impôts (IR, IS et TVA) et droits de douane. En revanche, les 7 autres services restent loin de la moyenne européenne dans leurs niveaux de maturité, et sont ainsi, en écart significatif par rapport aux bonnes pratiques en la matière.

Répartition d'un ensemble de services de base selon leur niveau de maturité

B. Bon niveau de maturité	C. Niveau de maturité faible à moyen
• Impôts sur les sociétés • TVA • Déclaration en douanes • Impôts sur le revenu • Contributions sociales pour les employés • Recherche d'emploi • Inscription à un cycle de l'enseignement supérieur • Marchés publics	• Immatriculation d'une nouvelle société • Documents personnels (passeport, permis de conduire) • Transmission des données statistiques au HCP • Demande d'une autorisation liée à l'environnement • Déclarations à la police • Immatriculation des voitures • Prestations sociales

[2] Le niveau de maturité reflète la façon dont les entreprises et les citoyens peuvent interagir avec les autorités publiques. Le modèle utilisé pour évaluer la maturité des services en ligne est un modèle à cinq niveaux : Informationnel ; téléchargement de formulaires ; traitement des formulaires en ligne ; traitement intégral du cas en ligne ; délivrance automatique du service (sans que l'usager n'aie à réaliser aucune formalité).

Pour certains services de faible maturité, des objectifs ambitieux avaient pourtant été fixés dans le cadre de la stratégie MN 2013, mais les réalisations ont été loin de ce qui était prévu. C'est le cas de la création en ligne de l'entreprise, de l'immatriculation en ligne des véhicules et de la collecte en ligne des données statistiques des entreprises.

Ainsi, la création en ligne de l'entreprise, qui était prévue pour 2011, n'a pas encore vu le jour, alors qu'un objectif ambitieux de 40% comme taux d'utilisation de ce service était fixé pour l'année 2013.

De même, l'objectif fixé pour l'immatriculation en ligne des véhicules était de 70% comme taux d'utilisation en 2013. Toutefois, ce projet initié depuis 2007 n'est pas encore opérationnel.

En ce qui concerne la collecte en ligne des données statistiques des entreprises, l'objectif visé était de mettre en place, dès 2012, un portail de consultation des données statistiques et de réalisation d'enquêtes en ligne. Toutefois, ce mode de collecte des données n'est toujours pas à l'ordre du jour. De plus, il n'existe pas d'échange de données, que ce soit en ligne ou hors ligne, entre les différentes administrations concernées par les statistiques sur l'entreprise, notamment le Haut-commissariat au Plan, le Ministère de l'Industrie, de l'Investissement, du Commerce et de l'Economie Numérique et la Direction Générale des Impôts.

➢ Disponibilité en ligne insuffisante des services des évènements de vie

En s'inspirant du benchmark européen, la Cour a examiné la disponibilité en ligne des services d'une sélection de six événements de vie :

- La perte et la recherche d'un emploi ;
- L'entame d'une procédure courante de plainte ;
- La possession et la conduite d'une voiture ;
- La poursuite d'études dans un établissement d'enseignement supérieur ;
- La création d'une entreprise et la réalisation de ses premières opérations ;
- La réalisation des opérations régulières de l'entreprise.

Ces six événements sont considérés par ce benchmark comme couvrant des domaines parmi les plus courants de services publics pour le citoyen et l'entreprise. Ceci a permis de comparer les performances du Maroc avec les pays du benchmark[3] et mettre l'accent sur les écarts par rapport aux bonnes pratiques internationales.

Pour l'ensemble des six événements de vie examinés, la Cour a recensé 74 services (ou interactions entre l'usager et le fournisseur du service) dont 48 sont des « services de base » et 26 sont des « services complémentaires ».

Les services de base sont en général les étapes essentielles de l'évènement de vie sans lesquelles l'usager serait incapable de compléter sa démarche (ex. les services clés d'inscription, les services obligatoires selon la réglementation...). Quant aux services complémentaires, ils vont au-delà des exigences de base d'un évènement de vie, et sont généralement fournis pour faciliter le parcours de l'usager.

Parmi les 74 services précités, seuls 31 sont disponibles en ligne, soit un taux de disponibilité global de 42%. Ce taux est de 35% seulement pour les services de base (17 parmi 46) et de 54% pour les services complémentaires (14 parmi 26).

[3] Il s'agit de 33 pays européens.

En outre, la Cour a examiné le détail des services par événement de vie afin d'identifier les forces et les faiblesses de l'offre de services en ligne au Maroc en la comparant avec les bonnes pratiques en Europe. La Cour s'est focalisée en particulier sur la disponibilité en ligne des services de base dans chacun des 6 événements de vie et ses conclusions sont les suivantes :

a. Perte et recherche d'un emploi

En ce qui concerne cet événement de vie, la Cour a recensé 12 services applicables au contexte marocain (5 services de base et 7 services complémentaires). Parmi ces services, 6 ne sont pas disponibles en ligne, dont deux services de base, à savoir « l'inscription pour bénéficier de l'indemnité pour perte d'emploi » et « la demande d'informations sur la démarche pour contester le refus de bénéficier d'une prestation d'aide sociale ».

Parmi les services complémentaires répandus en Europe mais non disponibles en ligne au Maroc, il y a « la réception des alertes sur les offres d'emploi[4] » et « l'inscription à des ateliers en relation avec la carrière professionnelle ».

b. Entame d'une procédure de plainte courante

Cet événement de vie concerne le citoyen qui entame une procédure civile pour une réclamation concernant un montant inférieur ou égal à 20.000 DH. Le modèle de cet événement comprend 7 étapes qui sont toutes applicables au Maroc, traduites par 4 services de base et 3 services complémentaires.

La Cour a relevé qu'aucun des 4 services de base n'est disponible en ligne au Maroc. En revanche, deux services complémentaires sont disponibles en ligne, à savoir « l'obtention d'informations sur la législation », et le suivi des dossiers (accessible à travers le portail dédié aux services en ligne www.mahakim.ma).

En Europe, les pays les plus avancés dans leur offre de services en ligne donnent la possibilité aux citoyens de réaliser en ligne des opérations de base, à savoir :

- Entamer une procédure de plainte ;
- Soumettre des preuves/documents à l'appui de la plainte ;
- Récupérer le jugement ;
- Faire appel contre la décision du tribunal.

Le service de base le plus disponible en ligne dans les pays du benchmark est la récupération du jugement, disponible dans 57% de ces pays. L'entame d'une procédure de plainte en ligne, quant à elle, est disponible en ligne dans 31% des pays du benchmark.

Par ailleurs, il convient de signaler que le Ministère de la Justice et des Libertés est en préparation d'un projet ambitieux qui consiste à développer une plateforme électronique d'échange et de communication entre l'administration judiciaire et les avocats, notamment afin de permettre à ces derniers de rédiger des mémoires et des requêtes et les envoyer en ligne au tribunal.

c. Possession et conduite d'une voiture

Le modèle de cet événement de vie, tel qu'il a été élaboré dans le cadre du benchmark européen, comprend 12 services (dont 9 services de base) qui sont tous applicables au Maroc. La Cour a relevé pour ce cas que 5 services de base ne sont pas disponibles en ligne, à savoir :

- L'immatriculation automobile (voitures neuves ou d'occasion) ;
- L'immatriculation des voitures importées ;

[4] Service disponible seulement pour les emplois dans la fonction publique (www.emploi-public.ma). Le site de l'ANAPEC, établissement public qui a parmi ses missions la mise en relation de l'offre et de la demande d'emploi, n'offre pas ce service.

- L’obtention d’un permis de stationnement ;
- La demande de remplacement de la carte grise (en cas de perte) ;
- La déclaration du vol d’une voiture.

Parmi ces services, les plus importants sont ceux relatifs à l’immatriculation automobile. Comme cité précédemment, ces services sont en projet depuis 2007 mais n’ont pas encore vu le jour.

d. Poursuite des études dans un établissement d’enseignement supérieur

Les étudiants sont des grands utilisateurs d’Internet et leurs attentes en matière de services en ligne sont donc importantes. La Cour a recensé 9 services applicables au Maroc parmi 14 services que comprend le modèle de cet événement de vie tel qu’il a été élaboré dans le cadre du benchmark européen. Parmi les 9 services applicables au Maroc, il y a 3 services de base et 6 services complémentaires.

La préinscription est le seul service de base offert en ligne au Maroc. En effet, dans plusieurs universités la préinscription se fait en ligne. Ce service permet de réduire significativement la charge administrative des universités et d’améliorer la qualité de service aux étudiants.

Les deux autres services de base, qui sont des services à caractère financier, à savoir la demande d’une bourse d’étude et la demande de prestations sociales, ne sont pas disponibles en ligne. Le ministère en charge du secteur se contente de donner des informations sur les démarches à suivre pour en bénéficier.

En ce qui concerne les services complémentaires, la Cour a noté que 2 services sont disponibles en ligne dans la majorité des pays européens mais pas au Maroc. Il s’agit du service relatif à « l’octroi d’une page web permettant d’accéder à ses données personnelles et à l’information sur les cours et les notes d’examen » et du service relatif à « l’obtention d’informations sur la carrière professionnelle et les possibilités de stages ». Ces deux services sont, en effet, disponibles dans respectivement 98% et 89% des pays du benchmark européen.

e. Création d’une entreprise et réalisation de ses premières opérations

Dans le processus de création de l’entreprise au Maroc et la réalisation de ses premières opérations, la Cour a recensé 23 interactions entre l’entreprise et l’administration, dont 18 services de base et 5 services complémentaires. Parmi les services de base, seuls 5 services sont fournis en ligne.

Parmi les services de base non fournis en ligne, certains sont largement disponibles chez les pays européens comme en témoigne le pourcentage du nombre de pays qui en disposent parmi les pays du benchmark, notamment :

- L’enregistrement du domicile de l'entreprise (69%) ;
- L’immatriculation au registre de commerce local (70%) ;
- L’obtention d’un numéro d’identification fiscale (48%) ;
- L’affiliation de l’entreprise à la sécurité sociale (79%) ;
- L’immatriculation d’un employé à la sécurité sociale (73%).

En Europe, sur 33 interactions entre l’usager et les services publics, 27 peuvent être complétées en ligne (ou automatisées) dans au moins 50% des pays du benchmark.

L'automatisation[5] est également élevée en Europe : 22 interactions sont automatisées dans au moins un pays européen. L'interaction la plus automatisée est la publication de l'enregistrement de l'entreprise dans un journal officiel, qui est automatisée dans les deux tiers des pays du benchmark, suivie de l'obtention d'un identifiant fiscal, qui est automatisée dans près de 25% des pays du benchmark.

Au Maroc, si l'étape de la publication au bulletin officiel peut être réalisée en ligne elle n'est toujours pas automatisée. Quant à la formalité d'obtention d'un identifiant fiscal, elle n'est pas disponible en ligne.

f. Réalisation des opérations régulières de l'entreprise

Parmi 9 services de base, 3 services peuvent être réalisés en ligne au Maroc, à savoir, la déclaration de la TVA, de l'IS et des cotisations sociales. En revanche, 6 services de base ne sont pas disponibles en ligne, à savoir :

- La soumission des rapports financiers au registre de commerce ;
- La soumission des données de l'entreprise à l'organisme chargé des statistiques ;
- L'information de la CNSS de la maladie d'un employé ;
- La demande d'une compensation pour un employé malade ;
- La demande de restitution de la TVA ;
- La contestation d'une décision fiscale concernant la TVA.

Les deux premiers services sont en particulier largement disponibles en ligne dans les pays européens. En effet, plus de 75% des pays européens en disposent. Le Maroc est ainsi en écart significatif sur cet aspect par rapport aux bonnes pratiques internationales.

3. Ergonomie des portails institutionnels et des services en ligne

La Cour a examiné un nombre d'aspects liés à l'ergonomie des portails institutionnels et des services en ligne en se basant sur un échantillon de services en lignes composé de 35 services et 9 portails institutionnels. Cet examen a permis de relever ce qui suit.

➢ Des faiblesses en matière de disponibilité de certaines fonctionnalités

Cet examen a permis de déceler certaines faiblesses en matière de disponibilité de fonctionnalités de support dans les services en ligne pour faciliter l'interaction avec l'usager. Il s'agit notamment des forums spécifiques/médias sociaux, les foires aux questions, les démos (vidéos en ligne, guides téléchargeables) et des mécanismes de feedback (recueil de l'opinion de l'usager). Ces fonctionnalités sont en effet faiblement présentes dans l'échantillon de services en ligne étudiés, avec des taux respectifs de 6%, 15%, 23% et 29%.

En matière de transparence des services, la Cour a relevé en particulier le faible taux des services indiquant la durée prévisionnelle de la transaction en ligne (27%), et la durée maximale de traitement (en back office) de la démarche relative au service (13%).

S'agissant de la qualité des portails institutionnels, la Cour a relevé surtout le manque d'informations sur la dernière mise à jour des pages et la non publication des données publiques en formats facilement réutilisables.

Parmi les bonnes pratiques relevées, il a été noté l'existence de versions mobiles des portails et la proposition d'une assistance téléphonique aux usagers dans leurs démarches administratives. Toutefois, ces bonnes pratiques ne sont pas généralisées au Maroc.

[5] Un service automatisé est un service réalisé d'office par l'administration sans que l'usager n'ait à effectuer aucune formalité.

4. Communication autour des services en ligne

Le portail « service-public.ma » constitue, comme le définit le ministère chargé de la modernisation des secteurs publics, un point de référence pour accéder, via Internet, aux services de l'administration marocaine.

L'édition du contenu du portail est assurée par une commission interministérielle dont les travaux sont coordonnés par le ministère. Toutefois, la Cour a relevé que cette commission ne se réunit pas régulièrement, ce qui se répercute sur la qualité de l'information de ce site qui n'est pas régulièrement mise à jour.

Conformément à la feuille de route de ce projet qui fait partie du programme e-gov, le ministère a développé en 2011, un extranet du portail, afin de permettre aux différentes administrations de se connecter au back office du portail et l'enrichir régulièrement. Toutefois, en l'absence d'un cadre juridique qui impose aux administrations d'actualiser leurs données via ce système, le taux de mise à jour du contenu de ce dernier reste tributaire du bon vouloir des administrations.

Le portail « service-public.ma » reste loin des performances des portails équivalents, comme par exemple le portail français « service-public.fr », site officiel de l'administration et premier site public français, dont le nombre de visites mensuelles est de l'ordre de 20 millions de visites, alors que son équivalent marocain ne dépasse pas 500.000 visites par mois[6].

D. Gouvernance, contraintes et perspectives

1. Gouvernance des services en ligne

Le développement de l'administration électronique a constitué l'une des priorités gouvernementales depuis la fin des années 2000 dans le cadre de la modernisation de l'administration. Toutefois, ce chantier n'a été ni suffisamment organisé ni conduit à travers des plans d'action cohérents.

Ainsi, une stratégie fédérant l'ensemble des départements a fait défaut. Ceci a donné lieu à une administration à plusieurs vitesses. Le MRAFP, censé appuyer les administrations et encourager la coopération et l'échange des expériences réussies, est resté en marge des chantiers que certains départements ministériels ont entamés. Chaque département a ainsi avancé selon l'importance des moyens dont il dispose.

Le champ d'intervention du MRAFP a été également instable entre un contour englobant l'administration de l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics, et un autre limité à l'Etat au sens restreint.

En outre, le Premier Ministre a institué en 1999, par circulaire, une Commission chargée de la Simplification des Procédures Administratives (CSPA) présidée par le ministre en charge du secteur, ainsi que des commissions sectorielles au niveau de chaque ministère. Toutefois, l'action de ces commissions a été marquée par l'absence d'une définition claire des axes de simplification et des modalités d'intervention de ces commissions pour faire aboutir ce chantier.

Les efforts du MRAFP ont certes abouti à la simplification de 112 procédures (dont 57 relatives aux citoyens et 55 relatives aux entreprises) et la publication de 751 procédures sur le site www.service-public.ma. Toutefois, il est constaté que le MRAFP ne fait pas un suivi régulier de la mise en application par les organismes concernés des procédures dans leurs versions simplifiées, ce qui ne donne aucune assurance quant au respect de ces procédures.

En ce qui concerne la dématérialisation des démarches administratives, le MRAFP n'a pas procédé à une priorisation des services à dématérialiser, en se basant sur des critères bien définis tels que le degré d'importance de ces services pour l'usager ou l'impact éventuel de leur dématérialisation sur l'efficacité et l'efficience de l'administration.

---

[6] Source : www.similarweb.com; Chiffres du 2ème semestre de 2017.

➢ Absence de plan stratégique depuis 2013

Depuis l'arrivée de la stratégie MN2013 à son terme, le Maroc ne dispose pas d'une stratégie numérique officielle. Suite à une autorisation spéciale du Chef du gouvernement, le département chargé du numérique (MIICEN) a contracté en décembre 2014 un marché négocié pour l'élaboration d'un nouveau plan stratégique (Maroc Numeric 2020). L'étude a été receptionnée en juin 2015, mais à la date d'élaboration de ce rapport, le plan stratégique n'a pas encore été publié.

En outre, en matière de développement de l'administration électronique, le rôle du Ministère en charge de la modernisation de l'administration n'est pas suffisamment clarifié et prête à confusion avec celui du Ministère en charge de l'économie numérique. De ce fait, le développement de l'administration électronique demeure partagé entre les deux ministères.

➢ Des organes de gouvernance ne disposant pas de prérogatives suffisantes

L'analyse du dispositif de gouvernance en charge du développement de la société d'information et des services numériques en particulier révèle que le Maroc s'est limité à instituer des comités de coordination pour la gouvernance de ses stratégies numériques, notamment le Conseil National des Technologies de l'Information et de l'Economie Numérique (CNTI) et le Comité Interministériel e-Gouvernement (CIGOV).

Le fonctionnement du CIGOV a présenté des limites que la Cour a relevées dans sa mission d'évaluation de la stratégie MN 2013, en particulier son faible pouvoir de décision et d'arbitrage.

Par ailleurs, les dernières réunions des organes de gouvernance, à savoir le CNTI et le CIGOV[7] remontent respectivement aux années 2012 et 2013. En conséquence de l'absence de stratégie et d'organes de pilotage, chaque intervenant a œuvré séparement pour la developpement de ses services en ligne, en fonction de ses ressources humaines et financières, et de son expertise en la matière. Il en a resulté un éparpillement des efforts, une faible coordination et un chevauchement des actions.

➢ Retard de la réforme du cadre de gouvernance de l'économie numérique

Conscient du besoin d'un cadre de gouvernance renforcé, le CNTI a invité en 2012 le CIGOV à lancer une étude sur l'opportunité de création d'une agence nationale de l'e-Gouvernement. La concrétisation de cette idée n'a eu lieu qu'en 2017 avec l'adoption de la loi n°61-16 portant création de l'Agence de développement digital[8]. La première réunion du Conseil d'administration de cette agence s'est tenue en décembre 2017.

Ce retard pris au niveau de l'institution d'un cadre de gouvernance avec de réelles capacités de décision et d'arbitrage a impacté négativement la mise en œuvre et le développement global des services en ligne.

➢ Faible suivi de la qualité des services de l'administration

En matière de suivi et d'évaluation, l'administration marocaine n'a pas développé des outils ou des référentiels de mesure de la qualité de service aux usagers indépendamment du canal du service (présence physique, poste, téléphone, Web…). L'absence de la pratique de mesure de la qualité ainsi que la rareté des enquêtes de satisfaction des usagers dans leurs relations avec l'administration impactent négativement toute évaluation en matière de l'avancement des

---

[7] Le rôle du CNTI, institué auprès du Premier Ministre par décret n°2-08-444 du 21 mai 2009, est de coordonner et assurer le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des politiques nationales visant le développement des technologies de l'information et de l'économie numérique.

Le CIGOV a été institué par la résolution n° CNTI_09/1/01 suite à la première réunion du CNTI tenue en date du 22/07/2009. Il est chargé de formuler la vision du Maroc dans le domaine de l'E-Gouvernement, et d'élaborer un plan d'action national en la matière.

[8] Loi n°61-16 du 30 août 2017 portant création de l'Agence de développement du digital.

différents programmes entrepris, de leur impact ainsi qu'en matière d'identification des priorités et des attentes des usagers dans un objectif d'amélioration continue des services fournis.

2. Niveau d'ouverture des données publiques (Open Data)

Le secteur public dispose d'informations d'une grande valeur dont l'essentiel n'est pas utilisé ou l'est d'une façon limitée. La publication digitalisée, dans un format facilement exploitable (ex. Excel, CSV), de données publiques[9] non personnelles (géographiques, démographiques, statistiques, environnementales etc.), permet aux citoyens, aux chercheurs académiques, aux entreprises, notamment les PME du secteur digital et à l'administration elle-même de trouver de nouveaux moyens d'utiliser ces données et de créer de nouveaux produits et services innovants.

➢ Faible degré d'ouverture des données publiques

Pour qu'une initiative d'ouverture de données publiques réalise un impact significatif, il importe de mettre l'accent sur les données répondant à la demande des citoyens et celles susceptibles de favoriser la transparence, la reddition des comptes et l'utilisation innovante des données.

Pour évaluer le degré d'ouverture des données publiques au Maroc, la Cour s'est basée sur l'analyse de la composante de l'indicateur international *Open Data Barometer* qui se rapporte à l'implémentation de l'Open Data. Celui-ci mesure le degré d'ouverture des données à travers une palette 15 catégories de données choisies pour leur importance. Parmi celles-ci, une seule catégorie de données a obtenu une note supérieure à 15/100. Ceci est expliqué notamment par le fait que les données sont en majorité publiées dans des formats ne favorisant pas leur réutilisation. Ils sont en effet généralement :

- Publiés dans des formats non lisibles par la machine ;
- Publiés de manière ne permettant pas leur téléchargement en bloc ;
- Publiés de manière discontinue dans le temps ;
- Non publiés sous licence libre.

➢ Le Maroc en régression en matière d'Open Data

En 2011, le Maroc a été le premier pays africain à se doter d'une plateforme Open Data, soit deux années seulement après l'Espagne qui a été le premier pays européen à lancer un portail de données publiques ouvertes (en 2009). Un ensemble de données réutilisables, provenant de différents ministères et organismes publics sont ainsi publiées sur le portail (www.data.gov.ma) depuis mars 2011.

Toutefois, après des années de la mise en place de ce portail, le Maroc n'a pas suffisamment avancé dans le chantier de l'Open Data comme en témoigne l'évolution de son classement à l'international en matière d'ouverture des données. En effet, le Maroc a enregistré une régression significative sur l'indice *Open Data Barometer*, passant du 40ème rang en 2013 au 79ème rang en 2016. Sur la même période, l'Afrique du Sud, par exemple, a évolué du 50ème au 46ème rang.

➢ Absence de politique d'ouverture des données et retard de la réforme du cadre légal

Au Maroc, l'Open Data fait partie des projets du programme e-Gouvernement, avec le MIICEN comme entité chargée du projet[10]. Toutefois, il n'existe pas de document publié sur la politique ou stratégie dans ce domaine. De plus, aucun document ne spécifie les jeux de données à publier, les formats à utiliser ou les licences à appliquer.

---

[9] Les données publiques sont les données collectées par les organismes publics ; non-nominatives ; ne relevant pas de la vie privée et ne relevant pas de la sécurité.

[10] Conformément à une résolution du Comité Interministériel e-Gouvernement (n° CIGOV_2011/4/04), c'est la Direction de l'Economie Numérique qui est chargée de collecter, auprès des départements ministériels les données publics dont l'objectif est d'enrichir le portail www.data.gov.ma .

En outre, pour être effective, toute politique d'ouverture des données publiques doit être en harmonie avec le cadre légal existant, en particulier, la législation concernant le droit d'accès à l'information et celle concernant la protection des données personnelles.

Si sur ce dernier aspect, le Maroc a adopté la loi n°09-08 sur la protection des données personnelles, il a en revanche accusé un retard significatif sur le droit d'accès à l'information. En effet, le projet de loi n° 31-13 relatif au droit d'accès à l'information a été adopté en conseil de gouvernement en juillet 2014, mais à fin décembre 2017, la loi n'a pas encore vu le jour. Or, selon l'enquête 2016 des Nations Unies sur l'e-gouvernement, 105 pays parmi 193 pays membres, soit 54%, disposent déjà d'une législation sur le droit d'accès à l'information.

- **Absence d'initiatives d'ouverture de données au niveau des collectivités territoriales**

L'ouverture des données est un concept qui ne concerne pas seulement le gouvernement central mais également les collectivités territoriales, qui disposent de données à fort potentiel pour les usagers. Or au Maroc, il n'existe toujours pas d'initiatives d'ouvertures de données à ce niveau.

En France, par exemple, la grande majorité des grandes collectivités ont mis en œuvre un projet Open Data qui s'inscrit dans le temps. Au total, ces collectivités ont publié plus de 10.000 jeux de données, couvrant une bonne part des compétences des acteurs locaux : budget, délibérations, actes civils, analyses sociodémographiques, description des espaces publics et naturels, équipements, services urbains (transport...), ressources locales, etc.

3. Suivi par l'administration de l'utilisation et de l'impact des services en ligne

A ce niveau, la Cour a relevé ce qui suit :

- **Faiblesse dans le suivi des services en ligne et de leur impact**

Malgré la multiplicité des intervenants dans le développement et le déploiement des services en ligne au Maroc et dans le secteur des TIC en général (départements publics fournissant ces services, MRAFP, DEN, OMTIC et ANRT), les indicateurs nationaux mesurant l'utilisation, l'impact et le degré de satisfaction des usagers sont presque inexistants.

L'enquête sur l'accès et l'usage des TIC par les ménages et les individus, réalisée par l'ANRT depuis 2004, traite de quelques aspects relatifs à l'utilisation des services en ligne. Celle relative à l'année 2016 montre que le taux de pénétration d'Internet chez les ménages marocains est en croissance continue. Il est, en effet, passé de 20% en 2009 à 68,5% en 2016.

L'utilisation d'internet pour interagir avec l'administration est toutefois limitée. Pendant le dernier trimestre de 2016, par exemple, seulement 11,1% des internautes au Maroc ont utilisé Internet pour interagir avec les administrations publiques.

Sur la base évaluation, la Cour des comptes recommande aux pouvoirs publics ce qui suit :

- ***Adopter et diffuser officiellement une stratégie de développement du numérique et veiller à l'intégration des principaux projets de services en ligne des différents départements afin d'assurer une cohérence d'ensemble ;***
- ***Focaliser les efforts sur les services en ligne les plus demandés par l'usager, et adopter pour cela une approche par événements de vie, comme c'est le cas en Europe ;***
- ***Introduire, par une démarche volontariste, la réalisation automatisée par l'administration, des services aux usagers, sans demande préalable des personnes concernées ;***
- ***Inciter les collectivités territoriales, à travers des mécanismes d'appui financiers et techniques adéquats, à s'investir davantage dans le déploiement des services en ligne, en veillant à leur bonne intégration dans les stratégies numériques nationales ;***

- ***Adopter une politique et un cadre légal d'ouverture des données (Open Data) visant à instaurer ce concept comme un objectif durable et accorder la priorité à l'ouverture des données en relation avec les besoins réels des usagers ;***
- ***Améliorer la communication autour des services en ligne en particulier à travers le portail « service-public.ma » dont le contenu doit être exhaustif, fiable et régulièrement actualisé, et étudier la possibilité de transformer ce portail en un point d'entrée unique à l'ensemble des services en ligne ;***
- ***Améliorer la qualité du suivi de l'évolution des services en ligne en y intégrant notamment les aspects qualitatifs, et faire des évaluations régulières du degré d'utilisation de ces services et de leur impact sur l'usager et l'administration.***

II. Réponse du Ministre de l'industrie, de l'investissement, du commerce et de l'économie numérique

(Texte réduit)

- **Faible niveau de maturité de certains services clés (création en ligne de l'entreprise, qui était prévue pour 2011, n'a pas encore vu le jour**

Le projet de loi 88.17 relative à la création et à l'accompagnement d'entreprise par voie électronique a été déjà adopté par le gouvernement (Conseil du gouvernement du 15 février 2018). Il est actuellement en cours d'examen par le parlement.

- **Communication autour des services en ligne**

En plus du portail service-public.ma, il est à préciser que le MIICEN/DEN a déjà mis en place, depuis 2010, un portail dédié à la promotion et à la communication sur les projets/services en ligne (www.egov.ma).

En outre, le MIICEN/DEN a organisé et participé à plusieurs événements (médiatisés), au niveau national et international, relatifs à l'économie numérique, notamment à l'e-gov, lors desquels il a communiqué sur les services en ligne opérationnels.

- **Absence d'un plan stratégique depuis 2013**

L'étude sur la stratégie Maroc Digital a été réceptionnée en 2016. Cette étude a préconisé la création d'une Agence dédiée à l'exécution de la stratégie de l'Etat dans le digital, qui a vu le jour fin 2017.

(…)

- **Faible suivi de la qualité des services de l'administration**

Il est proposé d'ajouter la plateforme Fikra.ma qui a été mise en place par le MIICEN/DEN pour faire participer les usagers (citoyens, entreprises) dans la gestion des services publics en leur permettant de proposer leurs idées/commentaires/attentes et besoins en la matière.

Dans ce cadre, il est à rappeler que le rapport de 2016 du Département des Affaires Economiques et Sociales des Nations Unies « UNDESA » a classé le Maroc à la 17ème position dans le volet e-Participation et ce, grâce à cette plateforme.

- **Absence de politique d'ouverture des données et retard de la réforme du cadre légal**

Dans le Cadre de l'adhésion du Maroc à l'initiative de Partenariat pour un Gouvernement Ouvert OGP, la Direction de l'Economie Numérique a tenu plusieurs réunions avec l'ensemble des départements concernés pour la mise en œuvre du plan d'action du MAROC relatif à cette initiative, notamment l'engagement 2 du plan d'action relatif à « la mise à niveau de l'OPEN DATA ».

A cet effet, la DEN a toujours incité les départements, à travers ces réunions, au partage et la publication de leurs données sur le portail national www.data.gov.ma en insistant sur le format exploitable des données (fichiers CSV, Excel, Word …) et en rappelant la licence (ODBL) adoptée pour la plateforme susvisée.

(Jusqu'au fin décembre 2017, la loi n° 31-13 relatif au droit d'accès à l'information n'a pas encore vu le jour)

La loi 31-13 a été adoptée en février 2018.

- ***Recommandation 6 (Améliorer la communication autour des services en ligne en particulier à travers le portail « service-public.ma »)***

En plus du portail www.service-public.ma, il est vivement recommandé d'ajouter le portail www.egov.ma qui constitue déjà un canal de communication très important pour les services en ligne.

Logement social : dispositifs 140.000DH et 250.000DH

L'absence d'une offre quantitativement suffisante et élastique pour répondre aux demandes diversifiées en logement ont eu pour conséquence le déséquilibre du marché immobilier au Maroc. Cette situation a donné lieu au développement de l'habitat insalubre, accentuant le lourd déficit en logement que connait le secteur, auquel s'ajoutent les besoins additionnels, dont le rythme de production de logements n'arrivait pas à satisfaire.

L'acuité des contraintes d'une part, et l'ampleur des besoins en logements d'autre part, ont amené les pouvoirs publics à définir de nouvelles orientations, dont notamment le développement de dispositifs dédiés au logement social (140.000DH et 250.000DH). Ces dispositifs s'inscrivent dans le cadre de la stratégie du département chargé de l'habitat (DCH) qui vise la réduction du déficit à 400.000 logements d'ici 2020.

En fait, les interventions de l'Etat dans le secteur de l'habitat ne sont pas récentes. Depuis plus de vingt ans, des programmes et des dispositifs d'action ont apparu dans le champ des politiques gouvernementales dédiées au logement, accentuant ainsi son caractère social.

Tout d'abord de façon directe, au début des années quatre-vingt à travers la production par les établissements publics sous tutelle du département chargé de l'habitat des lots économiques sur le foncier public, pour la promotion de l'auto-construction. Ensuite de façon indirecte, avec la loi des finances de 1999-2000 qui a pour la première fois évoqué le concept de logement social, comme étant un logement subventionné[1].

Depuis lors, des dispositifs se sont succédés, et ont connu au fil des années des aménagements marquant l'inflexion de l'action publique en faveur de la promotion de l'offre de logement social. Ainsi, un dispositif de logement social pour la promotion d'un produit à140.000 DH TTC a été mis en place sur une période allant de 2008 à 2012. Par la suite, en 2010 un autre dispositif à 250.000DH HT a été instauré à l'horizon 2020, l'accent a été davantage mis sur l'augmentation de la production de logements sociaux selon des caractéristiques techniques spécifiques. Des ajustements et des aménagements ont été par la suite opérés dans différentes lois des finances en termes de spécifications techniques, de conditions d'exonérations fiscales, etc.

Pendant la dernière décennie, ces deux dispositifs demeurent le fer de lance de l'action publique en matière de promotion de logement en faveur des populations à revenu faible et irrégulier. Ils constituent l'un des instruments d'adaptation de l'offre aux besoins de cette catégorie. En effet, en adoptant des incitations fiscales en faveur des promoteurs parallèlement à d'autres mesures, les stratégies publiques visaient à stimuler la production pour disposer d'une offre massive de logement à coût économiquement accessible. Conjointement, d'autres mesures d'accompagnement ont porté sur la solvabilité des ménages destinataires, dont notamment l'instauration des fonds de garantie et l'exonération de la TVA en faveur des acquéreurs du produit à 250.000DH HT.

Dans ce cadre, la Cour des comptes a réalisé une mission de contrôle visant l'évaluation de la conception et la mise en place des deux dispositifs présentés ci-dessus.

[1] selon l'article 19 de la loi des finances 1999-2000 tel qu'il a été modifié et complété conformément aux dispositions de l'article 16 bis de la LF 2001 relatif à la construction de logements sociaux, ce logement social est définit par l'article 8, 13° de la loi n° 30-85 relative à la TVA, comme toute unité d'habitation dont la superficie couverte et la valeur immobilière totale n'excédant pas, respectivement, 100 m² et 200.000 DH

I. Observations et recommandations de la Cour des comptes

Les principales observations et recommandations de la Cour des comptes concernant la conception et la mise en place de ces dispositifs de logement social sont présentés comme suit :

A. Pertinence et cohérence des dispositifs des dispositifs de logement social

➢ Logement social : un produit qui n'est défini que par des dispositions fiscales

Depuis l'émergence du logement social, les politiques gouvernementales l'ont souvent conçu dans le cadre des dispositions fiscales comme étant un produit devant bénéficier des avantages fiscaux, et ce en fonction de sa valeur immobilière, de son prix de vente et/ou de ses surfaces.

Cette façon d'appréhender le logement social (LS) dans le cadre de lois des finances conjuguée à l'absence d'une réglementation précise et des dispositions juridiques adaptées devant permettre de définir de manière précise le logement social, est source d'ambiguïtés, mais aussi peut engendrer à long terme des problèmes d'offre en ce logement.

En fait, le caractère conjoncturel a toujours marqué l'état dans lequel ont souvent évolué les dispositifs dédiés au LS. En effet, depuis son lancement dans le cadre de l'article 19 de la loi des finances 1999-2000, plusieurs réajustements et changements se sont succédés, dans le cadre des différentes lois de finances. Des changements qui ont touché ses différents aspects (la nature des incitations fiscales, le nombre d'unités à produire ou les superficies, etc.). Ces changements perpétuels ont donné lieu au fil des années à des dispositifs instables et souvent incohérents.

En effet, l'article 19 de la loi de finances 1999/2000 qui a instauré le premier dispositif en matière de logement social a connu en 2008 un réaménagement dans le sens de la réduction des exonérations fiscales réorientant ainsi l'effort des pouvoirs publics vers le logement à 140.000 DH créé par la loi des finances 2008. Cette approche a rapidement montré ses limites puisque les années 2008 et 2009 ont connu le désengagement des promoteurs immobiliers de la production des logements sociaux à 200.000 DH et, de ce fait, peu de logements sociaux ont été produits durant ces deux années dans ce segment[2].

La réponse à l'insuffisance de l'offre constatée est venue à travers la mise en place du dispositif de logement à 250.000DH. En fait, ce dispositif a renoué avec la même logique de conception de l'article 19 sus indiqué, en réinstaurant le principe de l'exonération totale des principaux impôts au lieu de l'exonération partielle instituée en 2008.

Or, la mise en place du dispositif à 250.000DH a eu des répercussions sur celui de 140.000 DH, qui depuis son lancement en 2008, son rythme de réalisation a connu, une ascension notable avec plus de 53% des réalisations du dispositif dans les trois premières années, puis un essoufflement manifeste dans les différentes villes du Royaume, depuis 2010, l'année de lancement du dispositif à 250.000DH.

Prises comme le principal mode d'intervention sur l'offre des pouvoirs publics pour le développement du LS, les incitations fiscales sont ainsi devenues si intégrées au système de production de LS et aux attentes des promoteurs. Il en découle que la production de logement social dans ses différents segments est devenue alors tributaire des avantages fiscaux, ceci se manifeste par la réorientation des promoteurs, sous l'effet des incitations fiscales, vers la production des segments les plus rentables et avantageux en termes de fiscalité, dont spécialement celui de 250.000DH.

[2] Suite à la baisse des avantages fiscaux due en partie à la modification de l'article 19, la production de logement social à 200.000DH a connu une baisse de près de 30%, comparativement à l'année 2008.

➢ Absence d'études préalables à la mise en place des dispositifs

Lancés respectivement en 2008 et 2010, au profit des ménages ne pouvant pas se loger via le marché immobilier, la mise en place aussi bien du dispositif de logement à faible valeur immobilière (FVI) que pour celui à 250.000 DH n'a fait l'objet d'aucune étude préalable de conception, de définition des besoins et des déficits en logement, tant quantitatif que sa nature, et les spécifications de ce logement.

En fait, ces deux dispositifs ont été conçus pour répondre à un déficit en logements estimé par le DCH en 2008 à 900.000 unités, ce déficit a été déterminé de manière sommaire et abrégé. En effet, le modèle retenu pour son estimation reposait sur le croisement d'une part des données démographiques et urbanistiques notamment le recensement de la population et de l'habitat de 2004 en ce qui concerne la proportion des ménages occupant des habitations insalubres en milieu urbain, le taux d'accroissement de la population et d'autre part la production annuelle en logement qui a été estimée à 90.000 unités.

Ce n'est qu'en 2012 qu'une étude a été lancée (Enquête logement 2012) qui dans sa phase IV a porté sur la détermination du déficit en logements à l'échelle du territoire national et sur l'élaboration d'une méthodologie d'évaluation des besoins en logement.

Cette étude a permis de caractériser les aspects multiformes de ce déficit en introduisant en plus des logements sommaires, les habitations en dur qui menacent ruine dans les anciennes médinas, les logements insalubres situés dans les villes et les logements sur densifiés par le nombre de ménages. Elle a ainsi permis de quantifier le déficit **à 585 088 unités** et de le cerner selon ses différentes composantes[3] et sa répartition au niveau des différentes régions.

➢ Finalités mal définies et insuffisance de cohérence avec les autres programmes d'habitat

La pertinence de toute approche d'intervention pour répondre à la problématique de logement destiné aux personnes à revenu faible et irrégulier, et la réussite de la politique gouvernementale dans ce domaine dépendent des finalités sur lesquelles repose son action. Toutefois, et à défaut d'une précision par les autorités gouvernementales des finalités assignées aux dispositifs de LS, il est difficile de les situer dans la politique gouvernementale en matière d'habitat et de déterminer la vocation que les acteurs ont cherché à leur donner.

Comme déjà évoqué, l'absence d'études préalables à la conception des dispositifs de LS, a rendu délicat de retracer avec précision leur genèse et encore moins les finalités qui leur ont été assignées. S'agit-il des dispositifs de correction visant à absorber le déficit en logement déjà constaté (bidonvilles, habitat menaçant ruine, logement occupé en cohabitation) ou des dispositifs de prévention conçus pour faire face aux besoins futurs en logements.

Selon le département chargé de l'habitat, les raisons qui ont dicté le lancement de ces dispositifs sont le déficit accumulé et son importante évolution au fil des années. Vue sous cet angle, les dispositifs de LS placent l'absorption du déficit en logements au cœur de leur finalité ; Il s'agit plutôt de dispositifs de correction et moins de prévention. D'ailleurs, la circulaire[4] de commercialisation du produit à 140.000DH, précise que ce produit est destiné prioritairement aux ménages résidant dans les bidonvilles.

Certes, l'apport des dispositifs de LS est significatif, il a permis, au cours de ces dernières années, d'accélérer le rythme de production de logements et le développement en termes quantitatif du parc immobilier, par la production jusqu'à fin 2016 de 283.879 unités à 250.000DH, et 21.006 unités à 140.000DH. Cependant, cette importante production n'a profité que partiellement

---

[3] Le tableau en annexe n°1 : déficit en logement urbains au Maroc selon la région et la ville, donne le détail du déficit selon les composantes le constituant.

[4] Circulaire n° 10247 du ministre de l'Habitat de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire du 8 juin 2009.

aux ménages considérés dans la détermination du déficit, dont notamment les ménages habitant dans les bidonvilles et les habitats menaçant ruine.

En effet, les réalisations enregistrées par ces dispositifs en termes de contribution à la résorption des déficits ne semblent pas à la hauteur des efforts déployés. S'agissant du dispositif 140.000 DH, à fin décembre 2016, sur une production de 21.006 unités, seules 6.020 unités ont été affectées au programme VSB soit 27% et 1113 unités à l'habitat menaçant ruine soit 5%. Alors que la contribution de celui à 250.000 DH à ces programmes reste dérisoire, elle n'a guère dépassé un taux de 3.8% de la production totale avec 494 unités au profit du programme VSB (soit 0,8%) et 3.678 unités au profit du programme de l'HMR (soit 3%).

➢ Dispositifs qui peinent à coexister

L'analyse des différents dispositifs initiés par l'Etat en matière de logement social permet de soulever leurs ressemblances en termes de nature de produits, de modes d'intervention et de leurs caractéristiques techniques. Des dispositifs qui coexistent sans rapports logiques entre eux en termes de complémentarité ou d'homogénéité.

Sur le plan des exonérations des impôts et taxes, les deux produits adoptent le même mécanisme d'exonération des impôts et taxes au profit des promoteurs. La seule nouveauté pour le segment à 250.000 est l'instauration de l'exonération totale de la TVA au profit de l'acquéreur.

Sur la plan technique, les caractéristiques techniques et architecturales des deux produits 140.000 DH et 250.000 DH, définies dans des cahiers de charges, lesquelles dans leurs contenus ne présentent pas de grandes différences, voire des chevauchements en termes de superficie.

De ce fait, la richesse créée et la marge la brute[5] de l'opérateur hors le coût du foncier sur le segment à 140.000 DH, sont nettement inférieure à celle dégagée par le segment 250.000 DH. Le tableau suivant récapitule la répartition de la richesse créée et la marge brute de l'opérateur pour chaque produit :

Répartition de la richesse créée (hors coût du foncier)

	Logement à 250.000 DH (En DH)	Logement à 140.000 DH (En DH)
Richesse créée	157.620,00	63.467,00
Salaires	33.500,00	18.760,00
Impôts sur la production	1.270,00	847,00
Marge brute de l'opérateur	122.850,00	43.860,00

Source : Données issues de l'étude sur l'évaluation du programme de logements sociaux réalisée par le DCH

Cet état de fait explique le manque d'enthousiasme des promoteurs pour adhérer au dispositif à 140.000, malgré les avantages autres que fiscaux notamment fonciers consacrés dans le cadre des conventions de partenariat entre les sociétes Al Omrane (SAO) et les promoteurs privés et qui visaient à intéresser davantage le secteur privé pour ce produit (cession au coût de revient par les SAO des terrains à des promoteurs privés dans le cadre des conventions de partenariat).

Il en découle que, dans une logique purement économique, les promoteurs se sont orientés vers la production de logement à 250.000 DH qui connait un fort engouement, dont le nombre de conventionnement a totalisé à fin 2016 plus de 1.550.004 unités, et ce au détriment de celui à 140.000DH, dont les réalisations sont restées en deçà des objectifs escomptés.

Ce constat se confirme également par les intentions futures d'investissement des promoteurs pour la production des logements sociaux. En effet, « sur les 1.030 projets identifiés, 93.6% prévoient

[5] Il s'agit de la valeur ajoutée dégagée, diminuée des salaires et des impôts sur la production.

la réalisation uniquement du produit de 250.000 DH, 1.7% comptent mettre sur le marché un produit à faible valeur immobilière (140.000 DH), alors que le reste concerne d'autres types de produits ».

- **Déphasage entre les objectifs et la nature des besoins, et modulation inadaptée des incitations fiscales**

Lancés respectivement en 2008 et 2010, des objectifs de production ont été définis pour les dispositifs de LS à 140.000 DH et 250.000DH. Il s'agit respectivement de produire 130.000 logements sur la période 2008-2012 pour le premier et 300.000 logements à l'horizon 2020 pour le second. Ces objectifs semblent aujourd'hui consensuels et constituent la référence de la politique gouvernementale en matière de LS.

Toutefois, Il est délicat de retracer avec précision sur quelle base ces objectifs ont été fixés. Des objectifs qui ne concordent pas avec la nature et le volume des besoins identifiés, tels qu'ils ressortent des résultats de « l'enquête logement 2012 ». Cette enquête a montré que l'essentiel des besoins en logements se situe au niveau du segment à140.000 DH. Quel que soit le scénario retenu[6], la région ou la ville, c'est le besoin pour cette catégorie qui prédomine avec « 49% pour le scénario 3 à 64% pour le scénario 1 des besoins globaux au niveau national », alors que le produit à 250.000 ne représentait que 10 à 15% en fonction des scénarii précédents. Le tableau ci-après en donne une illustration :

Ventilation des besoins par composants d'habitat

Scénario selon les horizons temporels	Logement à 140.000 DH	Part	Logement à 250.000 DH	Part	Habitat économique	Part	Habitat moyen standing	Part	Habitat haut standing	Part	Besoins cumulés en logements
2020	866 000	64%	139 718	10%	154 061	11%	121 735	9%	70 072	5%	1 351 586
2025	1 146 233	54%	283 226	13%	313 765	15%	248 050	12%	144 362	7%	2 135 635
2030	1 415 930	49%	424 078	15%	472 118	16%	373 498	13%	219 770	8%	2 905 395

Source : données issues de l'enquête logement 2012

Si les dispositifs de logements sociaux ont été institués pour encourager la production de logements pour l'accès des ménages considérés dans le besoin en logements, les objectifs et les efforts de l'Etat dans ce domaine devaient être conçus en fonction de la nature et le volume de ce besoin. Il va de soi que selon la nature des besoins tels qu'il est illustré dans le tableau ci-dessus, l'essentiel des efforts d'encouragement de logement social devait être consacré au segment à 140.000 DH, là où le besoin est avéré.

Or, modulées de façon déséquilibrée entre les dispositifs et en déconnexion avec la réalité des besoins, en termes de nature de logements à encourager, les mesures d'incitations fiscales ont abouti à l'orientation des efforts de production de logements vers le segment à 250.000 DH, avec un conventionnement de plus de 1,5 million d'unités et une production de plus de 283.000 unités à fin 2016 contre respectivement 30.665 et 21.006 unités pour celui à 140.000DH.

En termes de dépenses fiscales de l'Etat, collectivités locales et établissements publics, à fin juin 2015, le volume global des dépenses afférentes au dispositif à 250.000 DH est estimé à près de 14,9 Milliards de dirhams, alors que celui consacré au dispositif à 140.000DH ne dépasse guère 574,80 millions de dirhams. Le tableau ci-après en donne une illustration :

[6] L'enquête a proposé trois scénarii selon des horizons variés (2020 ; 2025 et 2030) de résorption du stock insalubre, disparition de la cohabitation des ménages, remplacement des logements vétustes appelés à disparaitre et réponse aux besoins des nouveaux ménages.

Estimation des dépenses fiscales totales des dispositifs de logement social

	Logement à 250.000DH	Logement à 140.000DH
Estimation des dépenses fiscales (En Millions de DH)	14.900,00	574,80
Dont Etat	13.700,00	506,00
Dont Collectivités locales et établissements publics	1.200,00	68,80

Source : Données issues de l'étude sur l'évaluation du programme de logements sociaux réalisée par le DCH

En fait, la différence des avantages fiscaux, sous forme d'aides, d'exonérations totales ou partielles d'impôts de taxes et de droits, auxquels sont assujettis les promoteurs ou les acquéreurs des deux produits à 140.000DH et à 250.000DH, sont à l'origine de cette situation. Conçues, en vue de subventionner la production de logements sociaux à travers la prise en charge par l'Etat d'une partie du coût global, ces mesures marquent un déséquilibre des avantages accordés au profit du segment 250.000DH au détriment de celui de 140.000DH. Ainsi, pour chaque unité produite de 250.000DH et ayant reçu le certificat de conformité, la contribution publique est de près de 84.368,12DH, alors que cette contribution n'est que de 40.136,86DH pour le segment à 140.000DH.

Par ailleurs, et eu égard aux constatations précédemment explicitées, il apparait que les finalités affichées ne correspondent pas nécessairement à la vocation réelle des dispositifs mis en place pour le soutien à la production de logements sociaux. Ces dispositifs ne visent pas tant à accroître l'offre de logements là où les besoins sont réels qu'à soutenir le secteur du bâtiment dont l'activité est fortement consommatrice de main d'œuvre et de matériaux de construction.

Ceci est autant vrai, puisque à fin 2016, soit quatre ans avant le terme de l'horizon consacré à ce segment, les réalisations avoisinent 80% de l'objectif de 300.000 unités, et pourtant le DCH continue à conventionner avec les promoteurs immobiliers la réalisation de ce produit, dont le nombre d'unités conventionnées a atteint plus de 1.5 millions d'unités. Un rythme de conventionnement qui n'a pas de raison d'être maintenu puisque l'objectif est pratiquement atteint.

La contribution économique, en termes de création de la richesse et de l'emploi, du dispositif à 250.000DHest indéniable, avec un investissement annuel estimé à 18.988 MDH, une valeur ajoutée annuelle de 16.404MDH générée, dont 73% directement et une moyenne annuelle de 28.430 d'emplois permanents, dont 96% comme emplois directs[7]. Or, les performances du secteur de logements sociaux ne seraient appréhendées et limitées aux seuls indicateurs de volume en termes de production des unités, de création de la richesse et de l'emploi mais cet effort doit être canalisé pour répondre à la problématique de logements des couches cibles là où le besoin est à soutenir.

L'effort financier est certes considérable en termes de volume, mais il a principalement profité à la production de logements dans le segment à 250.000DH, au lieu du segment 140.000DH, alors que c'est ce dernier qui nécessite davantage l'appui des pouvoirs publics, vu la spécificité de sa population destinataire. Un appui qui porte à la fois sur l'encouragement d'une offre en logements abordable et sur le soutien de la solvabilité de destinataires.

[7] Données issues de l'étude d'évaluation des programmes de logements sociaux réalisée par le DCH en 2016.

Vu ce qui précède, la Cour des comptes recommande de :

- ***recadrer les objectifs des dispositifs du logement social en fonction des besoins identifiés émanant des études ;***
- ***moduler les dispositifs de logement social de telle sorte qu'ils puissent être adaptés à la nature et au volume des différents compartiments des besoins.***

➢ Absence de mécanismes de régulation de l'offre cause des déséquilibres dans la production de LS

Les dernières données disponibles sur le secteur immobilier en général en termes de déficits et de besoins en logements (enquête logement 2012), de demandes en logement (études sur la demande 2016) et les données issues du recensement national de la population et de l'habitat 2014 permettent de préciser et d'anticiper les situations urbanistiques, la taille et la nature des logements nécessaires pour répondre à la demande potentielle des ménages.

Cependant, ces données n'ont pas été exploitées et l'analyse des besoins locaux à travers le croisement des données des études et enquêtes précitées n'a pas été réalisée afin de caractériser la nature et l'emplacement desdits besoins, à même d'aboutir à un meilleur pilotage de la politique publique de logement social au niveau local et régional.

Appliqués à toutes les régions sans différenciation des besoins et des spécificités de chaque région, et en l'absence d'instruments de régulation, la mise en pratique des dispositifs de LS a conduit à des déséquilibres dans leur production.

Ainsi, dans certaines régions qui connaissent une forte pression immobilière, à titre d'illustration le Grand Casablanca, la production de LS à 250 000 DH a atteint 80.751 unités (ayant reçu le certificat de conformité), et ce en dépassant largement les besoins estimés à seulement 22.688 unités, donnant lieu à une surproduction estimée à plus de 250%. Le tableau suivant donne une comparaison entre les besoins et la production de logements au niveau de six régions retenues comme échantillon :

Comparaison entre les besoins et la production de logements des deux segments

	Besoins cumulés (1)[8]		Production (2)		Taux de couverture des besoins (2)/(1)	
	Produit 140.000DH	Produit 250.000DH	Produit 140.000DH	Produit 250.000DH	Produit 140.000DH	Produit 250.000DH
Marrakech Tensift Al Haouz	75.124	11.332	2.187	9.677	2,91%	85,40%
Sous Massa Drâa	67.385	14.990	4.726	13.649	7,01%	91,05%
Grand Casablanca	172 054	22.688	1.091	80.751	0,63%	355,92%
Rabat salé zemmour Zaêr	118.656	15.046	575	20.536	0,48%	136,49%
Fès Meknès	81.063	12.287	3.848	14.451	4,75%	117,61%
Oriental	44.087	8.159	1.894	11.118	4,30%	136,27%

[8] Scénario 1 : résorption du stock insalubre, disparition de la cohabitation des ménages, remplacement des logements vétustes appelés à disparaitre et répondre aux besoins des nouveaux ménages dans cinq ans à l'horizon 2010.

D'après le tableau ci-dessus, la surproduction en logement à 250.000DH a concerné pratiquement toutes les régions, avec des taux variant entre 17,61% au niveau de la région Fès-Meknès, et 255,9% au niveau de la région du grand Casablanca.

Cette surproduction, conjuguée à l'insuffisance des conditions de ciblage et d'attribution aux bénéficiaires est à l'origine des phénomènes de « glissement[9] » et de vacance de logements dans ce segment. Ces phénomènes sont réels selon les responsables du DCH, du Holding Al Omrane (HAO) et de tous les professionnels du secteur, pourtant faute de données fiables sur les catégories socio-professionnelles des bénéficiaires et sur les logements vacants, il est très difficile de les caractériser. Cette surproduction a entrainé une augmentation en termes de dépenses fiscales de 5,79 Milliards de dirhams comme illustré sur Le tableau suivant :

Estimation des dépenses fiscales engendrées par la surproduction de logements à 250.000DH

	Besoins cumulés (scénario1)	Production	Surproduction	Estimation des dépenses fiscales engendrées (en DH)
Grand Casablanca	22 688	80 751	58 063	4 898 665 964,54
Rabat salé zemmour Zaêr	15 046	20 536	5 490	463 180 961,12
Fès Meknès	12 287	14 451	2 164	182 572 604,71
Oriental	8 159	11 118	2 959	249 645 257,55
Total	58 180	126 856	68 676	5 794 064 787,92

Il s'agit bien évidement d'un effort financier considérable qu'il aurait été judicieux de le réorienter vers d'autres régions ou vers le segment à 140.000 DH, si des mécanismes de régulation de conventionnement inter dispositifs et inter-régions ont été instaurés, et ce dans l'optique de donner plus d'efficience à l'effort public de logement des couches sociales destinataires.

Malgré cela, le DCH continue de conclure des conventions avec des promoteurs pour la production d'unités à 250.000DH. Le nombre de logements conventionnés à fin 2016 est de plus 1.5 million unités, un engagement qui aura sûrement des répercutions sur la charge fiscale de l'Etat, et qui contraste largement avec le chiffre de 300.000 logements fixé comme objectif de la totalité de la période du dispositif.

En outre, sur le segment à 140.000 DH, et malgré les efforts consentis, des situations de déséquilibre semblent s'être durablement installées. En effet, ce segment souffre d'une forte insuffisance d'offre pouvant atténuer l'importance des besoins recensés à ce niveau. La production dans ce segment, de 21.006 unités, n'a pas pu répondre aux besoins identifiés dans les différentes régions. Dans les meilleures situations, cette production ne représente que 7,01% (Sous Massa Drâa) du besoin, tandis que dans certaines régions la production est de moins 1% de celui-ci.

La mise en place de mécanismes de régulation pour l'adaptation de l'offre dans ses différents composants (140.000DH et 250.000DH) à la localisation des besoins est d'autant plus importante que le produit à 250.000DH montre des signes de difficultés de commercialisation (seuls 42% des logements créés achevés ou en cours de construction ont été vendus à fin juin 2015) et que la faible production de logements à 140.000DH n'a pu résorber les besoins importants dans ce segment.

[9]Le glissement désigne le bénéfice d'une population autre que celle ciblée initialement par le dispositif de logement social mis en place.

Pour ce, la Cour recommande la mise en place de mécanismes de pilotage des dispositifs de logement social basé sur la reconstitution des informations sur le marché immobilier au niveau régional et local à travers, l'exploitation des informations des différentes études réalisées sur le secteur.

➢ Insuffisance des mesures de ciblage et d'attribution

L'Etat consacre des efforts financiers importants, sous forme d'aide directe aux acquéreurs (notamment pour le produit à 250.000DH) et avantages fiscaux aux promoteurs afin de subventionner le LS. Néanmoins, les mesures de ciblage et d'attribution manquent de verrouillage susceptible de faire bénéficier ces efforts financiers à la véritable cible pour laquelle le logement social est instauré.

L'analyse des conditions d'éligibilité dictées par les différents dispositifs de LS, prévues dans les lois de finances ayant instauré successivement les produits de 140.000 DH et 250.000 DH montre une insuffisance dans les dispositions qui conditionnent l'attribution de ces produits. En effet, si ces conditions sont définies pour le produit 140.000 DH, elles le sont moins en ce qui concerne le logement à 250.000 DH, spécifiant uniquement que l'acquéreur ne doit pas être propriétaire.

La loi de finances de 2008 a stipulé que le produit de logement à 140.000 est destiné à une population dont les conditions d'éligibilité ont été déterminées par un salaire mensuel ne dépassant pas une fois et demi le SMIG (relevé à deux fois le SMIG en 2010) et la non propriété d'un logement dans la commune considérée. Ces dispositions ont été clarifiées par la circulaire du ministre de l'Habitat de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire du 8 juin 2009 qui avait prévu la commercialisation de ce produit au profit de quatre catégories de bénéficiaires[10]:

- les habitants des bidonvilles objet de relogement, des quartiers menaçant ruines selon les listes de recensement prédéfinies par les autorités locales ;
- Les porteurs d'uniformes à basse échelle des collectivités locales, des administrations et des établissements publics ;
- les employés des entreprises publiques et privées, les petits artisans adhérents à la chambre professionnelle ou aux coopératives.
- les salariés et commerçants et artisans n'appartenant pas à la troisième catégorie.

Alors que, les destinataires du produit à 250.000DH n'ont été définis que par l'unique critère de ne pas être propriétaire. Ainsi, l'article 7 de la loi de finances de 2010 précise que « l'acquéreur est tenu de fournir au promoteur immobilier concerné une attestation délivrée par l'administration fiscale attestant qu'il n'est pas assujetti à l'impôt sur le revenu au titre des revenus fonciers, la taxe d'habitation et la taxe de services communaux assise sur les immeubles soumis à la taxe d'habitation ».

Destiné *a priori* aux ménages à revenus faibles et irréguliers, le bénéfice de ce logement et de l'aide fiscale de l'Etat n'est conditionné par d'autres critères d'attribution et de définition de la population cible ne soient établis, soit selon les tranches de revenu soit la catégorie socio-professionnelle à l'instar du dispositif de 140.000DH (revenu inférieur à deux fois le SMIG).

La Cour recommande de mettre en place des mécanismes rigoureux devant permettre un meilleur ciblage de la population bénéficiaire et la mise en place de conditions claires d'attribution.

---

[10] Les trois dernières catégories font obligatoirement l'objet d'une sélection de la part d'une commission constituée à cet effet.

➢ Franges de population exclues du champ du logement social

Les réalisations des dispositifs de LS n'ont pas permis d'absorber de manière significative le déficit et le besoin en logements sociaux. Ce besoin est étroitement lié à la capacité de financement de la population cible. Toutefois, la disparité des revenus de celle-ci implique l'exclusion –de fait- d'une frange de cette population, ne pouvant pas accéder au logement social par manque de financement approprié.

D'après le DCH, 40% des bénéficiaires du logement à 140.000DH se situent dans la tranche de revenus entre 3.800DH et 4.700DH. Or, l'analyse des caractéristiques socioéconomiques des demandeurs de biens immobiliers, au regard de leurs revenus, issues de l'enquête sur la demande réalisée par le DCH, a révélé que sur une demande globale de près de 1,5 million unités (tout produit confondu), la part de ceux dont les revenus sont inférieurs à 2.000 DH par mois est de 21% (18% en milieu urbain).

Sur le plan géographique, la part des demandeurs aux revenus inférieurs à 2.000 DH est relativement plus importante et constatée dans les régions de Béni Mellal Khénifra (32%), Drâa Tafilalt (29%), Souss Massa (28%), Fès Meknès (28%) et l'Oriental (26%).

Cette catégorie de la population dont le niveau de revenus limite sa capacité d'épargne et de financement via le crédit bancaire se trouve ainsi exclue de fait du champ d'acquisition de toute catégorie de logement social. Pour le produit à 140.000DH, les fonds propres et l'emprunt bancaire ont constitué, selon l'étude d'évaluation précitée, les principaux modes de financement des acquisitions de ce type de logement, avec respectivement plus de la moitié pour les fonds propres et 46% en moyenne pour les crédits bancaires.

Actuellement, l'accès au crédit bancaire pour les bénéficiaires du logement social est assuré exclusivement grâce aux fonds de garantie Fogarime et Fogaloge, réunis dans un seul fonds Damane Essakane. Les réticences des banques, les exigences hypothécaires et le niveau des taux d'intérêt réduisent la contribution de ces fonds dans l'accès aux crédits bancaires en général, et encore plus pour la population à revenus inférieurs à 2.000DH.

Outre les considérations liées à la qualité spatiale du produit à 140.000 DH et la complexité des procédures d'attribution, l'insolvabilité des ménages dont les revenus sont très faibles et irréguliers est l'une des principales raisons évoquées par les responsables des SAO entrainant des difficultés d'écoulement de ce produit.

D'importantes demandes de ladite tranche de population auprès des SAO restent insatisfaites en raison de son insolvabilité et des difficultés d'accéder au système bancaire qui ne prévoit pas, à l'instar des autres modèles dans certains pays, de circuits spécifiques pour le prêt logement social.

La Cour recommande d'intégrer les franges de population exclues de fait de l'accès au logement social dans des dispositifs spécifiques qui prévoient des financements adaptés en fonction de leur classification sociale (pauvres et vulnérables et modestes).

B. Efficacité et dysfonctionnements des dispositifs de LS

Concernant ce vôlet, il a été constaté ce qui suit :

➢ Objectifs non atteints et récession du conventionnement du Logement à FVI

En date du 29 Mars 2008, il a été procédé à la signature d'une convention, entre le HAO et l'Etat par laquelle les SAO se sont engagées à réaliser, en maitrise d'ouvrage ou en partenariat avec des opérateurs privés au cours de la période 2008-2012, un programme de construction de logements à FVI, dans le cadre du dispositif à 140.000DH, d'une consistance de 129.138 unités.

Selon les données communiquées par le DCH à fin 2016, Il a été conclu 71 conventions avec des opérateurs publics et privés, pour la réalisation de 29.596 unités à l'urbain et 5.140 unités au rural. Ainsi, 27conventions ont été conclues avec les SAO et ce pour la réalisation de 11.867 à l'urbain et 827 unités au rural, totalisant un nombre de logements de 12.694.

Prévu pour une période allant 2008 à 2012, et après un rythme de conventionnement soutenu pendant les années 2009 et 2010, ce rythme a enregistré une chute en 2011 suivie d'une légère reprise en 2012 et 2013, mais s'est complètement affaibli en 2015. En effet, le nombre de conventions est passé de 28 conventions en 2009 pour près de 12.000 unités à seulement une convention en 2015 ayant pour objet 56 unités.

Au-delà de la non-concordance des périodes du dispositif et celle du conventionnement, les réalisations affichées n'ont constitué que près de 17% de l'objectif retracé de production de 130.000 unités.

A l'origine de la récession de conventionnement et par conséquent la régression de la production de ce logement, sont évoqués les facteurs de la rareté du foncier (à 88%) et son prix élevé (83%). Ceci étant, il y a lieu de préciser que la majorité des réalisations de ce produit ont bénéficié du foncier public mobilisé (FPM) cédé à travers des partenariats aux promoteurs et ce dans des conditions avantageuses et à un prix préférentiel, par rapport au prix du marché[11].

➢ Limites de commercialisation du logement à FVI

Contrairement aux dispositions de la loi des finances de 2008 n'ayant prévu comme conditions d'attribution du produit de logement à 140.000DH que la limite d'un revenu inférieur à une fois et demi le SMIG (devenu deux fois le SMIG), la circulaire relative à sa commercialisation[12] a cependant, restreint le champ des bénéficiaires de ce produit, en spécifiant les catégories éligibles sur la base d'autres critères, comme évoqué ci-haut.

Ce type de logement est produit en grande partie par les SAO. Ces dernières connaissent des difficultés de commercialisation qui se sont traduites par d'importants stocks non vendus, et ce pour différentes raisons. Les cas des sociétés ci-après, illustrent cette situation :

- la SAO de Fès Meknès dispose d'un stock de 623 logements à FVI, dont 262 logements situés au nouveau pôle urbain de Rass el Ma- Fès ;
- la SAO de Rabat Salé a enregistré à fin 2016, un stock de 741 unités ;
- La SAO de l'Oriental disposait d'un stock qui s'élevait à fin 2015 à 360 unités.

La commercialisation de ce produit se heurte essentiellement, lorsqu'il ne s'agit pas d'un retard d'affectation préalable aux catégories prédéfinies par la circulaire y afférente, à l'insolvabilité des populations destinataires, à défaut de mesures d'accomplissement d'un lieu d'habitat commode et intéressant (éloignement, défaut d'équipement publics, etc.), à l'inadaptation du produit aux besoins et parfois au défaut de la demande de ce produit.

Eu égard aux besoins importants, issus des différentes enquêtes et études, qui restent non encore satisfaits, la faible production et sa faible attractivité à la fois pour les promoteurs et les bénéficiaires, la Cour des comptes recommande de recadrer ce dispositif, dans sa conception, ses objectifs et ses conditions de commercialisation.

➢ Produit à 250.000DH : un conventionnement au-delà des objectifs

L'objectif assigné par le DCH au dispositif du logement à 250.000DH est de construire un nombre de 300.000 logements à l'horizon 2020. A cet effet, il a été conclu jusqu'à fin 2016, 999 conventions avec le secteur public et privé.

Le nombre des unités conventionnées a atteint à fin 2016, 1.546.929 unités, soit plus de cinq fois de l'objectif attendu de 300.000 à l'horizon de 2020. 283.880 unités, soit 97%, de cet objectif, ont reçu le certificat de conformité. A ce chiffre s'ajoutent 176.000 unités démarrées en cours de

[11] Cf,

[12] Circulaire n° 10247 du ministère de l'habitat, de l'urbanisme et développement spatial, en date du 08 Juin 2009.

construction, donnant lieu à 459.880 unités mises sur le marché ou en cours de construction dépassant ainsi largement l'objectif à quatre ans de la fin de période consacrée à ce dispositif.

Cette situation suscite un intérêt particulier à s'interroger d'une part sur l'utilité d'avoir arrêté en amont l'objectif de la production dudit dispositif à 300.000 unités. Cette surproduction mettra, inéluctablement, en porte-à-faux l'équilibre du scénario de base (modulation des exonérations fiscales pour l'objectif de 300.000 unités) et engendra des impacts à court et à moyens terme sur les principaux agrégats (économique, social et urbanistique) de ce scénario qu'il faut analyser les effets de cette surproduction additionnelle par rapport au scénario de référence.

Eu égard aux besoins en logements dans ce segment, issus des études et enquêtes, et de la surproduction enregistrée, la Cour recommande de revoir ce dispositif en vue de recadrer sa conception et ses objectifs, pour remplir les finalités pour lesquelles il a été instauré.

➢ Difficulté d'intégration urbaine des opérations de logement social

En termes de situation des projets des logements sociaux de 250.000 DH sur le plan national, 83% sont localisés en périphérie de communes[13]. Ce taux varie d'une région à une autre, il est de 71% à Casablanca Settat et 31% à Beni Mellal-Khénifra.

Ce constat est dû, selon les responsables du DCH, à une planification urbaine dans le cadre des documents d'urbanisme qui prévoient des zonages pouvant accueillir ce type de logement à la périphérie des villes ou à des contraintes urbanistiques n'offrant la possibilité de réalisation de ce type de logements qu'à la périphérie, parfois en dérogation, là où l'opportunité foncière permet l'équilibre financier des opérations.

En effet, les opérations de logement social constituent une part importante du paysage urbain des villes. Cependant, ces opérations autorisées souvent en dérogations (40% entre 2010 et juin 2015), se développent en grande partie sur des terrains non couverts par des documents d'urbanisme homologués.

Cet état de fait, interpelle sur la gestion dans le cadre de la procédure dérogatoire, d'une composante aussi importante des villes, en marge des prévisions claires des documents d'urbanisme, sachant que seul 62% des projets au niveau national sont réalisés sur des terrains couverts par des documents d'urbanisme. Les conséquences liées à ces autorisations en dérogation se font ressentir à plusieurs égards, dont souvent :

- une discontinuité spatiale et manque d'harmonisation dans le processus d'urbanisation des villes soit le paysage urbanistique qui pâti de l'étalement des projets au niveau de la périphérie des villes,
- des concentrations de population et de groupement de projets, souvent non desservis par les équipements, de moyens de transport et souvent éloignés éloignées des bassins d'emplois,
- un développement des projets de logement social en « tache d'huile » sans aucune vision d'ensemble ni maitrise de son évolution.

L'absence d'une vision commune de tous les intervenants dans le processus de planification et de gestion urbaine seraient une manifestation de la défaillance dans l'harmonisation des espaces urbains permettant une meilleure intégration des opérations de logements social, et par conséquent de la mise en œuvre des documents d'urbanisme et de la planification des infrastructures au service de la problématique du logement social particulièrement.

[13] Selon les données de l'Etude sur l'évaluation du programme de logements sociaux à 250.000 DH et du programme de logements à faible valeur immobilière de 140.000DH, réalisée par le DCH.

La Cour recommande de mener une réflexion pour prévoir un document de planification urbain pouvant constituer un cadre de référence pour toute opération de logement social à l'échelle des agglomérations.

- **Villes nouvelles et pôles urbains : nouvelles opportunités pour promouvoir de logement social**

Le décongestionnement des grandes agglomérations, le développement d'un nouveau mode d'urbanisation maîtrisé et surtout la volonté d'assurer l'accès au logement aux différentes catégories de la population, dont notamment celle à revenu faible et irrégulier, constituent les principaux arguments qui plaident en faveur de la création des villes nouvelles et des nouveaux pôles urbains.

Cependant, ces nouvelles créations urbaines n'ont pas été entourées par des conditions juridiques, économiques, et de gouvernance permettant leur essor. En effet, faute d'harmonisation et de coordination des actions des différents partenaires et d'un cadre juridique approprié, les villes nouvelles et nouveaux pôles urbains se heurtent à des problèmes d'insuffisances des infrastructures de base, de connexion aux réseaux routiers à même de compromettre leur valorisation future.

Le choix de la situation géographique de ces nouvelles créations urbaines devrait constituer un facteur déterminant de leur vocation et de leur développement futur. En revanche, cette logique est moins visible dans les villes nouvelles et les nouveaux pôles urbains. En effet, les situations géographiques des villes nouvelles et pôles urbains visités (Tamesna, Tamensourt et Ras El Ma) n'ont pas été dictées par leur vocation économique et leur proximité aux bassins d'emplois, en corrélation avec les stratégies sectorielles, mais plutôt pour les opportunités foncières qu'ils présentaient[14] pour répondre aux besoins des demandes croissantes en logements, et à permettre la production de logement avec un coût modéré économiquement et l'accès pour les ménages à revenu faible et irrégulier.

En déconnexion avec les pôles d'activités économiques, ces nouvelles localités n'ont d'autre que la vocation d'habiter. Le schéma général actuel laisse apparaitre des créations urbaines dédiées exclusivement, sinon en grande partie aux logements sociaux et aux lots de recasement qui se réduisent souvent à des cités dortoirs.

La Cour des comptes recommande d'impliquer d'avantage les départements concernés par les équipements de base, en vue d'accompagner obligatoirement les villes nouvelles et les nouveaux pôles urbains depuis leur démarrage, à même de garantir aux habitants de ces villes principalement de logement social une cadre de vie décent.

- **Logement social : une conception se référant à des cahiers de charges à portée standard et statique**

Dans le but de définir les caractéristiques, les prescriptions et les performances auxquelles doit répondre le logement social, des cahiers des charges définissant les prescriptions minimales urbanistiques, architecturales et techniques ont été mis en place et que les promoteurs immobiliers s'engagent à respecter pour tirer parti de l'exonération fiscale prévue à cet effet.

Cependant, une lecture de ces derniers permet de constater le caractère sommaire des prescriptions minimales et le manque de spécification et de précision des caractéristiques techniques des prestations du logement social, laissant une grande marge de manœuvre aux promoteurs immobiliers qui, même s'ils se conforment aux exigences desdits cahiers de charges, ils peuvent diverger des règles, et des bonnes normes de la qualité. A ce titre, des remarques ont été soulevées :

[14]Il s'agit des terrains domaniaux cédés par l'Etat dans le cadre de la mobilisation du foncier public au profit de l'habitat.

- **Non prise en compte des dispositions urbanistiques supplémentaires**

Le cahier des charges des prescriptions minimales rappelle que les autorisations délivrées pour la réalisation des projets de logement social, doivent se conformer aux exigences des documents d'urbanisme et des règlements et circulaires en vigueur. Etant donné que le représentant du DCH n'est pas un membre de droit dans les commissions d'autorisation des projets de logement social, certaines dispositions urbanistiques supplémentaires ne sont pas automatiquement prises en compte lors de l'instruction des dossiers d'autorisation. Il s'agit des dispositions suivantes :

Dispositions urbanistiques supplémentaires prévues par le cahier de charges du logement à 250.000DH

Densité urbanistique	230 logements par 10.000 m²
Place de parking	une place pour cinq logements
Bureau de syndic	un bureau par groupement d'habitation en lieu et en place des conciergeries
Espaces verts	un arbre (hauteur minimale de 3m) à planter pour chaque logement réalisé

- **Prescriptions architecturales insuffisantes et souvent inappliquées**

Les superficies du logement social et des pièces le composant sont définies dans les cahiers des prescriptions techniques et architecturales pour chacun des produits à 140.000DH et à 250.000DH.

Le cahier des charges reprend les dispositions du Code général des impôts (Article 93-I) qui stipule que la superficie couverte du logement social est comprise entre 50 m² et 80 m², cette superficie comprend outre la superficie des locaux d'habitation, une fraction des parties communes comptée au minimum à 10%. La superficie couverte minimale de l'appartement est alors inférieure à 50 m². La prise en compte de la superficie couverte avec des corrections donne lieu à confusion, le tableau suivant précise les surfaces minimales des pièces relatives au logement à 250.000DH :

Surface minimale des pièces du logement à 250.000DH

Pièce	Superficie Minimale (m²)
Salon	12
Chambre 1	9
Chambre 2	7
Cuisine	5
Salle d'eau	2
Surface Habitable	35

En ce qui concerne le logement à 140 000 DH, la superficie, étant considérée la moyenne des logements produits s'établit à 52, sachant qu'il y a également pour ce produit à hauteur de 20% des logements à moins de 50m².

En matière d'accessibilité, une rampe est prévue pour les personnes à mobilité réduite au moins dans un immeuble sur dix. Quoique cette disposition reste insuffisante, elle n'est pas respectée tout le temps, ce qui prive une catégorie de personnes à besoins spécifiques du droit d'accès au logement social.

- **Prescriptions techniques imprécises**

En matière de quelques corps de métiers, les cahiers des charges des prescriptions minimales ne spécifient les référentiels normatifs sur lesquels le promoteur s'engage afin de produire un logement social de qualité. Ils renvoient sommairement aux normes en vigueur en ce qui concerne les secondes œuvres sans pour autant préciser celles à respecter, leurs caractéristiques, leur provenance et les qualités définies pour chaque matériau (étanchéité, menuiserie, peinture, plomberie, lustrerie, revêtement, etc.).

Dans l'ensemble, cette base normative est censée comprendre tous les volets techniques non seulement ceux développés dans les cahiers de charges : les gros œuvres, l'étanchéité, le revêtement, la menuiserie, la quincaillerie et ferronnerie, l'électricité-lustrerie, plomberie sanitaire, et la peinture vitrerie, mais encore, l'acoustique, la sécurité incendie, la thermique du bâtiment, etc.

- **Absence de classification des entreprises opérant dans le secteur et recours accru à la soustraitance**

Le promoteur immobilier fait souvent recours à des professionnels de travaux pour la construction du logement social, aucune clause des cahiers des charges des prescriptions minimales urbanistiques, architecturales et technique ne prévoit une classification minimale des entreprises de travaux en fonction de l'envergure du projet de logement pour garantir une qualité minimale, ajouter à cela le recours à la sous-traitance en cascade, qui réduit les marges de bénéfice et par suite impacte la qualité du produit social.

La Cour recommande de revoir les cahiers des charges des prescriptions minimales urbanistiques, architecturales et techniques relatives au logement social, et ce notamment par :

- ***l'adoption d'une approche basée sur la surface habitable qui présente plus de visibilité pour les parties prenantes du logement social ;***
- ***la spécification des référentiels normatifs à appliquer pour tous les corps de métiers, sur lesquels le promoteur s'engage afin de produire un logement social de qualité et mettre en place un processus de contrôle de la qualité des logements sociaux tenant compte des particularités du secteur ;***
- ***le verrouillage de la classification des entreprises agissant dans le secteur du logement social soit dans le cadre d'un contrat avec le promoteur, ou dans le cadre de la sous-traitance est nécessaire pour relever le défi de la qualité.***

C. Efficience des dispositifs de LS

Oncernant ce volet, la Cour des comptes a enregistré ce qui suit :

- **Importante mobilisation du foncier public au profit de l'habitat profitant peu au logement social**

Depuis 2003, l'Etat a entrepris des efforts importants par la mobilisation du foncier public au profit du secteur de l'habitat. En effet, selon les données de la DDE, il a été procédé, à la mobilisation d'un foncier public d'une superficie de 150.790.024,5 m², soit plus de 15.000 Ha.

Ce foncier a été cédé soit dans le cadre de conventionnement, notamment, avec le HAO ou dans le cadre déconcentré via des cessions de gré à gré au profit des opérateurs immobiliers, à des prix préférentiels en vue de réaliser des logements sociaux. Néanmoins, la DDE, ne dispose pas de données concernant l'affectation effective de ce foncier ainsi que le respect par ces opérateurs de leur engagement quant à son usage.

Ainsi, le total du foncier conventionné avec le HAO et les autres opérateurs publics s'élève à 7.664Ha, faisant l'objet de deux conventions (la première en 2003 et la seconde en 2009) entre l'Etat d'autres opérateurs publics.

A travers les données recueillies auprès du HAO, il s'avère que ce dernier a procédé, jusqu'au 30 septembre 2015, à l'exploitation de 4.706Ha. Sur cette superficie, il a achevé la construction en tant que maitre d'ouvrage et via la conclusion de 404 partenariats, pour un foncier de 823Ha, un nombre de 101 517 unités de logement social.

Lesdits partenaires ayant bénéficié à la fois de prix préférentiels ainsi que de conditions favorables de péréquation ont convenu la construction de 184.061 logements dont 69.954 sont à 250.000 DH et 31.542 sont des logements à FVI. Ceci étant analysé, il révèle que 45% des logements à construire sur le foncier public mobilisé cédé aux partenaires, sont des logements autres que sociaux.

En tant que maitre d'ouvrage, le HAO aurait réalisé sur 3.883 Ha du foncier public mobilisé, 33.469 unités dont 21.288 à FVI et 12.181 logements à 250.000DH. Ainsi, compte tenu des superficies exploitées du foncier public mobilisé (4.706 Ha) et le nombre des logements sociaux produits (101.517 unités), pour chaque vingtaine de logements produits, l'Etat a mobilisé, avec des prix préférentiels parfois symboliques, un hectare du foncier. Le tableau suivant en donne une indication :

	Foncier public exploité (en Ha)	Unités produites	Unités produites à l'hectare
HAO	3.883	33.469	9
Promoteurs immobiliers dans le cadre de "PPP"	823	68.048	83
Total	4.706	101.517	22

Les données de ce tableau montrent que le nombre des unités produites dans chaque hectare oscille entre 9 et 83. La question se pose sur la nature des unités réalisées par HAO étant donné la faiblesse des unités produites dont le nombre est de 9 par hectare.

➢ Difficultés liées à l'exploitation du foncier mobilisé

Comme déjà évoqué, le foncier public mobilisé dans le cadre de conventionnement n'a été exploité qu'à hauteur de 59%. Ainsi, 3.547Ha demeurent non exploités du fait qu'ils recèlent, différentes situations dans la majorité des cas problématiques, et dont l'apurement risquerait de durer dans le temps tout en exigeant l'implication de plusieurs intervenants. Ce FPM non exploité se répartit comme suit :

- 634 Ha en cours d'études ;
- 1.898 Ha en cours d'ouverture à l'urbanisation, soit près de 22%, dont 923 Ha se situent à la ville nouvelle de Lakhyayta et le reliquat dans les nouveaux pôles d'urbanisation cas d'Isly, Boussekoura, etc ;
- 715 Ha non ouverts à l'urbanisation par un document d'urbanisme qui se situent également dans les nouveaux pôles d'urbanisation cas de Bouknadel, Dar Bouazza, etc ;
- 56 Ha occupés illégalement par des tiers ;
- et 244 Ha abandonnés par le HAO pour cause de contraintes physique liées à son exploitation. Il s'agit notamment de179 Ha issus de la convention de 2003 abandonnés en raison de la cession de 84 Ha à Idmaj Sakane et la CGI se situant à Dar Bouazza, à Ain Harrouda ainsi que pour le fait que ce foncier est inexploitable en raison de sa proximité d'aéroport à Casablanca 85 Ha.

Eu égard à ce qui précède, ce foncier public non encore exploitée se situe en majorité dans des villes nouvelles et des nouveaux pôles urbains. Sachant que, comme déjà évoqué, ces villes et

pôles peinent à constituer de véritables agglomérations urbaines qui réunissent toutes les conditions d'un cadre de vie intéressant.

Ainsi, et étant donné que le FPM se situe dans sa majorité dans les nouveaux pôles urbain et compte tenu du quasi- épuisement du foncier public au sein des villes, selon l'affirmation de la DDE, il apparait que la composante foncière a atteint ses limites comme moyen d'incitation à l'investissement dans le logement social. Elle ne peut dorénavant constituer une variable sur laquelle peuvent reposer les stratégies futures de promotion du logement social.

➢ Dysfonctionnement des « Partenariats Public-Privé (PPP)[15] »

Ce mode de « PPP » consiste d'une part, à la cession par la SAO au promoteur d'un ou plusieurs lots équipés en infrastructures primaires hors site, assorti de conditions avantageuses[16], d'une hypothèque de premier rang lui permet d'accéder facilement au marché financier et prêt bancaire, et d'autre part la conclusion d'une convention qui définit les engagements réciproques des deux parties dont notamment la consistance du programme en logements à réaliser.

Ce mode de conventionnement a été adopté dans le cadre de la valorisation des villes nouvelles[17] et des nouvelles zones urbaines pour accélérer le rythme de production des logements. La gestion des conventions conclues comme mode de réalisation de logements sociaux suscite plusieurs observations.

Sur le plan règlementaire, les conventions de PPP ne font référence à aucun cadre normatif et légal, seules deux circulaires en la matière ont été adoptées pour les encadrer. Il s'agit en l'occurrence de la circulaire n°2748/DP/PPP en date du 21 novembre 2008 et la circulaire n°378/PIDS/DP/PPP en date du 12 mars 2012. L'absence de ce cadre est à l'origine de plusieurs défaillances soulevées dans les différents rapports de la Cour des comptes relatifs au contrôle de la gestion des SAO. Il s'agit à titre d'indication de :

- La cession des terrains aux promoteurs selon le mode de gré à gré sans pour autant procéder à l'appel à la concurrence par appel à manifestation d'intérêt (AMI) dans la plupart des opérations de cession de terrains aux promoteurs.
- Les conventions de partenariat sont passées avec des prix préférentiels et des facilités de paiement, en contrepartie, les promoteurs privés s'engagent à réaliser la consistance des opérations conventionnées dans les délais impartis. Néanmoins, des déficiences liées au transfert des propriétés avant le paiement par les promoteurs de la totalité des prix de cession et la souscription des hypothèques sur ces terrains. Cette situation met en porte-à-faux les SAO en cas de défaillance des promoteurs

En outre, au lieu d'être fondées sur une vision qui concilie à la fois la logique économique et sociale, (procurer un avantage foncier aux promoteurs en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de l'Etat en matière de production de logements sociaux et des équipements publics), les conventions de PPP se réduisent à des délégations d'objectifs de construction de logement sociaux, qui se focalisent principalement sur la générosité foncière offerte sur des terrains cédés à des prix préférentiels.

---

[15] Il ne s'agit pas de PPP tel que défini par la loi 86-12 mais plutôt d'une appellation générique utilisée par le HAO pour désigner les conventions conclues avec des promoteurs immobiliers pour la réalisation des opérations dont fait partie le logement social.

[16] Selon les données du HAO, le prix moyen de cession est de 639DH/m².

[17] L'exemple de la ville nouvelle de Tamesna est édifiant, le mode opératoire relatif à la valorisation de cette ville, reposait essentiellement sur le partenariat public Privé à hauteur de 80%

A ce sujet, il a été relevé par la Cour des comptes[18] que les terrains cédés aux promoteurs dans le cadre conventionnel sont utilisés à des fins autres que la réalisation des engagements pris, en l'occurrence la réalisation de logements sociaux et des équipements publics.

En effet, des conventions de partenariat prévoient la réservation de 20% de la consistance du programme conventionné à la réalisation de logement sociaux à 140.000 destinés au relogement des bidonvillois. La Cour avait souligné à l'occasion de ses missions de contrôle de gestion des SAO l'irrespect par les promoteurs de leurs engagements quant à la réalisation des logements sociaux et des équipements publics conventionnés conjugué au manque de cadrage des conventions de partenariat des conditions juridiques, techniques et de suivi.

Ainsi, la Cour des comptes recommande de :

- ***repenser d'autres mécanismes permettant à la réalisation de logement social d'être économiquement attrayante, en agissant sur des variables autres que le foncier public.***
- ***mettre en place un cadre règlementaire propre aux conventions de « partenariat » faisant référence à un cadre normatif et légal***
- ***concilier dans le cadre des conventions de « partenariat » à la fois la logique économique et sociale, selon une approche gagnant-gagnant.***

➢ Insuffisances dans la gestion, le suivi et le contrôle des opérations

L'analyse des mesures, notamment, réglementaires, visant le pilotage au niveau central et local des opérations de logement social, a permis d'examiner le contenu des circulaires adressées aux services chargés du suivi de l'exécution des opérations à l'échelle régional et local. Celles-ci ont prévu essentiellement :

- l'instauration d'une commission centrale ayant pour mission d'assurer le pilotage et le suivi desdites opérations ;
- un nombre d'instructions adressées aux agences urbaines les incitant à localiser le foncier, à la célérité dans l'actualisation des documents d'urbanisme, à élaboration des études préalables et à veiller à l'instruction des dossier d'autorisations de construire dans un délai de 21 jours, ainsi qu'au respect des prescriptions des cahiers de charge relatifs à ces opérations.

Cependant, dans la réalité, l'ensemble desdites mesures ne sont que peu accomplies, étant donné que ladite commission n'a été que peu opérante. Quant aux autres aspects, il a été relevé que parmi les motifs ayant souvent entravé la réalisation des opérations du logement social, figure le retard accusé dans l'octroi des autorisations de construire.

Par ailleurs, dans les faits, les DRDCH ne sont pas membres des commissions d'autorisation des projets, elles ne peuvent nullement exiger au moment de l'autorisation, le respect des prescriptions techniques et architecturales spécifiques au logement social prévues dans les cahiers de charge.

En outre, le suivi à l'échelle régionale et local des projets incombe aux DRDCH. Les Directions régionales du DCH sont, essentiellement compétentes pour exiger du promoteur des documents avant le lancement des travaux et à la réception des projets pour délivrer le certificat de conformité donnant droit aux avantages fiscaux.

Selon les termes des conventions, les DRDCH doivent se faire communiquer, au cours de l'exécution des projets de logements sociaux, un document relatant l'état d'avancement des travaux de construction. Cependant, les promoteurs ne produisent pas périodiquement ces documents. Par conséquent, les DRDCH se trouvent dans l'incapacité à la fois juridique et

[18] Voir à ce titre les rapports particuliers de la Cour des comptes, relatifs au contrôle de la gestion des SAO Casablanca, Tamesna, Oujda.

pratique d'assurer le suivi de l'état d'avancement des travaux des projets de LS, des ventes, des stocks en LS pour défaut de communication desdits documents par les promoteurs.

A cela, s'ajoute l'insuffisance des moyens logistiques et humains insuffisants souvent incapable d'assurer le suivi vu le nombre important des projets et éparpillés sur leur ressort territorial. Selon les responsables de certaines directions régionales, parfois celles-ci ne sont même pas informée que des projets sociaux conventionnés sont en cours d'exécution sur leur territoire régional, jusqu'à ce que s'y présente à ladite direction pour demander le certificat de conformité.

Ainsi, il y lieu de souligner que la délivrance du certificat de conformité par les DRDCH est précédé par le permis d'habiter délivré après recollement des travaux par la commune afin d'attester de la conformité aux projets autorisés. Les DRDCH n'en sont pas membres et sont chargées après réception provisoire des projets de veiller sur le respect par le promoteur de ses engagements, pendant une période d'une année quant à la maintenance et la réparation dans certains cas de défaillance et d'usures précisés dans les cahiers de charge entre autres.

Par ailleurs, l'existence de deux procédures en l'occurrence celle relative au permis d'habiter et celle donnant lieu au certificat de conformité, délivré par le DCH, qui s'interfèrent dans plusieurs aspects, interpelle sur l'opportunité de fusion des deux procédures, en vue d'impliquer, dans les différentes phases depuis l'instruction jusqu'à la réception, des tous les intervenants dans le respect de la réglementation relative à l'urbanisme et des prescriptions du cahier de charges.

Dans la pratique, les contrôles effectués par les DRDCH interviennent après l'achèvement des travaux, et se réduisent au contrôle de certains aspects apparents, à titre d'exemple ; le nombre d'arbres devant correspondre au nombre de logements réalisés, les locaux techniques, les installations sur les terrasses ou supports, les terminaisons des canalisations et autres.

Dans les fait, le certificat de conformité n'est qu'un récapitulatif, des différents documents de contrôles techniques opérés sur les projets et atteste en se basant principalement sur ces pièces, de leurs conformités aux prescriptions des cahiers de charges.

A ce titre, il est recommandé d'instaurer une procédure rigoureuse de suivi, contrôle et réception des opérations du logement social en vue de consolider les efforts et les moyens déployés par les différents intervenants dans l'objectif d'aboutir à une meilleure maitrise et une plus grande efficience.

II. Réponse du Ministre de l'aménagement du territoire national, de l'urbanisme, de l'habitat et de la politique de la ville

(Texte intégral)

Dans un premier temps, il serait judicieux de rappeler que ce département a été confronté à plusieurs défis sociaux de taille, principalement la problématique de l'Habitat, en effet la croissance démographique soutenu, ainsi que l'accroissement de la population urbaine, ont eu pour conséquence le chamboulement des infrastructures de logement, et donc une capacité d'absorption limitée pour satisfaire les besoins croissants des habitants, de telle manière à obliger les ménages à faible revenu à s'installer dans un habitat insalubre.

Ces facteurs ont accentué la demande en Habitat, ce qui est à l'origine du déficit de logement cumulé, mais également des quartiers non équipés, ce déficit est expliqué également par le déséquilibre entre l'offre et la demande en habitat ainsi que les contraintes qui empêchent d'assurer une offre diversifiée.

Dans ce contexte, et afin de promouvoir ce département, des programmes gouvernementaux dans le domaine de l'habitat, en particulier celui de l'habitat social, ont été mis en place ; dans le cadre de partenariat avec le secteur privé, conformément aux orientations de Sa Majesté le Roi Mohammed VI que Dieu L'assiste.

En ce qui concerne l'évaluation des programmes de l'habitat social, et tel qu'évoqué dans le rapport de la Cour des Comptes, ce ministère a réalisé en 2004, d'une étude " d'évaluation du programme national de 200.000 logements sociaux et des dispositions de l'article 19 de la Loi de Finances 1999-2000 " ; cette étude a fait ressortir les recommandations essentielles pour la conception des fondements du nouveau dispositif, à savoir celui du LS 250.000DH (la baisse du seuil du Logement Social à produire pour bénéficier des avantages fiscaux de 1500 à 500 logements sociaux, l'augmentation du seuil relatif à la valeur immobilière maximale (200.000DH) qui doit accompagner l'évolution des prix de revient des composantes des logements (foncier, matériaux de construction, du SMIG, …).

Aussi, et tel que recommandé dans le rapport de la Cour des Comptes, et dans sa logique d'évaluation et de recadrage permanent de ses programmes, ce ministère a procédé en 2015 à la réalisation d'une étude d'évaluation du dispositif de LS à 250.000DH et du programme à 140.000DH ; cette dernière a permis de mettre an avant un investissement au profit de l'économie nationale de 100,6 MMDH et une valeur ajoutée de 86,5 MMDH contre des exonérations fiscales de prés de 15,6 MMDH.

Au-delà de l'aspect quantitatif, ces programmes ont leurs acquis et ont permis l'amélioration des conditions de confort, d'équipement et l'amélioration des statuts d'occupation des ménages acquéreurs.

En termes de bilan, et depuis le lancement des deux produits à ce jour, pour le logement à faible valeur immobilière 140.000 DH : sur les 36 173 unités, objet de conventionnement, 22.865 ont été réalisées soit 63%.

En ce qui concerne l'habitat social à 250.000 DH, 1114 conventions ont été signées pour la réalisation de 476.979 unités dont 350.310 unités ont été effectivement réalisées.

Ce dynamisme de production a permis de participer à résorber le déficit en logements qui est passé de 800.000 unités en 2012 à 400.000 unités actuellement.

Pour la question du ciblage, l'accès au logement social à 250.000 DH, conformément aux dispositions de la loi des finances 2010, est conditionné par la non propriété. En ce qui concerne le logement social à Faible Valeur Immobilière (140.000DH), l'accès est conditionné par le

niveau de revenu (inférieur ou égal à deux SMIG), ainsi que la non propriété. Par conséquent, le glissement est apprécié par le revenu et par le statut de non propriétaire du ménage concerné.

Dans le sens des recommandations du rapport, ce ministère pousse la réflexion sur un éventuel recadrage de ces dispositifs qui permettra de dissocier les deux programmes du point de vue superficie, spécificités architecturales et urbanistiques, et aussi de répondre à une demande toujours persistante en logements sociaux (40% de la demande en logements concerne les logements à prix de vente compris entre 140.000 DH et 250.000 DH, selon l'étude relative à l'enquête national sur la demande en Habitat réalisée en 2016 par ce ministère) et ce, dans le cadre de programmes intégrés incluant les équipements de base et de proximité ainsi que les conditions de vie aidant à l'épanouissement des ménages.

Certes, davantage d'effort pourrait être déployé pour aboutir à une meilleure maîtrise et une plus grande efficience de ces deux produits au point de vue qualité d'exécution ; toutefois, il est nécessaire de rappeler que cette question a été abordée par l'instauration des moyens de suivi et de contrôle suivants :

- Le cahier de charges **:** document traçant les obligations du promoteur désirant réaliser ce type d'habitat et qui se voit obligé, de par ses clauses, de recourir, en plus des exigences techniques spécifiques au logement social, aux règlements d'urbanisme et de construction en vigueur, d'avoir recours aux produits normalisés, faute de quoi, ce dernier ne pourra pas obtenir le certificat de conformité.
- le certificat de conformité(CC): tel qu'évoqué dans le rapport, ce ministère conforte la possibilité de reconsidérer le mécanisme d'octroi du certificat de conformité en concomitance avec le permis d'habiter ou alors l'octroi d'un certificat de conformité global basé sur des CC partiels délivrés tout au long du chantier en vue d'assurer un suivi effectif des réalisations.

Concernant le suivi, l'implication des services locaux du ministère est également de mise. En effet, et selon l'article 9 de la convention, le promoteur est tenu de produire périodiquement au département chargé de l'Habitat un document relatant l'état d'avancement des travaux de construction réalisés et les indications relatives aux conditions et aux prix de commercialisation des logements sociaux, ce qui permettra un suivi rigoureux.

Aussi, et en vue d'appuyer cette action de suivi, la circulaire N° 682 du 2 février 2017 a été adressée aux services locaux pour, qu'au cours de la phase de réalisation des travaux, et dès l'ouverture du chantier, ces derniers sont tenus de :

- Relancer les promoteurs pour la production de documents périodiques relatant l'état d'avancement des travaux et ce, selon les dispositions de la convention en soulignant que ces rapports constitueront une condition pour l'obtention du certificat de conformité ;
- Effectuer des visites périodiques et inopinées aux chantiers pour mieux appréhender les travaux réalisés.

Dans le même volet, il est à rappeler qu'au moment de la demande d'autorisation de construire, la convention et le cahier des charges relatifs à la réalisation des logements sociaux sont des pièces constitutives du dossier déposé et les Agences Urbaines veillent à leur respect.

Selon les remontées du terrain, ces programmes connaissent certains dysfonctionnements notamment, en ce qui concerne, la densité de certains projets construits en masse, manque d'équipement de base et de proximité ; à cet effet, ces programmes gagneraient à être révisés tout en impliquant les départements concernés afin de pousser une réflexion commune capable de proposer des solutions adaptées aux dysfonctionnements recensés.

Le rapport a également abordé la question de la commercialisation et des méventes des logements à faible valeur immobilière (LFVI), des difficultés ont été enregistrées au niveau de la commercialisation de certaines unités, notamment en raison de la faiblesse des revenus des ménages, mais également de leur non adhésion aux programmes de logements proposés, préférant ainsi bénéficier de lots de terrains.

En effet, ce ministère, admet qu'une politique d'accompagnement adaptée des pôles urbains devrait permettre l'amélioration de l'attractivité de ces zones dans un cadre de cohérence des programmes et de concertation avec les départements impliqués dans le développement urbain et ce par la mise en place des équipements publics et des réseaux routiers et autres.

La conception de base du programme des villes nouvelles a été faite en tenant compte de l'ensemble des composantes d'une ville (habitation, loisirs, équipements, activités…).

Dans ce volet, le rapport évoque certains dysfonctionnements qu'il y a lieu de corriger, sachant que le démarrage de ces villes nouvelles s'est fait en l'absence d'un cadre juridique précis, permettant d'encadrer leur création.

Toutefois, Le Ministère de l'aménagement du territoire national, de l'urbanisme, de l'habitat et de la politique de la ville, conscient de cette problématique a élaboré un projet de loi relatif à ces villes nouvelles, qui, est actuellement au niveau du Secrétariat Général du Gouvernement.

Des plans de relance, concernant les villes nouvelles de Tamesna et de Tamansourt ont été établis, ceux de Chrafat et de Lakhyayta sont en cours et impliquent un ensemble de partenaires concernés.

Sur le plan du partenariat, l'objectif principal est de contribuer à l'intensification de l'offre, tout en la diversifiant, en logements pour les différentes catégories sociales et de réduire ainsi le déficit en logement au niveau national.

Il y'a lieu de préciser, que le dispositif de partenariat avec les promoteurs privés du Groupe Al Omrane est décliné à travers une vente conditionnée et des engagements réciproques, notamment sur le foncier public pour lequel une convention de partenariat précisant les engagements de chaque partie est signée.

En conclusion, ce ministère considère les recommandations de la Cour des Comptes comme une plateforme pour amélioration et un meilleur recadrage des dispositifs des logements sociaux et des conditions de leurs exécutions.

Il est à signaler que dans le même sens, le Département Chargé d'Habitat œuvre à une meilleure réorientation de ces programmes pour redonner un nouveau souffle au secteur immobilier et ce, en menant la reflexion sur d'autres segments à savoir le logement de la classe moyenne « inférieure », ce qui permettra d'éviter à ces derniers d'acquérir des logements sociaux.

D'autres mesures d'ordre qualitatif sont également abordées avec les concernés, notamment les aspects touchant à la territorialisation des approches pour répondre aux besoins spécifiques des régions (certaines régions ne présentent pas d'intérêt pour les promoteurs) et à la mixité sociale.

Aussi, la mise en œuvre de toutes ces mesures correctives du logement social, et de par la nature de ce programme, impliquant plusieurs départements, requiert davantage d'implication des concernés et un engagement de la part de tous ; et ce afin de promouvoir la dynamique de ce secteur, et faciliter l'accès à un logement décent, conformément aux dispositions de la constitution.

Société nationale de commercialisation des semences (SONACOS)

La Société Nationale de Commercialisation des Semences (SONACOS), créée en 1975, est une Société Anonyme (SA) à Directoire et à Conseil de Surveillance sous tutelle du Ministère chargé de l'agriculture. Son capital social est de l'ordre de 160 MDH et ses budgets de fonctionnement et d'investissement se sont élevés, au titre de la campagne agricole 2015-2016, respectivement à 1,80 MMDH et à 89 MDH.

Sa mission principale, comme définie par ses statuts, est l'achat, y compris l'importation, l'exploitation, le conditionnement et la vente de semences, de plants et d'arbres ou toutes autres parties végétales servant à la reproduction. Elle peut procéder éventuellement à leur multiplication.

La SONACOS est un intervenant principal et stratégique dans la chaîne de valeur semencière qui regroupe un ensemble d'activités intégrées notamment celles liées :

- A l'obtention et l'introduction variétale exercées par l'Institut National de la Recherche Agronomique (INRA) ;
- A la multiplication des semences réalisées dans un cadre contractuel entre les sociétés semencières et les multiplicateurs ;
- Au conditionnement, traitement, stockage, et à la commercialisation et la distribution effectuées par la SONACOS et d'autres sociétés semencières privées ;
- Au contrôle de la chaîne de valeur semencière et à la certification attribuée à l'Office National de la Sécurité Sanitaire des produits Alimentaire (ONSSA).

A noter, à ce titre, que pour la commercialisation des semences certifiées des céréales d'automne, quatre sociétés privées sont opérationnelles à côté de la SONACOS qui détient 85% de ce marché.

Partant de l'importance accordée à la filière des semences, en tant que principal levier, pour l'atteinte des objectifs du Plan Maroc Vert (PMV), l'Etat, l'Association Marocaine des Multiplicateurs de Semences (AMMS) et l'Association Marocaine des Semences et Plants (AMSP), ont conclu, au titre de la période 2009-2020, un contrat programme qui trace les lignes d'une politique semencière axée sur l'amélioration du taux d'utilisation des semences certifiées et l'augmentation de la part de la production nationale en semences certifiées.

Pour s'inscrire dans les objectifs de ladite politique, les Directions Régionales de l'Agriculture (DRA), la SONACOS, l'AMMS et l'AMSP ont conclu, pour la période 2010-2015, 12 conventions de développement de la filière semencière dans douze régions. De même, un protocole d'investissement triennal a été signé en février 2010 entre le MAPM, le Ministère des Finances et la SONACOS pour la réalisation d'un programme d'investissement de 150 MDH à financer à raison de 120 MDH par l'Etat et de 30 MDH par la SONACOS. A rappeler, à ce titre que la SONACOS figure sur la liste des entreprises publiques privatisables depuis les années 1990, mais ce dossier n'a pas connu d'avancées.

Dans ce contexte, la SONACOS a mis en place une stratégie à l'horizon 2020, axée sur une mission de service public (MSP) concernant les semences certifiées de céréales, de fourrages et légumineuses et de pomme de terre multipliées localement. La stratégie a, également, prévu une mission d'intérêt générale qui consiste à conquérir des domaines qui offrent des opportunités de développement portant sur la semence certifiée de betterave à sucre et de la pomme de terre importée, les plants arboricoles certifiés ainsi que les engrais. Pour garantir un niveau de la

rentabilité globale acceptable, la SONACOS intervient sur les marchés complémentaires concernant les produits phytosanitaires.

Ainsi, la Cour des comptes a mené une mission de contrôle de la gestion de la SONACOS, sur les six campagnes allant de 2010-2011 à 2015-2016, et concernant les axes suivants :

- La multiplication des semences ;
- La production et le processus de conditionnement ;
- La commercialisation des semences ;
- L'évolution du stock et les conditions de stockage ;
- La stratégie de diversification ;
- Les équilibres financiers de la SONACOS.

I. Observations et recommandations de la Cour des Comptes

La mission du contrôle de la gestion de SONACOS a permis de noter un ensemble d'observations et recommandations qu'on peut résumer comme suit.

A. Multiplication des semences

Les semences certifiées sont issues de variétés sélectionnées inscrites au Catalogue Officiel Marocain (COM)1. Le processus de création d'une variété peut prendre jusqu'à dix ans. L'obtenteur de la variété reproduit généralement à partir de G0, les générations de pré-base (G1, G2 et G3). Ensuite, comme les surfaces nécessaires à la multiplication deviennent plus importantes, la SONACOS à travers ses 16 Centres régionaux, fait appel aux agriculteurs-multiplicateurs pour produire, sous contrat, les semences de base (G4) puis les semences de reproduction certifiées R1 (5ème génération) et R2 qui sont commercialisées aux agriculteurs.

Pour garantir la qualité, la production des semences est réalisée à travers plusieurs étapes sous une série de contrôles de l'ONSSA qui commencent depuis l'installation au champ jusqu'à la commercialisation.

➢ Performances insuffisantes en termes de superficies de multiplication des semences des céréales d'automne et des fourragers et légumineuses

Concernant les semences des céréales d'automne, les superficies dédiées à la multiplication ont enregistré une diminution à partir de la campagne agricole 2013-2014 après l'atteinte des objectifs tracés par les conventions de développement régionales durant les trois premières campagnes (63 690 ha en 2010-2011). La superficie réalisée en 2015-2016, soit 52 967 ha, s'est vue réduite pour revenir presque au niveau enregistré au départ du PMV.

Toutefois, pour ces superficies de moins en moins importantes, le nombre de multiplicateurs contractés est de plus en plus élevé (de 803 en 2009-2010 à 1122 en 2015-2016) ce qui cache un phénomène de parcellisation des terrains agricoles et qui contraint la SONACOS à contracter une multitude de petites superficies.

En plus, la part irriguée dans la superficie totale multipliée n'est pas stable avec une tendance continue à la baisse ces dernières années. Elle se situe entre 38 % et 45 % contre 67% prévu par les conventions régionales.

[1] Le COM a été institué en application des dispositions du dahir n°1-69-169 du 25 juillet 1969 réglementant la production et la commercialisation des semences et des plants, tel qu'il a été modifié par le dahir portant loi n°1-76-472 du 19 septembre 1977. En vertu de ce texte, seules les semences et les plants des variétés inscrites à ce catalogue peuvent être présentés à la certification et à la commercialisation sous le label semences certifiées. L'inscription d'une variété n'est autorisée qu'après avoir passé des épreuves culturales et technologiques et jugée performante après cette évaluation.

Concernant la répartition des superficies multipliées par espèce de céréales, il a été constaté que le blé dur et l'orge commencent à regagner de l'intérêt durant la période sous revue. Toutefois, pour l'orge, bien que les superficies emblavées aient triplé, le taux d'utilisation des semences certifiées de l'orge ne dépasse pas 2% contre 29 % prévu par le PMV à l'horizon 2020.

Aussi, la Cour s'interroge-t-elle sur les critères et les hypothèses pris à la base de la fixation des objectifs tracés au départ dans ces conventions au vu des réalisations qui sont très moyennes voire faibles dans certaines régions.

S'agissant des semences des fourragers et légumineuses (FL), après une tendance à la hausse, depuis 2009-2010, les superficies de multiplication ont enregistré en 2013-2014 une régression de presque 44%. Cette baisse a touché aussi les superficies irriguées qui sont passées de 22% de la superficie totale emblavée en 2009- 2010, à près de 9 % seulement en 2015-16 en enregistrant des parts presque nulles en 2011-12 et 2012-13. Les principales espèces multipliées sont la Féve, la Triticale et le Pois Chiche. Le programme de multiplication des FL est réalisé à hauteur de 70% par les centres régionaux de Romani et Meknès.

- **Multiplication non encore entamée des oléagineuses et des plants de Pomme de terre locale**

La SONACOS a inscrit dans sa stratégie la multiplication des semences des oléagineuses et la production locale des plants certifiés de pomme de terre en tant que mission de service public. Toutefois, il a été constaté, sur les six campagnes sous revue, que leurs productions ne sont pas encore entamées.

Pour les oléagineuses, ce n'est qu'en 2015 que la SONACOS a conclu avec le Groupement des Industriels Oléagineux du Maroc (GIOM) une convention pour la multiplication, la promotion et la commercialisation des semences oléagineuses. Toutefois, cette convention n'a pas été activée. Pour la multiplication de la pomme de terre locale, les services de la SONACOS expliquent que le non accomplissement de cette mission revient aux conditions de production, aux difficultés de commercialisation et à la faible rentabilité en l'absence d'un soutien des autorités compétentes.

- **Contractualisation uniforme pour la multiplication et sans vérification préalable du précédent cultural**

Le contrat de multiplication, qui constitue la base de la relation entre l'agriculteur-multiplicateur et la SONACOS, est un modèle standard établi pour l'ensemble des multiplicateurs ne tenant pas compte de spécificités de chaque segment de multiplicateurs (selon la région, la superficie de la parcelle, la nature de la zone irriguée ou Bour, l'espèce de la semence, génération, …). Il en résulte l'absence de proposition personnalisée aux multiplicateurs en termes d'obligations, de droits ou d'avantages à accorder, d'exigences techniques (l'indication d'un itinéraire technique et une dose minimale de semi…), d'encadrement et de suivi et de formule de conditionnement.

Par ailleurs, le règlement technique à la base de la conclusion des contrats, exige que le précédent cultural ne doive pas être une culture à paille afin d'éviter le mélange des semences. La transgression de cette règle entraine le refus au champ de la part de l'ONSSA. Toutefois, la SONACOS conclut les contrats avant même la visite des parcelles dédiées à la multiplication pour s'assurer des éléments déclarés par les multiplicateurs et de l'état du précèdent cultural. Par ailleurs, les déclarations de culture et les contrats de multiplication ne renseignent pas, toujours, sur le précèdent cultural.

- **Insuffisances des contrôles réalisés en amont par l'ONSSA**

Le contrôle de l'ONSSA, censé être aux champs dédiés à la multiplication des semences, au début de l'opération, se fait uniquement sur document et la première visite de la parcelle n'a lieu que lors du contrôle phytosanitaire, au moment de l'épiaison en mars. En plus, malgré l'hétérogénéité des parcelles déclarées, les services de l'ONSSA se limitent à un contrôle par échantillons. Ce qui dénue le contrôle préalable au champ de son sens.

Il résulte de ce manque de rigueur de contrôle en amont que la quasi-totalité des causes de refus des parcelles au champ, suite au contrôle de l'ONSSA, entre 2013 et 2015, sont liées au précèdent cultural. Le refus au champ concerne même des superficies irriguées.

Les superficies refusées au champ dénotent du non-respect du règlement technique par les multiplicateurs et posent la question du choix des multiplicateurs et de leur suivi. En effet, la SONACOS ne prévoit pas de critères pour le choix des multiplicateurs et n'examine pas non plus l'historique des réalisations par multiplicateur pour garder les meilleurs.

Sur le plan procédural, l'ONSSA n'adresse pas officiellement à la SONACOS les résultats des contrôles au champ qu'il réalise. Il est noté, à ce titre l'absence de plateforme de communication entre l'ONSSA et la SONACOS permettant le retour d'information concernant les superficies refusées et les motifs de refus, ce qui fait perdre à la SONACOS les moyens et les efforts déployés pour le suivi des parcelles refusées et ne permet pas aux Centres d'ajuster à temps le programme de production et les plannings liés à la production.

- **Absence d'une application informatique dédiée à la gestion de la multiplication**

Les Centres régionaux ne disposent pas d'application intégrée avec le système d'information du siège, dédiée à la gestion des programmes de multiplication permettant le suivi du processus de la multiplication depuis la contractualisation jusqu'à l'agréage de la production par l'ONSSA.

De même, ces Centres ne disposent ni de base de données ni des tableaux de bord permettant de recenser les multiplicateurs ayant fait l'objet de contrats et ceux potentiels à prospecter pour octroi de programmes de multiplication en fonction de leurs capacités techniques.

- **Facturation indue d'une taxe aux multiplicateurs**

La SONACOS continue de facturer sans droit depuis 2014, en sus du prix d'achat des semences, une taxe de 2,5 DH/ha aux multiplicateurs, établie, depuis 1977, pour payer les frais de contrôle des semences et ce, malgré la mise en place de nouvelles décisions concernant le paiement des frais de contrôle à l'ONSSA. Le montant recouvré, concernant les campagnes 2014-2015 et 2015-2016, est à hauteur de 271 642 DH.

De plus, la SONACOS s'est abstenue, depuis 2001, de verser au budget général de l'Etat le montant recouvré au titre de cette taxe qui est de l'ordre de 1 422 475,5 DH concernant les campagnes allant de 2001-2002 à 2015-2016.

- **Non versement à l'AMMS des frais d'adhésion des agriculteurs**

La SONACOS s'est abstenue de reverser une somme de plus de 2 MDH à l'Association Marocaine des Multiplicateurs des Semences (AMMS) qu'elle a recouvré, durant les campagnes allant de 2012-2013 à 2014-2015, auprès des multiplicateurs en vertu d'un accord préalable. Par ailleurs, la convention à la base du 11 août 2009, instituant cet engagement pour une durée de cinq ans, n'est plus en vigueur, et ce depuis août 2014. De ce fait, la SONACOS continue à recouvrer ces montants sans aucune base contractuelle.

B. Production et processus de conditionnement

Il a été constaté, à ce titre, ce qui suit :

- **Ecarts entre les prévisions des conventions régionales et les réalisations concernant la production des semences céréalières**

Les réalisations des objectifs des conventions de développement régionales en termes des productions brute et nette agréée ont connu, en 2014-2015 et 2015-2016, des taux oscillants entre 50% et 68% contre plus que 70% atteint en 2011-2012 et 2012-2013.

En termes d'évolution annuelle, bien que les prévisions des productions brute et nette agréée entre les campagnes 2010-11 et 2014-15, ont été déterminées de manière à assurer un accroissement soutenu, l'évolution constatée en termes de productions réalisées reste loin des niveaux de

productions prévus. A titre d'illustration, en 2015- 2016, la production nette agréée n'a pas dépassé un total de 781 189 Qx, soit un niveau de production inférieur à celui de 2008-2009 qui s'élevait à 840 630 Qx. Par ailleurs, ce résultat ne constitue que 28 % de la production nette agréée des semences certifiées de céréales, prévue à l'horizon 2020, et qui est de 2,8 millions de quintaux.

En termes d'espèces, les productions des semences de céréales d'automne, durant les six campagnes sous revues, demeurent dominées par le blé tendre à hauteur d'une moyenne de 77% du total produit suivi par le blé dur avec une part moyenne de 21% sur les six ans. La production de l'orge, grâce à l'augmentation de la subvention, a atteint 2,6 % du total produit en 2014-2015.

Concernant les rendements réalisés, la plupart des régions n'ont pu atteindre que partiellement les rendements prévus et les écarts ont dépassé 30% pour toutes les campagnes.

Sur un autre registre, il a été constaté que, huit centres sur les 14 centres relevant de la SONACOS (Fkih Ben Salah, Droua, Sidi El Aidi, Meknès, Fès, Khemis Zemamra, Marrakech et Romani) assurent plus de 80% de la production nette agrée au titre des campagnes analysées depuis l'avènement du PMV. Par rapport à ces niveaux de production et au vu de la localisation géographique de ces huit centres, la Cour s'interroge sur la pertinence du maintien de la fonction de la production des semences des céréales d'automne dans les six autres centres.

- **Achat de semences céréalières non certifiées**

La SONACOS a procédé, au titre des compagnes 2009 et 2012, à l'achat auprès de certains multiplicateurs d'une production classée en « Génération ultérieure à R2 (GUR2) » qui est une semence non classée certifiée et qui a été acceptée à titre exceptionnel par l'ONSSA. La SONACOS, a procédé, également, à l'achat de semences non agréées par l'ONSSA communément connu comme du « Bon à consommer (BAC) ». Ce type d'achat risque d'engendrer des pertes financières à la SONACOS et d'altérer son image de marque de société commercialisant les semences certifiées et de créer une discrimination de traitement vis à vis des multiplicateurs dont la production a été refusée et non achetée et peut remettre en cause, la pérennité des relations avec les multiplicateurs. En effet, le Centre régional de Marrakech, lors de la campagne 2014-2015, a dû acheter 8 802 Qx des semences refusées par l'ONSSA en tant que BAC, de 11 multiplicateurs. Ces derniers ont estimé que la cause principale de refus d'agréage de leurs semences revient au mélange de la semence de base achetée de SONACOS. Cette opération a engendré une perte financière à la SONACOS estimée à 1 247 660 DH dont un montant de 587 510 DH relatif aux écarts constatés par rapport au prix d'achat moyen des années antérieures et aux charges de conditionnement et des sacs, accordés à titre gratuit à ces multiplicateurs, et 660 150,00 DH concernant l'écart de prix de vente par rapport à celui d'achat.

- **Production des fourragers et légumineuses en deçà des prévisions**

Les réalisations des FL sont en deçà des prévisions prévues par le Contrat Programme 2009-2020 précité. La meilleure production de la période, réalisée en 2013-2014 avec un volume total de 19 835 Qx, demeure loin de l'objectif total de 37 000 Qx prévu en 2020. Selon les services de SONACOS, des contraintes entravent le développement de ce secteur notamment, la gamme limitée de variétés inscrites au Catalogue officiel Marocain, surtout pour la fève et le pois chiche et l'inadéquation entre la qualité des variétés inscrites et les exigences des agriculteurs pour les légumineuses, en plus du faible rendement qui n'attire pas les multiplicateurs.

- **Diversification partielle du profil variétal des semences produites et fluctuation des volumes produits par variété d'une année à l'autre**

L'analyse des données relatives au profil variétal a mis en exergue le nombre limité des variétés exploitées par la SONACOS pour les semences de blé tendre, de blé dur et d'orge, ainsi que la concentration de la quasi-totalité de la production sur les anciennes malgré l'inscription de nouvelles variétés. De même, certaines nouvelles variétés ont été abandonnées quelques années après leur introduction.

Cette situation traduit une certaine défaillance de SONACOS en matière de vulgarisation et de promotion des vertus de ces nouvelles variétés auprès des agriculteurs. D'autre part, l'engouement des agriculteurs pour les anciennes variétés peut dissimuler l'inadéquation des nouvelles variétés, surtout d'origine étrangère, aux besoins réels des agriculteurs et aux caractéristiques de certaines régions.

- **Risque de dépendance du secteur par rapport à la semence d'origine étrangère**

La SONACOS est supposée accompagner les multiplicateurs dans sa stratégie commerciale par de nouvelles variétés présentant des caractéristiques adéquates (résistance aux maladies, adéquation au sol, faculté germinative …). Il a été constaté, toutefois, l'hégémonie des variétés étrangères inscrites qui remontent même à des dates anciennes et l'absence d'inscription au COM, depuis 1997 jusqu'au 2010, de nouvelles variétés d'origine nationale des semences des céréales d'automne (l'INRA n'est obtenteur que d'une part inférieure à 40% des variétés inscrites au COM). Ainsi, les variétés d'origine étrangère destinées à la multiplication et à la production ont atteint un taux de 44% des variétés des semences de céréales d'automne produites en 2014-2015 contre seulement 25% en 2010-2011, d'où un accroissement avéré de la dépendance du secteur à la semence d'origine étrangère.

De même, de longs retards ont été relevés entre l'inscription de certaines variétés et leur exploitation, ce qui entrave l'accès des agriculteurs aux variétés améliorées et porte donc préjudice au rendement des cultures nationales à long terme.

En conséquence, l'Etat se retrouve en train de subventionner l'importation des semences de l'étranger en prévoyant une subvention de 500 DH et 400 DH pour l'importation d'un quintal des catégories respectives de G3 et de G4 des semences au dépend des semences nationales dont la subvention à l'achat ne dépasse pas 180 DH pour le blé dur, 170 DH pour le blé tendre et 160 DH pour l'orge.

Cette situation risque de créer une dépendance vis-à-vis des sociétés semencières à l'étranger pour pouvoir assurer un profil variétal diversifié et de fragiliser davantage la recherche nationale en la matière suite à l'amenuisement des royalties accordées à l'INRA.

- **Dépendance de SONACOS vis-à-vis de ses fournisseurs étrangers**

Pour l'importation des variétés des semences céréalières, au cours des cinq dernières compagnes sous revue, la SONACOS, s'est limitée à quatre fournisseurs étrangers seulement, ce qui accentue le risque de dépendance vis-à-vis de certains d'entre eux. A titre d'exemple, 80 % des commandes de 2014-2015 ont été conclu avec la société française Florimond Desprez.

De même, la SONACOS procède à des commandes par campagne en l'absence d'une planification et d'un programme pluriannuel de production et de commercialisation, établi en commun accord avec les fournisseurs étrangers. Par conséquent, la satisfaction des commandes de la SONACOS se trouve conditionnée par les variétés et les quantités disponibles chez le fournisseur étranger. A ce titre, des écarts ont été relevés, d'une part entre les besoins et les quantités commandées et d'autre part, entre les quantités commandées et celles reçues.

Par ailleurs, la SONACOS a commandé des quantités des générations de reproduction R1 et R2, de qualité inférieure, alors que normalement, ce ne sont que les générations de base et de pré-base qui doivent être importées. En plus, en 2010-2011, la SONACOS a accepté des semences avec des qualités inférieures, en baissant les normes exigées par le contrat de départ, et au même prix de semences de qualité supérieure convenu par ledit contrat.

- **Partenariat peu développé entre la SONACOS et l'INRA en matière de recherche et développement**

La SONACOS et l'INRA ont conclu, en 2009 et 2014, des accords concernant la recherche et le développement des semences. Toutefois, l'accent a été mis dans ces accords, beaucoup plus sur

les aspects d'ordre organisationnel, de promotion et de renforcement des capacités à travers la mise en commun des moyens que sur le développement de la recherche et la création variétale qui constituent l'essence même de ce partenariat.

Par ailleurs, concernant l'exécution de ces accords, l'ensemble des actions prévues n'ont pas été concrétisées à l'exception de l'exploitation à titre gracieux par SONACOS des magasins de l'INRA et la mise à disposition à ce dernier des quantités de semences G1 par la SONACOS.

- **Modèle de conditionnement et de mise en sacs non repensé depuis les années 70 du siècle précédent**

Les Centres de SONACOS continuent à fonctionner avec un processus de conditionnement qui date des années 70 sans une amélioration du model opérationnel. Les prémices de développement de la société avec l'avènement du PMV et l'investissement en de nouveaux centres, n'ont pas été suivies par la modernisation de ses processus et l'introduction de techniques innovantes permettant de rehausser le centre de production au rang d'une station semencière moderne.

En effet, les nouveaux Centres ont été conçus comme les anciens en gardant le concept basé sur une livraison quasi-totale de la production en sacs, le recours massif à une main d'œuvre saisonnière pour leur manutention. A noter à ce titre que les charges liées à la sacherie, à la main d'œuvre à la tâche et à la main d'œuvre journalière ont connu des augmentations notables durant la période sous revue par la Cour des comptes, avec un total de près de 207 millions de DH.

De même, la qualité de la sacherie utilisée peut poser problème et son contrôle avant la réception est primordial surtout que les sacs constituent un facteur clé dans la chaîne de production. Or, la réception des sacs achetés est faite au niveau des Centres régionaux dont les représentants ne disposent pas de moyens pour s'assurer du respect des spécifications techniques indiquées au niveau de leurs cahiers de charges (CPS) établis au niveau central.

Par ailleurs, ce système se base sur la main d'œuvre à la tâche capable de soulever des sacs de 100kg et ce, en l'absence de l'usage de moyens logistiques adaptés à cette activité. A ce titre, des insuffisances ont été relevées concernant le volet de la sécurité de travail. Les ouvriers opérant sans outils de protection (masque, lunettes, chaussures …) se trouvent confrontés aux risques d'inhalation des produits de la fumigation et de traitement des semences, des nuisances sonores et des poussières dégagées des chaînes de conditionnement non intégrées.

- **Insuffisances relevées dans l'opération du pré-agréage de la production**

La SONACOS procède à la réception de la production des multiplicateurs disposant du bulletin d'agréage aux champs livré par l'ONSSA selon un planning préétabli. Le processus s'amorce par une opération de pré-agréage de la semence brute, par échantillon, dès son arrivée au centre dont les résultats sont, soit l'acceptation de la production pour le conditionnement, soit son refus et refoulement au multiplicateur.

Il a été constaté une diversité de comportement et une divergence d'attention accordée à l'analyse du pré agréage de la production brute d'un Centre à un autre. De même, l'absence d'un référentiel standard pour l'échantillonnage et des moyens adéquats pour le réaliser engendre la remise en cause de la représentativité des échantillons relevés et les résultats qui en découlent. A souligner que le FAO prévoit des normes à ce niveau pour la livraison en vrac et pour la livraison en sac qui ne sont pas prise en considération par les services de la société.

L'échantillon de la production brute prélevé fait l'objet d'une analyse de pré-agréage lors de la réception (Analyse du taux d'humidité, du poids spécifique, du mélange et des impuretés). Si la production est acceptée pour le conditionnement, une autre analyse de pré-agréage de la production nette est faite encours du processus de conditionnement. L'observation du déroulement de ces opérations a révélé l'insuffisance des moyens techniques d'analyse et un traitement archaïque de l'information (consignes verbales, registres manuels…). En effet, le dispositif d'analyse au cours de conditionnement ne permet pas de donner des consignes instantanées pour modification des réglages initiales de la machine ce qui risque de se traduire

par une absence d'homogénéité de la qualité de la semence conditionnée. Par conséquent, cette situation ne permet pas, d'une part, le traitement et l'exploitation des résultats de ces opération de pré agréage et d'autres part, ne permet ni de s'assurer du suivi de la qualité de l'opération de triage, ni de départager les responsabilités en cas de réclamation d'un multiplicateur.

- **Résultats de contrôle de l'ONSSA confirmant les insuffisances relevées en matière de multiplication, du contrôle au champ et du processus de conditionnement**

Le rôle du contrôle qualité et de certification des semences est assuré par l'ONSSA et a pour résultat, soit la certification des semences produites, soit le refus suite à leur non-conformité aux normes prévues par le règlement technique, soit encore l'acceptation avec un déclassement des semences à une génération inférieure.

Les taux de refus de certification des semences des céréales d'automne après l'opération de contrôle effectuée au laboratoire de l'ONSSA ont connu une nette amélioration (de 24 % en 2010-2011 à 5% en 2014-2015 en moyenne). Mais, la quasi-totalité des motifs de refus concernent le mélange et la présence de mauvaises herbes. Ces causes sont en liaison d'une part, avec la qualité de la culture au champ, qui est censée être validée par l'ONSSA, et d'autres part, avec le conditionnement qui est supposé nettoyer le lot de semences et éliminer les impuretés.

Concernant l'agréage avec déclassement, les déclassements les plus élevés ont concerné la catégorie de base G4 en semences de reproduction R1et R2 (45 641 Qx de G4 déclassés en 2012-2013, et la semence de reproduction R1 à un niveau inférieur R2 (39 740 Qx de R1 déclassées en 2012-2013. De même, les semences de prébase de catégories G2 et G3 (multipliées avec de petites quantités étant donnée leur importance et l'effort technique à déployer pour les multiplier), ont été déclassées même à des catégories de reproduction R1 et R2 (13 021 Qx de G3 déclassées en 2011-2012, ce qui constitue une perte de trois générations de semences certifiées pour la SONACOS.

La cause principale de ces déclassements est le mélange avec d'autres espèces, la présence des mauvaises herbes coriaces et un taux élevé de matières inertes. Le motif de déclassement lié à la faculté germinative et à la pureté spécifique n'a été noté que pour des cas concernant les semences de prébase et de base. Ces déclassements répétitifs risquent de compromettre la planification initiale de production et de commercialisation de SONACOS, d'entrainer un retard des générations, une perte des coûts de production surtout en ce qui concerne les catégories de semences de pré - base en plus d'un manque à gagner financier lors de la vente.

A noter que ces motifs de déclassement, à l'instar de ceux de refus, sont plus liés aux conditions de multiplication et de conditionnement. Certes, un bon réglage de la machine corroboré par un contrôle continu lors de l'opération de conditionnement peut garantir la qualité requise mais laquelle qualité commence en amont par un meilleur choix du multiplicateur avec l'exigence d'une certaine compétence en la matière et par l'amélioration des techniques de production de semences et les conditions de récolte et de stockage. D'ailleurs, la prime de multiplication allouée aux multiplicateurs a pour but de couvrir les charges supplémentaires et garantir la qualité requise de la semence.

- **Risque de sous capacité de conditionnement et de traitement au regard des objectifs PMV**

Depuis l'avènement du PMV, un effort d'investissement en de nouveaux équipements a été amorcé et ainsi, la capacité de conditionnement de la SONACOS s'est améliorée de 40% et celle de traitement a évolué de 36 % entre 2009 et 2013. La SONACOS a pu conditionner avec ces moyens, une production brute de 1,74 M Qx en 2012-2013 (la production la plus élevée de la période revue par la Cour des comptes).

Toutefois, l'atteinte d'une production nette agrée de 2,8 M Qx (objectif du PMV), soit presque 3,36 M Qx de production brute à conditionner, demeure menacée par un risque de sous capacité

des équipements liée à la vétusté de certaines chaînes de conditionnement et de traitement dont plus de 44% ont l'âge de plus de 30 ans. En effet, le vieillissement du matériel induit des pannes répétitives avec des difficultés de maintenance suite à la disparition des pièces de rechange du marché. Toutefois, cette situation concerne même les nouvelles machines dont la capacité théorique élevée n'est pas suffisamment exploitée (pannes prolongées et des mauvais réglages…).

Il en résulte une dégradation de la qualité du service de conditionnement, une hausse des coûts et un travail sous pression. En effet, les centres régionaux de SONACOS font recours à un planning condensé de l'opération de conditionnement et de traitement, recours massif à la main d'œuvre à la tâche et à une utilisation sans arrêt des machines avec une rotation allant jusqu'au trois équipes par jour et une prolongation de la durée de conditionnement.

- **Prolongement de la durée de conditionnement au dépend de celles de traitement et de commercialisation**

Il a été constaté le prolongement de la durée de conditionnement des semences, pour certains centres, jusqu'au 15 octobre. Cette situation engendre la réduction du temps alloué au traitement des semences (nécessitant au moins 10 jours pour un volume moyen de chaque centre), après l'agréage de la production par l'ONSSA, et celui alloué à la commercialisation des semences. En effet, et tenant compte de ces délais, la marge temporelle de Centres relevant de la SONACOS pour l'incitation des agriculteurs à l'achat se rétrécit, sachant que les meilleures ventes se font en novembre. Cette situation est appelée à s'accentuer pour atteindre les objectifs du PMV. Dans ce sens, une réflexion pour la réduction des délais de conditionnement et l'optimisation de l'outil de production pour une meilleure exploitation de ces capacités s'avèrent nécessaire.

C. Commercialisation des semences

L'usage à grande échelle des semences certifiées est garant d'une productivité et d'une qualité améliorées et ce, grâce à leurs progrès génétiques atteints par la recherche et la création variétale. A ce titre, l'objectif du PMV est d'atteindre une superficie emblavée en semences sélectionnée des **céréales d'automne de 45% à l'horizon 2020, soit** 2,8 M Qx pour la céréaliculture (dont 1,4 MQx pour le blé tendre, 0,9 MQx pour le blé dur et 0,5 MQx pour l'orge), un taux d'utilisation de semences certifiées des **légumineuses alimentaires de 10%** et celui des **fourrages de 31%** avec une quantité respectivement de 30 000 Qx et de 60 000Qx. A ce titre, les observations suivantes ont été relevées :

- **Insuffisances en matière de la planification commerciale**

Les prévisions de vente des céréales d'automne, des FOL, de la PDT et des engrais, communiqués au pôle commercial par les Centres régionaux en prévision de chaque campagne agricole, sont établies en absence de note de cadrage qui aurait tiré les enseignements des tendances passées des différentes activités de la SONACOS, à même de définir les hypothèses nécessaires à l'établissement des business plans régionaux et consolidés selon une démarche standardisée. A noter, à cet égard, que la démarche d'établissement des prévisions, selon les responsables des centres, est basée sur le « bon sens » et les expériences personnelles et ce, en procédant par exemple par une extrapolation des données des trois dernières campagnes ou de celles de la campagne précédente.

D'autre part, les ajustements à la hausse des prévisions précitées, par le pôle commercial, de commun accord avec les centres, demeurent non documentés et sans une analyse préalable des données reçues. En outre, il n'est pas procédé à une consolidation de l'ensemble des plans régionaux, et éventuellement à leur ajustement, dans l'objectif de mettre en perspective les volumes de ventes prévisionnels et les coûts nécessaires à leur réalisation.

De même, au lieu de présenter au moins deux scénarios lors de la préparation de la campagne, il n'est tenu compte que d'un seul scenario, le plus optimiste en l'occurrence, sans prendre en considération le poids de l'aléa climatique dont les conséquences sur la commercialisation sont déterminantes. Cependant, ce scénario se concrétise rarement et la SONACOS ne prône pas une

gestion des risques inhérents à ses activités, lui permettant de s'outiller notamment, par des couvertures de ces risques.

- **Hausse non soutenue des volumes de ventes des semences de céréales d'automne et atteinte partielle des objectifs des conventions régionales**

Les ventes des semences des céréales d'automne ont connu une tendance à la hausse, en franchissant le seuil d'un million de quintaux dès la campagne 2009-2010, soit une hausse de 36% par rapport à une année auparavant. Cette tendance a été interrompue par des baisses, dont la plus importante a été enregistrée en 2015-2016 (-26%) portant les volumes commercialisés à 944 MQx.

Les ventes des semences du blé tendre ont connu une fluctuation dont les plus importantes ont été enregistrées en 2009-2010 (+26%) et en 2015-2016 (-27%). Pour le blé dur, le volume des ventes le plus élevé, soit 368 000 Qx, a été réalisé en 2014-2015. S'agissant de l'orge, sa part dans les ventes globales des céréales d'automne n'a pas dépassé 2% depuis la campagne 2008-2009. Ce n'est qu'en 2015-2016, sous l'impulsion de l'augmentation de la subvention, où cette part a atteint 4% mais avec un volume faible ne dépassant pas 33 000 Qx.

Sur le plan régional, les réalisations des ventes sont différenciées, en fluctuation et restent en deçà des objectifs des conventions conclues entre les DRA, la SONACOS, l'AMMS et l'AMPS avec un taux de réalisation de 69% en moyenne sur cinq campagnes agricoles. Ainsi, exception faite des régions de Gharb-Chrarda-Beni Hssen et l'Oriental qui ont réalisé une évolution des ventes de 27% et 16% respectivement entre 2014-2015 et 2015-2016, les autres régions ont connu des baisses des volumes commercialisés entre ces deux campagnes pour atteindre des niveaux de vente inférieurs même à ceux de 2009-2010.

- **Absence d'une carte variétale et difficulté de positionnement des variétés par région**

Les volumes de semences commercialisés sont constitués, pour une même espèce, de plusieurs variétés, dont le cycle de vie est relativement long. En absence de carte variétale qui affecte aux régions les variétés les plus adaptées qui contribueraient à des rendements élevés et des économies d'intrants agricoles, et en méconnaissance des préférences des agriculteurs en matière variétale et de l'inertie d'orienter ces préférences vers des variétés appropriées, la SONACOS opte pour la mise à la disposition des agriculteurs de plusieurs variétés, leur laissant le choix d'élire la variété qui leur semble la plus adéquate. Ceci engendre un allongement du cycle de vie de certaines variétés et une volatilité des quantités commercialisées d'une campagne à l'autre sans profiter du potentiel qu'offre la recherche en génétique en matière d'amélioration variétale pour atteindre des niveaux de rendements plus élevés.

A titre d'illustration, sur une période de huit campagnes, dix sur 29 variétés de blé tendre commercialisées ont constitué, en moyenne, 89% des quantités vendues. C'est le cas également pour les variétés des semences du blé dur et de celles de l'orge.

De même, a mise sur le marché de nouvelles variétés répond à un besoin d'enrichir davantage l'offre qui constitue l'essentiel argument de vente et l'accumulation de variétés au fil des années ne permet pas de mettre en avant des arguments importants notamment, le rendement, l'économie d'inputs agricoles, la résistance aux maladies et la qualité technologique des produits récoltés. Par ailleurs et en tenant compte des régions où les semences ont été commercialisées, il s'avère que les variétés qui représentent 95% des volumes de vente, en moyenne sur toute la période revue, couvrent la totalité des régions, nonobstant les particularités de chacune d'elles.

Ainsi, certaines nouvelles variétés ont été abandonnées par les agriculteurs après quelques campagnes de leur introduction sans que la SONACOS ne puisse mettre en valeur leurs vertus. La société procède à la réduction des quantités produites de ces variétés sans, toutefois, s'enquérir des raisons justifiant ce comportement. Selon les responsables des centres régionaux de la

SONACOS, l'agriculteur commun se fie plutôt à ses expériences personnelles de culture et les performances réalisées par les variétés déjà utilisées.

- **Problématique des transferts des semences entre les Centres régionaux**

Au-delà du besoin de répondre à l'inadéquation structurelle entre le potentiel de production d'une région et ses débouchés, les transferts inter centres demeurent l'unique alternative afin de parer à l'absence d'une carte variétale mettant en adéquation la production et la demande des régions. En effet, certains centres régionaux comme Deroua, Fkih Ben Saleh, Kenitra, Rommani et Fès, qui sont structurellement émetteurs, sont amenés à transférer le surplus de production à d'autres centres qui sont structurellement receveurs, comme Khemis Zemamra, Sidi El Aidi, Taroudant et Larache. Ceci est dû notamment à une concentration de multiplicateurs dont la production n'est pas corrélée avec la demande des agriculteurs de la région en semences certifiées.

Par ailleurs, l'inadéquation entre la production et la demande au niveau d'une même région, se manifeste aussi en termes variétales, ce qui met quasiment tous les centres en situation d'émetteurs et receveurs et parfois de la même variété et de la même génération et ce, pour faire face à la volatilité de la demande. Ceci témoigne, en effet, que certains transferts se font dans la précipitation dans l'objectif de capter une demande qui se manifeste au niveau d'un centre et ce, en méconnaissance des besoins locaux et sans tenir compte des conséquences sur les charges engendrées. A titre d'exemple, les volumes transférés en 2014-2015 ont représenté 33% des quantités commercialisées, ce qui augmente les charges liées au transfert (transport et manutention). Les charges de transport, à elles seules, se sont élevées à 51 MDH en 2014-2015 contre 28 MDH en 2010-2011. A noter que, la question d'optimisation desdits coûts n'a toujours pas suscité l'intérêt nécessaire des organes de gouvernance de la SONACOS.

- **Ventes des semences des céréales d'automne tablant sur la subvention de l'Etat**

La réglementation relative aux prix des semences certifiées de céréales conjuguée au mécanisme de subvention, contribue à positionner davantage les semences certifiées par rapport aux semences communes. En effet, pour stimuler la demande des semences sélectionnées et les rendre accessibles aux agriculteurs à des prix avantageux par rapport aux prix des semences communes, l'Etat continue à réguler le marché des semences des céréales d'automne à travers un système de tarification et des subventions à l'achat qui ont été reconduites jusqu'à 2020. Ainsi, la subvention de l'Etat allouée pour la promotion des semences des céréales d'automne en termes de complément de leur prix de vente a connu une tendance à la hausse entre les campagnes 2010-2011 et 2014-2015 en passant de 158 MDH à 209 MDH.

Les montants des ventes des semences des céréales d'automne correspondent à ceux facturés aux prix réglementés qui sont restés quasi stables depuis la campagne 2010-2011. Toutefois, ces ventes en valeur demeurent caractérisées par une fluctuation avec par une baisse de 24% au titre de la campagne 2015-2016, par rapport à la campagne 2014-2015 (de 652 MDH à 494 MDH). Généralement, le disponible abondant en semences communes sur le marché et les caractéristiques météorologiques du démarrage de la campagne (Pluies tardives) affectent les ventes des semences certifiées.

- **Positionnement qui tarde à s'affirmer pour les semences des FOL**

Bien que la stratégie de la SONACOS ait élevé la production des semences fourragères, oléagineuses et légumineuses au rang de mission de service public, elles n'ont pas enregistré d'évolution significative dans le total des ventes. Cette ambition n'a pas été traduite dans les faits par des mesures concrètes, et on assiste plutôt à une reproduction à l'identique du business model qui prévalait avant l'adoption de la stratégie en question.

La structure des ventes des fourragères et légumineuses, leur répartition géographique ainsi que leur tendance durant les six campagnes, dénotent de l'influence de facteurs exogènes que la SONACOS a du mal à maîtriser. En effet, les ventes des semences certifiées de fourragères et

légumineuses ne dépassent pas 3% des volumes vendus des semences de céréales de 2010-2011 à 2015-2016, soit, 16 000 Qx au titre de cette dernière campagne. En termes de valeur, après une stagnation à près de 6,9 MDH durant les trois campagnes antérieures, les ventes ont atteint 8,4 MDH à partir de 2014-2015.

➢ Extension du réseau de distribution en absence d'un diagnostic

S'inscrivant dans le cadre de la mission de service public, la mise à la disposition des agriculteurs des semences certifiées de céréales se veut plutôt répondre à une exigence de proximité. Pour cela, en plus des Centres régionaux, la SONACOS fait recours aux réseaux relevant de l'ONCA et des ORMVA, rémunérés à 4DH par quintal vendu, ainsi qu'aux dépositaires (distributeurs indépendants) qui sont payés à 6 DH par quintal vendu. Ces derniers, dont le nombre a passé de 420 en 2009-2010 à 1019 en 2015-2016, sont devenus le premier canal de distribution, avec une part dans le volume de vente de 74% en 2015-2016, contre 45% en 2007-2008.

Toutefois, l'examen de l'opportunité de création de nouveaux points de vente et/ou la prospection de nouveaux distributeurs-revendeurs, qui est du ressort du département marketing et de planification régionale, n'ont pas été fait sur la base d'un diagnostic ou d'une réflexion sur le réseau de distribution en tenant compte du taux d'utilisation des semences agréées dans chaque région. Par ailleurs et postérieurement à l'établissement du bilan de chaque campagne, ledit département est tenu, conformément au référentiel des postes, de procéder à l'analyse du réseau en question et de proposer les pistes d'amélioration. Toutefois, aucune étude n'a été communiquée dans ce sens à la Cour. Cependant, il ressort, des entretiens avec les responsables des centres que les démarchages de distributeurs potentiels reposent sur la seule exigence de la proximité des semences. En effet, plusieurs points de vente ne remplissent pas les conditions nécessaires pour préserver les semences entreposées et valoriser l'image de marque de la SONACOS.

Par ailleurs, les locaux relevant de l'Office National du Conseil Agricole (ONCA) sont mis à la disposition de l'ensemble des sociétés semencières agréées et adhérentes à la Fédération Nationale Interprofessionnelle des Semences (FNIS) depuis la campagne agricole 2015-2016. L'exclusivité de leur utilisation par la SONACOS, n'est plus acquise ce qui risque de réduire sa marge de manœuvre sur le plan logistique et d'accentuer la concurrence sur un même point de vente.

➢ Insuffisances dans la gestion de la relation client

La gestion de la relation client (multiplicateurs et agriculteurs) notamment, les agriculteurs communs, au niveau des services de la SONACOS, reste quasi inexistante et ce, en absence d'une approche formalisée permettant de collecter les informations nécessaires relatives aux clients et leur exploitation dans le sens d'orienter l'effort commercial vers les cibles appropriées. Les responsables des centres régionaux déplorent le manque de personnel pour recueillir les données, notamment lors de la grande affluence des agriculteurs durant la campagne de commercialisation. Les points de vente ne sont pas, par ailleurs, préparés à ce genre de tâche et leurs personnels sont encore moins motivés pour le faire.

Dans le cadre du nouveau système d'information intégré (ERP) en cours de mise en place, il est prévu de constituer une base de données relative aux clients. Toutefois, des données non négligeables risquent de ne pas intégrer le système de collecte des données lors de la réalisation des ventes étant donné que l'essentiel des ventes est réalisé par les canaux de distribution, hors Centres régionaux, qui ne disposent pas d'infrastructure nécessaire à même de les lier au réseau de l'ERP en question.

Par ailleurs, l'effort commercial pour l'utilisation des semences certifiées n'est pas renforcé et ne tient pas compte de la diversité de la population des agriculteurs et ne s'appuie pas sur une force de vente qualifiée et en contact avec le client final. En plus, cette situation s'accentue par la fragmentation des exploitations agricoles qui se traduit par un nombre important de clients, conjuguée à l'absence d'une véritable stratégie marketing.

D. Stocks et conditions de stockage des céréales d'automne

La SONACOS est amenée à procéder au stockage des semences brutes dès leur réception, lors de toutes les phases du processus industriel et après la commercialisation pour le volume non vendu. L'enjeu principal, à cet égard, est de préserver la qualité de ces semences stockées jusqu'au leur semailles. De même, en vertu de la réglementation en vigueur et de la mission du service public dont elle est chargée, la SONACOS est appelée à assurer, avec les autres sociétés semencières, un stock de sécurité des semences des céréales d'automne de 220 000 Qx, à même de permettre de réagir aux aléas climatiques des campagnes agricoles.

➢ Aggravation des volumes de stocks des semences des céréales au-delà du seuil du stock de sécurité

La SONACOS a réalisé, certes, des ventes importantes des semences des céréales d'automne dès la première année du PMV, cependant, avec l'évolution du niveau de la production, les ventes n'arrivent pas à absorber les disponibilités en semences des céréales d'automnes. Par conséquent, des stocks se sont constitués avec des volumes importants au fil des quatre dernières campagnes pour atteindre un pic de 907 100 Qx au titre de la campagne 2015-2016 contre uniquement 43 100 Qx en 2010-2011 soit un niveau de stock supérieur de plus de 20 fois.

L'importance du stock suscite des questions quant à la fixation des objectifs de commercialisation qui conditionne la production. En effet, prévoir des seuils de vente élevés, engager des programmes de multiplication en conséquence, sans pour autant opter pour une agressivité commerciale suffisante pour les atteindre ne peut qu'accroitre les charges de la société pour la gestion de ce stock et lui causer éventuellement des pertes suite à la détérioration de la qualité, surtout que l'Etat ne finance qu'un stock de sécurité ne dépassant pas les 220 000 Qx pour l'ensemble des sociétés semencières agréées.

La prime de stockage allouée par l'Etat à la SONACOS, pour constituer un stock de sécurité, conforme aux exigences réglementaires, est de 5 DH/Q/mois pendant une période de neuf mois. Cette prime a connu une tendance continue à la hausse durant les cinq dernières années et le montant accordé à la SONACOS, à son titre, a presque triplé, en passant de 3,4 M DH en 2010-2011 à près de 9 M DH en 2014-2015. Les centres procèdent à la vente et une partie du volume non commercialisée est considérée comme un stock de sécurité pouvant bénéficier de la prime de stockage sans un arrêt annuel, ni par le MAPM, ni par la SONACOS lors de la préparation des campagnes et préalablement à la vente, en termes de pourcentage d'espèce, de variété et de génération à garder à la fin de chaque campagne.

➢ Pertes conséquentes de la constitution des stocks de report[2]

Les déclassements et refus du stock par l'ONSSA génèrent des pertes et des manques à gagner à SONACOS. Mais en l'absence d'une comptabilité analytique permettant de prendre en considération l'ensemble des coûts et des charges, les pertes calculées sont liées juste aux différences des prix de vente des semences et celui de leur valorisation. En plus de la perte financière, le stock non agréé engendre une perte de la subvention allouée par l'Etat (subvention à l'achat, prime de stockage, complément au prix de vente) à ce secteur et un gaspillage des efforts déployés pendant des années pour produire les semences. A ce titre, les types de stock suivants ont été analysés :

a. Stock de report octroyé sous forme de don

[2] Le règlement technique prévoit que les lots de semences ne peuvent être reportés plus de deux années, en plus de l'année de production (soit trois années de mise en vente), ce stock, connu comme stock de report, doit faire l'objet d'une analyse de la faculté germinative des semences le constituant, au cours des trois mois précédant leur commercialisation. Le stock de semences de la SONACOS est soumis chaque année à un contrôle de l'ONSSA et a pour résultat, soit de certifier les semences en stock, soit de le refuser pour le volume qui ne répond pas à la norme, soit encore de les déclasser pour année de récolte (maximum deux ans après année de récolte).

Durant chaque campagne une part des volumes du stock de semence traitée, est refusée suite à l'analyse de sa faculté germinative par l'ONSSA. Ces semences refusées sont octroyées **sous forme de don** aux amodiations de chasse causant ainsi, une perte financière à la SONACOS, liée à leur coût d'achat. En effet, la perte totale s'est élevée à plus de **35 MDH** durant les six campagnes dont **14 M DH** concernant la campagne **2014-2015** ou ces semences refusées traitées ont enregistré des volumes considérables avec une quantité de 27 347 Qx. En plus de cette perte financière, cette quantité correspondante soit, 66 000 Qx, équivaudrait à l'ensemencement d'une superficie de l'ordre de 50 500 ha.

b. Stock déclassé en GUR2

La SONACOS commercialise **le stock déclassé pour année de récolte**, conservant une faculté germinative conforme à la norme en tant que semence d'une génération ultérieure à R2 (GUR2). Le volume de déclassement du stock en GUR2 a fortement augmenté et a atteint 43 630,45 Qx 2015-2016 contre 15,80 Qx seulement en 2010-2011.

Cette situation a engendré à la SONACOS un manque à gagner qu'est estimé, sur les six campagnes sous revue, à presque **15 MDH** (avec l'hypothèse de leur vente en tant que telle). En plus, des pertes et des coûts financiers sont à supporter par SONACOS et par l'Etat qui subventionne ces semences. Ces coûts sont liés à un écart entre le prix unitaire moyen du stock de ces semences (en générations de pré-base, de base ou de reproduction) et leur prix de vente en GUR2 (sans calculer le coût de stockage et de la préservation de ces stocks).

Par ailleurs, cette augmentation de déclassement du stock de report pour année de récolte renseigne sur les méventes enregistrées pendant des campagnes antérieures et informe également sur les premières entrées des semences qui ne sont pas systématiquement les premières sorties. En plus, ce déclassement automatique en GUR2 pour année de récolte impacte le stock de multiplication pour les semences déclassées de pré-base et de base (G1, G2, G3, G4). En 2015-2016, 11 070 Qx des semences de pré-base et de base ont été déclassées en GUR2 pour année de récolte. Cette situation dénote de l'insuffisance en matière de la planification et de la programmation de multiplication de ces catégories ou de leur importation et a comme conséquence la dégradation de ces catégories précieuses de semences.

c. Stock de report « Bon à Consommer »

Le stock non traité refusé après contrôle de l'ONSSA sur le stock certifié initial de l'année, est appelé stock de report « Bon à Consommer » (BAC). Ce dernier a connu une augmentation de son volume au fil des années en atteignant 71 937 Qx en 2014-2015. Le stock a été aggravé par des achats du BAC pour certaines campagnes et par l'accroissement du stock refusé non traité après contrôle de l'ONSSA (déclassé d'une semence certifiée en BAC ou d'une GUR2 en BAC). Les pertes totales estimées, subies par la SONACOS suite à la vente des semences certifiées en tant que BAC (y compris GUR2), s'élèvent à presque 37 MDH durant la période allant de 2010-2011 au 2015-2016.

➢ Semences importées restées en stock pendant plus de trois campagnes

Le stock des semences dont dispose la SONACOS contient un volume des semences importées en l'état qui n'ont pas pu être vendues durant la campagne de leur acquisition. Les volumes les plus élevés ont été enregistrés durant les campagnes 2011-2012 (12 408,95 Qx) et 2012-2013 (14 491,95 Qx). Par ailleurs, Pour une année n, le volume stocké concerne une part de la production de la campagne n et d'autres importées durant au moins les trois campagnes précédentes (n-1, n-2 et n-3). A titre d'exemple, entre 52% et 60% du volume en stock concerne, pour les trois dernières campagnes (2013-2016), les importations antérieures à la campagne n. Cette situation dénote d'une faible corrélation des importations aux besoins de la multiplication et d'un faible effort de commercialisation.

En plus, les semences importées sont emballées dans des sacs en papier ne permettant pas, ainsi, leur fumigation pour bien les préserver contre les insectes et rongeurs, ce qui augmente le risque

de la détérioration de leur qualité et puis leur déclassement en catégorie inférieure ou leur octroi en tant que don aux amodiations de chasse. En effet, la SONACOS, a livré un stock de semences importées, dont la faculté germinative est non conforme à la norme, aux amodiations de chasse (don), de 1 953 Qx, 2 059 Qx et 1 454,6 Qx respectivement en 2012-2013, en 2013-2014 et en 2014-2015, ce qui constitue une importante perte financière.

- **Conditions inadéquates de stockage et vétusté de certains locaux pour la quasi-totalité des centres**

La quasi-totalité des locaux des centres régionaux relevant de la SONACOS, à l'exception de ceux nouvellement construits ou qui ont connu une extension, sont anciens et vétustes et ne sont pas adéquats pour un bon stockage des semences.

De même, les magasins des centres, sont utilisés simultanément pour les opérations de conditionnement et de traitement de la production et pour le stockage. Les machines sont installées dans les mêmes hangars de stockage des semences. Cette situation est constatée même pour les nouveaux centres qui n'ont pas séparé les entrepôts de stockage du lieu de conditionnement et de traitement. Les poussières dégagées, le déversement des semences et le risque de leur infestation et l'entrée des rongeurs altèrent le bon stockage des semences. En plus, les magasins de stockage ne sont pas dotés de moyens permettant d'aider à la conservation de la qualité des semences, ni de moyens de prévention des risques d'infestation et d'incendie et ni de moyens de surveillance de ces semences.

- **Sous capacité de stockage et risque de détérioration de la qualité des semences stockées en plein air**

L'analyse de la capacité de stockage des locaux utilisés par la SONACOS fait apparaître une sous capacité surtout pour les dernières années où le volume de stock a fortement augmenté d'où un recours à l'exploitation massive du plein air. Cette capacité est passée, certes, de 1 748 365 Qx en 2011-2012 à 2 128 400 Qx en 2015-2016, mais avec une part allant de 31% à 41% en plein air.

La qualité attestée par la certification des semences de céréales doit être conservée jusqu'à l'achat des semences par l'agriculteur. Alors que le stockage en plein air, pendant une longue période, risque d'altérer la qualité des semences surtout avec les intempéries (comme attesté par les PV de constatation des pertes de stock). D'autant plus que les plates-formes en plein air utilisées de certains centres sont dans un état délabré, comme c'est le cas notamment du centre de Fès, Romani et Marrakech annexe.

E. Stratégie de diversification : vers une diversification non achevée

La SONACOS a été appelée, par ses organes de gouvernance, à assurer une mission d'intérêt général sur des marchés rentables mais dont la présence des acteurs privés ne peut contribuer à elle seule à l'atteinte des objectifs du PMV. Il s'agit des semences de pommes de terre importées, des engrais et de la betterave. A ce titre, les observations suivantes ont été relevées :

- **Marché de la pomme de terre importée : un positionnement à revoir**

Le marché de la semence certifiée de la pomme de terre recèle un potentiel significatif au regard des quantités utilisées qui ne dépassent pas 40 000 tonnes et de l'impulsion que le PMV s'est fixé de lui donner pour élever le taux d'utilisation à 45% à l'horizon 2020, soit 120 000 tonnes. Nonobstant l'opportunité qu'offre ce marché en matière de diversification, la SONACOS éprouve beaucoup de difficultés à s'y positionner, comme indiqué dans sa stratégie de 2012, et à consolider sa position face aux importateurs. A cet égard et faute de déclinaison de la stratégie en action offensives, les ventes de plants de pommes de terre se sont effondrées de 57% en l'intervalle de six campagnes, passant de 6 522 tonnes en 2010-2011 à 2836 tonnes en 2015-2016.

En conséquence, en termes de valeurs, la commercialisation de la PDT a généré un chiffre d'affaires de près de 20 MDH en 2015-2016 contre près de 61 MDH en 2010-2011, soit - 67%.

Par ailleurs, pour déterminer les commandes à passer avec des fournisseurs étrangers, la SONACOS se base sur les données collectées par les Centres régionaux le mois de novembre de chaque campagne. Cependant, cette opération se fait en absence d'études de marché permettant de renseigner sur les besoins des différentes régions et faire ressortir une information utile à la prise de décision et ainsi en absence d'une note de cadrage fixant les modalités de collecte des données relatives aux différents aspects du marché de la semence de la pomme de terre.

- **Positionnement à consolider pour le marché des engrais**

Le secteur de la production des engrais offre à la SONACOS l'opportunité d'asseoir ses objectifs stratégiques de diversification sur un intrant ayant une synergie avec ses métiers de base. Toutefois, la SONACOS opère sur ce marché sans définir un business model propre aux engrais lui permettant d'explorer les modalités d'une pérennisation du partenariat avec l'OCP et de consolidation de son positionnement sur ce marché. De même, ce partenariat n'est encadré que par des contrats de distribution annuels, par lesquels l'OCP accorde le droit non exclusif de vendre et de distribuer les engrais à la SONACOS en absence de convention pluriannuelle permettant d'avoir une meilleure visibilité et une maîtrise du risque associé au fournisseur unique

La mise en œuvre des dispositions de la stratégie de la SONACOS relatives aux engrais de fond, devrait permettre à la société d'acquérir une part de marché à l'horizon 2020 de 26%, soit un volume de vente de 1,9 MQx, ce qui nécessite selon ladite stratégie de se positionner sur toute la chaine de valeur depuis le conditionnement, au lieu de recourir à la sous-traitance pour l'ensachage des engrais. Les ventes des engrais de fond ont connu une baisse des volumes de 20% en passant de 804 000 Qx à 669 000 Qx de 2010-2011 à 2015-2016. En termes de valeur, les ventes des engrais de fond enregistrent une quasi-stagnation à près de 197 MDH ces deux dernières campagnes après un niveau de 215 MDH enregistrée en 2013-2014.

Pour ce qui est des engrais de couverture, les volumes de vente sont très faibles. Ces volumes sont situés entre 1000 Qx et 8000 Qx entre 2013-2014 et 2015-2016. Cependant, les campagnes agricoles 2012-2013 et 2014-2015 ont constitué une exception avec respectivement des ventes de 111 000 Qx et de 38 000 Qx. Alors que la mise en œuvre de la stratégie de diversification devrait permettre à la SONACOS d'avoir une part de marché de l'ordre de 8% à l'horizon 2020 (700 000 QX). La stratégie en question n'a pas été, toutefois, déclinée en plans d'action effectifs à même de rehausser l'utilisation des engrais de couverture et tirer profit des synergies avec le métier de la semence certifiée.

Concernant la distribution régionale des ventes d'engrais, en termes de variétés et de quantités, durant les six campagnes agricoles, plus des trois quarts des ventes sont réalisés au niveau du périmètre de sept centres régionaux, à savoir Sidi El Aidi, Kenitra, Meknès, Larache, Sidi Kacem, Khemis Zemamra et Fès. Ceci témoigne de l'inertie des services de la SONACOS à explorer davantage le marché des engrais surtout pour ses autres centres régionaux.

- **Offre d'une prestation de service au lieu d'un positionnement proprement dit au marché de la semence de betterave**

La structure du marché des semences de betteraves se différencie par la présence d'un client unique, à savoir la COSUMAR, qui fixe les quantités de semences à importer en fonction des superficies à cultiver. Le positionnement de la SONACOS au niveau de ce marché est à inscrire plutôt dans le cadre d'une prestation de service consistant en l'importation de la semence et sa mise à la disposition des agriculteurs. Certes, la SONACOS présente l'avantage de disposer d'un réseau de distribution de proximité qui lui confère un avantage comparatif indéniable, toutefois la consolidation de ce partenariat stratégique dépend de la pérennité de la relation privilégiée avec la COSUMAR. En effet, l'avènement d'un nouveau prestataire présentant des avantages plus compétitifs et/ou la décision de la COSUMAR de se positionner sur toute la chaîne risque de mettre à mal la position de la SONACOS.

Cela étant, le chiffre d'affaires généré par la mise à disposition de la semence de betterave est en hausse depuis la campagne agricole 2012-2013, pour atteindre près de 187 MDH en 2015-2016.

- **Produits phytosanitaires : un marché complémentaire non encore exploité**

La SONACOS devait envisager un positionnement sur des marchés complémentaires pour améliorer sa rentabilité financière, comme celui des produits phytosanitaires. Cependant, la SONACOS n'a conclu qu'une seule convention à ce titre avec la société SYNGENTA, en 2015, qui n'a pas encore donné lieu à un véritable partenariat alors qu'elle arrivera à échéance en 2018.

F. Equilibres financiers de la SONACOS

L'inertie à changer de business model conformément aux orientations stratégiques arrêtées en 2012, ainsi que les différents choix de gestion opérés en matière d'investissement et d'exploitation ont pesé, en conséquence, sur les équilibres financiers de la SONACOS, accentuant davantage les contraintes de la mission de service public et le poids des aléas climatiques d'où une fluctuation de la quasi-totalité des indicateurs financiers de la société.

- **Chiffre d'affaires volatile**

Après un trend de croissance connu depuis 2008-2009 avec des légères baisses, le chiffre d'affaires (CA) réalisé par la SONACOS a connu une baisse de 8% en 2015-2016 par rapport à la campagne 2014-2015 et ce, en passant de 1 MMDH à 915 MDH. La vente des semences des céréales d'automne, soutenue par une subvention de l'Etat, constitue la principale composante du chiffre d'affaires de la SONACOS, avec une part fluctuante entre 54% et 63% durant les six campagnes sous revue. Les parts des autres produits dans le CA global de la société, soit les betteraves à sucre, les plants de la pomme de terre et les engrais, sont en quasi-stagnation depuis 2011-2012, à l'exception de la betterave à sucre dont la part du CA est passée de 14% à 20% de 2010-2011 à 2015-2016. Toutefois, les conditions de rentabilité de ces produits ne peuvent être justifiées en l'absence d'une comptabilité analytique à même de calculer leurs coûts et leurs marges.

- **Résultats liés à l'exploitation : volatilité accentuée par l'incompressibilité des frais généraux et des charges financières**

L'évolution de l'Excédent Brut d'Exploitation (EBE) a été marquée par deux importantes baisses de -39% en 2011-2012 par rapport à 2010-2011 et de -57% en 2014-2015 par rapport à 2013-2014.

Le rapport EBE/valeur ajoutée qui mesure le taux de marge industrielle, s'est nettement détérioré au fil des années, jusqu'à atteindre 27% en 2014-2015, contre 53% six campagnes agricoles auparavant. Cette tendance est due aux difficultés rencontrées par la SONACOS pour compresser ses frais généraux, dans le cas de ralentissement ou de baisse de l'activité, et les charges de personnel. Ces derniers, ont augmenté de 83% en 2015-2016, par rapport à leur niveau de 2009-2010. Par ailleurs, les charges de transfert des semences entre les Centres, qui constituent plus que 50% des autres charges externes, sont passées de 28 MDH en 2010-2011 à 51 MDH en 2014-2015 augmentant ainsi les charges d'exploitation.

Rapportées à la valeur ajoutée, ces charges d'exploitation ont représenté 82% en 2014-2015 contre 58% en 2009-2010. Ce niveau risque de mettre en péril la pérennité de la SONACOS d'autant plus que les règles de bonne gestion économique recommandent des niveaux compris entre 70% à 75%.

Par ailleurs et en raison d'une trésorerie qui est structurellement déficitaire à cause de la saisonnalité de l'activité qui nécessitent un préfinancement permanent, le résultat courant s'en trouve sérieusement affecté par le niveau des charges financière qui se sont élevées à 29 MDH et 34 MDH respectivement en 2014-2015 et 2015-2016 contre 16,9 MDH en 2009- 2010. Ainsi, le résultat courant a enregistré un déficit de -17 MDH en 2015-2016.

➢ Capacité d'autofinancement en baisse continue

Après avoir connu une hausse de 32% en 2010-2011, par rapport à une année auparavant, due au résultat net exceptionnel de 40,7 MDH, la CAF s'est inscrite en baisse au titre des exercices suivants (hormis une légère hausse de 8% en 2013-2014) jusqu'à atteindre 3,37 MDH en 2015-2016. Cette chute revient à l'augmentation des charges financières dues au besoin de financement de la société pour faire face à l'évolution de son niveau d'activité,

➢ Besoin en fonds de roulement d'exploitation très élevé

L'exploitation de la SONACOS génère, en conséquence, un besoin en fonds de roulement (BFR) très élevé en raison notamment de l'importance des stocks liée en partie, au stock de sécurité à constituer de semences de céréales d'automne et au problème des méventes. Les créances sur l'Etat relatives aux subventions de commercialisation des semences certifiées de céréales et de la prime de stockage pèsent également sur le BFR. Ces deux postes représentent à eux seuls 88% de l'actif circulant, en moyenne de 2008-2009 à 2015-2016.

Le BFR n'a pas cessé de s'aggraver en passant de 28,6 MDH en 2010-2011 à 753,8 MDH en 2015- 2016. Globalement, la SONACOS se trouve en difficulté pour améliorer son fonds de roulement par son exploitation qui génère des résultats faibles, voir des déficits (-13,6 MDH en 2014-2015 et -18 MDH en 2015-2016). Pour la continuité de son exploitation, la SONACOS fait recours aux crédits de trésorerie, dont l'encours n'a pas cessé d'augmenter depuis la campagne agricole 2011-2012 (197,4 MDH) culminant à plus de 403 MDH en 2014-2015, ce qui génère des charges financières importantes qui amenuisent de leur côté les résultats de la SONACOS.

➢ Transferts financiers croisés et soutien continu de l'Etat à la SONACOS

La SONACOS a bénéficié durant les campagnes, allant de 2009-2010 à 2016-2017, d'une subvention à l'utilisation des semences certifiées des céréales d'automne cumulées de l'ordre de 1,6 MMDH et d'une prime de stockage de 55,8 MDH pour couvrir les charges liées au stock de sécurité de semences certifiées de céréales. Inversement, la SONACOS en tant que société d'Etat, est censée rémunérer l'Etat-actionnaire. Cependant, la SONACOS, ne génère qu'un résultat net déficitaire qui était de -14 MDH et de -18 MDH au titre de 2014-2015 et 2015-2016.

Sur la base des observations relevées, la Cour des comptes recommande à la SONACOS de :

- ***Remédier aux insuffisances du processus de multiplication des semences à travers notamment :***
  - ***L'augmentation soutenue des superficies dédiées et de la part de l'irrigué ;***
  - ***Le renforcement du contrôle technique en amont, y compris par l'ONSSA, pour minimiser les refus ;***
- ***Réduire la dépendance croissante des semences d'origine étrangère (44% en 2014-2015) et pour se faire, la SONACOS doit renforcer la recherche et développement avec l'INRA ;***
- ***En cas de nécessité de recours aux fournisseurs de semences étrangers, la SONACOS est appelé à :***
  - ***Eviter la dépendance d'un nombre réduit des fournisseurs ;***
  - ***Procéder à une planification rationnelle et pluriannuelle des commandes.***
- ***Réviser la politique de diversification en présentant une offre de variétés mieux adaptée aux besoins des agriculteurs ;***
- ***Moderniser le processus de conditionnement dépassé, et augmenter sa capacité pour être en phase avec les objectifs du PMV ;***
- ***Optimiser le stockage des semences certifiées, pour éviter les pertes liées au stock de report et moderniser les conditions de stockage afin de préserver la qualité et l'image de marque des produits SONACOS ;***

- ***Améliorer la planification commerciale en assurant une meilleure coordination en amont avec le pôle de production et optimiser le réseau ainsi que les coûts de transfert des semences entre les centres ;***
- ***S'appuyer sur une carte variétale adaptée à chaque région et redoubler d'effort marketing auprès du réseau de vente en impliquant les autres intervenants (ONCA, fédérations professionnelles, …) ;***
- ***Revoir les objectifs de diversification de « l'offre produit » de SONACOS (Plants de pomme de terre importée, semences de betterave à sucre, engrais et produit phytosanitaire) inscrits dans sa stratégie eu égard aux faibles résultats réalisés ;***
- ***Reconsidérer la stratégie de SONACOS pour rattraper le retard enregistré par rapport aux objectifs du Plan Maroc Vert notamment, en matière de la multiplication des plants de la pomme de terre locale et des oléagineuses dont la réalisation peine à démarrer.***

Par ailleurs, la Cour des comptes recommande au ministère de l'économie et des finances, vu que l'Etat est un actionnaire de SONACOS, de fixer des objectifs de rendement financier à la société en prenant en compte ses missions de service public. Pour se faire, il convient d'exiger la mise en place d'une comptabilité analytique pour mieux cerner les coûts et la rentabilité des différents produits commercialisés.

II. Réponse du Président du directoire de la Société nationale de commercialisation des semences (SONACOS)

(Texte intégral)

Suite à la réception du rapport d'insertion parvenu à la SONACOS le 3 Avril 2018, des éclaircissements vont être apportés sur les aspects suivants :

- Multiplication des semences ;
- Production et processus de conditionnement ;
- Commercialisation des semences ;
- Evolution du stock et conditions de stockage ;
- Stratégie de diversification ;
- Equilibres financiers de la SONACOS.

La SONACOS relève que, parmi les onze recommandations mentionnées dans ce rapport d'insertion, neuf sont réalisées ou en cours de réalisation. Les deux restantes portent sur :

- Le développement de la multiplication des semences nationales de pomme de terre et des semences oléagineuses. Ce sujet fait l'objet d'une réflexion avec les deux Ministères de tutelle ;
- L'amélioration des performances financières. Une étude a été lancée et est en cours d'achèvement. Elle permettra de définir une feuille de route visant à améliorer la performance financière de l'entreprise.

Avant de répondre aux remarques formulées, il est utile de rappeler le positionnement et le rôle de la SONACOS dans le secteur agricole national. En effet, cette entreprise constitue le bras armé de l'Etat dans la mise en œuvre du Plan Maroc Vert. Elle intervient sur l'ensemble de la chaîne de valeur semencière et sécurise la production et la distribution de quantités importantes de semences certifiées de céréales.

Ce positionnement lui confère une lourde responsabilité dans l'approvisionnement en semences des agriculteurs. Ceci est d'autant plus important que les disponibilités mises sur le marché doivent être régulières indépendamment des aléas climatiques. A titre d'illustration, le disponible annuel moyen en semences certifiées de céréales depuis le lancement du Plan Maroc Vert est de 1.800.000 qx. Cette exigence, en ligne avec la mission de service public (MSP) assignée, peut dans certains cas générer des augmentations de stocks et des frais financiers importants.

Dans ce cadre, la SONACOS a élaboré, sur recommandation de son conseil de surveillance lors de sa réunion du 08 Juillet 2013, un projet de contrat programme, en cours d'étude par les tutelles. Sa concrétisation constituera un cadre d'engagements mutuels, une feuille de route d'exécution des plans d'actions et un référentiel d'évaluation des réalisations par chacune des parties prenantes.

La SONACOS agit en intégrant les exigences, parfois contradictoires, de plusieurs acteurs (obtenteurs, les multiplicateurs, les ouvriers industriels, les agents du réseau commercial…) et veille à optimiser ses choix et ses décisions. C'est pour cela que des réalisations satisfaisantes ont été enregistrées depuis le lancement du Plan Maroc Vert en coordination avec l'ensemble des acteurs, et ce malgré les conditions difficiles liées aussi bien à des facteurs internes (disponibilité variétale, capacité productive, variation annuelle de la demande…) qu'externes

(variations climatiques, variation de la production nationale du commun, prix du commun sur le marché…).

Afin de pérenniser l'approvisionnement régulier en semences certifiées de céréales, le business model actuel de la SONACOS doit être consolidé en formalisant la MSP et en renforçant ses missions d'intérêt général (MIG) et complémentaire. Ceci passe en premier lieu par la concrétisation, dans les meilleurs délais, du contrat programme Etat-SONACOS.

A. Multiplication des semences

La SONACOS réalise annuellement un programme de multiplication de semences destinées à répondre à la demande des agriculteurs. Ceci passe d'abord par la contractualisation avec des multiplicateurs disposant, dans leur majorité, d'une expertise et d'un professionnalisme avéré. Cette production est réalisée en plusieurs étapes, sous contrôle de l'ONSSA, depuis l'installation du programme de multiplication jusqu'à la mise à disposition des semences aux agriculteurs.

Ce processus de multiplication de semences fait également intervenir d'autres structures, notamment l'INRA, les DRA, la SONACOS et l'ONCA.

1. Performances insuffisantes en termes de superficies de multiplication des semences de céréales d'automne, de fourragères et légumineuses alimentaires

Rappelons au préalable que les objectifs chiffrés fixés par le PMV en termes d'utilisation de semences de céréales d'automne sont déclinés en objectifs de production régionaux et traduits en superficies de multiplication.

La planification annuelle en termes de superficies dédiées à la multiplication tient compte des stocks disponibles ainsi que des objectifs définis dans les conventions régionales. A titre d'illustration, durant la période 2010/2011 à 2012/2013, les réalisations ont été en phase avec les objectifs fixés. Néanmoins, de 2013/2014 à 2015/2016, les surfaces ont été réduites et ce, en raison des volumes importants des stocks de report en semences résultant d'une conjoncture commerciale difficile impactée par l'aléa climatique et par les productions importantes des années antérieures. En revanche, en 2016/2017, la superficie de multiplication a été portée à près de 63.000 Ha soit près de 20 % de plus par rapport à la campagne 2015/2016.

Ce programme de multiplication est réalisé, dans sa majorité, par de grands multiplicateurs performants et fidélisés. Cependant, différents facteurs poussent la SONACOS à contractualiser avec d'autres agriculteurs, et notamment :

- Le changement de vocation agricole dicté par des considérations de rentabilité
- L'augmentation des superficies de multiplication, en ligne avec les objectifs définis dans les conventions

Ces deux facteurs rendent nécessaire le recours à des multiplicateurs additionnels et, par conséquent, induisent pour la SONACOS des efforts supplémentaires en matière d'encadrement.

Par ailleurs, malgré la contrainte des aléas climatiques, la raréfaction des ressources en eau au Maroc et la pression de plusieurs cultures (betterave et agrumes), des efforts ont été réalisés pour sécuriser la production des semences, notamment à travers la pérennisation des superficies de multiplication en zones irriguées dont la part a atteint 45 % du programme.

Concernant les semences d'orge, une dynamique favorable a été enclenchée (superficie triplée en 2015-2016) suite à la révision à la hausse du soutien de l'Etat à partir de juillet 2015. La SONACOS reste optimiste quant à la croissance du taux d'utilisation des semences certifiées

d'orge d'autant plus qu'elle a favorisé le développement de nouvelles variétés performantes. A titre d'illustration, ce taux est passé de 2 % avant le PMV à 7 % en 2017.

Pour ce qui est des semences fourragères et légumineuses (FOL), les réalisations limitées en multiplication sont dues essentiellement à leur faible rentabilité, à la forte concurrence des espèces soutenues par l'Etat (blés et orge), ainsi qu'à la limitation des zones à vocation fourragères et légumineuses (Zaer, Saiss, Chaouia et Doukkala-Abda).

Un projet de développement des FOL est en cours de finalisation par la FNIS en coordination avec le MAPMDREF. La SONACOS se positionnera comme étant le porteur du projet de développement de ces semences.

2. Multiplication non encore entamée des semences oléagineuses et des plants certifiés nationaux de pomme de terre

Le développement de la multiplication des semences oléagineuses et des plants certifiés nationaux de pomme de terre fait partie intégrante de la stratégie de la SONACOS et relève de la mission de service publique. Ces programmes de multiplications n'ont pas été entamés :

- Cultures oléagineuses : En raison du caractère périssable des semences des cultures oléagineuses, la SONACOS n'interviendra dans ce secteur que sur la base de la convention signée avec le GIOM et suite à la mise en place des mesures incitatives nécessaires (engagement de l'interprofession à réaliser les objectifs tracés par le PMV et sécurisation des débouchés des productions par le GIOM). La SONACOS, en tant que société semencière, s'engagera à réaliser les essais et l'introduction de variétés adaptées ainsi que l'importation et la distribution de semences demandées par les DRA pour satisfaire la demande des utilisateurs, à l'instar de ce qui se fait actuellement pour les semences de Betterave à sucre
- Semences nationales certifiées de pomme de terre : Etant donné son caractère spéculatif et la multitude d'intervenants dans ce secteur, la mise en place d'un programme de multiplication nécessite entre autres l'instauration d'une subvention à l'utilisation. La SONACOS mettra ses ressources et son expertise au service du développement des semences nationales certifiées de pomme de terre.

3. Contractualisation uniforme pour la multiplication et sans vérification préalable du précédent cultural

La SONACOS utilise aujourd'hui un modèle unifié de contrat de multiplication, élaboré et approuvé en commun accord avec l'Association Marocaine des Multiplicateurs de Semences (AMMS). Toutefois, pour mutualiser les capacités industrielles et de stockage avec certains multiplicateurs importants, la SONACOS établit des conventions spéciales.

Ce modèle de contrat de multiplication a été mis à jour permettant d'assurer le strict respect, par le multiplicateur, des dispositions de la réglementation (précédent cultural, isolement, mode de semis…).

Concernant la vérification préalable du précédant cultural, un effort important est fourni par les équipes techniques régionales de la SONACOS et celles de l'ONSSA. Celles-ci vérifient l'historique des occupations des parcelles faisant l'objet de multiplication des semences. Ainsi, toute fausse déclaration de l'agriculteur, après réalisation du programme, expose sa production au refus systématique par les services compétents de l'ONSSA. Le taux de refus pour motif de précèdent cultural reste relativement insignifiant, et ce, grâce à la bonne coordination et à la mutualisation des moyens et des efforts des équipes de la SONACOS et l'ONSSA.

4. Insuffisances des contrôles réalisés en amont par l'ONSSA

Rappelons au préalable que le système de contrôle et de certification national est reconnu par plusieurs organisations internationales et régionales, notamment l'OCDE, l'ISTA et l'UE.

La coordination des efforts entre la SONACOS et l'ONSSA a permis de limiter le taux de refus au champs à un niveau faible de l'ordre de 6%, principalement pour cause de précédent cultural. Ce qui démontre d'ailleurs une bonne politique de choix et de fidélisation des multiplicateurs adoptée par la SONACOS en coordination avec les AMMS régionales.

Enfin, le renforcement des moyens humains et matériels de l'ONSSA est de nature à optimiser la production semencière (utilisation de GPS pour la localisation des parcelles de multiplication et la vérification des superficies déclarées) et à maitriser davantage les refus aux champs.

5. Absence d'une application informatique dédiée à la gestion de la multiplication

La SONACOS a lancé depuis plusieurs mois un projet ambitieux d'intégration d'un nouvel ERP. Celui-ci est doté d'un module dédié spécialement à la multiplication, qui permettra des échanges de données informatisées avec l'ONSSA (technologie de l'EDI) pour un meilleur suivi des parcelles de multiplication et des résultats de contrôle en végétation et en laboratoire et une exploitation de la base de données des multiplicateurs, pour une évaluation efficace de leurs performances.

6. Facturation indue d'une taxe aux multiplicateurs

L'actualisation du contrat de multiplication a été l'occasion de supprimer l'article relatif à la taxe de contrôle (2,5 DH/Ha). La SONACOS s'est ainsi abstenue de facturer aux multiplicateurs cette taxe dès la campagne agricole 2017/2018.

7. Non versement à l'AMMS des frais d'adhésion des agriculteurs

Le recouvrement des frais d'adhésion des multiplicateurs (1 DH/quintal) est effectué par la SONACOS sur une base contractuelle avec l'AMMS d'une part et les multiplicateurs d'autre part.

Le montant afférent aux exercices non soldés sera versé dès l'achèvement de l'opération de mise à jour du dossier juridique des AMMS, conformément à la loi N° 03.12 (B.O 6352 du 16 Avril 2015) fixant le niveau de représentativité des organisations professionnelles composant l'interprofession de la filière céréalière.

B. Production et processus de conditionnement

1. Ecart entre les prévisions des conventions et les réalisations concernant la production des semences céréalières

La SONACOS réalise une planification régionale de la production, en exploitant les potentialités territoriales, les performances des producteurs semenciers ainsi que les capacités industrielles et de stockage disponibles.

Cette planification se fait sur cinq ans, en essayant dans la mesure du possible de sécuriser la continuité du processus de multiplication et en veillant sur les équilibres en matière d'espèces, variétés et catégories de semences. Ceci est réalisé dans un environnement difficile caractérisé par l'aléa climatique et la variation de la demande des utilisateurs.

Ainsi, la non réalisation des objectifs de production fixés par le PMV en semences de céréales est à mettre en lien avec les niveaux de stock. Néanmoins, malgré la baisse des superficies de multiplication (réalisations de 71,43 % et de 79,54%, respectivement en 2013/2014 et 2014/2015), le disponible en semences assuré par la SONACOS durant toute la période est resté suffisant pour faire face à la demande des utilisateurs (plus de 1.800.000 qx).

Afin d'améliorer la planification régionale de la production, la SONACOS souhaite lancer une réflexion concernant son organisation territoriale. Ceci permettra de constituer à moyen terme, des pools de centres complémentaires en termes de production et commercialisation visant la mutualisation de leurs ressources respectives, la réduction du coût de transport et l'amélioration des rendements.

2. Achat d'une production de semences céréalières non certifiées

Rappelons au préalable que la qualité de la génération GUR2 est nettement meilleure que celle du commun. En effet, la variété est identifiée, sa pureté spécifique et sa faculté germinative sont connues et proches des normes fixées pour la génération R2. De plus, les normes techniques d'acquisition de cette génération de semences sont fixées par une décision ministérielle et les prix de cession de cette catégorie sont fixés et soutenus par l'Etat.

Néanmoins, le recours à l'achat de la GUR2 a été réalisé de manière exceptionnelle pendant des années difficiles (les campagnes 2009-2010, 2010-2011, 2011-2012) durant lesquelles le disponible en semences était jugé insuffisant pour répondre à la demande.

L'achat de cette génération a été abandonné définitivement après la campagne agricole 2011/2012, cette catégorie n'étant plus subventionnée par l'Etat.

Par ailleurs, des réclamations ont été formulées par certains multiplicateurs relevant du Centre Régional de Marrakech concernant les résultats d'agréage de leur production. Une commission nationale comprenant la SONACOS, l'ONSSA ainsi que les représentants des multiplicateurs a été dépêchée sur les lieux pour prélever les échantillons destinés à faire une analyse contradictoire des lots refusés. Les résultats de cette analyse ont confirmé le refus initial.

Devant la persistance des réclamations, et afin de sauvegarder ses bonnes relations avec ses multiplicateurs, la SONACOS a provoqué une réunion avec ses derniers sous l'arbitrage de la FNIS, et ce, conformément aux dispositions du contrat de multiplication. Lors de cette réunion, Il a été décidé d'acheter, à titre exceptionnel, 8.802 qx de semences refusées au laboratoire destinées à la vente pour la consommation.

Une mission d'audit a été dépêchée sur les lieux, des sanctions ont été prononcées à l'encontre des responsables de cette situation. Leurs dossiers ont été transmis à la justice.

3. Production des fourragères et légumineuses en deçà des prévisions

La fluctuation de la production des fourragères et des légumineuses est due à l'impact des aléas climatiques. Ces cultures à faible rentabilité sont en effet réalisées en général en zones Bour et concurrencées par les céréales soutenues par l'Etat (BT, BD et OR).

Pour faire face à la demande croissante (Fourrages pour le bétail et légumineuses comme assolement recommandé après céréales), des actions devront être réalisées concernant l'introduction de variétés performantes répondant aux exigences des agriculteurs, l'encadrement renforcé et le soutien de l'Etat.

4. Diversification limitée du profil variétal produit avec des différences en termes de production de chaque variété d'une année à l'autre

La SONACOS a déployé une stratégie de veille variétale ambitieuse pour réponde à la demande des agriculteurs. Elle exploite actuellement une gamme élargie de variétés performantes de céréales d'automne, issues des obtentions nationales et étrangères (60 variétés dans le circuit de production en 2017). Ceci lui a permis d'assurer une bonne couverture du marché au niveau des différentes zones agricoles nationales.

De plus, 16 variétés de Blé dur, 14 variétés de Blé tendre et 6 variétés d'orge, ont été introduites depuis le lancement du PMV. Par conséquent, la part de la production certifiée issue des nouvelles variétés a dépassé les 50 % en 2017. Ce taux connaitra une évolution significative dans les années à venir, sachant que la planification de la multiplication se fait sur une période de 5 ans.

Rappelons que les variétés étrangères sont en général exclusivement créées pour les conditions Marocaines et sont testées préalablement par la SONACOS avant leur proposition au Catalogue Officiel Marocain pour garantir les chances de leur inscription.

5. Risque de dépendance du secteur aux semences de variétés d'origine étrangère

Le recours à l'importation par la SONACOS de nouvelles obtentions étrangères inscrites au catalogue officiel Marocain était une nécessité. La demande croissante des multiplicateurs et utilisateurs de semences en variétés performantes, la volonté de réaliser les objectifs du PMV en matière de production ainsi que l'absence d'inscription de nouvelles variétés nationales sont autant de facteurs qui ont favorisé le recours aux importations.

Les dernières cessions de l'INRA remontent à 2015. La SONACOS a pu acquérir le droit d'exploitation de 7 variétés nationales de Blé dur qui sont en cours de multiplication et de développement.

La SONACOS scrute d'ailleurs avec beaucoup d'impatience le retour en force de l'INRA en matière de création et d'inscription de nouvelles variétés, d'autant plus que l'ICARDA s'est installé au Maroc. Cet institut de recherche dispose de l'expertise et des moyens nécessaires à la relance de la création de nouvelles variétés adaptées aux exigences des agriculteurs Marocains.

En attendant, pour faire bénéficier l'agriculteur marocain des derniers progrès génétiques, la SONACOS a saisi précocement, l'opportunité pour contractualiser ses relations avec des obtenteurs étrangers, lui permettant de sécuriser l'approvisionnement en variétés performantes et adaptées aux exigences de l'agriculteur Marocain.

En effet, la création variétale demande beaucoup de temps et nécessite des investissements importants et une expertise pointue, disponibles chez ces obtenteurs étrangers, qui engagent annuellement des budgets conséquents dédiées à la R & D, atteignant près de 16 % de leur chiffre d'affaires. Ces derniers, convaincus du retour sur investissement à moyen et long terme, montrent un intérêt continu pour la création de variétés exclusivement pour le Maroc.

Par ailleurs, et afin d'améliorer la maîtrise des commandes auprès de ses partenaires, la SONACOS négocie actuellement des plans de développement des variétés sur 5 ans afin de minimiser les écarts entre les commandes et les quantités réceptionnées.

6. Dépendance de la SONACOS à un nombre limité de fournisseurs étrangers de semences

La production de semences nécessite des efforts considérables en termes de recherche et développement. En effet, pour créer une nouvelle variété des investissements importants doivent être réalisés et une expertise pointue est nécessaire. Ces exigences doivent être remplies aussi bien par l'obtenteur national qu'étranger.

Dans le cadre de ses activités de développement, la SONACOS a testé le matériel végétal issu de l'INRA et de 40 obtenteurs étrangers de différentes nationalités, et ce, depuis la création d'une structure de veille variétale. Les résultats de ces essais ont abouti à la conclusion de conventions avec 4 partenaires étrangers, qui ont montré un engagement ferme et durable en matière d'approvisionnement en variétés demandées, adaptées aux exigences nationales (productivité, qualité technologique, résistance aux maladies…), et en semences de départ.

Parallèlement, la SONACOS procède depuis 1988 à l'acquisition par appel d'offres des variétés nationales, créées par l'INRA. Actuellement la SONACOS détient 26 Variétés nationales soit près de 40 % des variétés exploitées.

La SONACOS continue à chercher de nouveaux partenariats gagnant-gagnant avec d'autres obtenteurs disposant d'un matériel génétique adapté, et consolide ses relations avec les 4 obtenteurs actuels, partant du principe que la priorité est accordée à l'INRA afin d'améliorer la part des variétés nationales au niveau des ventes.

Signalons que la SONACOS procède à l'importation de semences de multiplication, sur la base d'un cahier des charges précis, tout en accordant une attention particulière à la valorisation de ces semences.

7. Partenariat peu développé entre la SONACOS et l'INRA en matière de R&D

Conformément à l'accord de partenariat conclu avec l'INRA, les axes relatifs au renforcement des capacités de stockage (exploitation magasins à Merchouch et Douiet ainsi que la mise à disposition de 4 ha pour la construction du nouveau Centre de Merchouch) et à la production des semences de départ, ont été concrétisés.

D'après l'INRA, le renforcement de la création variétale fait l'objet d'une attention particulière de sa part. En effet, un plan d'actions dans le cadre de son plan de recherche à moyen terme 2017/2020, validé par son Conseil d'Administration, a été mis en œuvre. Ce plan est axé, notamment, sur la poursuite des programmes de sélection variétale et de transfert de technologie pour la diffusion des obtentions.

Dans le cadre du transfert de technologie, la SONACOS se tient à la disposition de l'INRA pour la mise en place des essais de démonstration des variétés nouvellement inscrites au COM.

8. Modèle de conditionnement et de mise en sacs non repensés depuis les années 1970

Le processus de conditionnement, stockage et traitement adopté par la SONACOS depuis sa création, est étroitement lié à la réglementation en vigueur, sous le contrôle effectif de l'office National de Sécurité sanitaire des produits alimentaires

Pour être en phase avec les objectifs du PMV, un protocole d'investissement a été signé entre l'Etat et la SONACOS, visant le renforcement et la modernisation progressive de ses capacités industrielles et l'assainissement de son patrimoine foncier.

A ce titre, le processus de conditionnement et de traitement a connu des améliorations progressives au niveau des Centres Régionaux de Sidi El Aïdi, Marrakech, Zemamra, Meknès, Fès, Fquih Ben Salah et Gharb.

Par ailleurs, un nouveau concept semi-automatique a été introduit en 2017/2018 à SIDI KACEM et BERKANE, permettant d'améliorer les opérations de réception, stockage et conditionnement par l'utilisation pour la première fois des big-bags et de silos pour le stockage.

9. Insuffisances relevées dans l'opération du pré-agréage de la production

La procédure de pré-agréage a été mise à jour et mise en place. Elle vise à uniformiser la méthode d'échantillonnage au niveau de tous les Centres Régionaux (nombre de prélèvements, sondes appropriées…).

La SONACOS accorde une attention particulière à cette opération du pré-agréage, aussi bien pour le brut avant livraison que pour le net en cours de conditionnement. Par exemple, au cours de l'opération de conditionnement, des réglages sont opérés sur les machines en fonction des résultats de pré-agréage du net. Des contrôles sont également effectués par les techniciens du siège lors de leurs missions d'appui aux centres régionaux pour vérifier, entre autres, le déroulement de ces opérations et tout dérapage décelé est sanctionné.

Dans le cadre d'une meilleure traçabilité des réceptions de semences, les résultats de pré-agréage sont notés dans un registre spécial où figurent toutes les données du contrôle de la qualité du brut et du net.

Le nouvel ERP en cours d'installation traite en détail de l'opération de pré-agréage et permet l'optimisation de ce processus. A titre d'illustration, l'informatisation des différents postes de travail dans le cadre du nouvel ERP est de nature à formaliser les ordres de réglage, à améliorer la traçabilité des lots et à rendre les opérations plus efficientes.

10. Résultats de contrôle de l'ONSSA confirmant les insuffisances relevées en matière de multiplication, du contrôle au champ et du processus de conditionnement

Comme stipulé plus haut, l'activité de contrôle et de certification de semences réalisée par l'ONSSA est faite sur la base d'un arsenal juridique et réglementaire élaboré conformément aux normes et standards internationaux. Le contrôle au champ s'effectue conformément aux procédures et aux dispositions de l'OCDE (contrôle selon des schémas bien définis au niveau de la parcelle).

La coordination avec l'ONSSA, ainsi que la mutualisation des moyens et des efforts des équipes des deux institutions, ont permis de limiter le taux de refus au champ à un niveau faible (9,5% en 09/10 à 5,24 en 14/15). Ceci montre l'effort considérable fourni par aussi bien par le multiplicateur en matière de gestion du processus de multiplication que par la SONACOS en matière de maîtrise des opérations d'encadrement et de pré-agréage du brut et du net.

Le contrôle assuré par l'ONSSA permet soit la certification des semences produites, soit le refus suite à une non-conformité par rapport aux normes réglementaires, soit l'acceptation avec un déclassement des semences à une génération inférieure.

Ce déclassement est soumis à une vérification stricte de la part de la SONACOS. Pour des variétés où le besoin en générations d'origine s'avère indispensable, les centres régionaux procèdent, suite à la demande des multiplicateurs concernés, au reconditionnement de leurs productions de semences pour éviter le refus et l'orientation des productions vers le commun qui reste un concurrent potentiel de la semence certifiée.

Dans le cadre du renforcement des capacités de contrôle et d'analyse des semences, l'ONSSA a mis en place de nouveaux laboratoires de proximité modernes et bien équipés. 2 nouveaux laboratoires sont opérationnels (Meknès et Berkane), 2 autres sont programmés pour 2018 (Tadla et Bouznika).

Néanmoins, l'optimisation de ces contrôles nécessite le renforcement des moyens humains et matériels de l'ONSSA (utilisation de GPS pour la localisation des parcelles de multiplication et la vérification des superficies déclarées) et l'encadrement amélioré par l'ONCA, à travers la diffusion des bonnes pratiques (Semoirs propres, épurations, traitements phytosanitaires, réglages et nettoyage des moissonneuses, stockage sur place…).

11. Risque de sous capacité de conditionnement et de traitement au regard des objectifs du PMV

Dans le cadre du protocole d'investissement signé avec l'Etat, la SONACOS a procédé à la mise à niveau progressive de son parc industriel. A ce titre, il a été procédé à l'achat de nouvelles chaines de conditionnement et machines de traitement, portant progressivement les capacités d'industrialisation en 2018 à près de 2000 qx/heure de travail pour le conditionnement et à plus de 3000 qx/heure pour le traitement (contre 1160 qx/h et 2180 qx/h respectivement pour le conditionnement et le traitement avant le PMV) .

Pour faire face aux objectifs ambitieux à l'horizon 2020, la mise à niveau du parc industriel de la SONACOS nécessite encore plus d'investissements. Ceci aura des conséquences sur les charges de la société, notamment en termes d'augmentation des dotations aux amortissements et des charges financières.

Signalons que, afin d'assurer un suivi de la maintenance préventive, curative et améliorative du parc industriel de la SONACOS, un module logistique de suivi est prévu dans le cadre du nouvel ERP (référentiel des pannes et des interventions).

12. Prolongement de la durée de conditionnement aux dépens de celles de traitement et de commercialisation

Le renforcement des capacités de conditionnement avec des chaines de grandes capacités (100 à 140 qx/heure) a permis de réduire la durée de conditionnement. A titre d'illustration, le conditionnement de plus de 1,7 M qx bruts au titre de la récolte 2017 a été achevé vers la mi-septembre à l'exception du centre de BERKANE (début octobre). Ce centre est en train d'être doté d'une nouvelle machine de grande capacité pour le conditionnement de la récolte 2018.

Ainsi, les centres disposent du temps nécessaire pour effectuer l'opération de traitement et aborder la campagne commerciale dans de bonnes conditions.

C. Commercialisation des semences

1. Insuffisances en matière de planification commerciale

Conformément aux orientations de la Cour des Comptes, la planification commerciale au sein de la SONACOS a été améliorée à partir de la campagne agricole 2017/2018, à travers, notamment, l'élaboration d'une note de cadrage harmonisant les démarches à entreprendre à l'échelon régional et central. Cette note de cadrage a été mise en place suite à plusieurs réunions organisées entre les responsables centraux et régionaux et ce, afin de renforcer davantage la concertation et la participation des centres régionaux dans la fixation des objectifs commerciaux.

Cette planification commerciale sera davantage améliorée à travers l'exploitation des bases de données qui seront disponibles dans le nouveau système d'information et des résultats des études de marchés qui sont en cours de lancement par la SONACOS.

Les efforts déployés par l'ensemble des acteurs de la filière semencière céréalière, en mutualisant leurs moyens respectifs, appuyés par l'importance des subventions accordées par l'Etat à l'utilisation de la semence certifiée et par des actions ciblées de promotion et de Conseil agricole, ont permis d'atteindre un niveau d'utilisation de semences de céréales de 24 % toutes espèces confondues en 2017. Celui du Blé tendre a atteint un taux très satisfaisant de 35 %.

Il est à signaler que, malgré l'impact de l'aléa climatique, la sécurisation d'un disponible satisfaisant pendant les années écoulées du PMV a toujours été assurée, notamment par la SONACOS en mettant sur le marché un disponible annuel moyen de 1.800.000 qx en semences certifiées de céréales.

2. Hausse non soutenue des volumes de ventes des semences de céréales d'automne et atteinte partielle des objectifs des conventions régionales

Les réalisations commerciales restent tributaires de plusieurs facteurs non maitrisables, notamment les conditions climatiques, le niveau de production du commun, le différentiel du prix entre le commun et la semence certifiée, le changement du choix variétal des agriculteurs.... Les niveaux de réalisation diffèrent selon les espèces :

- Blé tendre : L'Etat a accordé une attention particulière à son intensification depuis la fin des années 80 (fixation du prix de référence…) ;
- Blé Dur : La fluctuation des niveaux des ventes a été plus accentuée que celle du blé tendre. Cette situation est liée principalement à l'impact des variations des cours de blé dur commun à l'échelle nationale et internationale ;
- Orge : les niveaux relativement modestes de vente des semences d'orge s'expliquent par la mise en place en 2015 de la subvention à l'utilisation de cette espèce

La conjugaison des efforts déployés par les différents intervenants dans le secteur semencier appuyée par l'importance des subventions accordées par l'Etat à l'utilisation de la semence certifiée et par des actions ciblées de Conseil agricole et de promotion, ont permis d'atteindre

des niveaux d'utilisation de semences de céréales satisfaisants de l'ordre de 24 % en 2016/2017 contre 11 % avant le PMV.

Par ailleurs, les niveaux de vente pourraient être améliorés à travers le rattachement de l'octroi de l'assurance agricole à l'utilisation des semences certifiées.

3. Absence d'une carte variétale et difficulté de positionnement des variétés par région

La mise à disposition des agriculteurs d'un profil variétal adapté résulte de la capitalisation sur les performances des variétés existantes appréciées et sur le développement continu de nouvelles variétés.

La SONACOS dispose d'un portefeuille variétal adapté répondant aux besoins des agriculteurs (tolérance vis-à-vis de certaines maladies, sécurité des rendements, aspect de la graine…).

Les équipes régionales ont une bonne connaissance de la carte des variétés demandées par les agriculteurs et adaptées à leur zone d'intervention. Un effort important et continu est réalisé en matière de veille technique variétale.

Le renforcement des moyens humains et matériels de l'ONCA, qui monte en puissance en matière de déploiement régional, est de nature à contribuer significativement à l'incitation des agriculteurs, à l'utilisation des semences certifiées de variétés performantes adaptées aux différentes régions agricoles du Maroc.

4. Problématique des transferts des semences entre les centres régionaux

Dans le cadre de la préparation de la campagne de commercialisation de semences de céréales, une première tranche de transferts est arrêtée d'un commun accord avec les centres régionaux, sur la base du programme de commercialisation par variété après rapprochement avec le disponible. Les écarts constatés donnent lieu à un programme de transferts inter-centres.

Par ailleurs, et pour décongestionner les centres de production ne disposant pas des capacités de stockage nécessaires, le recours en début de campagne à des transferts inter-centres est une nécessité.

Compte tenu de l'état d'avancement de la campagne et des conditions climatiques de chaque région, certaines variétés reçues peuvent être réorientées partiellement vers d'autres centres dont la demande devient pressante.

Aussi, pour des soucis de préservation de la qualité des semences, il est impératif d'orienter les stocks invendus de fin de campagne des centres ne disposant pas des conditions appropriées de stockage tels que Kenitra et Larache (humidité élevée) vers d'autres centres disposant de conditions de stockage plus appropriées.

Cette planification des transferts pourrait être optimisée après la réorganisation territoriale de la SONACOS, en centres profit, regroupant des centres régionaux complémentaires en termes de production et commercialisation, afin de réduire le coût du transport et de mutualiser leurs ressources respectives.

5. Dépendance des ventes des semences certifiées de céréales de la subvention de l'Etat

La commercialisation des semences est une mission qui engage la profession et l'ensemble des structures et services extérieurs du MAPMDREF (SONACOS, ONCA, DRA …). Cette opération reste tributaire de plusieurs facteurs non maitrisables, notamment les conditions climatiques de la campagne, le niveau de production et de consommation des céréales de l'année précédente, le différentiel du prix entre le commun et la semence certifiée, le changement du choix variétal des agriculteurs,... .

Les efforts déployés par tous les intervenants, appuyés par l'importance des subventions accordées par l'Etat à l'utilisation de la semence certifiée et par des actions ciblées de Conseil agricole et de promotion, ont permis d'atteindre des niveaux d'utilisation de semences de céréales satisfaisants en 2017, soit 24 % toutes espèces confondues, avec un taux très satisfaisant pour le cas du Blé Tendre (35 %).

L'octroi de cette subvention à l'utilisation des semences reste capital pour situer le prix de cession à un niveau relativement accessible aux agriculteurs pour les inciter à utiliser les semences certifiées afin d'améliorer leurs productivités et par conséquent leurs recettes.

6. Positionnement qui tarde à s'affirmer pour les semences FOL

Le marché des FOL est libre, caractérisé par la fluctuation des prix et par le manque de compétitivité de ces cultures par rapport aux céréales (productivité limitée, et prix fluctuant). Leurs prix d'achat et de vente sont indexés sur le prix du commun, ce qui ne permet pas de fidéliser les clients et les producteurs.

Par ailleurs, les ventes des fourragères et légumineuses connaissent des fluctuations liées aux conditions climatiques et à la fluctuation de la demande. Les zones de commercialisation sont essentiellement Meknès, Rommani, Sidi El Aidi et Sidi Kacem, à vocation légumineuses et fourragères. Pour les légumineuses, un effort de développement de variétés performantes et adaptées s'avère nécessaire, notamment pour le pois chiche, les lentilles et la fève.

Ainsi, le développement de ce marché nécessite la mise en place d'une politique soutenue pour inciter les multiplicateurs des semences céréalières à incorporer obligatoirement les légumineuses et les fourrages en rotation et ce en remplacement de la jachère. A ce titre, un projet de développement de cette filière est en cours de discussion entre le Département de l'Agriculture et l'interprofession pour assurer les préalables nécessaires à la redynamisation de cette filière.

Concernant la multiplication des semences des cultures oléagineuses, l'intervention de la SONACOS portera sur l'introduction de variétés adaptées, la réalisation d'essais en vue de leur inscription au catalogue officiel marocain ainsi que l'importation et la distribution de semences hybrides et/ou populations demandées par les DRA concernées, pour satisfaire la demande des utilisateurs. Cette intervention sera similaire à celle effectuée actuellement pour les semences de Betterave à sucre.

7. Extension du réseau de distribution en absence d'un diagnostic

Etant donné la constante diminution du nombre de points de vente relevant de l'ONCA (fermeture de plusieurs points de vente à cause des départs en retraite des régisseurs ou dégradation des locaux) et vu l'augmentation des objectifs de ventes, la SONACOS a eu recours à un réseau privé de distributeurs et de dépositaires installés essentiellement dans les régions enclavées et non couvertes par le réseau ONCA/ORMVA.

Les réseaux ONCA, ORMVA et dépositaires offrent une meilleure couverture du marché potentiel permettant une meilleure proximité avec les agriculteurs et la saisie des opportunités pour démarcher une clientèle nouvelle.

Cette nouvelle orientation est en cours d'évaluation en interne, en vue de sélectionner et de fidéliser les dépositaires les plus performants et les plus adaptés à commercialiser les intrants agricoles tout en respectant l'image de marque de la SONACOS.

8. Insuffisance dans la gestion de la relation clients

La SONACOS dispose au niveau des centres régionaux d'une base de données clients bien renseignés, permettant une bonne gestion de la relation client. Au niveau du réseau externe, et en l'absence d'un système d'information permettant la gestion de cette relation clients (CRM), la SONACOS s'appuie sur plusieurs actions de proximité afin d'améliorer la communication

avec la clientèle potentielle (journées Souks et de formation en faveur des agriculteurs, caravane de Sensibilisation, essais de démonstration, écoles aux champs …).

Par ailleurs, le projet de mise en place du nouveau ERP intègre une base de données clients des centres régionaux, et prévoit dans une deuxième étape le déploiement progressif de ce système au niveau des principaux des points de ventes, ce qui permettra d'améliorer la gestion de la relation clients.

D. Stock et conditions de stockage des céréales d'automne

1. Aggravation des volumes de stocks des semences des céréales au-delà du seuil du stock de sécurité

Les volumes des disponibilités (production + stock) en semences certifiées assurées par la SONACOS sont en phase avec les objectifs fixés par le Plan Maroc Vert. Toutefois, les réalisations commerciales varient d'une année à une autre en fonction de plusieurs facteurs, notamment, les aléas climatiques, la variabilité de la demande des agriculteurs ainsi que la production des céréales communes qui représente le principal concurrent de la Semence Certifiée.

A titre d'illustration, les niveaux de ventes en semences certifiées réalisés pendant les campagnes :

Campagne 2014/2015 : une augmentation de près de 13 % en raison d'une campagne relativement pluvieuse et d'un disponible moyen du commun (récolte 2014 : 69 M qx) ;

Campagne 2015/2016 : une baisse de 22 % à cause de la conjugaison de deux facteurs à savoir, un niveau très faible des précipitations et un niveau record du commun (récolte 2015 : 115 M qx). Le stock de fin de campagne s'est élevé à 894.926 qx ;

Campagne 2016/2017 : un record de près de 1,6 Millions de Quintaux, représentant une augmentation de 68 %, favorisé par des conditions climatiques relativement favorables et une faible production du commun (récolte 2016 : 36 M qx).

Rappelons que la SONACOS est chargée d'une mission de service publique qui consiste à sécuriser l'approvisionnement des agriculteurs en semences de céréales, en assurant un disponible satisfaisant (y compris stock de sécurité) pour répondre aux besoins des agriculteurs. Les conséquences d'une pénurie de semences certifiées seraient plus graves que les pertes générées par un éventuel stock voire même son déclassement partiel.

2. Pertes conséquentes de la constitution des stocks de report

La planification de la production est établie sur une période de 5 années depuis les semences de départ (G0➔G1) jusqu'aux semences destinées à la commercialisation (G4➔R1) et ce, sur la base des objectifs commerciaux, détaillées par centre, espèce, variété et catégorie.

Lors de l'établissement du programme annuel de multiplication, un stock de sécurité de semences de multiplication est défini par région, espèce, variété et catégorie et ce selon les disponibilités en semences pré-bases et bases et à des taux variables selon l'importance de la catégorie. Ce stock subit de temps en temps des variations selon l'état d'avancement des agréages (achat et stock) et de réalisation du programme de multiplication.

A la veille de chaque exercice et pour répondre à une demande changeante des utilisateurs au niveau régional, les objectifs commerciaux par variété sont actualisés soit à la hausse soit à la baisse. Dans le cas d'une actualisation à la baisse, pour certaines variétés, un surplus de disponible en semences destinées à la multiplication est dégagé automatiquement. Ces réajustements sont de nature à minimiser les risques de pertes liés à la production de quantités importantes en variétés commerciales qui ne seront plus demandées.

Par ailleurs, pour des raisons commerciales, les premiers approvisionnements des points de vente se font généralement à partir de la production de l'année. Les stocks de report suivent au fur et à mesure de l'avancement de la campagne commerciale.

Rappelons que la semence est un produit vivant exigeant des conditions appropriées de stockage (température et humidité de l'air) et une préservation contre les prédateurs (insectes, ravageurs...). Tout stockage prolongé expose la qualité des semences à une dégradation notamment de la faculté germinative, plus marquée pour le blé dur, qui se caractérise par sa texture vitreuse et sa sensibilité génétique en comparaison avec celle du blé tendre et de l'orge. Cette dégradation entraine un refus ou un déclassement par l'ONSSA des quantités analysées. Ceci génère des pertes, des manques à gagner pour la SONACOS et un gaspillage des efforts déployés pendant plusieurs années pour produire les semences.

A cet effet, la SONACOS élabore actuellement les termes de références d'une étude ayant pour objectif de définir un plan d'amélioration de la performance opérationnelle à court et moyen terme, et de définir une méthodologie permettant de mettre en place une démarche continue d'excellence opérationnelle en minimisant les pertes et les gaspillages à tous les niveaux et en saisissant toutes les opportunités d'améliorations des performances opérationnelles.

3. Semences importées restées en stock pendant plus de trois ans

L'opération d'importation des semences reste tributaire des conditions climatiques qui sévissent dans les pays d'origine, caractérisées par des pluies estivales qui retardent les opérations de moissons, d'agréage et de livraison au Maroc. Ce qui peut de temps en temps engendrer un décalage par rapport à la période propice de semis au Maroc.

Les stocks de fin de campagne des catégories importées sont donc principalement le résultat de ce décalage. En effet les agriculteurs préfèrent substituer la variété importée et procéder au semis avant les premières pluies, au lieu d'attendre l'arrivée et l'agréage des semences importées.

Par ailleurs, les semences importées sont emballées dans des sacs en papier Kraft difficiles à préserver lors du stockage, ce qui expose les stocks à plus de risque de déclassement. A ce titre, la SONACOS mène actuellement des discussions avec les fournisseurs étrangers pour étudier les possibilités de remplacement de l'emballage utilisé actuellement par un autre plus approprié.

4. Conditions inadéquates de stockage et vétusté de certains locaux pour la plupart des centres régionaux

La SONACOS dispose en grande partie d'infrastructures de stockage héritées des SCAM et des CAM, destinées initialement à des métiers autres que semences.

Par ailleurs, les investissements, notamment en matière de renforcement des capacités de stockage et d'industrialisation des semences, ont été arrêtés en raison de l'inscription de la SONACOS sur la liste des entreprises privatisables.

Toutefois, avec l'avènement du Plan Maroc Vert et la signature d'un protocole d'investissement avec l'Etat, la SONACOS a pu renforcer considérablement ses infrastructures de stockage et d'industrialisation pour être en phase par rapport aux objectifs de production et commercialisation des semences.

Ces efforts d'investissement, qui demandent un délai et des moyens importants, ont été poursuivis par la SONACOS afin de résorber les déficits enregistrés par rapport aux capacités disponibles, dans le but d'améliorer les conditions de stockage des intrants agricoles et de minimiser par conséquent les pertes y afférentes.

5. Sous capacité de stockage et risque de détérioration de la qualité des semences stockées en plein air

La réalisation des objectifs de production et commercialisation assignés à la SONACOS nécessite l'engagement d'investissements importants en capacités de stockage (notamment magasins couverts) et d'industrialisation des semences.

Le choix des investissements (construction et réhabilitation) obéit à une logique de priorisation selon les déficits de stockage constatés et les disponibilités budgétaires. Pour pallier le déficit enregistré dans certains Centres Régionaux, la SONACOS a construit, dans le cadre du protocole d'investissement signé avec l'Etat, les centres régionaux du Gharb, Meknès et Khmiss Zemamra. Le nouveau Centre de Merchouch est en cours de construction.

Par ailleurs, et en dehors dudit protocole, elle vient d'achever les travaux de construction d'un nouveau centre de Berkane (Agropole de MADAGH), qui sera opérationnel pour réceptionner la récolte 2018. D'autres centres sont prévus, notamment ceux de CASABLANCA et Fès en remplacement aux centres actuels, suite à l'obligation de libérer les locaux utilisés actuellement et ce pour des raisons de projet de développement pour ces deux villes.

E. Stratégie de Diversification

En appui à sa mission de service public, la SONACOS a accordé un intérêt particulier à la consolidation de sa mission d'intérêt général (pomme de terre importée, betterave à sucre, engrais…) et a investi des marchés complémentaires, notamment les produits phytosanitaires.

Ainsi, la priorité a été donnée aux engrais, en tant qu'intrant de première importance, conditionnant, au côté de la semence certifiée, la productivité agricole. Les efforts déployés ont permis à la SONACOS d'atteindre une part de marché de près de 20 %.

Cette part peut être développée au fur et à mesure que la SONACOS se positionne sur toute la chaine de valeur (formules adaptées, station de conditionnement et de stockage, plates-formes de distribution…), ce qui lui permettra d'être compétitive par rapport à la concurrence, et surtout d'assurer une meilleure régulation du marché des engrais.

Pour les semences importées de pomme de terre, et conformément à ses orientations stratégiques, la SONACOS accorde une priorité aux variétés protégées à fort potentiel de production. A cet effet, et pour développer ce marché, la SONACOS a engagé des discussions pour l'établissement de partenariats techniques et commerciaux avec des fournisseurs étrangers de renommée (originaires de : Hollande, France, Ecosse, Allemagne…) disposant d'un matériel génétique performant et adapté.

Rappelons que la commercialisation des produits phytosanitaires a été déjà amorcée en 2017/2018 et que des signes positifs de développement ont été enregistrés. Ce marché, considéré comme une nouvelle niche de diversification à la SONACOS, devrait connaître un développement soutenu durant les années à venir.

Pour sécuriser la disponibilité d'une gamme élargie de produits phytosanitaires adaptés et répondant à la demande des utilisateurs, des conventions ont été signées avec les sociétés AMAROC, SYNGENTA et BAYER.

Afin de saisir toutes les opportunités offertes par le marché, la SONACOS lancera une étude de consolidation de la diversification de ses marchés aux niveaux national et international.

Cette consolidation de la diversification a été traduite dans le cadre d'un projet de contrat programme Etat/SONACOS en cours d'examen par les deux tutelles.

F. Equilibres financiers

L'engagement de la SONACOS, en tant qu'acteur stratégique de la filière semencière céréalière a permis d'enregistrer des résultats satisfaisants (volumes de semences certifiées disponibles, profil variétal, modernisation de la chaine technologique des semences…).

Pour être en phase avec ses objectifs, la SONACOS a mobilisé des ressources importantes. A titre d'illustration, des profils à haute valeur ajoutée, dotés de capacités commerciales et managériales éprouvées dans le secteur privé ont été recrutés. Cette tendance sera encore accentuée au niveau des Centres Régionaux.

Par ailleurs, des investissements importants ont été engagés, impactant les équilibres financiers de la société comme illustré par les indicateurs suivants :

- **Fluctuation du chiffre d'affaire** : la tendance est haussière en raison de l'augmentation des niveaux de subvention, des actions promotionnelles d'envergure, de renforcement du réseau de distribution et de poursuite des efforts de diversification des marchés ;
- **Augmentation significative des charges de fonctionnement** : Les charges de transport liées à l'obligation d'approvisionnement de tous les points de ventes (y compris les plus lointains), les frais financiers dus principalement à l'exploitation et à l'investissement relatifs à l'activité céréalière (MSP) et le coût du personnel dû à sa motivation et à son alignement à la stratégie de l'entreprise ;
- **Capacité d'autofinancement** : Dégradation progressive et risque de compromettre la capacité de la société à autofinancer ses investissements et à honorer ses engagements vis-à-vis de ses partenaires ;
- **Fonds de roulement** : Diminution continue en raison de la baisse des capitaux propres, dus aux pertes successives et à la faiblesse du capital social de la société. Ceci, ne permet pas de faire face à la hausse continue du Besoin en Fonds de Roulement engendré par l'augmentation conséquente du niveau d'activité de la SONACOS. Cette situation dégage une trésorerie qui est devenue structurellement déficitaire à cause de la saisonnalité de l'activité (préfinancement permanent générant des charges financières très importantes et financement des investissements).

Tenant compte de ces impacts, la SONACOS doit veiller sur la viabilité de son modèle économique. Ceci passe par :

- La maîtrise des charges, l'amélioration du rendement de l'appareil industriel, l'augmentation du chiffre d'affaires ou encore la maitrise des stocks.

A ce niveau, une étude relative à l'évaluation de la rentabilité des activités de la SONACOS est en cours d'achèvement et ses résultats serviront de feuille de route pour la SONACOS afin d'améliorer ses performances financières. Deux autres études sont en cours de lancement relatives à la consolidation de la diversification des marchés et à la définition d'un plan d'excellence opérationnelle.

- Le soutien financier de l'Etat, sous forme d'augmentation de capital, comme contribution à l'effort d'investissement réalisé par la SONACOS ainsi que l'activation de l'octroi d'une avance sur le montant de la subvention à l'utilisation des semences.

La formalisation d'un Contrat Programme servira de cadre de référence permettant l'accompagnement de la SONACOS dans son processus de développement et l'accélération de la réalisation des objectifs fixés dans le Plan Maroc Vert.

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

(Texte intégral)

Suite à la réception, par le Ministère de l'Agriculture, de la Pêche Maritime, du Développement Rurale et des Eaux et Forêts, du projet d'insertion au niveau du rapport annuel de de la Cour des Comptes en date du 3 avril 2018, vous trouverez ci-dessous les éclaircissements relatifs à ce rapport se rapportant aux aspects suivants :

- La multiplication des semences ;
- La production et le processus de conditionnement ;
- La commercialisation des semences ;
- Les stocks et les conditions de stockage des céréales d'automne ;
- La stratégie de diversification ;
- Les équilibres financiers de la SONACOS.

Concernant les recommandations formulées par la Cour des Comptes, nous signalons que parmi les onze recommandations formulées par la Cour des Comptes, neufs sont réalisées ou en cours de réalisation. Les deux restantes portent sur :

- Le développement de la multiplication des semences nationales de pomme de terre, et des cultures oléagineuses. Ce dossier est en cours d'étude entre les deux ministères de tutelle ;
- L'amélioration des performances financières de la SONACOS. Une étude a été lancée dans ce cadre en vue d'élaborer une feuille de route en la matière.

Avant d'apporter les éléments de réponse du Ministère de l'Agriculture, de la Pêche Maritime, du Développement Rurale et des Eaux et Forêts, il est utile de rappeler la stratégie du Plan Maroc Vert et l'importance de la filière semencière.

Le Plan Maroc Vert, stratégie de déclinaison de la politique agricole du Maroc, poursuit l'objectif global de faire de l'agriculture un moteur majeur durable de développement économique et social avec des retombées importantes en termes de croissance du PIB, de création d'emplois, d'exportation et de lutte contre la pauvreté. Sa mise en œuvre est portée par l'ensemble des acteurs du secteur agricole, selon une contractualisation à deux dimensions :

- D'une part, une déclinaison territoriale en Plans Agricoles Régionaux (PAR) avec des objectifs définis et quantifiés, conduits en partenariats avec les acteurs locaux, chargés de l'exécution des projets ;
- Et d'autre part, une déclinaison par filière de production sur la base d'une approche chaine de valeur (depuis le producteur au consommateur), en partenariat avec les fédérations interprofessionnelles sur la base de contrats-programmes.

Etant donné l'importance stratégique du secteur semencier en raison de son rôle déterminant dans l'amélioration de la productivité et donc des revenus des agriculteurs, celui-ci a été érigé en filière phare comprenant tous les maillons de la chaine de technologie des semences certifiées et prioritaire pour le développement de l'agriculture marocaine.

Ainsi, pour donner une meilleure visibilité aux différents intervenants et asseoir un partenariat public-privé, un contrat programme État/Profession a été signé en Avril 2009 entre le gouvernement (représenté par le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime et Ministère de l'Economie et des Finances) et deux associations représentant la profession (AMSS et

AMSP). Cette contractualisation précise les engagements de l'Etat et de la Profession et fixe à l'horizon 2020, des objectifs chiffrés en matière d'utilisation des semences certifiées pour l'ensemble des espèces végétales concernées et la part à atteindre en termes de production nationale en semences certifiées.

Pour la mise en œuvre ce Contrat Programme un dispositif de gouvernance en un Project Management Office (PMO) a été instauré en place afin d'assurer à tous les intervenants de la filière semencière de jouer leurs rôles respectifs, d'interagir en synergie et de mutualiser leurs ressources (humaines et matérielles). Cette organisation spécifie les activités à entreprendre, les organismes responsables, les délais de réalisation, les budgets nécessaires et les mesures d'accompagnement.

Ce contrat-programme a permis à la filière semencière d'enregistrer des progrès significatifs et la réalisation des objectifs assignés. Sur le plan de développement des capacités, la profession s'est renforcée en se structurant en fédération interprofessionnelle des semences (FNIS) regroupant toutes les associations et organisations des opérateurs de la filière sur la base de la loi 12-03 portant organisation des fédérations interprofessionnelles agricoles et halieutiques. Ainsi, la FNIS a été reconnue par les pouvoirs publics en conformité avec cette loi en octobre 2017.

L'engagement de l'Etat et de la profession, dans une vision commune, a permis à la filière semencière d'enregistrer des résultats importants, plus particulièrement en termes de volume de semences certifiées disponibles, d'élargissement du profil variétal permettant un accès accru au progrès génétique, de modernisation de la chaine technologique des semences en renforcement les capacités industrielles et de stockage et d'amélioration du taux d'utilisation des semences certifiées de céréales qui a atteint 24 % contre 11 % avant 2008.

A titre d'illustration, la récolte record de 115 millions de qx de céréales enregistrées pendant la saison 2015 de pluviométrie comparable à une année normale a été obtenue grâce à une bonne utilisation des technologies de production, en particulier 1,4 millions de quintaux de semences certifiées, alors que cette quantité ne dépassait pas 0,5 millions de quintaux avant 2008. Ainsi, la diversité des nouvelles variétés utilisées ainsi que la qualité des semences assurée permet une meilleure exploitation du progrès génétique et donc l'augmentation des rendements.

Au vu du programme de multiplication et des stocks de report, la disponibilité en semences céréalières sera de 2 millions pour la campagne prochaine. La réalisation de ces résultats a été rendue possible grâce à la mutualisation des efforts des opérateurs et des moyens de tous les maillons de la chaîne de valeur semencière.

Dans ce cadre, la SONACOS, en tant que l'un des acteurs stratégiques de la filière semencière céréalière, chargée de garantir l'approvisionnement en semences certifiées de qualité, a assuré la contribution la plus importante pour répondre aux besoins des agriculteurs en semences, en quantité et qualité requises, en couvrant toutes les zones agricoles sur l'ensemble du territoire national, avec un réseau de distribution très étendue et de proximité.

De par les volumes de semences certifiées de céréales d'automne qu'elle traite et son intervention sur toutes les étapes de la chaîne de valeur semencière (Programme de multiplication, industrialisation, production et commercialisation), la SONACOS qui assure les équilibres structuraux du secteur semencier marocain, est considérée parmi les Sociétés semencières les plus importantes à l'échelon mondial.

En effet, comparée sur la base d'un benchmark avec les sociétés semencières françaises, classées parmi les plus importantes au monde, la SONACOS compte actuellement parmi les premières en termes de volumes de productions industrialisées.

Depuis le lancement de la mise en œuvre du Plan Maroc Vert, la SONACOS a notamment réussi à :

- Développer des partenariats forts en amont de la filière pour enrichir le portefeuille variétal à travers d'une part l'intérêt particulier réservé aux variétés nationales notamment développées par l'INRA et d'autre part le renforcement et l'établissement de nouveaux partenariats avec des obtenteurs étrangers parmi les plus innovants et les plus avancés en matière d'amélioration génétique et de création variétale.

Ainsi, le portefeuille variétal exploité actuellement par la SONACOS porte sur 60 variétés performantes et adaptées, dont 62 % de nouvelles variétés. La part de la production certifiée issue des nouvelles variétés a dépassé les 50% en 2016/2017, témoignant ainsi de l'effort permanent en matière de recherche de l'innovation.

Ceci permet d'assurer une bonne couverture du marché national et de répondre à la fluctuation de la demande, essentiellement influencée par la variation pluviométrique interannuelle.

- Assurer l'approvisionnement régulier de son programme de multiplication, avec près de 120.000 qx de semences en générations de départ, tout en veillant à répondre à la demande des agriculteurs en variétés performantes et adaptées, ce qui n'était pas le cas auparavant.
- Produire dans un cadre contractuel avec près de 1300 multiplicateurs contre 800 auparavant, des semences certifiées en quantités suffisantes et en variétés demandées par les agriculteurs.

Le programme annuel de multiplication porte sur plus de 70 000 ha soit une augmentation de + 43% par rapport aux réalisations avant le PMV. 45 % de ce programme est réalisé en irrigué sous la responsabilité de la SONACOS et en étroite coordination avec les Directions Régionales d'Agriculture (DRA) et l'ONSSA. La mise en place de ce programme annuel de multiplication tient compte de plusieurs facteurs, dont notamment les orientations générales, les objectifs commerciaux, le stock de report en semences, les indicateurs de suivi des conditions climatiques de démarrage de la campagne agricole, les programmes des assolements arrêtés par le Ministère…. etc.

- Mettre à la disposition des utilisateurs, des volumes suffisants en semences pour répondre à la demande même en année succédant une campagne agricole de conditions climatiques limitant la production. A titre d'illustration, la quantité de semences certifiées de céréales d'automne écoulée en 2016/2017 a atteint 1,6 millions qx, après l'année la plus sèche des 5 dernières décennies et marquée par une faible récolte de céréales communes, soit 36 million qx. Cette régularité d'approvisionnement en semences certifiés du pays malgré les fluctuations climatiques dénote d'une résilience du secteur assurée notamment par la production en irriguée conjuguée à l'approvisionnement maitrisée de l'extérieur à travers les partenariats établis.
- Renforcer ses capacités de conditionnement (2,2 millions qx, + 70 %), de traitement (2,5 millions qx, + 40 %) et de stockage (2,0 millions qx, + 30 %), pour être en phase avec les objectifs de production.
- Elargir son réseau commercial qui est passé de 350 à 500 points de vente, soit une extension de plus de 40 % dans le but de rapprocher la semence des agriculteurs dans les zones les plus excentrées.
- Déployer des efforts continus dans le domaine de la sensibilisation et le conseil des agriculteurs et la promotion des intrants agricoles, à travers un plan d'actions marketing intégrant :
- Le Street marketing (caravane promotionnelle, journée souk) ;
- L'évènementiel agricole : présence dans toutes les foires agricoles ;

- La communication mass-Média (spot publicitaires, capsules d'informations) ;
- Le Digital : application web pour le réseau et les clients intégrant un catalogue de l'offre produit SONACOS ;
- Contribuer à l'augmentation continue des niveaux d'utilisation des semences certifiées de céréales d'automne.
- Diversifier les produits commercialisés, en intégrant d'autres intrants agricoles, tels que les engrais, dont le volume commercialisé est actuellement de près de 700.000 qx et plus récemment les produits phytosanitaires, dont les ventes ont été amorcées en 2017/2018.

Ainsi, la SONACOS a pu mettre en œuvre un nouveau modèle d'intervention permettant d'assurer l'approvisionnement du marché national en quantité importante de semences de diverses variétés adaptées, répondant à la demande des utilisateurs de toutes les zones agricoles du Maroc à travers les années malgré les fluctuations climatiques. Cette capacité à faire face aux aléas, qui est de nature à pérenniser la confiance avec les producteurs de semences, implique dans certains cas des stocks de report ce qui l'essence même de la mission de service public qui est assignée à la SONACOS.

A. Multiplication des semences

La SONACOS produit la semence certifiée dans un cadre contractuel avec des multiplicateurs disposant, dans leur majorité, d'une expertise et d'un professionnalisme à même d'appliquer les exigences de la réglementation semencière.

La réglementation de certification des semences requiert que la production de semences soit réalisée sous le contrôle de l'ONSSA, depuis l'installation au champ jusqu'à la mise en commercialisation.

1. Performance insuffisante en termes de superficies de multiplication

Le processus de multiplication de semences fait intervenir, entre autres, plusieurs structures, notamment l'INRA, l'ONSSA, la SONACOS, les DRA et l'ONCA. Pour une meilleure efficience, ce processus nécessite un suivi continu rigoureux et un traitement en temps réel des données.

Il y a lieu de préciser que les objectifs chiffrés fixés par le PMV en termes d'utilisation de semences, sont déclinés en objectifs de production régionaux dans le cadre de conventions de partenariats signées entre les DRA, AMMS, AMSP et la SONACOS. Ces objectifs de production, sont traduits en superficies de multiplication prévisionnelles en tenant compte des stocks de reports disponibles. L'objectif est d'assurer un disponible cible en semences pour la campagne suivante. Ainsi, les réalisations en termes de superficies dédiées à la multiplication, durant la période 2010/2011 à 2013/2014, ont été en phase avec celles fixées dans les conventions précitées. Ces réalisations ont été réduites durant 2014/2015 et 2015/2016 et ce, en raison des volumes importants des stocks de report en semences résultant d'une conjoncture commerciale difficile impactée par l'aléa climatique.

Les programmes de multiplication, dont les superficies sont installées à 45 % au niveau des zones irriguées, associés aux moyens et mesures déployés par les différentes structures étatiques ont permis de sécuriser chaque année un disponible moyen en semences certifiées de 1.800.000 qx, permettant de satisfaire la demande des utilisateurs et de dégager des stocks. Ces derniers sont pris en considération pour l'ajustement des programmes annuels de multiplication, dans le but d'être en adéquation avec les objectifs de disponibilités fixés par le Plan Maroc Vert. Il s'agit donc d'une gestion dynamique du programme annuel de multiplication. C'est dans ce sens que, la SONACOS a engagé au titre de la campagne agricole 2016/2017, une superficie de près de 63.000 Ha, soit près de 20 % de plus par rapport à la campagne 2015/2016.

Après les succès réalisés pour les semences de blés, la SONACOS a lancé en 2015 le renforcement du programme des semences de l'orge pour répondre à la demande grandissante et a mis en place des mesures pour l'encouragement à la production et l'incitation à son utilisation. Dans ce sens, la SONACOS, a déployé des efforts considérables pour l'introduction de nouvelles variétés d'orge performantes et répondant aux exigences des agriculteurs. Ainsi, 11 variétés sont actuellement dans le circuit de la production, dont 3 variétés ont été nouvellement inscrites au catalogue officiel. Aussi et dans le but de sécuriser le programme de multiplication des semences d'orge, la SONACOS a généralisé sa multiplication dans les principales régions agricoles du pays, tout en orientant une partie du programme vers les zones irriguées et en accordant une attention particulière à l'encadrement des multiplicateurs de cette espèce.

Ces mesures ont permis d'améliorer significativement, en seulement deux saisons, le taux d'utilisation des semences certifiées d'orge, passant de 2% à 7 % en 2017/2018 et les réalisations en multiplication ont atteint en 2018 plus de 10 000 ha.

Cette amélioration a été appuyée par l'instauration par l'Etat d'une subvention dédiée à l'utilisation des semences certifiées d'orge.

2. Fourrages et légumineuses alimentaires

L'analyse de l'état d'avancement des réalisations en semences fourragères et légumineuses alimentaires qui constituent, avec les céréales, une composante importante dans le maintien de la pérennité des performances des systèmes d'exploitation agricole, a montré la nécessité de mise en place d'une politique soutenue pour inciter les multiplicateurs des semences céréalières à incorporer obligatoirement les légumineuses et les fourrages en rotation et ce en remplacement de la jachère.

Ainsi, le Département de l'Agriculture, en coordination avec l'interprofession, a mis en place un plan d'actions à même de redynamiser cette filière, à travers :

- La mise d'un système de soutien à l'instar de celui adopté pour les céréales d'automne ;
- Le développement de la production nationale de Semences de légumineuses alimentaires, fève-féverole, pois chiche et lentille pour atteindre à terme 38.000 qx ;
- Le développement de la production de Semences de légumineuses fourragères, notamment, la vesce et pois fourrager pour atteindre à terme 19.000 qx ;

Concernant la multiplication des semences des cultures oléagineuses, et étant donné le caractère périssable des semences de ces espèces, la SONACOS relancera ce secteur en s'appuyant sur la convention signée avec le GIOM qui vise :

- La réalisation d'essais variétaux et techniques, relatifs à la production des semences oléagineuses ;
- La promotion et commercialisation des semences oléagineuses des variétés retenues d'un commun accord ;
- La mise en place au moment opportun, d'un programme de multiplication des semences oléagineuses ;
- La formation au profit des agriculteurs et techniciens en matière de production et de conditionnement des semences oléagineuses.

Il va sans dire que le développement de la production des semences oléagineuses, nécessite la réalisation des préalables suivants :

- La mise en place par l'Etat, des mesures incitatives nécessaires ;
- L'engagement de l'interprofession pour la réalisation des objectifs tracés par le PMV ;

- Un bon fonctionnement de l'agrégation de la production à travers une véritable implication de l'agrégateur pour sécuriser le débouché des productions des agriculteurs agrégés.

La SONACOS en tant que société semencière, interviendra dans ce secteur, dans un cadre de partenariat, en assurant :

- L'introduction de variétés adaptées et la réalisation d'essais en vue de leur inscription au catalogue officiel marocain pour répondre au besoin des clients potentiels ;
- L'importation et la distribution de semences hybrides et/ou populations demandées par les DRA concernées, pour satisfaire la demande des utilisateurs à l'instar de ce qui se fait actuellement pour les semences de Betterave à sucre.

3. Multiplication de la pomme de terre nationale

Compte tenu de la complexité du secteur de semences de pomme de terre, due notamment à son caractère spéculatif et à la multitude d'intervenants, la mise en place d'un programme de multiplication des plants nationaux de pomme de terre, nécessite l'engagement de tous les acteurs intervenant dans ce secteur, pour assurer les meilleures conditions de réussite de ce programme.

A cet effet, un projet de mise en place de ce programme, a été déjà élaboré et sera incessamment discuté avec les instances concernées pour la relance de la production nationale. Dans ce cadre, les mesures d'accompagnement citées ci-après seront mises en place :

- L'encouragement de la recherche nationale ;
- Le renforcement des actions d'encadrement et de sensibilisation à l'utilisation des semences certifiées ;
- Le renforcement et régionalisation des activités de contrôle et d'analyse de la semence ;
- La mise à niveau du réseau de distribution de l'Etat mis à la disposition des sociétés semencières ;
- L'appui des ressources humaines exerçant dans le domaine semencier ;
- Le développement des partenariats et des agrégations ;
- L'établissement d'une visibilité en matière de soutien de l'Etat en vue de consolider les acquis. A ce titre, nous étudions la possibilité d'instaurer une subvention à l'utilisation des semences certifiées issues de production nationale et commercialisées par les sociétés semencières agréées. Cette subvention permettrait de couvrir les frais de stockage des semences afin de réduire le différentiel de leur prix par rapport aux semences communes.

Sur cette base, la SONACOS se positionnera en porteur du projet de développement des semences nationales certifiées de pomme de terre, eu égard à son expertise et des moyens dont elle dispose, notamment en termes de stockage et de conditionnement de cette espèce.

4. Insuffisances relevées dans la gestion de la multiplication

Dans le cadre de l'amélioration de la vigilance des techniciens de la SONACOS, quant au respect de la règlementation technique en vigueur, il a été procédé à la mise à jour du contrat de multiplication et de la déclaration de culture en prévoyant des zones dédiées au strict respect par le multiplicateur de ladite réglementation (précédent cultural, isolement, mode de semis, bandes ...). Ce contrat institue l'engagement du multiplicateur à respecter les dispositions du règlement technique.

Cette actualisation du contrat de multiplication a également porté sur la suppression de l'article relatif à la taxe de contrôle et la SONACOS s'est abstenue à la facturation aux multiplicateurs des charges y afférentes.

Par ailleurs, les équipes techniques régionales de la SONACOS et celles de l'ONSSA veillent ensemble sur le respect du précédent cultural, en détenant l'historique des occupations des parcelles faisant l'objet de multiplication des semences.

Il est à rappeler que l'activité de contrôle et de certification de semences est faite sur la base d'un arsenal juridique et réglementaire élaboré conformément aux normes et standards internationaux, ce qui a permis au système de contrôle et de certification adopté par le Maroc d'être reconnu par plusieurs organisations internationales et régionales, notamment, l'OCDE, l'ISTA et l'UE. Le contrôle au champ s'effectue conformément aux procédures et aux dispositions de l'OCDE (contrôle selon des schémas bien définis au niveau de la parcelle).

La coordination avec l'ONSSA, ainsi que la mutualisation des moyens et des efforts des équipes des deux entités, a permis de limiter le taux de refus aux champs à un niveau faible de l'ordre de 6%, dont le précédent cultural constitue la principale cause. Le renforcement des moyens humains et matériels de l'ONSSA sera de nature à améliorer le contrôle au champ, notamment, l'utilisation de GPS pour la localisation des parcelles de multiplication et la vérification des superficies déclarées.

Par ailleurs, l'instauration par la SONACOS d'un module informatisé, dédié spécialement à la multiplication, au niveau de son nouvel ERP, ainsi que l'échange de données informatisées avec l'ONSSA (technologie de l'EDI), permettront une meilleure gestion des différents référentiels (multiplicateurs, contrats, parcelles, variétés, catégories), un meilleur suivi des parcelles de multiplication (Identification, irrigation, traitement des parcelles, bilan technique du multiplicateur) et un meilleur suivi des résultats de contrôle en végétation réalisé par l'ONSSA (BCV).

Il y a lieu de signaler que l'ONSSA dispose actuellement d'une nouvelle application informatique, et une interface sera développée avec le système d'information de la SONACOS et par conséquent permettrait de faciliter l'échange de résultats de contrôle au champ et au laboratoire.

Aussi, dans le cadre du renforcement des capacités de contrôle et d'analyse de semences, l'ONSSA a mis en place de nouveaux laboratoires de proximité modernes hautement équipés visant l'amélioration du service rendu aux multiplicateurs. A ce titre, les laboratoires installés au niveau des agropoles de Berkane et de Meknès sont opérationnels en 2016 et 2017, respectivement. L'ouverture des laboratoires de Tadla et Bouznika est prévue pour 2018.

B. Production et processus de conditionnement

1. Planification de la production

Le Département de l'Agriculture accorde une importance primordiale à la bonne planification régionale de la production, et ce en exploitant les potentialités territoriales et les performances des producteurs semenciers.

La SONACOS, grâce à sa présence au niveau des zones agricoles du pays, a planifié la production en fonction de ses capacités à l'échelon régionale, en termes d'assiette foncière disponible de multiplication, des capacités industrielles et de stockage.

Cette planification est aujourd'hui réalisée avec l'objectif de migrer vers une organisation orientée métier et de constituer à moyen terme à l'échelle régionale, des pools de centres complémentaires en termes de production et commercialisation, visant la mutualisation des ressources respectives et la réduction du coût de transport.

Dans ce cadre, pour assurer un disponible satisfaisant et atténuer les effets de l'aléa climatique, la planification est telle que près de 50 % de la production des semences sont sécurisés à travers l'installation de 45% du programme de multiplication en zones irriguées. Cette orientation, conjuguée aux efforts déployés en matière d'encadrement des multiplicateurs, est de nature à améliorer significativement les rendements nets escomptés.

Cette planification sera améliorée davantage à travers la mise en place incessamment des modules planification et comptabilité analytique, prévus dans le cadre du nouvel ERP.

Le recours à l'achat de la GUR2, catégorie soutenue par l'Etat, a eu lieu exceptionnellement durant les années de sécheresse et a été abandonnée définitivement après la campagne agricole 2011/2012.

2. Diversification du profil exploité

Afin de répondre à la demande des utilisateurs en variétés performantes, adaptées aux différentes zones agricoles du Maroc, un effort considérable a été déployé pour enrichir le portefeuille variétal en ces semences (60 variétés de blé dans le circuit de production en 2017). Cette gamme de variétés permet d'assurer une bonne couverture des besoins et de répondre aux fluctuations du comportement de l'utilisateur.

Le Ministère de l'Agriculture, soucieux de la souveraineté et de la sécurité alimentaire du pays en produits céréaliers, opte pour le développement des obtentions variétales nationales. Toutefois, et dans le but d'enrichir le portefeuille variétal exploité, l'acquisition d'obtentions étrangères à haut rendement, afin de bénéficier des derniers progrès génétiques, est réalisée (plus de 60 Qx/Ha pour les variétés de Blé Tendre Faiza et Bandera, plus de 50 Qx/Ha pour les Variétés de Blé Dur Carioca et Boniduro et plus de 50 Qx/Ha pour les variétés d'orge Najah et Batal).

3. Optimisation des commandes auprès des fournisseurs étrangers

Afin d'améliorer la maîtrise des commandes en semences, auprès de ses partenaires étrangers, la SONACOS a entamé et poursuit ses négociations avec ses partenaires, pour concrétiser des plans de développement des variétés sur 5 ans, visant à réduire les écarts entre les commandes et les quantités réceptionnées. Aussi, une attention particulière, sera accordée à une valorisation des importations en semences de multiplication, qui permettra sans nul doute d'obtenir un très bon retour sur investissement. En effet, la SONACOS procède à l'importation de semences de multiplication répondant à un cahier des charges bien précis ayant pour soubassement le règlement technique marocain et sous le contrôle régalien de l'ONSSA.

4. Partenariats SONACOS/INRA en matière R&D

Les accords de partenariat conclus avec l'INRA ont pour objectif de développer plusieurs axes, notamment la recherche variétale, la promotion et le développement des variétés, l'appui à l'encadrement technique, la production des semences de départ et l'optimisation de l'exploitation des moyens de stockage de l'INRA.

Le renforcement de la création variétale fait l'objet d'une attention particulière de la part de l'INRA, qui va mettre en œuvre un plan d'actions dans le cadre de son plan de recherche à moyen terme 2017/2020 validé par le Conseil d'Administration de cet établissement. Ce plan est axé, notamment, sur la poursuite des programmes de sélection variétale et de transfert de technologie pour la diffusion des obtentions.

Dans le cadre du transfert de technologie, la SONACOS et l'INRA mettront en place des essais de démonstration des variétés nouvellement inscrites au COM par l'INRA, pour faire connaître leurs performances à différents niveaux (résistance, productivité, qualité, …) en vue de leur mise en concession.

5. Amélioration du procédé industriel

Pour être en phase avec les objectifs du PMV, il a été demandé à la SONACOS de présenter un état des lieux en termes de capacités industrielles, à la suite duquel un protocole d'investissement a été signé entre l'Etat et la SONACOS, visant le renforcement et la modernisation progressive de ses capacités industrielles et l'assainissement de son patrimoine foncier.

Dans ce cadre, le montant global alloué s'élève à 150 millions de dirhams sur trois ans, dont 120 millions de dirhams octroyés par l'Etat. Les investissements prévus par ce protocole ont été réalisés en totalité par la SONACOS, et une première tranche de 40 millions de dirhams lui a été déjà versée par l'Etat en 2010.

Le processus de conditionnement et de traitement a bénéficié d'améliorations progressives visant l'introduction d'innovations technologiques (automatisation, stockage…), au niveau des Centres Régionaux de Sidi El Aïdi, Marrakech, Zemamra, Meknès, Fès, Fquih Ben Salah et Gharb.

Une modernisation plus poussée du processus d'industrialisation a été amorcée en 2017/2018 par l'introduction d'un nouveau concept semi-automatique, prenant en considération la réglementation technique en vigueur, les dernières innovations technologiques y afférentes, ce qui permettra à la SONACOS d'optimiser et d'améliorer les standards de qualité à travers l'intégration du processus industriel au nouvel ERP.

Ce nouveau concept est actuellement en cours de mise en place au sein des centres régionaux de la SONACOS à SIDI KACEM et BERKANE et sera généralisé graduellement et de manière réfléchie à d'autres Centres régionaux de la SONACOS.

Naturellement, tous ces investissements ont induit un impact négatif sur les indicateurs financiers clés à savoir, le compte de résultat et le fonds de roulement de l'entreprise.

C. Commercialisation des semences

Les objectifs affichés par le PMV et le Contrat Programme signé entre l'Etat et la profession visent à atteindre à l'horizon 2020, des niveaux de taux d'utilisation des semences certifiées de 45 % pour les céréales, 31 % pour les fourrages et 10 % pour les légumineuses alimentaires. Ceci nécessite la mise en marché de quantités de semences suffisantes.

Les efforts déployés ont permis d'atteindre des niveaux d'utilisation de semences de céréales satisfaisants en 2017, soit 24 % toutes espèces confondues, avec un taux très satisfaisant pour le cas du Blé Tendre (35 %).

Cette amélioration des niveaux d'utilisation (1,6 millions de qx en 2016/2017) est due à la conjugaison des efforts déployés par les différents intervenants en mutualisant leurs moyens, dans un cadre de concertation continue, appuyée par l'importance des subventions accordées par l'Etat à l'utilisation de la semence certifiée et par des actions ciblées de Conseil agricole et de promotion.

Il est à noter, que malgré l'impact de l'aléa climatique, la sécurisation d'un disponible satisfaisant pendant les années écoulées du PMV, a toujours été assurée pour être en adéquation avec la demande. Ainsi, depuis l'avènement du Plan Maroc Vert, la SONACOS a pu assurer un disponible annuel moyen de 1.800.000 qx en semences certifiées de céréales.

Par ailleurs, le rapport de la Banque Mondiale, intitulé « Enabling the business of Agriculture 2016 » place le Maroc, au niveau des semences, en bonne position, avec une note de 85,6, avant certains pays de l'OCDE, comme l'Espagne (81,3) ou la Pologne (78,1). Ainsi, selon les auteurs de l'étude, le royaume dispose d'une « réglementation intelligente en place pour l'inscription, la certification et le développement de nouvelles variétés de semences ».

Dans le cadre de sa planification commerciale, la SONACOS déploie des efforts pour disposer d'un profil variétal performant et diversifié, préparer le produit à temps et assurer le rapprochement de la semence des agriculteurs même en zones lointaines. Egalement, grâce à l'étroite collaboration avec l'ONCA, des actions de proximité sont menées pour la sensibilisation à l'utilisation des semences certifiées et la promotion commerciale des intrants agricoles.

Ces actions seront améliorées significativement au fur et à mesure du renforcement des moyens humains et matériels de l'ONCA qui monte en puissance en matière de déploiement régional.

Par ailleurs, conformément aux orientations de la Cour des Comptes, la planification commerciale au sein de la SONACOS, sera améliorée à partir de la campagne agricole prochaine, à travers, notamment, l'exploitation des bases de données disponibles dans le nouveau système d'information et des résultats des études de marchés qui sont en cours de lancement par la SONACOS.

Egalement, pour améliorer les niveaux de vente, une meilleure connaissance de la clientèle s'avère indispensable, pour instaurer une gestion personnalisée, en tenant compte de ses spécificités régionales et ses exigences. Ainsi, le système d'informations adopté récemment par la SONACOS est de nature à permettre l'adaptation de la production de semences à la demande des agriculteurs (variétés, prix, services et communication dédiés, réseau utilisé) afin de répondre à leurs besoins spécifiques.

L'exploitation de ce système d'information permettra à la SONACOS, par le biais des modules de planification et de la comptabilité analytique, de se réorganiser à l'échelle régionale en « Centres-profit » à même de contribuer à l'amélioration de la rentabilité globale de la Société. Cette réorganisation aura certainement un impact positif sur la mutualisation des moyens des Centres Régionaux et sur la maîtrise du coût de transport.

En outre, les niveaux de vente seront améliorés pour atteindre à court terme 2.000.000 qx, soit plus que les besoins en semences pour le programme couvert par l'assurance agricole. A ce niveau, l'opportunité de lier l'inscription de l'assurance agricole à l'achat des semences certifiées sera examinée par le Département de l'Agriculture.

D. Stock et conditions de stockage des céréales d'automne

La conjugaison des efforts et la mutualisation des moyens de tous les intervenants de la chaîne de valeur semencière est de nature à améliorer significativement les niveaux de ventes et à optimiser les stocks, ainsi, ces intervenants vont renforcer leurs actions respectives, notamment :

- L'INRA, à travers la création de variétés nationales performantes et adaptées à la demande des agriculteurs à l'échelle régionale, et ce dans le cadre de son programme de recherche à moyen terme 2017/2020, portant notamment sur deux axes de recherche relatifs à la création variétale et au transfert de technologie.

A ce titre, cet institut sera renforcé en moyens humains et matériels nécessaires pour accomplir convenablement sa mission.

- La SONACOS, à travers la sécurisation d'un disponible satisfaisant en semences de qualité, visant à répondre à la demande de ses clients tout en prévoyant un stock de sécurité. Egalement, elle continuera à renforcer, d'une part ses capacités de stockage pour être en phase avec les objectifs fixés et d'autre part, ses actions de promotion de son offre commerciale en utilisant un plan marketing adapté. Ainsi, un nouveau centre de stockage des intrants agricoles a été achevé à Berkane et sera opérationnel pour la réception de la récolte 2018. Ces capacités seront renforcées davantage par la mise en service d'un nouveau centre à Merchouch qui est en cours de construction. Par ailleurs, les études d'extension de cette capacité sont lancées pour le remplacement des Centres

régionaux de Casablanca, Fès et un nouveau à Béni Mellal, principale zone de production.

- L'ONCA, de par ses missions, continue à renforcer les actions de sensibilisation visant l'amélioration du taux d'utilisation des semences certifiées ainsi que la réhabilitation du réseau de points de ventes mis à la disposition des Sociétés semencières, dans le cadre de la convention avec la FNIS.

En outre, l'extension du réseau des points de vente est en cours de renforcement par l'ONCA à travers la récupération de nouveaux locaux à partir des ORMVA, suite aux transferts des prérogatives de conseil agricole vers l'ONCA.

La SONACOS prend toutes les dispositions nécessaires pour assurer un disponible satisfaisant, afin de répondre aux besoins des agriculteurs, tout en prévoyant un stock permettant de faire face à toute éventualité de faible production d'année de sécheresse.

A cet effet, le renforcement continu des capacités de stockage pour faire face aux objectifs ambitieux du PMV est de nature à améliorer les conditions de stockage des semences certifiées.

E. Stratégie de Diversification

Le Département de l'Agriculture, conscient de l'importance de la diversification dans l'amélioration des équilibres financiers d'une Société exerçant en grande partie dans le secteur à rentabilité limitée, a validé la nouvelle stratégie de développement de la SONACOS qui consiste à assurer, entre autres, une mission d'intérêt général et investir les marchés complémentaires ayant un lien direct avec le cœur de son métier principal.

Toutefois, la mise en place de cette diversification nécessite des préalables pour assurer sa pérennité. Ainsi, la priorité a été donnée aux engrais, en en tant intrant de première importance, conditionnant, au côté de la semence certifiée, la productivité agricole. A ce titre, la part de marché de la SONACOS, calculée sur la base des ventes d'engrais, a atteint près de 20 % en peu de temps.

D'autres produits, notamment, les semences de pomme de terre, les cultures oléagineuses, les légumineuses et les fourrages connaîtront un développement significatif suite à la mise en place, entre autres, par l'Etat d'un système de soutien à l'utilisation de ces espèces et grâce à l'effort de vulgarisation.

Par ailleurs, les produits phytosanitaires devraient connaître un développement notable pendant les années à venir. Rappelons que leur commercialisation a été déjà amorcée au cours de l'exercice 2017/2018 et que des signes positifs de développement ont été enregistrés.

Pour saisir toutes les opportunités offertes par le marché des intrants, la SONACOS lancera une étude de diversification pour tenir compte des changements de l'environnement dans lequel elle opère.

Ainsi, nous assistons à une tendance évolutive du business modèle actuel de la SONACOS, vers plus de diversification, en phase avec ses orientations stratégiques. A ce titre, la betterave à sucre et les engrais ont contribué respectivement à hauteur de 20% et 22% du chiffre d'affaires de l'exercice 2015/2016.

De même, cette vision a été traduite dans le cadre d'un projet de contrat programme Etat/SONACOS, qui permettra d'ériger ses activités à un meilleur niveau de rentabilité.

F. Equilibres financiers

Les choix de gestion adoptés par la SONACOS, notamment sa concentration sur son marché historique, où elle joue un rôle primordial caractérisé par la participation limitée du privé, ont accentué le poids de l'aléa climatique sur l'exploitation de la Société et ont eu des conséquences sur sa situation financière.

Les réalisations de la SONACOS ont nécessité le déploiement de moyens matériels et financiers importants, qui ont engendré des coûts économiques importants pour la Société, notamment en termes d'investissements, frais financiers et charges de transport de marchandises.

Une attention particulière a été portée aux ressources humaines, notamment en termes de régularisation, de motivation et d'alignement à la nouvelle stratégie. Dans ce cadre, la SONACOS a procédé, au fur et à mesure, au remplacement des profils gestionnaires par des profils commerciaux. Cette tendance sera encore plus accentuée, notamment au niveau des Centres Régionaux et ce à travers les recrutements sous contrat.

Bien que la SONACOS assure une mission de service public, elle doit veiller sur la viabilité de son modèle économique pour pérenniser ses activités.

Cette viabilisation requiert, du côté de la SONACOS, la maîtrise de ses charges, l'amélioration du rendement de son appareil industriel et l'augmentation de son chiffre d'affaires, à travers le renforcement des activités à fort potentiel, notamment, les engrais et les produits phytosanitaires. A ce niveau, il est à préciser qu'une étude relative à l'évaluation de la rentabilité des activités de la SONACOS est déjà lancée. Deux autres sont en cours de lancement, à savoir, une étude ayant pour objet la définition d'une stratégie de diversification et une autre relative à la définition d'un plan d'excellence opérationnelle au sein de la Société. Du côté de l'Etat, un soutien financier à la réalisation des investissements de la SONACOS pourrait être apporté sous forme d'augmentation de capital et une mise en œuvre d'un dispositif adapté aux exigences de son besoin en fonds de roulement à travers l'activation du versement de la subvention à l'utilisation des semences.

Tout cela sera décliné dans un Contrat Programme, précisant les engagements réciproques, ainsi que les modalités de suivi et d'évaluation. Ce dernier permettra l'accompagnement de la SONACOS dans son processus de développement, dans le cadre d'une planification, à travers la définition d'objectifs opérationnels à atteindre et de niveaux de performance à réaliser.

Le but recherché est d'accélérer davantage la réalisation des objectifs fixés dans le Plan Maroc Vert et de permettre de développer davantage la SONACOS et le secteur semencier.

Gestion des aéroports par l'Office national des aéroports

Le Maroc dispose actuellement d'un réseau d'infrastructures aéroportuaires composé de 24 aéroports et aérodromes dont 18 internationaux et six à vocation nationale. Ces plates-formes peuvent accueillir et traiter annuellement près de 32 millions de passagers et 186.100 tonnes de marchandises.

Au titre de l'année 2016, les aéroports marocains ont réalisé un trafic commercial d'environ 18,2 millions de passagers et 68.700 tonnes de marchandises, ce qui représente un taux d'utilisation des capacités installées respectivement de 57% et 37%. Plus de 80% du trafic de passagers est généré par les trois principaux aéroports du Royaume, à savoir l'aéroport Mohammed V de Casablanca, l'aéroport Marrakech-Ménara et celui d'Agadir-Al Massira. Quant au fret, pas moins de 93% du trafic est accaparé par l'aéroport Mohammed V de Casablanca.

La mission d'exploitation et de développement de ces plates-formes aéroportuaires est confiée à l'Office national des aéroports (ONDA), en vertu de la loi n°25-79 du 6 mai 1982, telle que modifiée et complétée par la loi n°14-89 du 30 décembre 1989.

L'ONDA a engagé au cours de la période 2005-2015 des investissements, consistant à réaliser des opérations et des projets d'aménagement et d'extension de son réseau aéroportuaire, pour un montant total de près de 16,8 MMDH ventilé comme suit[1] :

(En MDH)

Années	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Dépenses d'investissement	1 139	1 766	1 972	2 551	2 255	1 698	1 120	947	594	847	1 925	**16 814**

Source : ONDA

I. Observations et recommandations de la Cour des comptes

La Cour des comptes a réalisé en 2017 une mission de contrôle de la gestion ayant porté sur les aéroports au Maroc. Cette mission a porté sur la période de 2005 à 2015 et s'est assignée comme objectif d'apprécier :

- La gestion et la conduite des projets d'investissement aéroportuaires ;
- La qualité des prestations fournies aux usagers dans les principaux aéroports du Maroc.

Cette mission de contrôle a permis de relever des observations et l'émission de recommandations présentées comme suit :

A. Planification des projets aéroportuaires

La stratégie d'investissement aéroportuaire au Maroc est prévue par un schéma directeur aéroportuaire, qui consiste à planifier les créations, extensions et aménagements des installations aéroportuaires à venir sur le moyen et long termes.

L'ONDA s'est doté de son premier schéma directeur aéroportuaire en 2002. Ce schéma a prévu le développement des aéroports du Maroc à l'horizon 2020. Il a été relayé par un deuxième, élaboré en 2012 par le Ministère de l'équipement et du transport, planifiant le développement à l'horizon 2030.

[1] Hors dépenses afférentes à l'Académie internationale Mohammed VI de l'aviation civile.

L'examen de la planification des investissements aéroportuaires à travers l'appréciation de la concrétisation des orientations du schéma directeur considérées par l'ONDA en tant qu'unique feuille de route pour la réalisation des projets aéroportuaires, a permis de relever ce qui suit :

- **Non déclinaison des orientations du schéma directeur au niveau des plans stratégiques pluriannuels**

Les développements prévus dans les schémas directeurs ne sont pas déclinés au niveau des plans stratégiques pluriannuels comprenant des plans d'investissements dûment détaillés qui définissent, par projet d'aménagement ou d'extension aéroportuaire, la consistance des travaux et les ressources financières à mobiliser tout au long de chaque plan.

Ainsi, la période couverte par le schéma directeur de 2002-2020 a vu l'adoption de trois plans stratégiques. Un premier plan qui couvre la période 2004 à 2007, un deuxième pour celle de 2008 à 2012 et un troisième de 2011 à 2016.

Or, aucun de ces plans n'a décliné, de manière détaillée et chiffrée, les orientations fournies par le schéma directeur. En effet, ces plans se sont limités à arrêter un objectif stratégique d'augmentation de la capacité d'accueil sans préciser les projets d'investissement aéroportuaires à réaliser pour y parvenir.2

- **Non-respect des orientations prévues par le schéma directeur**

Le rapprochement entre les orientations recommandées par le schéma directeur et les développements aéroportuaires réalisés a permis de relever certains écarts.

Ces écarts concernent d'une part, les aéroports qui n'ont pas été évoqués par le schéma directeur, la pertinence de leur intégration parmi les projets potentiels n'étant pas établie au moment de son élaboration, et d'autre part, les aéroports évoqués par le schéma sans conclure sur l'existence d'une demande suffisante qui justifie le développement de leurs installations terminales.

Concernant les premiers, certains aéroports ont, en effet, bénéficié d'investissements sans planification préalable au niveau du schéma directeur. C'est le cas notamment de l'aéroport de Zagora. Ce dernier a bénéficié en 2011 de l'installation d'une structure capable d'accueillir 250.000 passagers annuellement. Les développements ultérieurs du trafic ont confirmé la pertinence du choix, retenu au niveau du schéma directeur, de n'y prévoir aucun développement. En effet, la fréquentation de l'aéroport a atteint moins de 5.000 passagers en 2016.

La deuxième catégorie, relative aux aéroports pour lesquels le document de planification a conclu sur l'inexistence de besoins en termes de développement, peut être illustrée, entre autres, par l'aéroport de Rabat-Salé. Cet aéroport a bénéficié d'un quadruplement de sa capacité d'accueil alors que le schéma directeur avait conclu sur l'absence d'un besoin au niveau de ses installations. De surcroît, aucune étude n'a été menée pour justifier le non-respect des orientations dudit schéma directeur.

Ces investissements engagés dans la réalisation de projets non prévus dans le document d'orientation se sont avérés dans la plupart des cas inopportuns. Ils ont d'autant plus été réalisés aux dépens d'autres projets prévus par le schéma directeur.

A titre d'illustration, le schéma directeur a qualifié de logique la construction d'une troisième piste au niveau de l'aéroport Mohammed V de Casablanca afin de pouvoir accueillir des avions de classe F (A380). Cette piste n'a pas été réalisée poussant cet aéroport à soumettre ce type d'avions à des restrictions en termes de charge pour l'atterrissage sur l'une des deux pistes existantes.

---

[2] Le plan stratégique 2008-2012 s'est contenté de fournir une déclinaison sommaire des investissements à réaliser par aéroport au niveau d'un plan d'investissement.

- **Non-conformité des caractéristiques de certains projets aux orientations du schéma directeur**

Lesdites caractéristiques concernent notamment la superficie des édifices et les dimensions des infrastructures (piste d'envol, aires de stationnement…). Les vérifications menées ont permis de relever que les caractéristiques planifiées ne sont pas toujours mises en exécution, et que celles retenues ne le sont pas sur la base d'études suffisamment justifiées et documentées.

Ainsi, à titre d'exemple, il a été prévu pour l'aéroport d'Oujda-Angads un développement sur une superficie de 14.000 m2 pour répondre, à long terme, aux besoins, relatifs à la capacité d'accueil. Or, le développement de l'aéroport a été réalisé sur une superficie de 28.000 m2, soit le double de celle retenue dans le document de planification. L'évolution ultérieure du trafic a permis de corroborer les caractéristiques planifiées puisque la fréquentation de cet aéroport, jusqu'en 2016, demeure largement inférieure à la capacité installée. En effet, l'aéroport a enregistré un trafic de l'ordre de 546.398 passagers en 2016 pour une capacité de traitement de 3 millions.

Il en est de même pour l'aéroport de Marrakech-Ménara. En effet, et afin de faire face au trafic au-delà de l'échéance de 2020, le schéma directeur a conclu sur le caractère pertinent de la construction d'un nouvel aéroport sur un autre site et en conséquence sur le caractère peu réaliste d'investir dans des extensions qui, de toute façon, ne pourront pas être rentabilisées. D'où l'orientation de minimisation des caractéristiques du nouveau terminal en matière esthétique et de dimensionnement.

Or, l'investissement réalisé dans cet aéroport a coûté plus de 1,47 MMDH, soit plus de trois fois ce qui a été prévu par le schéma directeur.

- **Changement de la vocation arrêtée pour l'aéroport de Béni-Mellal**

Le schéma directeur aéroportuaire de 2002 a fourni des orientations sur la vocation de certains aéroports afin de cadrer les éventuelles opérations d'investissements qui peuvent y être prévues.

A ce titre, et concernant l'aéroport de Béni-Mellal, le schéma directeur a recommandé le réaménagement de cet aérodrome pour être une plate-forme d'aviation légère, dédiée principalement à l'activité du vol à voile, tout en envisageant l'ouverture de lignes commerciales intérieures ayant un caractère régulier ou saisonnier.

Cependant, et en inadéquation avec la vocation recommandée, l'ONDA a décidé en 2008 de lancer son projet d'aménagement en y installant une capacité d'accueil de 150.000 passagers par an. Cette capacité n'a été utilisée qu'à hauteur de 13% en 2016, soit un trafic de 20.036 passagers.

- **Non-respect du phasage des projets d'augmentation de capacité prévu par le schéma directeur**

Le schéma directeur aéroportuaire de 2002 a prévu le développement progressif de l'aéroport Mohammed V de Casablanca à travers la mise en place de capacités additionnelles à partir de 2005 et ensuite à intervalle temporel régulier tous les 5 ans.

Il a ainsi prévu l'aménagement d'une superficie supplémentaire de l'ordre de 37.000 m² à l'horizon 2005, 28.000 m² à l'horizon 2010, 30.000 m² pour 2015 et 40.000 m² supplémentaire à l'échéance du schéma directeur en 2020.

L'ONDA a cependant fait le choix, en matière de déploiement de ces orientations, de regrouper les deux premières phases dans un projet d'envergure à travers la construction du terminal 2 sur une superficie de 66.000 m². La construction de ce terminal n'a toutefois été lancée qu'en 2004, alors que la capacité du terminal 1 était sur le point d'être saturée (3,8 millions de passagers pour une capacité de l'ordre de 4 millions). Cette situation s'est soldée par un fonctionnement en saturation sur la période s'étalant de 2005 à 2007.

Cette extension a porté, à partir de 2007 la capacité d'accueil de l'aéroport à 10 millions de passagers. Une capacité qui aurait été en mesure de faire face au trafic à moyen et long terme.

D'ailleurs, cette capacité n'a toujours pas été atteinte puisque le trafic s'est établit à 8,6 millions de passagers en 2016.

Cette situation confortable en termes de capacité n'a cependant pas empêché l'ONDA, en dehors de toute actualisation des prévisions qui ont sous-tendu les orientations du schéma directeur, de lancer en 2009 la réalisation de la troisième phase de développement de l'aéroport.

De surcroît, l'ONDA a non seulement prévu une extension du terminal 1 supérieure aux orientations du schéma directeur, soit 38.000 m² au lieu de 30.000 m², mais l'a également jumelée à un réaménagement de la quasi-totalité de la superficie dudit terminal (soit 32.000 m²). Ce qui a eu pour effet immédiat la réduction de la capacité de l'aéroport de 3 millions de passagers et la compromission de la situation confortable en matière de capacité d'accueil qui prévalait après l'ouverture du terminal 2 en 2007 (conduisant ultérieurement au dépassement de la capacité de l'aéroport et partant à l'affectation des conditions d'accueil des passagers).

- **Insuffisance en matière de pilotage des décisions relatives aux développements aéroportuaires**

L'ONDA ne dispose pas de système de pilotage dédié au suivi des décisions planifiées au niveau du schéma directeur. En effet, et à défaut d'actualisation des données prévisionnelles relatives au trafic, l'ONDA s'est trouvé dans des situations de saturation prolongée des capacités de certaines aérogares. Il s'agit en l'occurrence de l'aéroport de Fès-Saïs qui a atteint sa capacité maximale d'accueil en 2009 et n'a vu sa nouvelle aérogare inaugurée qu'à la fin du premier semestre de l'année 2017, soit huit ans après. La fréquentation de ce dernier en 2016 a ainsi atteint près de 900.000 passagers pour une capacité qui ne dépasse pas 500.000.

Il en est de même pour l'aéroport de Casablanca dont la construction du terminal 2 n'a été lancée qu'en 2004, alors que la capacité du terminal 1 approchait la saturation en accueillant 3,8 millions de passagers par an pour une capacité totale de l'ordre de 4 millions.

- **Imperfections en matière de constitution des réserves foncières nécessaires aux développements aéroportuaires**

L'examen des dossiers afférents au foncier a révélé que le lancement de la procédure de constitution de la réserve foncière ne s'enclenche qu'à l'approche, voire concomitamment, à l'initiation des projets les concernant. Il en découle un recours fréquent par l'ONDA aux voies de fait à travers l'occupation illégale des parcelles de terrains entrant dans l'emprise des plates-formes aéroportuaires objet des projets d'investissement.

Ainsi, à titre d'illustration, l'ONDA a occupé illégalement, en 2008, cinq parcelles de terrains qu'il a affectées à la construction du deuxième terminal de l'aéroport d'Oujda-Angads et huit autres parcelles en vue de développer l'aéroport d'Essaouira Mogador.

L'absence d'une vision à long terme en matière de constitution des réserves foncières a, parfois, conduit à une dégradation importante au niveau des conditions d'accueil. En effet, faute de réserve foncière, l'ONDA a été obligé de démolir la totalité de l'aérogare de Nador-Aroui afin de construire un autre plus grand à sa place. Cette situation a conduit à l'installation de hangars pour accueillir les passagers dans cette phase transitoire.

B. Les études préalables aux projets aéroportuaires

A cet égard, la Cour a enregistré les observations suivantes :

- **Insuffisances en matière d'évaluation de l'opportunité économique et financière des projets aéroportuaires**

A l'exception du programme de développement des infrastructures aéroportuaires, inscrit dans le plan stratégique 2008-2012 ayant fait l'objet d'une étude globale dans le cadre du "Troisième Projet Aéroportuaire", l'ONDA ne procède pas à l'élaboration des études de faisabilité économique et financière.

Le défaut de ces études n'a pas permis de structurer les projets aéroportuaires réalisés, d'en arrêter des horizons d'investissement fondés et de les dimensionner conformément aux besoins afin d'en faire des projets rentables ou, du moins, limiter le poids financier de leur réalisation. Ainsi, les investissements réalisés ont débouché sur des aéroports soit surdimensionnés soit sous-dimensionnés par rapport à leur niveau de fréquentation.

Ces anomalies en matière de dimensionnement jumelées à la faiblesse des flux financiers générés par les projets aéroportuaires réalisés, ont conduit à la fragilisation de la situation financière des aéroports. En effet, il est à noter que les aéroports du Maroc dégagent un résultat annuel déficitaire3 à l'exception des trois les plus importants en termes de trafic, à savoir l'aéroport Mohammed V de Casablanca, l'aéroport de Marrakech-Ménara et celui d'Agadir-Massira.

- **Non intégration de la dimension environnementale lors de la réalisation des projets aéroportuaires**

Contrairement aux exigences de la loi n°12-03, relative aux études d'impact sur l'environnement, et à l'exception des projets de construction de la 3ème piste d'envol à l'aéroport Mohammed V de Casablanca, du 2ème terminal de l'aéroport de Fès-Saïss et du 3ème terminal de l'aéroport de Marrakech-Ménara, l'ONDA n'a pas procédé aux études environnementales relatives aux projets aéroportuaires lancés après l'adoption de cette loi.

Pourtant, les activités des projets aéroportuaires sont susceptibles d'avoir des incidences significatives sur l'environnement (nuisances sonores, émissions de gaz à effet de serre, déchets, pollution des eaux souterraines…) que ce soit lors de la phase des travaux d'aménagement liés au projet ou lors de l'exploitation de la plateforme aéroportuaire réalisée.

C. La mise en œuvre des projets aéroportuaires

L'examen de cet aspect a porté sur l'appréciation de la conduite des différentes phases des projets (de la conception à la livraison), ainsi que les coûts et les délais de leur réalisation. Les principales observations relevées ressortent comme suit :

- **Instabilité en matière de conceptions architecturales des projets aéroportuaires**

Après le démarrage de la réalisation des projets, l'ONDA a dû renoncer à la conception initiale de certains d'entre eux, sous prétexte que le concept architectural retenu initialement s'est avéré inapproprié. Cette situation a conduit à l'introduction de modifications substantielles à la version initiale des projets. Ces modifications se sont soldées par des surcoûts importants et un allongement significatif des délais de réalisation.

C'est le cas du projet d'extension et de réaménagement du Terminal 1 de l'aéroport Mohammed V de Casablanca qui a été marqué par des anomalies en matière de conception ayant donné lieu à une succession de décisions de modifications qui en ont compromis la livraison dans les délais prévus.

En effet, le Directeur général de l'ONDA a ordonné, en août 2010, l'arrêt du chantier relatif à ce projet. Cette décision n'a toutefois pas été assise sur un diagnostic afin de lister les dysfonctionnements et motiver l'orientation vers un tel choix.

Suite à cette décision, l'Office a diligenté une mission d'expertise, laquelle a relevé certains dysfonctionnements sans qu'aucun ne compromette définitivement les travaux réalisés entre leur lancement début 2009 et la date de leur arrêt en août 2010. D'ailleurs, la première option recommandée par ce rapport, entre deux autres options, est celle de n'introduire que des modifications verticales à la structure réalisée dans le cadre de la configuration initiale du projet.

[3] Sur la base de comptes des produits et charges (CPC) élaborés par la Direction Financière de l'ONDA (ces CPC n'intègrent pas toutes les charges).

Or, le choix de l'ONDA a porté sur la deuxième option, consistant en la construction d'une zone centrale pour le fonctionnement intégré des deux terminaux de l'aéroport. Cette mise à niveau nécessitait, en plus de la démolition et la reprise intégrale de certains travaux déjà réalisés ainsi que des travaux complémentaires importants, l'implication du terminal 2 dans un projet déjà assez complexe par un mix réaménagement/ extension du terminal 1.

Cette décision a conduit à une situation de blocage suite à des différends avec les intervenants dans la réalisation du projet (la maîtrise d'œuvre et le groupement d'entreprises chargé des travaux).

Elle a également rendu difficile l'installation de certains équipements commandés conformément à la version initiale du projet. La durée liée au blocage du projet et ensuite à sa redéfinition les a rendus, dans leur majorité, inutilisables, en essuyant la perte financière qui en découle4 dont le montant a atteint près de 40,7 MDH.

Le tableau ci-dessous en résume les principaux :

Désignation	Prix
8 ascenseurs accès niveau	3 206 400,00
8 escaliers mécaniques accès niveaux	7 593 600,00
4 trottoirs roulant 30 mètres	7 127 040,00
Sonorisation	5 484 188,10
Equipements rayon X5	17 290 078,85
Total	40 701 306,95

Source : ONDA

Après quatre ans d'arrêt, le projet a été ramené en 2014 au point de départ en optant pour de simples modifications verticales au niveau du terminal 1 et un fonctionnement de l'aéroport en deux terminaux séparés. Cette solution s'avère une version allégée de l'option 1 délaissée en 2011 au profit de la deuxième.

La mise en exécution de cette option, et en dépit de sa contribution au déblocage du projet, n'a cependant pas permis de résorber l'ensemble des dysfonctionnements à l'origine de l'arrêt initial du projet en 2010. En effet, certaines de ces anomalies de conception marquent toujours le projet ne permettant pas de hisser les installations terminales de l'aéroport Mohammed V de Casablanca au niveau espéré. Il s'agit en particulier du problème généralisé de hauteur au niveau d'une bonne partie du terminal 1, notamment au niveau 4,70 (principalement les filtres de police, les postes d'inspection filtrage, la zone commerciale …) ainsi que dans l'embarquement du niveau 0,00 du terminal, dédié aux postes éloignés.

Par ailleurs, la réalisation du projet de construction du 2ème terminal de l'aéroport Fès-Saïss a donné également lieu à une modification architecturale considérable au niveau de l'aérogare, consistant à modifier la façade extérieure en vitrage extérieur collé (VEC) et à adapter des lots architecturaux au nouveau concept. Cette modification a engendré un surcoût de près de 47,9 MDH par rapport au coût initialement engagé.

Il y a lieu de citer également le projet d'extension et de réaménagement de l'aéroport de Rabat-Salé, qui a connu quant à lui, une modification en 2010 ayant touché à la fois son aspect architectural et la consistance des travaux. Cette modification qui a notamment consisté en un

[4] Certains de ces équipements sont laissés, dans un état délabré, en plein air.
[5] Equipements qui ont été ultérieurement redéployés au niveau d'autres aéroports.

traitement de la façade de l'aérogare par une double peau en "Ductal" au lieu des cellules photovoltaïques prévues initialement, a généré un surcoût de 40 MDH.

- **Imperfections de certaines conceptions architecturales et techniques**

Les études techniques ont été, également, à l'origine de plusieurs imperfections. Celles relatives à l'aéroport de Marrakech-Ménara, à titre d'exemple, ont contenu des erreurs de calcul au niveau du lot charpente métallique sous-estimé de l'ordre de 67% de sa valeur. Cette erreur a entrainé l'arrêt du chantier pour une période de 11 mois.

Par ailleurs, il a été relevé que certaines conceptions architecturales n'ont pas prévu des composantes importantes, voire indispensables, pour l'exploitation normale des aéroports. Ainsi, la conception du projet de l'aéroport Fès-Saïs n'a pas prévu la création d'une jonction entre les deux terminaux de l'aéroport permettant la fluidification des circuits empruntés par les passagers.

Tandis que la conception de l'aéroport de Marrakech-Ménara, et en plus de l'incohérence de la façade du terminal 3 par rapport au terminal 1 et la différence de niveau de près de 8 mètres entre la toiture des deux terminaux, n'a pas prévu certaines composantes essentielles dont notamment l'ouverture d'une galerie de connexion entre les galeries techniques des terminaux 1 et 3.

- **Lacunes en matière de pilotage et de conduite des travaux afférents aux projets aéroportuaires**

Le pilotage et la conduite des projets aéroportuaires demeurent perfectibles. En effet, en matière de désignation de responsables de projets, le projet d'extension et de réaménagement de l'aéroport de Rabat-Salé est resté sans chef de projet jusqu'aux phases finales de sa réalisation. La désignation d'un chef de projet n'a, en effet, eu lieu qu'en avril 2011, soit neuf mois seulement avant l'achèvement du projet en janvier 2012.

Aussi, les équipes en charge des projets sont-elles marquées par l'instabilité de leurs membres. C'est le cas notamment du projet d'aménagement de l'aéroport de Béni-Mellal pour lequel deux chefs de projet se sont succédé sur le suivi de sa réalisation en sus d'un ingénieur chargé des travaux d'infrastructures.

En outre, l'engagement du maître d'ouvrage dans la réalisation des projets n'a pas été toujours assuré. Sa présence a ainsi été réclamée par la société en charge de la réalisation des travaux au niveau de l'aéroport de Marrakech-Ménara. Cependant, elle n'a été renforcée qu'à l'approche de la COP 22 qui devait être précédée par l'inauguration du projet en question.

Par ailleurs, la maîtrise d'œuvre n'assure pas toujours les missions qui lui incombent en matière de suivi de l'exécution des travaux. Elle a été parfois même très peu impliquée au niveau du chantier, notamment à travers une présence irrégulière au niveau des réunions. Cette situation a perturbé l'exécution normale des travaux et a engendré des retards conséquents dans la réalisation de certains projets aéroportuaires.

Ainsi, à titre d'illustration, des réunions de chantier portant sur les travaux d'aménagement de l'aéroport de Béni-Mellal ont été marquées par l'absence des architectes et du BET mandatés par l'ONDA pour le suivi et le contrôle des travaux. Ce faible suivi des travaux, a conduit à un incident technique le 10 novembre 2010. Cet incident a donné lieu à l'effondrement d'une partie de l'aérogare au cours de sa construction.

- **Dépassement important des budgets initiaux**

Les difficultés en matière d'estimation des coûts liés à la réalisation des projets aéroportuaires ajoutées aux imperfections conceptuelles et au faible suivi des chantiers ont conduit dans quatre projets aéroportuaires (sur un total de sept projets examinés), au dépassement des enveloppes budgétaires qui leur sont allouées, engendrant ainsi un surcoût global de près de 1,8 MMDH. Le tableau ci-dessous récapitule les cas relevés :

Projet aéroportuaire	Coût prévu	Coût réel	Surcoût
Casablanca-Mohammed V	1,16 MMDH	1,9 MMDH	740 MDH
Marrakech-Ménara	907 MDH	1,22 MMDH	320 MDH
Oujda-Angads	650 MDH	1,3 MMDH	650 MDH
Béni-Mellal	96 MDH	199 MDH6	103 MDH
Surcoût global	2,8 MMDH	4,6 MMDH	1,8 MMDH

A cet égard, le dépassement enregistré au niveau du projet d'extension et de réaménagement du terminal 1 de l'aéroport Mohammed V de Casablanca est particulièrement élevé (740 MDH). En effet, ce projet constitue, avant même qu'il soit livré, l'installation terminale la plus chère de l'Office avec un coût global provisoire, arrêté à fin 2017, à 1,9 MMDH. Ce coût est bien supérieur à celui de la construction de nouveaux terminaux de capacités équivalentes, en l'occurrence le terminal 3 de l'aéroport de Marrakech-Ménara (1,47 MMDH) et le terminal 2 de l'aéroport de Casablanca (1 MMDH), alors qu'il ne s'agit que d'un projet d'extension- réaménagement.

Il s'agit également du projet de développement de l'aéroport d'Oujda-Angads dont la réalisation a coûté à l'ONDA le double de l'enveloppe financière prévue. Ce projet a donné lieu à la construction d'une aérogare passagers d'une superficie de 28.000 m², alors qu'il a été prévu de bâtir cet édifice sur une superficie de 18.000 m².

- **Dépassement quasi-systématique des délais initiaux de réalisation des projets aéroportuaires**

Les modifications fréquentes en matière architecturale conjuguées aux dysfonctionnements liés particulièrement à la conduite des projets ont conduit à un allongement des délais de réalisation de la majorité des projets contrôlés par rapport aux délais prévus initialement. Le tableau ci-dessous retrace les principaux retards relevés :

Projet aéroportuaire	Date prévue	Date de livraison	Retard
Casablanca- Mohammed V	2011	Non encore achevé	7 ans
Marrakech-Ménara	2013	Fin 2016	3 ans
Oujda-Angads	2010	Mis en service sans être réceptionné	-
Fès-Saïss	2013	2015	2 ans
Rabat-Salé	2010	2012	2 ans

Ainsi, le projet d'extension et de réaménagement du terminal 1 de l'aéroport Mohammed V de Casablanca a connu un retard conséquent de livraison par rapport au délai prévu initialement. En effet, ce projet devait initialement être réalisé entre 2009 et 2011. Or, il n'a toujours pas été livré enregistrant ainsi un retard de presque sept ans7.

Ce retard considérable s'explique par les décisions prises tout au long de la durée de vie du projet notamment celles relatives aux modifications de conception. En effet, la première reconfiguration s'est soldée, au cours de la période 2010-2014, par un arrêt des travaux qui a duré plus de quatre années avant d'être repris moyennant l'introduction de nouvelles modifications et d'une nouvelle

[6] Sans tenir compte du coût d'acquisition des terrains s'élevant à 36 MDH.
[7] Dont 260 jours d'arrêt des travaux liés aux intempéries et à la sécurité aéroportuaire.

date de clôture fixée à septembre 2016. Cette dernière n'a pas été respectée puisque le projet est toujours en cours.

Il s'agit également du projet de construction du Terminal 3 de l'aéroport de Marrakech-Ménara qui a été clôturée avec trois ans de retard par rapport au délai de livraison initialement fixé.

Ce retard s'explique en partie par les erreurs importantes de calcul contenues dans les contrats d'achèvement des études techniques et suivi des travaux du projet, objet des marchés conclus par voie négociée n°76/09 et n°77/09, relatifs respectivement aux fluides, courants forts/faibles et au suivi général des travaux.

Le projet concernant l'aéroport d'Oujda-Angads n'a, quant à lui, pas fait l'objet d'une réception provisoire en dépit de la clôture des travaux en 2010 et la levée de toutes les réserves soulevées par le maître d'ouvrage.

Il est à noter enfin que ces dépassements des délais de réalisation des projets aéroportuaires et les faibles tirages qui en découlaient, ont conduit la BAD à annuler un montant de l'ordre de 112 Millions d'Euros du prêt accordé en 2009 à l'ONDA au titre du cofinancement du "troisième projet aéroportuaire" du Maroc.

D. Exploitation et qualité de service au niveau des aéroports

➢ Sous-exploitation des capacités d'accueil des installations aéroportuaires réalisées

La mise en exploitation des installations aéroportuaires, réalisés par l'ONDA durant les dernières années, a souvent révélé leur sous-utilisation. Cette situation dénote, dans la majorité des cas, du surdimensionnement de ces installations par rapport aux besoins réels en termes de capacité d'accueil.

Cette problématique récurrente est, par ailleurs, manifeste pour le cas de certaines plates formes aéroportuaires. La Cour des comptes tient, à ce titre, à souligner, en raison de leur importance, les cas suivants :

L'aéroport de Béni-Mellal qui, depuis son inauguration en 2014, n'a enregistré qu'un faible trafic comparé aux capacités installées s'élevant à 150.000 passagers par an. En effet, jusqu'en 2016, sa fréquentation a oscillé autour de 20.000 passagers par an (l'aéroport n'étant desservi que par la compagnie nationale RAM) ;

L'aéroport d'Oujda-Angads est aussi surdimensionné par rapport au volume de trafic qu'il génère. En effet, le projet de son extension a permis de porter sa capacité annuelle à plus de 2,5 millions de passagers. Or, depuis sa mise en exploitation en 2010 jusqu'à fin 2016, cet aéroport n'a connu une augmentation de trafic ne dépassant pas 19 %, en passant de 460.058 passagers à 546.398, alors même que la capacité de cet aéroport a été multipliée par cinq grâce au projet ;

L'aéroport de Zagora, dont la création a permis d'installer une capacité de l'ordre de 250.000 passagers, alors que sa fréquentation n'a pas dépassé 5.000 passagers en 2016, soit un pourcentage d'utilisation des installations terminales de l'ordre de 2 %.

Cette sous-utilisation de la capacité d'accueil de l'aéroport, est due à son faible volume d'activité (deux vols hebdomadaires à partir de Casablanca) mais aussi à la cohabitation de trois plateformes aéroportuaires (Zagora, Ouarzazate et Errachidia) dans une région qui compte cinq provinces.

D'un autre côté, il y a lieu de signaler que la mise en exploitation des nouvelles installations terminales au niveau de l'aéroport de Marrakech et de celui d'Oujda a conduit à l'abandon, pour le premier, d'une partie de l'ancienne aérogare, et pour le second à sa transformation en locaux administratifs.

➢ Insuffisance au niveau de la qualité du service offert par les aéroports

Afin d'apprécier l'impact des projets aéroportuaires réalisés sur l'amélioration de la qualité de service, il a été procédé à des visites d'appréciation dans plusieurs aéroports du Royaume[8]. Cette appréciation qui a consisté à apprécier notamment l'état et le fonctionnement des différents équipements et installations dont disposent les aéroports, s'est basée sur le référentiel de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) en matière de qualité de service, en l'occurrence l'Annexe 9 ayant trait à la facilitation et sur celui du Conseil International des Aéroports à savoir "le manuel de politiques et pratiques recommandées".

Ainsi, en dépit des efforts consentis lors des dernières années, la qualité de service assuré par les aéroports demeure entachée de certaines faiblesses. Le système de contrôle qualité a enregistré des avancées considérables mais demeure toutefois perfectible. Il en est de même pour le recueil et le suivi des réclamations qui restent marqués par des insuffisances de traitement. Les principales zones d'amélioration concernent en particulier les aspects suivants :

La gestion des installations et des services aux abords des aérogares présente encore certaines imperfections. Ces imperfections tiennent en premier lieu aux parkings réservés aux véhicules qui sont parfois dégradés, mal entretenus et non surveillés par des caméras, comme c'est le cas notamment au niveau des aéroports de Fès-Saïss (Terminal 1) et de Nador-Aroui.

Il en est de même pour la conception de certaines aérogares qui ne permet pas d'accueillir, dans des conditions convenables, les personnes ayant des difficultés de mobilité. En effet, plusieurs entraves à la circulation de cette catégorie ont été constatées.

Les aérogares de certains aéroports pâtissent d'une dégradation visible sur le plan esthétique. Ces dégradations sont dues à plusieurs facteurs, notamment, le dépassement de capacité d'accueil et la faible maintenance ou encore des considérations sécuritaires. C'est le cas notamment de l'aéroport Mohammed V de Casablanca, celui de Fès-Saïss et dans une moindre mesure celui d'Oujda-Angads. Il est à noter aussi que l'aéroport de Nador-Aroui constitue un cas à part en la matière. En effet, les passagers, et dans l'attente de la fin des travaux de reconstruction d'un nouveau terminal[9], sont traités, depuis mars 2016, dans deux hangars. Un premier pour les départs et un second pour les arrivées.

L'interdiction d'accès à l'enceinte, appliquée aux accompagnants suite au renforcement des mesures de sécurité, n'a pas été accompagnée par des mesures suffisantes permettant de garantir des conditions adaptées d'attente. Ainsi, l'ONDA n'a pas prévu pour la quasi-totalité des aéroports ayant fait l'objet de contrôle, des mesures informatives telles que l'affichage à l'extérieur de l'aérogare des mêmes informations, sur les vols, disponibles à l'intérieur ou encore des mesures de confort à l'attente tels que les abris ou les sanitaires en nombre suffisant.

A la lumière des résultats et conclusions de la mission de contrôle, la Cour des comptes recommande au ministère de tutelle de :

- ***Réaliser un diagnostic stratégique visant à redéfinir la mission principale de l'Office National des Aéroports dans la gestion des infrastructures aéroportuaires ;***
- ***Prendre en charge la mission de conception et de réalisation des projets relatifs à la construction et le dévellopement des aéroports conformément aux directives des plans directeurs en vigueur ;***
- ***Se doter de l'assiette foncière nécessaire à la réalisation des projets aéroportuaires recommandés par le schéma directeur, et ce dans le respect de la procédure d'expropriation en vigueur ;***

---

[8] Les visites ont concerné les aéroports de : Casablanca, Marrakech, Rabat, Fès, Tanger, Oujda, Nador et Béni-Mellal.
9 Après la démolition de l'ancien

- ***Evaluer d'une manière systématique, et préalablement au lancement de tout projet, l'opportunité et la faisabilité de la réalisation de chaque investissement aéroportuaire. A ce stade, l'ONDA est appelé particulièrement à choisir scrupuleusement l'horizon sur lequel portera l'investissement projeté et à prévoir un financement approprié, à même d'en faire des projets viables et porteurs de valeur ajoutée.***

Elle recommande aussi à l'ONDA ce qui suit :

- ***Mener en collaboration avec les différents intervenants dans le transport aérien, des actions susceptibles de booster le niveau de fréquentation de certains aéroports sous-exploités, en vue d'une utilisation rationnelle des capacités qui y sont installées ;***
- ***Améliorer la qualité du service offert aux usagers des aéroports à travers notamment la maintenance des équipements et des installations et la mise en place des services nécessaires en faveur des accompagnateurs à l'extérieur des aéroports.***

II. Réponse du Ministre du tourisme, du transport aérien, de l'artisanat et de l'économie sociale et du Directeur général de l'Office national des aéoroports

(Texte réduit)

A. Planification des projets aéroportuaires

- **Non déclinaison des orientations du schéma Directeur au niveau des plans stratégiques pluriannuels.**

Les documents des plans stratégiques de 2004-2007 comprennent un plan d'investissement pluriannuel par programme. Il ne contient pas toutefois le détail par projet. Il contient un modèle financier et les ratios financiers associés.

Le plan stratégique 2008-2012, contient un plan d'investissement plus détaillé par programme ainsi que les indicateurs financiers associés à ce plan stratégique.

Le document du plan 2011-2016, ne contient pas de programme d'investissement car à ce plan était associé un portefeuille projets pour l'ensemble des projets envisagés dans ce plan. Ce portefeuille projet contient la déclinaison du schéma Directeur 2012-2030 élaboré avec la DGAC. A ce titre le portefeuille infrastructures reprenait toutes les opérations et investissements issues de ce Schéma Directeur pour la période 2011-2016. Les plans de financement n'ont pas été abordés dans les plans stratégiques précités.

- **Non-respect des orientations du Schéma directeur**
- **Non-conformité des caractéristiques de certains projets aux orientations du Schéma directeur**
- **Changement dans l'orientation prévue pour l'aéroport de Béni-Mellal**

Le Schéma Directeur aéroportuaire constitue cadre global prévisionnel de l'investissement, sujet à modification lorsque le contexte l'exige. L'effet positif de l'Open Sky (dont les premiers résultats ont démarré en 2004), a fortement impacté les caractéristiques de capacité et d'infrastructures telles qu'elles étaient planifiées par le SDA 2002 (réalisé 2 ans avant cet effet Open Sky) qui n'a pas suffisamment anticipé les fortes progressions de trafic générées par cette politique de libéralisation.

De ce fait, les caractéristiques initialement planifiées (superficies des aérogares, capacité, circuits etc..) ont été revues et adaptées aux nouveaux besoins à l'occasion de chaque projet. Chaque projet fait ainsi l'objet d'une nouvelle étude technique justifiant l'investissement.

- **Non-respect de la répartition prévisionnelle des projets d'augmentation de la capacité de trafic prévue au Schéma directeur**
- **Insuffisance en matière de pilotage des décisions relatives aux développements aéroportuaires.**

Après une première période 2004-2007, durant laquelle l'activité a évolué de manière significative et imprévisible, et durant laquelle il n'y avait pas eu de révision du document du SDA, l'ONDA en 2011 a convenu avec la DGAC d'élaborer un nouveau SDA sous son égide. Et ce, pour actualiser les données prévisionnelles relatives au trafic aérien et les investissements nécessaires.

L'ONDA renforcera la coordination avec la DGAC relative aux modalités de pilotage, mise à jour et de suivi du SDA., afin d'améliorer les outils de suivi et d'actualisation des données et des projets.

- **Imperfections en matière de constitution des réserves foncières nécessaires aux développements aéroportuaires.**

La réserve foncière est constituée sur la base d'un schéma directeur aéroportuaire fixant les besoins futurs en extension. Ces SDA, comme mentionné précédemment ont connu des révisions dues à des mutations conjoncturelles (Open sky …) et qui ont induit des extensions nécessitant des assiettes foncières nécessaires à leurs réalisations.

(…) Ce n'est qu'en 2009, qu'une partie de la gestion de la procédure administrative d'expropriation a été confiée par le Ministère en charge de l'Equipement à l'ONDA. L'Office a alors commencé à mener, pour la partie dont il a la charge, la procédure administrative d'expropriation pour cause d'utilité publique.

(…) Dans certains cas et pour des besoins justifiés par des considérations de sûreté et de sécurité aérienne, des travaux de construction et d'aménagement peuvent être initiés de manière urgente ne permettant pas d'attendre l'achèvement des démarches préalables à la procédure de prise de possession.

La réalisation nécessaire pour des besoins opérationnels d'une nouvelle piste à l'Aéroport d'Oujda a eu comme conséquence la mobilisation en urgence de nouveaux terrains à cet effet. La procédure d'expropriation et d'indemnisation des ayant droits des cinq parcelles précitées avait été engagée en coordination avec le Ministère de l'Equipement, du Transport et de la Logistique (METL).

S'agissant des propriétaires des parcelles occupées qui ont refusé le règlement à l'amiable, l'ONDA, pour procéder à leur indemnisation, a saisi le Tribunal Administratif d'Oujda. A cet effet, des jugements ont été exécutés en vue de l'indemnisation des ayant droits conformément à la procédure d'expropriation dans son volet juridique.

(…) De façon générale, il est à relever qu'il n'y a eu que rarement recours à la voie de fait. En effet, l'ONDA, en tant qu'exploitant du domaine public aéroportuaire, n'a connu que 49 cas de poursuites pour occupation illégale qui ont été jugées recevables par le Juge, sur un total de 477 parcelles à acquérir et pour lesquelles la voie légale et réglementaire de la procédure d'expropriation a été suivie. Par ailleurs, il y a lieu de noter que tous ces cas d'occupation illégale ont concerné des opérations d'extension des emprises des plates-formes aéroportuaires qui ont été entamées par la Direction de l'Aviation Civile.

B. Les études préalables aux projets aéroportuaires

- **Insuffisances en matière d'évaluation de l'opportunité économique et financière des projets aéroportuaires.**

Cette orientation a été suivie dès 2014 et a notamment été appliquée pour les projets de Nador et RABAT qui ont fait l'objet d'études financières propres. Ce sera ainsi la démarche qui sera adoptée accompagnée par des études d'opportunité de faisabilité économique et financière et d'impact sur l'environnement à l'occasion de chaque nouveau projet majeur.

- **Non intégration de la dimension environnementale lors de la réalisation des projets aéroportuaires.**

L'ONDA a réalisé des Etudes d'Impact sur l'Environnement (EIE) pour les grands projets de développement aéroportuaires

(…)

Les études d'impact sur l'environnement seront systématiquement réalisées. A titre d'exemple, l'EIE de relative à la construction du nouveau Terminal de l'Aéroport Rabat Salé

C. La mise en œuvre des projets aéroportuaires.

➢ Instabilité en matière de conception architecturale des projets aéroportuaires

Le projet de développement du Terminal 1 de l'Aéroport Mohammed V a démarré début 2009, sur la base d'un programme validé par une commission ONDA-Ministère de l'Equipement et du Transport.

Durant le premier semestre 2010, l'ONDA a constaté des dysfonctionnements au niveau des terminaux de l'Aéroport et a jugé utile d'arrêter les travaux en Août 2010.

Une mission d'expertise commanditée par l'ONDA en Avril 2011, a confirmé les dysfonctionnements constatés et a conclu à la nécessité de redéfinir le concept du projet.

Ce recadrage va permettre d'améliorer les performances du terminal par rapport à la planification de 2009 pour répondre aux besoins actuels et futurs.

En ce qui concerne, l'Aéroport de Fès, la modification de l'aspect architectural a été initiée par l'ONDA et ce pour améliorer l'aspect architectural et n'ayant aucun impact ni sur le dimensionnement des ressources ni sur le circuit passager.

Pour le cas de Rabat, les transformations ont été opérées suite à l'accord des autorités compétentes sur le nouveau programme architectural avec modification de la consistance des travaux.

➢ Imperfections de certaines conceptions architecturales et techniques

Pour l'aéroport de Fès, la capacité du nouveau terminal couvre les besoins à moyen terme, aussi à ce stade il n'était pas prévu d'utilisation double des terminaux pour optimiser les frais de fonctionnement pour l'ONDA et les différents partenaires. De ce fait, la jonction n'était pas planifiée à ce stade, la proposition de l'architecte pour l'utilisation de l'ancien terminal n'ayant pas été retenue.

Concernant l'aéroport de Marrakech et l'erreur de calcul au niveau de la charpente métallique, cette erreur a été commise par le BET, et décelée par les équipes techniques de l'ONDA lors de l'exécution des travaux. Ce qui a donné lieu à la résiliation des contrats avec le BET, son remplacement et au lancement d'un appel d'offres pour l'achèvement de la charpente métallique.

➢ Dépassement important des budgets initiaux

Pour l'extension du Terminal 1 de l'Aéroport MEDV :

(…) Ce projet inclut des composantes qui ne figurent pas dans les autres projets aéroportuaires réalisés telles que : le Système de Traitement de Bagages Automatisé (STB), le salon Officiel, la passerelle dédiée au A380, les passerelles de liaison T1/T2.

Quant à l'Aéroport d'OUJDA, Le projet a connu la création d'une zone supplémentaire au sous-sol et l'installation d'un système automatique de traitement des bagages (…).

➢ Dépassement quasi-systématique des délais initiaux de réalisation des projets aéroportuaires

Concernant les dépassements de délais, les modifications architecturales sont justifiées par des besoins d'amélioration des projets.

Pour la conduite des projets, l'ONDA s'est fait accompagner depuis 2014 par la DEP.

Pour l'aéroport d'Oujda, une commission a été constituée par l'Office pour la clôture de ce dossier.

D. Exploitation et qualité de service au niveau des aéroports

➢ Sous-exploitation des capacités d'accueil des installations aéroportuaires réalisées

L'Aéroport de Beni Mellal a été développé à la demande de la région et avec sa contribution financière pour doter la région d'une plateforme capable de traiter le trafic international. L'aérogare a été construite sur une superficie de 1500 m2. Ceci constitue le minimum de Surface nécessaire pour traiter les passagers d'un vol international moyen-courrier au départ et à l'arrivée. Des efforts devront être déployés par les différents opérateurs pour améliorer la desserte de cet aéroport.

Concernant l'aéroport d'Oujda, cette aérogare a été aussi aménagée en partenariat avec la région pour promouvoir le développement économique et la desserte touristique, des efforts conjugués de tous les intervenants devront être déployés pour augmenter la fréquentation de cet aéroport.

➢ Insuffisance au niveau de la qualité du service offert par les aéroports

La qualité de service dans les aéroports fait l'objet d'un suivi régulier et de programme d'action afin de maintenir les bons standards sur chaque plateforme aéroportuaire.

La quasi- totalité des aéroports internationaux sont certifiés ISO 9001 version 2008, et de ce fait disposent des processus et mettent en place les actions d'amélioration qui seraient nécessaires. Et la transition vers la certification ISO 9001 V 2015 est en cours.

(…) Les contrats de concession des parkings prévoient l'obligation pour le concessionnaire d'assurer l'entretien et la propreté des parkings véhicules. La Direction de l'aéroport assure la supervision de ces obligations.

Pour ce qui est de la sécurité des parkings des véhicules, les conventions de concession des parkings véhicules prévoient la mise en place par le concessionnaire et à sa charge de :

La vidéo surveillance : la mise en place d'un système vidéosurveillance fixe couvrant la totalité du parking (intérieur et extérieur) relié au système ONDA ;

Le système de lecture des plaques minéralogiques, relié directement à un ordinateur, pour le contrôle des entrées et des sorties des véhicules.

L'ONDA a mis en œuvre, en application de la loi 10-03 relative l'accessibilité et son décret d'application du 20/10/2011, un programme relatif à l'accessibilité des aéroports. Celui-ci a été mis en place au niveau des accès et parkings dans lesquels des places spécifiques sont réservées aux Personnes à Besoins Spécifiques. Les cahiers de charge de toutes les nouvelles constructions des terminaux aéroportuaires intègrent ces dispositions. Dans le cadre de l'amélioration de l'existant, un appel d'offres relatif à une « étude pour l'accessibilité des aéroports pour les personnes en situation d'handicap » a été lancé au cours de l'année 2017, déclaré infructueux et reporté dans le budget de 2018, et dont l'objet s'articulera autour de 3 axes principaux :

- Procéder à une Étude réglementaire et un Diagnostic de l'existant ;
- Élaborer un référentiel en se basant sur un benchmark avec des différents aéroports internationaux ;
- Proposer des solutions avec une évaluation financière et un programme de mise à niveau.

Une fois cette étude terminée, l'ONDA lancera les actions de mise à niveau nécessaires dans les aéroports concernés.

Les nouveaux projets (Marrakech, Fès, extension T1 de Mohammed V) prennent en considération les besoins des Personnes à Besoins Spécifiques.

Recommandations

- ***Reprise par la tutelle de la conception et de la réalisation des travaux***

Cette recommandation nous semble injustifiée.

L'ONDA a dans ses prérogatives l'aménagement, l'exploitation, l'entretien et le développement des aéroports.

Il a cumulé à ce jour une expertise dans le domaine. Ce qui n'est pas le cas dans l'administration de la tutelle.

Cette expertise lui est reconnue au niveau international, et l'office peut même exporter ce savoir-faire, notamment vers l'Afrique.

Il a mis en place une structure ONDAi ainsi qu'un PMO pour perfectionner les différents volets liés au développement des projets aéroportuaires.

L'ONDA demeure ouvert à la mise en place des procédures de coordination et d'amélioration avec la DGAC notamment sur le volet élaboration, mise à jour et suivi des réalisations des schémas directeurs aéroportuaires.

Services de logistique et du matériel relevant du ministère de l'équipement, du transport, de la logistique et de l'eau

Les services de logistique et du matériel (SLM) sont des services de l'Etat gérés de manière autonome (SEGMA) relevant du ministère de l'équipement, du transport, de la logistique et de l'eau.

Ils sont au nombre de sept et ont pour missions : l'identification des besoins, l'inventaire, le déploiement et le suivi avec un souci permanent d'optimisation du matériel et son entretien et réparation.

Ces services ont été érigés en SEGMA par l'arrêté conjoint du ministère des Finances et du ministère de l'Equipement, de la Formation Professionnelle et de la Formation des Cadres du 12 octobre 1987.

Les SLM disposent de 891 engins et camions d'un âge moyen de 12 ans. Ces engins sont mis à la disposition des Directions régionales et provinciales de l'équipement et du transport (DRETL/DPETL) moyennant des conventions de location. Les SLM assurent l'entretien et encaissent le produit de location pour couvrir leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement, en particulier les dépenses d'entretien et de maintenance du matériel.

Les recettes de ces SEGMA sont constituées des produits de location du matériel aux DRETL/DPETL.

Le personnel est réparti entre les fonctions de conduite, d'entretien et de gestion des magasins des pièces de rechange. A fin 2016, le personnel affecté aux SLM est de 286 personnes.

I. Observations et recommandations de la Cour des comptes

La mission de contrôle de la Cour a permis de relever un certain nombre d'observations et l'émission de recommandations :

A. Montage du système des services de logistiques et du matériel

1. Montage financier

Au début des années 1980, la Direction des routes relevant du ministère de l'Equipement avait opté pour la mécanisation de l'entretien routier. En 1986, le fonctionnement du matériel avait commencé à enregistrer de sérieuses difficultés à cause notamment des contraintes budgétaires et des pannes fréquentes.

Cette situation a motivé l'institution des SLM sous la forme SEGMA.

La mission des SLM n'a pas connu d'évolution substantielle depuis leur création en 1987, à l'exception du changement de la dénomination en 2008[1].

L'année 1989 a connu l'extension de la mission des SLM aux régions et provinces par le rattachement des parcs provinciaux comme antennes des SLM, et la mise en place d'une structure de coordination dénommée "service réseau des SLM".

[1] Selon l'arrêté d'organisation des services déconcentrés du ministère de l'Equipement n° 856.83 du 3 août 1983, le service s'intitulait service du matériel des travaux publics (SMTP).

La création de ces services a connu plusieurs insuffisances :

- **Absence de recettes autres que celles provenant des DRETL et DPETL**

Les textes instituant la tarification des prestations des SLM prévoient la location du matériel des travaux publics, outre le département de l'équipement, pour d'autres clients.

L'examen de l'activité des SLM révèle que ces derniers opèrent uniquement avec le département de l'équipement (DRETL et DPETL).

Il est à noter que le non développement de l'activité de location à d'autres clients a limité les recettes générées par les SLM et les taux d'exploitation du matériel.

L'analyse des opérations financières réalisées par les SLM montre que leur fonctionnement constitue un jeu interne d'écritures budgétaires dès lors qu'il n'est pas réalisé de recettes avec des clients externes au département de l'équipement. Les conventions entre le SLM et les DRETL et DPETL ne sont que des supports budgétaires de transfert des crédits y compris les reports y afférents.

- **Ecart du nombre de jours de travail entre les conventions et la comptabilité industrielle**

Les conventions de location du matériel signées entre d'une part les SLM et d'autre part les DRETL ou les DPETL mentionnent le nombre de jours de travail et les tarifs unitaires de location dudit matériel qui détermine la base de liquidation de la rémunération due aux SLM. Le rapprochement des conventions de location des sept SLM de 2010 à 2015 et la comptabilité industrielle pour le suivi des engins a permis de calculer un écart de 40.958 jours.

L'écart calculé explique que le matériel loué par les SLM est exploité au-delà du volume des jours de travail facturés. Cette situation démontre l'absence de relation directe entre les factures et les prestations réalisées et en contrepartie, les DRETL et les DPETL exploitent le matériel des SLM au-delà du volume horaire conventionnel.

En outre, le nombre de jours de loyer figurant dans les conventions ne reflète pas les besoins correspondants aux différentes tâches d'entretien routier. Il représente une simulation correspondante au budget délégué à la DRETL ou à la DPETL au niveau de la rubrique budgétaire "location de matériel".

Les données puisées de la comptabilité industrielle ne reflètent pas la réalité de l'exploitation de certains engins comme les compacteurs et les portes-engins qui sont rarement exploités en comparaison au nombre de jours consignés dans les conventions. Ils sont utilisés dans les conventions afin de faire coïncider les recettes encaissées avec les crédits disponibles et non pour exprimer une contrepartie réelle des prestations fournies dans le cadre des activités d'entretien routier.

- **Impact de l'augmentation des tarifs de location sur le nombre de jours de travail conventionnel**

L'augmentation des tarifs appliqués à la location du matériel TP influence négativement le nombre de jours de travail des engins. Ainsi, ce nombre est passé de 40.737 jours de travail en 2013 à 23.308 jours de travail en 2014, c'est-à-dire une régression de plus de 31%. En outre, le volume de jours de travail réellement réalisés a quasiment stagné pendant la même période.

Cependant, les recettes ont connu une augmentation considérable. Cette analyse remet en cause la relation entre les montants de location figurant sur les conventions et le nombre de jours de travail réellement travaillé par engin.

- **Charges directes de création des SLM**

Il a été constaté un écart de 125,67 MDH entre le budget global des SLM et le budget alloué à la maintenance pendant la période allant de 2010 à 2015, et qui correspond aux charges supportées

par l'Etat à cause de la création des SLM. Ce montant constitue les charges de fonctionnement qui représentent environ 50% du budget des SLM.

➢ Budget important alloué sans évaluation de performance

Malgré l'importance du budget alloué au système SLM par le département de l'équipement, soit 241,8 MDH comme moyenne annuelle, il a été constaté une insuffisance en matière de suivi des performances. En effet, l'impact des budgets alloués au système SLM (dépenses de location, dépenses d'investissement, dépenses de carburant, masse salariale affectée au système…) sur les réalisations d'entretien routier interne n'est pas mesuré par le département de tutelle.

2. Utilisation des engins

Concernant l'utilisation des engins, la Cour a émis les observations suivantes :

➢ Part marginale des SLM dans le budget global de l'entretien routier

La participation directe des SLM dans l'entretien routier est matérialisée par la mise à disposition des engins aux différentes brigades (les brigades régionales, les brigades minimales, les brigades de déneigement, les brigades de désensablement, etc.), moyennant des loyers réglementaires facturés chaque année en fonction des crédits budgétaires délégués aux différents sous-ordonnateurs (DRETL et DPETL).

La part des SLM dans le budget global annuel d'entretien routier est de 51,66 MDH sur un montant global de 300 MDH, soit un taux de 17,22%.

➢ Non maîtrise des coûts d'entretien routier

La Direction des routes, les Directions Provinciales et Régionales de l'Equipement disposent d'un logiciel de comptabilité analytique développé en 2005 qui leur permet de calculer les composantes des coûts des différentes tâches d'entretien routier réalisées. Toutefois, ce système n'est pas utilisé comme outil de pilotage de l'activité d'entretien routier en général et de la partie exécutée par les moyens SLM en particulier.

Les différentes visites des lieux et les échanges avec les responsables ont montré que le système de la comptabilité analytique est insuffisamment exploité pour évaluer la performance de l'entretien routier et décider des améliorations nécessaires à apporter. Les Directions visitées ne saisissent pas les rapports journaliers de l'entretien routier qui sont la base des différents tableaux de bord périodiques de la comptabilité analytique.

Au niveau de la Direction des routes, la consolidation des données n'est pas opérationnelle depuis l'exercice 2010 malgré l'importance de cet outil de pilotage et de suivi des performances.

Les SLM ne tiennent pas de situations permettant le suivi des performances du matériel en matière de tâches d'entretien routier. Aucun SLM n'a pu communiquer le coût financier d'une opération d'ouverture des pistes ni d'une autre tâche d'entretien routier.

De même, l'absence d'états comptables homogènes à tenir, la non communication des fiches par les DPETL et le rôle limité des SLM en matière de coordination et de suivi n'ont pas permis à cet outil de jouer pleinement son rôle.

Cette situation ne permet ni au SLM ni à la Direction des routes de se prononcer sur l'avantage que procure les opérations d'ouverture des pistes par les moyens de ces premières.

Malgré les insuffisances des informations relatives à la comptabilité analytique dues à l'arrêt d'exploitation et la non communication des tableaux de bord demandés par la Cour, les prix de certaines tâches d'entretien routier exécutées par les brigades minimales sont plus élevés que ceux pratiquées par des entreprises privées.

➢ Non maitrise du coût de l'opération de déneigement

L'activité de déneigement est par nature saisonnière. Elle a lieu entre les mois de septembre et mars. Elle concerne les régions enneigées du pays. Les plans de compagne ont affecté à l'activité

de déneigement un montant global d'environ 80 MDH pour la période de 2010 à 2015, soit une moyenne annuelle de 13,3 MDH.

L'abandon de la comptabilité analytique par les DPETL n'a pas permis de calculer les écarts relatifs à l'exécution des plans de compagne d'une part, et d'estimer le coût du kilomètre déneigé d'autre part.

- **Faible exploitation du matériel de déneigement**

Entre 2010 et 2015, 63 engins sur 88 ont été exploités pendant une durée moyenne annuelle ne dépassant pas un jour, sept engins ont été exploités entre deux et sept jours et 18 engins ont été exploités pendant huit jours.

Les investissements de la Direction des routes relatives aux engins de déneigement ont totalisé un montant de 80,6 MDH pour la période allant de 2006 à 2016.

- **Variabilité des coûts de déneigement et écart budgétaire**

Le coût du km déneigé varie d'une année à l'autre sachant que les paramètres de la comptabilité analytique n'ont pas varié à savoir : les coûts de location (les tarifs ont changé en 2014 mais sans impact sur les montants des conventions de location), les charges de personnel et les coûts des matériaux utilisés.

Selon les données communiquées par certains SLM, le coût a varié de 6,38 DH /Km en 2013 à 25,55 DH /Km en 2010. La différence est aussi importante pour les coûts hebdomadaires, un kilomètre déneigé a coûté pendant la troisième semaine de l'année 2013 un montant de 1,20 DH alors qu'il a coûté 46,28 DH pendant la quatrième semaine de l'année 2010.

- **Variabilité du coût de l'opération d'ouverture des pistes rurales**

L'absence du suivi des coûts engendrés par l'ouverture des pistes par les brigades régionales et par les SLM et l'abandon de la comptabilité analytique au niveau des DRETL/ DPETL n'ont pas permis d'estimer le coût des travaux d'ouverture des pistes et de se prononcer sur les coûts comparatifs de ces opérations.

Selon une situation établie par le SLM de Casablanca, le coût moyen en 2010 par mètre linéaire varie de 38,21 DH/ML constaté pour la DPETL de Benslimane à 205,83 DH constaté pour la DPETL de Beni Mellal, soit une variation de plus de cinq fois.

Le coût moyen par jour de travail en 2010 varie de 3.256 DH/jour constaté pour la DPETL de Benslimane à 16.918 DH constaté pour la DPETL de Beni Mellal, soit une variation de plus de cinq fois.

- **Difficultés d'exécution des conventions d'ouverture de pistes par manque de fournitures de carburant et de pose des ouvrages d'art par les collectivités territoriales**

Le ministère de l'équipement, via ses Directions régionales, contribue à l'ouverture des pistes rurales à travers les crédits budgétaires dédiés à la location du matériel. Les communes s'engagent à fournir le carburant et à la mise en place des ouvrages d'art nécessaires à la réalisation de ces pistes.

Le contrôle de l'exécution de certaines pistes rurales a permis de soulever des difficultés dans l'exécution de certaines ouvertures. Le matériel des SLM peut être immobilisé sur un chantier lorsque la commune concernée ne respecte pas ses engagements en matière de fourniture de carburant.

Outre l'engagement de fournir le carburant, les communes sont tenues de poser les ouvrages d'art (buses et têtes de buses) nécessaires au drainage de l'eau et de la protection des côtés du terrassement des pistes. La visite de certaines pistes réalisées par le matériel du SLM d'Oujda et de Marrakech, a permis de constater l'état de dégradation avancé de ces pistes à cause du défaut de pose des ouvrages d'art par les communes rurales concernées.

Cette dépendance de fonctionnement du matériel des SLM et le manque de coordination en matière de fourniture de carburant et de pose d'ouvrages d'art par les communes, augmente le délai d'exécution des travaux et diminue par voie de conséquence le taux d'exploitation du matériel et la qualité des travaux.

B. Appréciation de l'exploitation et de l'investissement en matériel

Concernant cet axe, les insuffisances suivantes ont été relevées :

➢ Insuffisances en matière de fiabilité de l'information

L'absence d'une comptabilité industrielle complète qui tient compte des charges de maintenance et des consommables ne permet pas un suivi des activités des SLM. Cette comptabilité n'est pas suffisamment fiable étant donné les discordances relevées entre les chiffres des SLM et ceux de la Direction des routes.

Notons aussi un écart d'un montant de 12,4 MDH entre le total des charges de maintenance ressortant de la comptabilité budgétaire et celles de la comptabilité industrielle au niveau du SLM de Rabat. Le total budgétaire est de 30,8 MDH alors que le total figurant sur la comptabilité industrielle est de 18,4 MDH.

➢ Absence de programmation d'entretien routier dédiée au matériel SLM

Si le département de l'équipement dispose d'outils détaillés pour la programmation de l'entretien routier en général à savoir les plans quinquennaux et les plans de compagne biannuels, il ne dispose pas de programmation dédiée spécifiquement aux matériels gérés par les SLM.

Notons que le plan de charges du matériel affecté aux DPETL est établi sur une base trimestrielle et hebdomadaire. Toutefois, ces plans souffrent de manque de suivi, de reporting et de pilotage de la Direction des routes.

Par ailleurs, en l'absence de l'opérationnalité du système de GMAO[2], le contrôle de l'exploitation du matériel affecté à la brigade régionale est réalisé par le chef d'atelier et les conducteurs du SLM.

Le système GMAO est installé uniquement au niveau de la Direction des routes. Les Directions provinciales et régionales y ont accès pour le suivi de la géolocalisation des engins.

Les parcs provinciaux, qui représentent l'acteur principal dans l'alimentation du système par les données relatives aux engins souffrent d'une part de manque de moyens logistiques (ordinateurs, connexion Internet) et d'autre part, du personnel. Le suivi du matériel affecté aux brigades minimales est une tâche délicate vu que le matériel se trouve entre les mains d'un personnel non rattaché aux SLM.

➢ Faible exploitation du matériel

Il a été constaté un faible taux d'exploitation du matériel qui avoisine une moyenne de 20%. Ce taux varie de 1% pour certains engins (compacteurs, matériel de déneigement, etc.) à 35% pour d'autres engins. Ce taux d'exploitation est lié à la prépondérance de l'entretien routier externe en valeur absolue. Ces taux d'exploitation ont limité les recettes de location générées par les SLM sur la période allant de 2010 à 2015.

Pour calculer le taux d'exploitation et le taux de disponibilité, les SLM tiennent une comptabilité dite "industrielle" qui retrace les jours travaillés, les jours de panne et les jours de manque de travail du matériel ainsi que les charges de maintenance et de lubrifiants. Cette comptabilité est basée sur les fiches mensuelles communiquées par les DPETL.

[2] GMAO : Gestion de la maintenance assistée par ordinateur

➢ Insuffisances de la gestion au niveau de la maintenance

Le contrôle a permis de relever des insuffisances au niveau de la gestion de la maintenance du matériel.

▪ Budget maintenance par rapport au budget global des SLM

Le budget de maintenance varie en moyenne entre 43% et 54 % du total budget des SLM. Par unité, la dispersion est importante ; le SLM d'Oujda avec 31% est le service ayant engagé le moins de dépenses alors que le SLM de Meknès a consenti 75% de son budget aux dépenses de la maintenance.

Les SLM de Meknès et Marrakech gérant un parc similaire en nombre et en ancienneté, qui est respectivement de 106 et 109 engins (dont 64 et 60 engins ont un âge supérieur à 10 ans), ont réservé respectivement 58% et 75% de leurs budgets aux dépenses de maintenance, soient 15,06 MDH et 21,54 MDH.

▪ Variabilité des coûts de maintenance d'un service à l'autre

Le SLM de Rabat est le service le plus dépensier en matière de charges de maintenance pour un montant de 30,76 MDH entre 2010 et 2015, soit 24 % des charges globales. Le SLM d'Oujda moins dépensier a consommé un montant de 6,47 MDH sur la même période, soit 6 % des charges globales.

Le SLM de Rabat ayant consommé la part la plus importante en matière de dépenses de maintenance détient 47% du matériel ancien, pourcentage proche de celui du SLM d'Oujda qui est de 49 % avec une meilleure performance en matière de charges de maintenance.

En analysant les dépenses de maintenance par SLM et le nombre d'engins gérés, le SLM de Rabat a consommé 252.140 DH en moyenne par engin, soit 58 % de plus par rapport à la moyenne globale qui est de 159.940 DH.

Le SLM de Rabat est le service qui recourt le plus à l'entretien externe avec un montant de 11,7 MDH sur un total de 26,5 MDH, soit 44% du total, alors que celui d'Oujda s'est quasiment contenté de l'entretien interne.

▪ Importance du stock mort des pièces de rechange

La valeur globale du stock mort au 31 décembre 2015 est de 6,79 MDH. Les SLM d'Oujda, Marrakech et Rabat enregistrent un montant global de 4,5 MDH, soit 67% dudit stock. Cette situation est révélatrice d'une absence de gestion optimale et prévisionnelle des stocks par les SLM étant donné l'achat en grande quantité de pièces de rechange sans relation avec la durée d'amortissement des engins et les besoins réels.

▪ Insuffisances en matière de renouvellement et extension du parc

Pour la période allant de 2010 à 2016, les investissements ont concerné 306 engins sur un total de 884, soit 35% du matériel. Les acquisitions pendant les dix dernières années de 2006 à 2016 ont représenté 50% du total des investissements, soit 445 engins.

Les camionnettes sont incluses dans la situation de la Direction des routes mais ne figurent pas dans les situations des SLM puisque selon les responsables des SLM, ces camionnettes ne figurent pas sur les conventions de location et donc leur utilisation n'est pas suivie à travers la comptabilité industrielle.

▪ Discordance d'inventaire des engins

Selon les visites des lieux effectuées au niveau des SLM, il a été constaté que la situation d'inventaire des engins tenue par la Direction des routes n'est pas mise à jour et n'est pas conforme aux situations du nombre d'engins communiquées par les SLM.

Les affectations de la Direction des routes ne sont pas toujours respectées étant donné les mouvements du matériel entre le SLM et les DPETL. C'est le cas généralement de remplacement

d'engins tombés en panne pour une longue période, et le cas d'affectation d'engins à une DPETL par un Directeur régional sans informer la Direction des routes.

- **Faiblesse du budget d'achat des engins des SLM et de la Direction des routes**

Le budget des achats du matériel des SLM est de 18,5 MDH, ce qui représente environ 3 % du budget alloué à l'achat d'engins par la Direction des routes. Entre 2010 et 2015, les SLM ont investi 15,4 MDH, soit 83 % du montant global de leur budget d'investissement.

Par ailleurs, les crédits ouverts au titre du budget de la Direction des routes et alloués à l'achat du matériel sont d'un montant de 663,5 MDH. Le budget des achats du matériel TP est réparti entre le budget général à hauteur de 381,9 MDH, soit 58% et le Fonds spécial routier (FSR) pour un montant de 281,6 MDH, soit l'équivalent de 42%. La moyenne annuelle des achats est de 110,6 MDH.

Vu ce qui précède, la Cour des comptes recommande au ministère de l'Equipement, du Transport, de la Logistique et de l'Eau d'engager une réflexion sur l'organisation et le fonctionnement des SLM à l'égard des limites rencontrées dans le cadre du montage actuel.

II. Réponse du Ministre de l'équipement, du transport, de la logistique et de l'Eau

(Texte intégral)

A. Montage du système des Services de Logistique et du Matériel

1. Montage financier

- **Absence de recettes autres que celles provenant des DRETL et DPETL**

En raison de l'importance des besoins des directions territoriales du METLE en matériel TP, notamment au cours des périodes critiques de l'année ou lors des événements exceptionnels, les SLM sont tenus d'assurer une disponibilité permanente du matériel.

Ainsi, l'éventualité de louer le matériel à d'autre entités n'est pas d'actualité en ce moment, d'autant plus que la flotte gérée par les SLM demeure limitée et ne suffit pas, dans certains cas, à satisfaire les besoins pressants des directions territoriales.

Par ailleurs, Il convient de préciser que l'objectif des SLM consiste essentiellement à augmenter le taux de disponibilité de ce matériel pour qu'il soit disponible en cas de besoin.

- **Ecart du nombre de jours de travail entre les conventions et la comptabilité industrielle**

Les crédits de location réservés aux engins et camions TP dans le cadre des programmes d'entretien courant restent en deçà des besoins effectifs pour le bon fonctionnement des brigades minimales qui œuvrent pour la préservation et l'exploitation optimale du patrimoine routier et ce, en raison des contraintes budgétaires et de la rareté des ressources.

De ce fait, le nombre de jours effectif d'exploitation des engins dépasse, parfois, celui indiqué au niveau des conventions de location signées avec les Directions territoriales

- **Impact de l'augmentation des tarifs de location sur le nombre de jours de travail conventionnel**

Cette observation ne concerne que l'année 2014. En effet, le budget alloué à la location du matériel a été programmé avant la mise en œuvre de l'arrêté n° 14-621 en date du 24/02/2014, conjoint entre le Ministre de l'Economie et des Finances et le Ministre de l'Equipement. Vu que cet arrêté a été appliqué au cours de l'année 2014, et afin d'adapter le budget réservé à la location des engins à la nouvelle tarification, les SLM étaient obligés de diminuer le nombre de jours de locations des engins au niveau des conventions de location signées avec les Directions territoriales.

- **Budget important alloué sans évaluation de performance**

Il convient de signaler que la Direction des Routes procède à une évaluation de la performance de façon directe ou indirecte, et ce, au travers des campagnes de relevé visuel et d'auscultation du réseau routier lui permettant de connaître son état et de programmer les opérations de son entretien. A noter que le pourcentage des routes en bon et moyen état est passé de 53,8% en 2012 à 59,9% en 2016.

La Direction des Routes procède également à l'évaluation des interventions réalisées au cours des saisons hivernales à travers l'indicateur du nombre de tronçons routiers rouverts à la circulation ainsi que le linéaire de routes déneigées. A cet effet, une réunion annuelle est tenue, en vue d'évaluer les travaux réalisés par les SLM et proposer les dispositions à même d'améliorer le rendement de ses services.

2. Utilisation des engins

➢ Part marginale des SLM dans le budget global de l'entretien routier

La Direction des Routes consacre chaque année une enveloppe budgétaire de 300 MDHS pour l'entretien routier courant. Cette enveloppe couvre en plus de la location du matériel TP, la signalisation verticale et horizontale, l'achat de matériaux de construction, le carburant ainsi que les opérations de revêtement superficiel. Ces interventions ne peuvent pas être prises en charge par les SLM et sont confiés à des entreprises privées dans le cadre d'appels d'offres.

➢ Non maîtrise des coûts d'entretien routier

Depuis 2010, l'implémentation des données journalières concernant l'entretien routier courant était très contraignant, et ce en raison du départ massif à la retraite des fonctionnaires sans leur remplacement.

En ce qui concerne les SLM, ils assurent le suivi des opérations réalisées par leurs brigades régionales via la comptabilité industrielle.

➢ Faible exploitation du matériel de déneigement

Durant la période allant de 2010 à 2015, la Direction des Routes ne disposait pas d'un système informatique pour le suivi à distance du matériel TP lui permettant de connaitre avec précision le nombre de jours d'exploitation de ce matériel et le linéaire global qu'il a parcouru. Par conséquent, et en absence d'un tel système, les données relatives à l'exploitation du matériel de déneigement indiquées dans ce rapport, ne reflètent pas les réalisations réelles sur le terrain.

En ce qui concerne les investissements consentis par la Direction des Routes pour l'acquisition du matériel de déneigement, ceux-ci visent principalement le renouvellement du parc matériel existant qui se détériore de façon continue, d'une part, et d'autre part le renforcement de certaines directions territoriales souffrant d'un manque accru pour ce type de matériel.

➢ Variabilité du coût de l'opération d'ouverture des pistes rurales

Les variations des coûts d'ouverture des pistes entre une zone et une autre, sont tout à fait naturelles pour les raisons essentielles suivantes :

- La différence du relief entre régions ;
- La nature du sol ;
- La distance par rapport à la carrière ;
- La distance par rapport au point d'eau.

B. Appréciation de l'exploitation et de l'investissement en matériel

➢ Faible exploitation du matériel

Les SLM cherchent à maximiser le taux de disponibilité du Matériel pour qu'il soit prêt à l'utilisation à n'importe quel moment, et ce afin de parer à toute urgence.

Le taux d'exploitation du Matériel TP géré par les SLM est tributaire de plusieurs facteurs, à savoir :

- Le degré de sévérité de la saison hivernale ;
- Les besoins en entretien routier ;
- Les dotations en carburant ;
- La disponibilité des ressources humaines.

- **Budget maintenance par rapport au budget global des SLM**

Le champ d'action du SLM de Meknès couvre une étendue très importante caractérisée par des chutes de neige abondantes, et un relief très accidenté, ce qui impacte très négativement l'état du matériel. Ce service disposait de 39 unités de déneigement réparties sur 4 DPETL à savoir : Khenifra, Ifrane, Midelt et Meknès. Pour permettre un fonctionnement optimal en période hivernale, ces unités nécessitent le remplacement des pièces d'usure de façon continue.

Il est à signaler que, le SLM d'Oujda ne dispose que de 5 unités de déneigement. Ainsi, le matériel de déneigement du SLM de Meknès constitue 36% de l'ensemble du parc de matériel de ce SLM ; pour le SLM d'Oujda, il n'est que de 12%.

- **Importance du stock mort des pièces de rechange**

Consciente des problèmes liés au stock mort, la Direction des Routes a adressé une circulaire à l'ensemble des SLM les invitant à se débarrasser du stock mort existant et les exhortant à une optimisation de la gestion des pièces de rechange.

- **Insuffisances en matière de renouvellement et extension du parc**

Les camionnettes de chantiers ont été acquises et affectées aux DRETL/DPETL à partir de 2014. Elles n'ont pas été prises en compte dans la liste du matériel TP concerné par la tarification et par conséquent ne sont pas louées. Leur maintenance est, jusqu'à présent, assurée par les DPETL.

- **Discordance d'inventaire des engins**

Lorsqu'un matériel loué à une DPETL tombe en panne, le SLM procède à sa réparation dans le parc de la DPET. Toutefois, en cas de réparation lourde, ce matériel est rapatrié dans les locaux du SLM. Il est alors soit remplacé par un engin similaire ou pas. D'où les possibles discordances au niveau de l'inventaire et des affectations. Ces discordances peuvent également résulter à la suite d'une affectation urgente d'un matériel donné afin de faire face à une situation de crise et pour une période bien définie.

- **Faiblesse du budget d'achat des engins des SLM et de la Direction des routes**

Les recettes réalisées par les SLM grâce aux conventions de location leur permettent de couvrir les frais de maintenance, de réparation et de carburant du matériel dont ils ont la charge. Elles demeurent insuffisantes pour des acquisitions importantes en matériel qui se limitent à 3 unités d'engins ou camions par SLM et par année.

III. Commentaires du Ministre de l'économie et des finances

(Texte intégral)

A. Montage du système des Services de Logistique et du Matériel

Concernant l'observation portant sur la faible participation de ces services dans la maintenance routière, il importe de préciser que les crédits alloués à ces services sont issus de la programmation budgétaire du ministère. En effet cette programmation prend en considération le champ d'intervention des SLM en coordination avec la direction des routes en charge de la mise en œuvre de la stratégie de la maintenance routière.

Au demeurent, le Ministère met à la disposition de ces services le matériel et engins nécessaires pour la réalisation de leurs missions.

B. Appréciation de l'exploitation et de l'investissement en matériel

Concernant les remarques relatives à la mise en place d'un système de comptabilité analytique et de suivi de gestion, il convient de rappeler qu'au cours de ces deux dernières années, une attention particulière a été accordée à l'amélioration de la gouvernance et le suivi des projets. De ce fait, la Direction du Budget a accordé auxdits services les crédits nécessaires pour

l’acquisition d’un système d’information permettant le suivi analytique des opérations de maintenance et le développement du contrôle interne.

Quant à l'observation portant sur l’importance du stock dormant, évalué au 31/12/2015 à 6,79 MDH, il convient de noter que ce stock a été constitué depuis la création de ces SLM. En effet, toute évaluation le concernant doit prendre en considération cette donne. Par ailleurs, pour optimiser cet aspect de service, une nouvelle approche a été adoptée en matière d’achat de pièces de rechange et basée essentiellement sur une coordination accrue entre les SLM et la direction des routes afin de tenir compte des besoins réels et optimisés desdits services et permettre par voie de conséquence de programmer et budgétiser les crédits nécessaires aux différents programmes d’acquisition de matériel et de pièces de rechange.

En effet, eu égard à la vétusté et la non utilité de ce stock, la Direction du budget partage l’avis visant son annulation conformément aux procédures en vigueur.

Le centre hospitalier régional de Marrakech

Le centre hospitalier régional (CHR) de Marrakech est composé de trois hôpitaux à savoir l'Hôpital Ibn Zohr (Hôpital général chef-lieu), l'Hôpital El Antaki (Hôpital de spécialité) et l'Hôpital psychiatrie Saada et du Centre régional de rééducation et d'appareillage orthopédique. La capacité litière globale du centre hospitalier s'élève à 445 lits pour une population régionale de 4.520.569 personnes.

Données relatives aux hôpitaux composant le CHR de Marrakech

Nom de l'Hôpital	Nature de prestations	Capacité litière théorique	Capacité litière effective	Nombre de cas hospitalisés durant 2016
Ibn Zohr	Générales	300	200	19783
ANTAKI	Ophtalmologie	85	85	2632
SAADA	Maladies psychiatriques	160	160	160

Le budget du centre hospitalier au titre de l'année 2016 s'élevait à 41.552.315,69 DH, soit une augmentation de 106% par rapport à l'année 2012.

I. Observations et recommandations de la Cour des Comptes

Les investigations entreprises par la Cour des comptes en partenariat avec le Cour régionale des comptes de Marrakech-Safi, ont permis de de noter plusieurs observations et émettre des recommandations se rapportant notamment aux axes suivants :

A. Gouvernance et organes de gestion

Malgré l'existence d'une stratégie sectorielle propre au ministère de la Santé, stratégie 2012-2016, le CHRM en question, institué en SEGMA, ne dispose d'aucun document stratégique permettant de lisser ladite stratégie sectorielle au niveau local. Dans ce sens, le contrôle a relevé ce qui suit :

➢ Non établissement du projet d'établissement hospitalier et du plan d'action

Le CHRM est géré en l'absence du « projet d'établissement hospitalier » (PEH) prévu par les dispositions de l'article 8 du décret n° 2-06-656 du 13 avril 2007 relatif à l'organisation hospitalière. Ledit projet, dont l'élaboration incombe au directeur du centre hospitalier, est de nature à définir, pour une durée déterminée, les objectifs généraux de l'établissement, dans le domaine médical et des soins infirmiers, de la formation, de la gestion et du système d'information. Il détermine, également, les moyens d'hospitalisation, du personnel et d'équipement de toute nature dont l'hôpital doit disposer pour réaliser ses objectifs. En plus de l'absence de ce document à portée stratégique, ledit centre ne dispose pas de plans d'actions permettant la conduite de l'activité hospitalière et la canalisation des efforts à déployer par les différents acteurs.

➢ Non mise en place de certaines instances de concertation et d'appui et carence dans le fonctionnement de certaines autres

Certaines instances prévues dans le cadre de l'article 13 du décret n° 2-06-656 du 13 avril 2007 relatif à l'organisation hospitalière, n'ont pas été mises en place. Il s'agit, notamment, des comités suivants :

Comité d'établissement, chargée de se prononcer sur l'allocation des ressources aux services hospitaliers et le développement de mécanismes de synergie entre ses services, ainsi que sur les rapports d'activités et l'analyse de la performance et de la qualité des prestations rendues, eu égard aux objectifs préalablement fixés

Comité de gestion chargé de l'évaluation de la performance du centre hospitalier et de définir les actions de coopération inter hospitalière et avec les établissements de soins de santé de base au niveau de la région ;

Comité de suivi et d'évaluation chargé du suivi des activités de l'hôpital et de l'analyse mensuelle des indicateurs et résultats.

Quant au Comité de lutte contre les maladies nosocomiales (CLIN), son rôle s'est limité selon les registres de ses réunions tenues pendant la période 2012-2016, aux propositions de formations dans certains domaines, sans mettre en place un plan d'action ou des propositions de concertations entre les services médicaux pour la lutte contre les maladies nosocomiales. En plus, ses réunions ne sont pas tenues de manière périodique et certains membres, notamment le directeur du centre hospitalier, ne s'y présentent pas.

➢ Organisation hospitalière non conforme à la réglementation en vigueur

Il est à signaler que la capacité litière au niveau de l'hôpital Ibn Zohr, qui est actuellement de 200 lits (située entre 120 et 240 lits), devait permettre une organisation hospitalière en six départements cliniques et trois services, comme stipulé par les prescriptions de l'article 27 du règlement intérieur des hôpitaux. Or, il a été constaté que l'HIZ est organisé uniquement en services, ce qui est en désaccord avec la réglementation en vigueur.

A cet effet, la Cour des comptes recommande ce qui suit :

- ***Etablir le Projet d'établissement hospitalier (PEH) et le plan d'action ;***
- ***Mettre en place et activer le rôle des instances de concertation et d'appui ;***
- ***Adopter une organisation hospitalière conformément à la réglementation en vigueur.***

B. Gestion du système d'information

Le Service d'accueil et d'admission (SAA), la régie des recettes ainsi que les différents services médicaux et médico-techniques sont les principaux acteurs qui interviennent dans la production de l'information hospitalière. Or, les constats suivants reflètent l'absence de communication efficace entre les acteurs précités.

➢ Absence de système informatique intégré permettant l'exploitation optimale de l'information hospitalière

En effet, il a été constaté que certaines fonctions sont toujours gérées manuellement, à l'instar de la régie des recettes, des relances des débiteurs, de la gestion des décès, des archives et du circuit de production des statistiques et des états de performances. De même, les services de production des soins ne sont pas connectés à l'application du SAA. L'enregistrement des données relatives aux patients ayant bénéficiés des prestations au niveau desdites unités se fait manuellement sur des registres non authentifiés. Ces derniers ne sont ni cachetés par l'administration, ni paraphés.

Dans le même sens, il a été relevé que les applications informatiques utilisées sont déconnectées les unes par rapport aux autres, et qu'elles n'ont pas été conçues dans une perspective de gestion intégrée de l'information hospitalière. A titre d'exemple, le SAA exploite trois applications informatiques sans aucune liaison entre elles. Il s'agit, d'abord, de l'application dénommée « Application de gestion du bureau d'admission et de facturation » gérée avec le même identifiant qui est attribué à tout le personnel du service y compris les stagiaires avec de larges attributions (facturation, annulation de la facture, manipulation de la base de données, etc.), l'autre application

est conçue pour la gestion des rendez-vous des patients pour consultations spécialisées, et, enfin, une autre application est réservée à la section sociale.

Il a été constaté aussi l'absence d'une procédure claire et verrouillée permettant la remontée d'une information fiable relative aux statistiques et données de nature à évaluer la performance de l'hôpital. En effet, l'application en question ne permet pas la production de données fiables quant aux droits constatés au profit de l'hôpital.

➢ Ecart entre le nombre réel de certaines prestations octroyées au niveau de l'HIZ et celui enregistré sur le système informatique du SAA

L'examen des statistiques réelles des prestations médicales réalisées à titre externe a permis de constater l'existence d'écarts assez significatifs entre le nombre de prestations effectivement effectuées et celui enregistré sur le système informatique géré par le SAA. A titre d'exemple, le nombre réel de consultations médicales effectuées en 2016 au service des urgences est de 99 675 consultations tandis que le système d'information n'informe que sur 34 403 consultations. Même constat pour le service de dermatologie qui enregistre pour la même année 1 093 consultations et 343 actes médicaux tandis que le système n'informe respectivement que sur 702 consultations et 42 actes médicaux.

➢ Carence dans la gestion et la conservation des archives hospitalières

Sur ce point, il a été constaté que les archives hospitalières de l'HIZ sont éparpillées entre trois locaux différents, et ce dans de mauvaises conditions de conservation (humidité et risque d'inondation) et sans aucune logique de répartition (au niveau de la morgue, au niveau du sous-sol du bloc opératoire de la chirurgie infantile, et enfin au niveau d'un local vétuste et difficile d'accès égaré aux alentours de l'hôpital). Par ailleurs, du point de vue organisation desdites archives, il est relevé qu'aucune logique de classement n'a été adoptée.

Ainsi, la Cour des comptes recommande de prendre toutes les mesures nécessaires afin de garantir la fiabilité de l'information hospitalière, à travers notamment :

- ***La mise en place d'un système d'information hospitalière intégré ;***
- ***La qualification du personnel en charge de l'exploitation du système informatique ;***
- ***L'établissement de procédures claires au niveau de chaque service et veiller à leur respect.***

C. Activité des services hospitaliers

Il est à noter que le contrôle s'est concentré sur l'hôpital Ibn Zohr, le chef lieu du Centre Hospitalier Régional de Marrakech. Sur ce plan, les observations suivantes ont été relevées :

➢ Régression de l'activité globale de l'HIZ

Les statistiques ont montré une diminution significative de l'activité hospitalière, le nombre de patients hospitalisés est passé de 18 141 cas en 2013 à 15 673 cas en 2016, soit une diminution de 35,6% et ce, malgré les capacités financières allouées à l'hôpital. Passant sur la même période de 22 930 394,83 DH à 41 552 315,69 DH. Cette situation peut s'expliquer par plusieurs facteurs dont le plus important est la mauvaise gestion des ressources humaines placées et l'arrêt d'activité au niveau du service de pneumologie, (depuis début 2016), et de sa baisse dans d'autres services comme la cardiologie.

➢ Prestations de base non dispensées au niveau du CHRM

Il a été constaté que le CHRM ne remplit pas les conditions relatives au panier des prestations hospitalières qu'il doit assurer, en vertu des prescriptions du décret n°2-14-562 du 24/07/2015 pris pour application de la loi cadre n°34-09 relative au système de santé et à l'offre de soins (annexe n°1). Plusieurs prestations ne sont pas dispensées, il s'agit des spécialités suivantes : chirurgie générale/viscérale ; neurochirurgie ; admission au service de pneumologie ; (service en arrêt d'activité depuis le début de l'année 2016). En outre, certaines autres spécialités sont, certes,

disponibles, mais leur effectif en personnel médical empêche, le plus souvent, l'admission des malades en hospitalisation. L'exemple en est les services de cardiologie et d'endocrinologie, qui ne dispose que d'un seul médecin pour chacune de ces spécialités.

- **Défaillances au niveau de l'activé des services hospitaliers**

a. Service de cardiologie

Il a été relevé que les cas admis en hospitalisation au niveau de ce service se font de plus en plus rares. En effet, les statistiques hospitalières traduisent une baisse d'activité assez considérable en 2016 par rapport aux années antérieures. S'agissant des admissions en hospitalisation, leur nombre est passé de 810 en 2014, à 160 en 2016, soit une baisse de 80%. La capacité litière du service en question a également baissé, passant de 19 en 2014 à 12 uniquement en 2016. La durée moyenne de séjour (DMS) quant à elle, est passée de 4,96 en 2014 à 6,33 en 2016, soit une hausse de 27,6%.

b. Service de réanimation médicale

Le contrôle a révélé que les admissions en hospitalisation au niveau du service de réanimation médicale sont en baisse continue, passant de 598 en 2013 à 381 en 2016, soit une baisse de 36%. Il est à signaler, à cet égard, que ledit service subit la défaillance des autres services médicaux récepteurs, notamment, les services de pneumologie (en arrêt depuis début 2016), de cardiologie et d'endocrinologie, qui ne comptent dans leur effectif qu'un seul médecin chacun. De ce fait, le service de réanimation médicale, déjà en manque de moyens, se trouve obligé à prolonger ses durées de séjours (hausse de la DMS de 39% en 2016 par rapport à 2015) en vue de garantir les soins nécessaires en attendant de trancher sur l'éventualité du transfert du cas au niveau du CHU. Il est, également, à noter que le service ne compte qu'un seul médecin et six infirmiers après le départ d'un réanimateur en retraite au mois de septembre 2016.

c. Service de la chirurgie infantile

Il a été constaté que l'activité du service a régressé en 2016, en enregistrant 927 admissions soit une baisse de 11% par rapport à 2015 (1041 admissions). La capacité litière a, également, chuté, passant de 28 à 25 entre 2015 et 2016. Par ailleurs, il a été relevé que le service en question ne compte que trois infirmières, ce qui handicape l'amélioration de son activité, sachant que le fonctionnement du bloc opératoire, à lui seul, nécessite une équipe paramédicale type constituée d'une anesthésiste, une panseuse et une aide panseuse. Quant aux moyens techniques disponibles, il y a lieu de signaler l'absence de l'amplificateur de brillance et ce, depuis début 2016. Ce matériel est jugé par le personnel médical comme étant indispensable. Ce dernier réclame, également, la fréquence assez élevée des pannes des autoclaves destinés à la stérilisation du matériel nécessaire au bloc. Il a été relevé à cet égard, qu'un seul autoclave est fonctionnel parmi trois existants, alors que ceux en panne ne sont plus utilisés depuis plus d'une année, sachant qu'ils figurent toujours parmi la liste du matériel de stérilisation à maintenir, annexée au marché contracté par la délégation préfectorale.

d. Service de pédiatrie

L'analyse des données sur l'activité du service confirme le constat général relevé au niveau de l'HIZ, relativement à la baisse notable de l'activité hospitalière en 2016. En effet, le nombre des admissions a baissé de 42 % en passant de 3199 en 2013 à seulement 1844 en 2016. La capacité litière, quant à elle, a connu une baisse notable, passant de 50 en 2013 à 39 en 2016. Il y a lieu de noter que la mortalité au niveau des moins de un mois est toujours élevée (59 en 2016) malgré le recul qu'elle a enregistré en 2016, avec une baisse de 24% par rapport à 2013. De même, il a été constaté l'existence d'une quantité importante de matériels neufs livrés depuis plus de sept ans et non encore exploités. Le tableau suivant illustre les principaux matériels recensés.

Matériel neuf inutilisé au niveau du service de la pédiatrie

Désignation	Marque	Modèle/type	Série	Date entrée
Respirateur de réanimation pour nouveaux nés	Drager Médical	Babylog 8000	ASBD-0089 ASBD-0090 ASBD-0091	02/09/2010 02/09/2010 02/09/2010
Respirateur de réanimation pour nouveaux nés	Event Médical	Babylog 8000	2011W030246	27/12/2011
Respirateur volumétrique léger	Serio plus	Inspiration LS	5420111	27/03/2002
Radio mobile	BMI	Tolly 30 plus	JP1210/196	11/08/2010

Il a été relevé aussi que certaines analyses, considérées par le service comme élémentaires dans l'exercice de ses attributions, sont souvent indisponibles au niveau du laboratoire de l'hôpital. Il s'agit, notamment, de la « NFS », l' « Ionogramme sanguin » et le « CRP » qui sont des analyses complémentaires que les patients sont souvent appelés à effectuer en dehors de l'hôpital au secteur privé.

e. Service de maternité

L'analyse des statistiques relatives au service en question permet de confirmer une fois encore la tendance baissière de l'activité hospitalière au niveau de l'HIZ. En effet, le nombre des admissions a baissé d'environ 35 % en passant de 8589 en 2014 à 5553 en 2016. Toutefois, en 2016, une légère hausse du nombre des actes « césariennes » a été enregistrée par rapport à 2014, soit +2,2 %. De même, il a été relevé que la mortalité des néonataux demeure importante, avec un nombre de 14 décès enregistrés en 2016. Par ailleurs, il a été constaté au niveau du même service ce qui suit :

- Le manque du personnel médical : En effet, le service fonctionne, depuis plus de 7 mois avec un effectif de deux médecins (un seul médecin en 2018) y compris le chef du service après le départ en retraite d'un troisième. La marche normale du service, l'instauration de l'astreinte et la garde sont difficiles à mettre en œuvre avec un tel effectif. L'hôpital ne dispose pas de médecin spécialiste en chirurgie générale, ce dernier est souvent sollicité en cas d'incidents en cours d'opération.
- Défaillance des locaux du service, et ce malgré leur récente rénovation. Les sanitaires et les salles de bains ne sont pas opérationnels, le sol des couloirs est fissuré. Ces derniers connaissent une fréquentation importante aussi bien du personnel que des parturientes. Cet état risque de leur porter préjudice ou de nuire à leur sécurité, en plus du risque d'infection vue la difficulté du nettoyage du sol.
- Absence d'une liaison contigüe entre le bloc opératoire et les composantes de l'unité technique d'accouchement et entre cette dernière et l'unité d'hébergement. De même, les composantes de l'unité technique d'accouchement sont dispersées, la salle d'examen est très loin du secteur naissance et du bloc opératoire. Par conséquent, le transfert des patientes examinées est difficile. En général, la conception spatiale du service ne répond pas au principe de la marche en avant de la patiente d'un seuil à un autre.
- Défaillance au niveau du matériel et des équipements à savoir le matériel d'aspiration, les moniteurs (4), le système d'aspiration mural, les nanomètres régulateurs de vide, ainsi que la non utilisation du filtre antibactérien. Dans le même sens, il a été constaté le non branchement des adoucisseurs aux autoclaves de stérilisation ce qui expose ces derniers aux pannes récurrentes (présence de calcaire) ;

f. Service de médecine

Ce service renferme entre autres les spécialités de neurologie, de gastrologie, de rhumatologie, médecine interne et d'endocrinologie. Les statistiques relatives au service en question illustrent le constat général relevé au niveau du CHRM, à savoir la baisse de l'activité hospitalière en 2016. En effet, les admissions sont passées de 1172 en 2013 à seulement 792 en 2016, soit une baisse de 32%. Par ailleurs, il est à noter que la durée moyenne de séjour est importante, soit 8,4 jours en moyenne. Par ailleurs, le contrôle de ce service a permis de relever les observations suivantes :

- Insuffisance du personnel médical. Par exemple, la spécialité d'endocrinologie ne compte qu'un seul médecin. Ce dernier ne peut prendre tout au long de la durée d'hospitalisation tous les patients admis au service ;
- Manque de matériel et équipements médicaux de diagnostic. Il a été constaté que le service réclame la difficulté d'effectuer les diagnostics qui s'imposent antérieurement à l'admission des patients au niveau du service de neurologie. En effet, les diagnostics radiologiques (« imagerie par résonnance magnétique », dont l'orientation se fait automatiquement vers le CHU avec des délais moyens de rendez-vous pouvant aller jusqu'à une année, le « scanner », disponible au niveau de l'hôpital mais qui est souvent en panne et l'électromyogramme EMG) sont difficiles à effectuer. De même pour les diagnostics biologiques, dont l'essentiel est indisponible comme il a été signalé auparavant. De plus, la réanimation médicale fait défaut au niveau du service.
- Recensement d'un électroencéphalogramme (EEG) neuf inventorié sous le n° 7199 non installé au niveau du service depuis sa réception de la délégation préfectorale de Marrakech le 21/05/2010. A noter que le kit d'EEG comprend toutes les composantes nécessaires à sa mise en marche ;
- Indisponibilité de certaines analyses de laboratoire et rupture récurrente de stock de certains médicaments vitaux ; Il s'agit, notamment, de la « NFS », « TSH », « CRP », ainsi que les bilans hormonaux et hépatiques, qui sont des analyses complémentaires que les patients sont fréquemment appelés à effectuer en dehors de l'hôpital.

g. Cabinet dentaire

L'examen des documents remis par l'administration, l'entretien avec les médecins du service et les visites du cabinet ont permis de relever ce qui suit :

- Une seule infirmière est affectée au niveau du service dont les taches d'accueil, d'enregistrement et gestion de rendez-vous lui sont attribuées. Le service ne dispose d'aucune assistante dentaire, seule l'agent de brancardage, affecté au niveau cabinet dentaire, se charge de cette tache ;
- La distribution spatiale du service est inconvenable : un seul bureau de consultation est disponible pour sept médecins, ce bureau est situé en plein salle de soins, ce qui pose le problème d'intimité des patients et de dérangement pour les médecins traitants. De même, le cabinet dentaire ne dispose pas d'une salle d'accueil et d'attente des patients ;
- Les délais de rendez-vous sont longs et peuvent atteindre huit mois, cette situation est aggravée par l'absence de coordination entre la direction du CHR, celle du CHU Med VI et celle de l'hôpital ANTAKI causant ainsi l'afflux et le transfert massif des patients vers l'hôpital Ibn Zohr malgré la présence de cabinets dentaires au sein de ces structures.

h. Service d'hémodialyse

Le service d'hémodialyse comprend neuf générateurs et une salle de traitement d'eau. En termes de ressources humaines, le service dispose d'un médecin néphrologue et neuf infirmiers. L'activité du service est presque stable vu le nombre limité de générateurs et des patients. Ce service est marqué par les insuffisances suivantes :

- Non intervention à temps pour la réparation des pannes au niveau des générateurs d'hémodialyse et ce, malgré la nature spéciale de cette prestation et l'impact que peut avoir tout ajournement des séances d'hémodialyse sur la santé des patients. La lecture du courrier en provenance du service d'hémodialyse renseigne sur la fréquence des pannes des générateurs et la difficulté de récusation des patients en raison de l'absence d'examens biologiques sur place permettant de décider l'ajournement de la prise en charge de certains patients dans l'attente de la réparation.
- Mauvaise conservation du concentré. Une partie du concentré est mise dans une sale sans climatisation, l'autre partie est entassée dans les escaliers menant au sous-sol de l'hôpital. Ces conditions de stockage, sous une température élevée surtout pendant l'été, risque d'impacter négativement la qualité du concentré et donc la santé des patients.
- Défaillances au niveau de distribution spatiale du service. La visite du service a permis de constater qu'il ne dispose pas des aménagements nécessaires tels que la salle d'attente pour les patients par nature fragiles ; le bureau du médecin néphrologue ; la salle de bain ; la salle des infirmiers et des climatiseurs bien placés, les deux existants sont entassés l'un à côté de l'autre privant la majeure partie de la salle de traitement de l'air frais.

i. Laboratoire régional

Les prestations du laboratoire régional sont trop sollicitées au sein du CHR, que ce soit par les différents services de l'HIZ et les autres entités relevant du CHR ou par les citoyens dans le cadre des prestations externes.

L'analyse des statistiques relatives à l'activité du laboratoire a permis d'identifier une baisse malgré l'augmentation de son effectif technique qui est passé de cinq techniciens en 2012 à huit en 2016. Le nombre de prélèvements effectués au niveau du laboratoire est passé de 21841 prélèvements en 2014 à simplement 18042 en 2016 soit une baisse de 17,4%. De même, le nombre de prélèvements des malades hospitalisés a passé de 8907 à 5521 prélèvements entre 2014 et 2016 soit une baisse de 38%. Sur cinq types d'examens, quatre ont enregistré une baisse entre la période 2014-2016. Par ailleurs, il a été constaté au niveau du laboratoire le manque d'une liaison internet. De même, pour la liaison téléphonique avec les autres services de l'HIZ. Cette situation impacte négativement le travail au niveau du laboratoire, non seulement pour le partage d'informations avec les autres partenaires, mais aussi en ce qui concerne l'accès aux bases de données partagées pour utilisation et alimentation.

j. Service de l'imagerie médicale

Sur la période 2013-2016, l'activité du service d'imagerie médicale a été marquée par une baisse significative du niveau de l'ensemble des prestations fournies. Au niveau du scanner, le nombre de services fournis est passé de 1231 analyses à seulement 933 analyses soit une réduction de plus de 24%. De même pour l'activité de l'échographique qui a été considérablement diminué sur la même période de 2596 bilans réalisés à seulement 1314 bilans, soit une baisse de près de 50%. Pour ce qui est de la radiologie standard, il a été remarqué, pour la même période, que le nombre des films ratés est élevé enregistrant 4379 bilans ratés sur un total de 43693 bilans réalisés soit un pourcentage de 10% du total des films utilisés.

Outre ces observations, il a été relevé ce qui suit :

- Manque en personnel médical. Un seul médecin est en service, le deuxième est en congé pour maladie de longue durée, une troisième radiologue a été provisoirement affectée au niveau du CHU. En effet, la garde est assurée simplement par du personnel non médical qui manipule du matériel de radiographie et effectue des examens au patients. Cette manipulation est irrégulière selon les dispositions de l'article 8 du décret n°2-97-132 suscité ;
- Les examens de la mammographie ont enregistré une nette baisse ces dernières années pour cesser d'être dispensés définitivement à partir de 2015. Les deux mammographes,

disponibles au niveau du service figurent toujours dans la liste, rattachée au marché n°7/2015 ordonnancé par la délégation préfectorale, des équipements bénéficiant de la maintenance préventive et corrective. A noter, qu'un mammographe est non opérationnel et ce, depuis plus de deux ans. A signaler aussi, que les deux mammographes coûtent annuellement 84.000,00 DH pour leur maintenance ;

- L'ensemble du personnel du service n'est pas doté de dosimètres, ce qui constitue un risque pour leur santé.

A cet effet, la Cour des comptes recommande de :

- ***Veiller à ce que le CHR offre les différents services requis par la réglementation en vigueur ;***
- ***Doter les différents services du matériel nécessaires pour leur bon fonctionnement notamment au niveau de la chirurgie infantile, de la maternité, de l'imagerie et du laboratoire ;***
- ***Assurer la mise en marche du matériel non opérationnel notamment au niveau du service de la maternité, de la pédiatrie, de la réanimation et de l'unité de neurologie ;***
- ***Assurer la bonne réparation et maintenance des équipements médicaux.***

D. Gestion de la pharmacie hospitalière

Cette entité médicotechnique est appelée à gérer un volume important de produits pharmaceutique (793 articles à gérer en 2016) avec un budget global pour la période 2012-2016 s'élevant à 64.254.395,00 DH. Les investigations sur place ont permis de constater ce qui suit :

➢ Absence de pharmacien spécialisé au niveau de la pharmacie hospitalière

Il a été constaté que cette entité est gérée par un infirmier (préparateur en pharmacie) en l'absence de pharmacien spécialisé, et ce en contradiction avec les dispositions de l'article 69 du code du médicament et de la pharmacie précitée, qui stipule que cette entité doit être placée sous la responsabilité d'un pharmacien autorisé à exercer sa profession. Cette situation est également en désaccord avec les dispositions de l'article 34 du règlement intérieur des hôpitaux précité, et celles de la circulaire n°16 du 24 mai 2005, relative aux attributions des pharmaciens affectés au niveau des centres hospitaliers régionaux, provinciaux et préfectoraux. Ces références légales et réglementaires attribuent au pharmacien, officiellement chargé de la gestion de la pharmacie d'un centre hospitalier régional, l'entière responsabilité de cette pharmacie.

➢ Ecarts entre les quantités annuelles commandées des produits pharmaceutiques et celles réellement consommées au niveau du CHRM

L'analyse des données, ci-après, permet de conclure que l'évaluation des quantités de médicaments et dispositifs médicaux (MDM) à commander annuellement, n'est pas basée sur une analyse prévisionnelle sincère des besoins réels des entités consommatrices. En effet, les commandes annuelles exprimées et engagées, dépassent largement les consommations réelles. Au cours de l'année 2016, le besoin exprimé du CHRM s'élevait à 16.638.000,00 DH, le total des commandes engagées à son profit s'élevait à 8.377.474,00 DH, alors que la consommation annuelle n'avait enregistré que 5.810.663,90 DH.

Comparaison entre la commande annuelle de produits pharmaceutique et leur consommation

Nature de la commande	2014	2015	2016
Besoins annuels exprimés du CHRM (1)	13 714 000,00	14 500 000,00	16 638 000,00
Commandes annuelles engagées (2)	13 004 795,00	13 549 105,00	8 377 474,00
Consommation annuelle du CHR (3)	5 687 333,43	8 964 062,12	5 810 663,90
Ecart (1)-(3) : commande exprimée/consommation	**8 026 666,57**	**5 535 937,88**	**10 827 337,00**
Ecart (2)-(3) : commande engagée/consommation	**7 317 461,57**	**4 585 042,80**	**2 566 810,10**

- **Gestion de certains médicaments et dispositifs médicaux en dehors de la pharmacie hospitalière**

Contrairement aux dispositions de l'article 34 du règlement intérieur des hôpitaux précité, et celles de la circulaire n°16 précitée, certains services médicaux au sein de l'hôpital Ibn Zohr procèdent à la réception, le stockage et la dispensation de quantités importantes de médicaments, en dehors de la pharmacie hospitalière prévue pour cette gestion, et en l'absence de pharmacien dument habilité. Il s'agit, en l'occurrence, du service des maladies infectieuses qui reçoit et gèrent sa dotation en médicaments indépendamment de la pharmacie hospitalière et le service de la pédiatrie qui reçoit, depuis l'an 200, directement des dons de médicaments sans passer par ladite pharmacie.

- **Défaillances au niveau des conditions de stockage des médicaments et dispositifs médicaux**

Il a été constaté que le stockage des médicaments et dispositifs médicaux propres à la pharmacie hospitalière du CHRM, est assuré au niveau de plusieurs locaux (local principal, local dénommé Riad, Local dénommé Sahrij, Sous-Sol de l'hôpital, service cardiologie, Local mitoyen à l'ancienne administration, La cuisine, Bureau du directeur) répartis dans l'enceinte de l'HIZ. Il a, également, été relevé que les endroits de stockage précités ne réunissent pas les conditions minimales exigibles d'une pharmacie hospitalière, et qui permettent, notamment, le bon stockage et la bonne conservation des produits pharmaceutiques. Dans ce sens, il y a lieu de soulever que lesdits locaux souffrent de l'absence des moyens logistiques et du matériel nécessaire pour assurer la manutention, le transport et le stockage des produits pharmaceutiques.

Le tableau suivant montre un échantillon de médicaments recensés stockés au Riad, en plein air sans climatisation sous une température élevé.

Médicaments en stock au niveau du « Riad »
[vide sur patio, exposant l'intérieur du « Riad » aux aléas climatiques (soleil et pluie)]

Désignation	Quantité en stock
DIAZEPAM 10mg injectable	1680
ACICLOVIR 250mg injectable	580
LIDOCAINE 2% GEL ORAL	319
FUMARATE FERREUX comprimé	259850
NEOSTIGMINE 0,5mg injectable	1223
BUPIVACAINE 0,5% injectable	2125
METHYLPREDNISOLONE 500mg	186
METHYLPREDNISOLONE 40mg injectable	2120
METHYLPREDNISOLONE 120mg injectable	513

➢ Absence de planning régulier de livraison des MDM et retards dans les livraisons des commandes annuelles

Il a été relevé que les livraisons des médicaments et dispositifs médicaux, au profit du CHRM, s'effectuent avec un grand retard, les dotations relatives à plusieurs années sont ainsi reçues d'un seul coup, ce qui engendre pour la pharmacie hospitalière des difficultés de stockage des quantités reçues. A titre d'exemple, il a été constaté qu'en date du 27/01/2017, une quantité importante de Sérums relatives aux exercices 2013, 2014 et 2015 a été livré d'un seul coup.

Le tableau suivant illustre cette situation :

Situation des livraisons des MDM effectuées jusqu'au mois de janvier 2017

Année de commande	Nombre de produits non encore livrés au 30/01/2017	Quantité restante à livrer (unité de Base) au 30/01/2017	Taux des restes à livrer /quantités commandées
2013	79	975 958	37 %
2014	213	2 595 953	64 %
2015	301	3 748 399	95 %
2016	791	Commande non encore livrée	

Source : service de la pharmacie régionale du CHRM

➢ Ecarts constatés au niveau du stock de certains médicaments

Suite aux travaux d'inventaire du stock de certains médicaments effectués le 30 janvier 2017, en présence du préparateur en pharmacie, seul chargé de la gestion de la pharmacie hospitalière durant la période de contrôle, et de l'ancien pharmacien chef de service de cette entité, les écarts suivants ont été relevés.

Ecart entre le stock réel et le stock théorique

Désignation	Stock réel	Stock théorique	Ecart
CAPTOPRIL 25mg comprimé	3030	3720	690
BISOPROLOL 5mg comprimé	4890	84600	79710
AMIODARONE 200mg comprimé	14720	23080	8360
PROPRANOLOL 40mg comprimé	17170	26160	8990

➢ Anomalies dans la gestion des psychotropes et des stupéfiants

La gestion de ces produits a suscité les observations suivantes :

- Tenue irrégulière du registre spécial des stupéfiants : En dépit de l'obligation légale et réglementaire de la tenue régulière d'un registre spécial pour les stupéfiants dans lequel est consigné, en temps réel, l'ensemble des mouvements de ces produits pharmaceutiques critiques, notamment ceux relevant du tableau B, il a été constaté que cette attribution propre au pharmacien hospitalier, n'est pas respectée. Cette situation est en infraction aux dispositions de l'article 27 du dahir du 2 décembre 1922 précité, de l'article 70 du code du médicament et de la pharmacie et de l'article 34 du règlement intérieur des hôpitaux.

- le rangement d'une grande quantité de médicaments, classés comme stupéfiants, dans des rayonnages parmi les d'autres médicaments qualifiés de standards, en dehors de toute mesure spéciale de sécurisation. Les produits, en question, sont accessibles aux personnels de l'hôpital, et la porte du local principal de la pharmacie est en bois, facile à enfoncer. Il s'agit d'une quantité de 990 ampoules de « FENTANYL 500 µg/10ml injectable » ;

- Discordance entre le stock théorique et le stock réel des stupéfiants. Suite aux travaux d'inventaire du stock de certains produits stupéfiants effectués pendant les journées du 24 et 25 janvier 2017, en présence des responsables concernés, des écarts ont été relevé. Le tableau suivant illustre cette situation :

Comparaison entre le stock théorique et le stock réel de certains stupéfiants

Désignation	Quantité enregistrée	Quantité	Différence
FENTANYL 100µg/2ml injectable	812	820	8 Ampoules
FENTANYL 500µg/10ml	3465	3885	420
ISOFLURANTE liquide pour	42	77	35 Flacons

➢ Carence dans la gestion des produits thermolabiles

A cet égard, il a été relevé que la pharmacie hospitalière ne dispose pas de chambres froides, et ne dispose que de quatre réfrigérateurs à caractère domestique, avec une capacité ne permettant pas le stockage de l'ensemble des produits gérés. Par conséquent, il a été constaté qu'une quantité assez importante d'INSULINE est stockée en dehors des lieux appropriés, au niveau du rayonnage propre aux médicaments à conditions normales de stockage. Il s'agit d'une quantité de 1040 flacons MIXTAR, et de 282 flacons RAPID. Cette situation est en infractions aux normes en vigueur en matière de stockage de cette catégorie de médicaments qui doivent être conservés à des températures contrôlées (+2 à +8°C), dans des réfrigérateurs ou des chambres froides, selon les prescriptions du guide d'organisation et de fonctionnement des pharmacies hospitalières.

A cet effet, la Cour des comptes recommande ce qui suit :

- ***Doter la pharmacie hospitalière régionale des moyens nécessaires pour assurer son bon fonctionnement ;***
- ***Assurer le suivi et le contrôle de la traçabilité de tous les médicaments et les fongibles fournis au CHR, ainsi que la mise à niveau urgente des locaux de la pharmacie hospitalière régionale ;***
- ***Aménager un local pour la pharmacie selon les normes en vigueur ;***
- ***Adapter de manière urgente les commandes aux besoins réels du CHRM ;***
- ***Améliorer la gestion des produits stupéfiants.***

E. Gestion des ressources de l'hôpital Ibn Zohr

1. Gestion des ressources humaines de l'HIZ

L'examen des dossiers du personnel a permis de relever les observations suivantes :

➢ Affectation du personnel médical au sein de l'HIZ en l'absence du service approprié

L'examen des dossiers du personnel médical a permis de constater l'affectation de quatre médecins spécialistes en médecine nucléaire. Une telle spécialité n'a jamais été présente au sein du CHR. De plus, l'article 27 de l'arrêté de la ministre de la santé n°456-11 du 6 juillet 2010 portant règlement intérieur des hôpitaux ne prévoit pas l'existence de cette spécialité dans une structure telle que le CHR. A noter que ces medecins ne peuvent pas exerçer leur pleines compétences vu l'indisponibilité du matériel requis (gamma caméra). Leurs taches consistent normalement en la réalisation des examens scintigraphiques (95% de leur activité) et la consultation (5% de leur activité). Il est à signaler, que, selon les bilans annuels de l'activité de consultations effectuées par les médecins nucléaires au niveau du CHRM, ces derniers n'ont effectué qu'une seule consultation en 2015 et 71 en 2016.

➢ Manque de services et de spécialités indispensables

Il a été constaté que des spécialités prévues par le décret n° 2.06.656 précité ne sont pas disponible au niveau du CHR, telles que la chirurgie générale, l'urologie, la traumato-orthopédie et l'anatomie pathologique. Les médecins spécialistes dans ces domaines ont été mis à la disposition d'autres structures hospitalières.

➢ Absence injustifiée de certains médecins spécialistes

Il a été constaté que certains médecins affectés au niveau de l'hôpital Ibn Zohr n'ont jamais exercé leurs fonctions depuis leur affectation à cette structure. C'est le cas du Dr B., Urologue affecté au niveau du l'hôpital Ibn Zohr le 28 décembre 2011 mais il n'a pas exercé ses fonctions depuis le 19 janvier 2012 et ce, jusqu'au 30 septembre 2016, date à laquelle il a obtenu un jugement en sa faveur pour démission.

De même, il a été relevé que certains médecins ne respectent pas la durée maximale d'affectation provisoire de trois mois non renouvelable prévue par la circulaire n°31 du 08 mai 2014 relative au mouvement des fonctionnaires du ministère de la santé notamment celles du deuxième chapitre relatif aux mutations exceptionnelles. En fait, les responsables régionaux et préfectoraux établissent d'autres notes de service et ce, pour prolonger l'affectation provisoire des médecins. La circulaire susvisée précise qu'après la fin de la période d'affectation provisoire l'intéressé doit rejoindre son lieu d'affectation initiale ;

2. Gestion des ressources financières de l'HIZ

Les investigations ont permis de noter ce qui suit :

➢ Non exhaustivité d'enregistrement de facturation effectuée au niveau du SAA

En vertu de l'article 35 du règlement intérieur des hôpitaux, le service d'accueil et d'admission (SAA) est chargé, entre autres, d'établir la facturation des prestations et services rendus par l'hôpital sur la base de la classification des maladies, des nomenclatures des actes et des tarifs en vigueur.

Toutefois, il a été constaté que, dans plusieurs cas, la prestation payante rendue au sein de l'hôpital est non appréhendée par le SAA. Il s'agit des cas suivants :

- Liquidation des prestations et encaissement des sommes dues sans intervention du SAA : Il s'agit, le plus souvent, du service des urgences médicales, ainsi que certains examens externes ;
- Prestations payantes rendues au sein de l'hôpital non recouvrées et non appréhendées par le SAA comme étant en instance de recouvrement.

La confrontation des recettes qui ont été déclarées au niveau de cette ligne budgétaire, avec le montant des recettes reconstitué à partir des données issues des services médicaux concernés (service de dermatologie et service des urgences médicales) et de la base de données propre au SAA, pour la période 2013-2016, a révélé que le total des recettes à déclarer était de 12.300.040,00 DH tandis que celui effectivement recouvré était simplement de 4.188.100,00 DH, soit une différence de 8.334.362,00 DH. A noter que les cas pris en charge dans le cadre du RAMED et les autres exonérations ne sont pas pris en compte dans le calcul dudit montant.

➢ Anomalies au niveau de la facturation des dossiers des patients hospitalisés

Dans ce cadre, il a été révélé que la facturation prend en considération une seule prestation à savoir le nombre des journées de séjours, toutes les autres prestations (actes biologiques, actes chirurgicaux, diagnostics, réanimation, imagerie) ne sont pas facturées. Parmi les 84 330 cas admis entre 2013 et 2016, 69138 cas ont été facturés sur la base simplement du nombre de jours d'hébergement, soit environ 82% de tous les cas. Par conséquent, sur la période 2013-2016, un montant total de 1.038.585,00 DH relatifs aux examens standards effectués pour les malades hospitalisés n'a pas été facturé.

Par ailleurs, il faut citer le problème de la facturation nulle et ce, malgré le bénéfice des patients hospitalisés de prestations payantes. Le problème réside, d'une part, dans la facturation au séjour qui est automatiquement nulle lorsque le séjour ne dépasse pas une journée, et d'autre part, dans l'insuffisance des renseignements sur les actes et prestations desquels le patient a bénéficié durant son passage par l'hôpital. En effet, l'agent chargé de la facturation se limite à prendre en

considération la facturation au séjour qui est dans ce cas gratuite selon la conception du logiciel adopté, et se passe de la facturation à l'acte ou à la prestation fournie. A titre d'illustration,

Au niveau de l'hôpital de jour, le nombre de factures à 0 DH, était de 12241 factures, pour la seule période 2013-2016, sur un total de 27360 factures éditées, soit un pourcentage d'environ 44,74%.

- **Non facturation de plusieurs consultations médicales spécialisées**

Il a été relevé que, en dehors des consultations spécialisées rendues au niveau du centre de diagnostic spécialisé créé dans l'objectif d'assurer ce genre de prestations à l'extérieur de l'enceinte hospitalière selon un calendrier de rendez-vous fixé au préalable, certaines de ces consultations spécialisées continuent d'être assurées au niveau de l'hôpital. Il s'agit par exemple de 2016 consultations effectuées au niveau du service de la chirurgie infantile durant la période 2013-2016 et de 1346 consultations effectuées au niveau du service de la cardiologie durant l'année 2016.

Ainsi, la Cour des comptes recommande de :

- ***Doter le CHR de moyens pour mettre en place et assurer la bonne marche des différents services médicaux manquants et ce, afin de permettre au CHR d'assurer toutes les missions qui lui sont dévolues par la réglementation en vigueur ;***
- ***Exiger le respect, par le personnel médical et paramédical, des horaires de travail et veiller, le chas échéant, à la prise de mesures disciplinaires nécessaires ;***
- ***Faire respecter les attributions du SAA en matière de liquidation et facturation des prestations dispensées par les déférents services médicaux et médico-techniques de l'HIZ ;***
- ***Assurer la facturation de l'intégralité des prestations fournies par les services du CHRM.***

F. Gestion des prestations externalisées par le CHR

Pour subvenir aux différents besoins du CHR en termes de produits, équipements, matériel, fournitures, prestations de services, la direction du CHR a contracté des marchés et des bons de commandes avec plusieurs prestataires du secteur privé. Le total des mandats de paiement émis relatifs aux différents marchés conclus sur la période 2012-2016 a atteint le montant total de 44.308.088,20 Dh.

L'examen des documents remis et les investigations sur place ont permis de constater ce qui suit :

- **Non contrôle de nombre d'agents chargés de l'exécution des services objets des marchés**

A cet égard, Il a été constaté que le CHRM procède à une liquidation sur des bases incorrecte des dépenses relatives aux prestations de nettoyage, de propreté et l'hygiène des locaux et jardins, aux prestations de gardiennage et de surveillance ainsi qu'au prestation du brancardage des patients sur la base du fait que le service est effectué par un certain nombre d'agents de nettoyage. En se référant aux dispositions des différents cahiers des charges relatifs aux marchés des prestations précitées, la liquidation doit être faite sur la base du nombre des journées ouvrières effectivement exécutées, calculé en multipliant le nombre de journée de travail effectif par le nombre réel d'agents mis en service. Contrairement à ces disposition, l'administration procède de manière systématique à la multiplication du total des journées de l'année civile, soit 365 jours et d'un autre côté du nombre d'agents prévus au CPS. Or le nombre d'agents mis en service différent selon les jours –jour férié ou normal, et selon qu'il s'agit d'un poste de jour ou de nuit puisque plusieurs services sont fermés ou réduisent leur activité en jour férié ou la nuit et par conséquent les agents ne sont mis à leur disposition, c'est le cas du cabinet dentaire, le laboratoire et service de la radiologie.

Ainsi, entre 2012 et 2016, en ce qui concerne les prestations de nettoyage, de propreté et l'hygiène des locaux et jardins, aux prestations de gardiennage et de surveillance ainsi qu'au prestation du brancardage des patients, le total des paiements indus a été estimé à 2 283 032,27 dirhams.

- **Non-respect par les titulaires des marchés de nettoyage de leurs engagements contractuels relatifs aux produits et aux matériels à utiliser**

Les différents marchés de nettoyage stipulent que « Le titulaire du marché est tenu de disposer sur place et en permanence du matériel nécessaire à l'exécution des prestations conformément à la liste indicative du matériel. Les appareils devront satisfaire aux règlements de sécurité et de la prévention des accidents du travail. Ils devront également être dans un bon état de fonctionnement. L'entrepreneur sera tenu d'adapter son matériel aux caractéristiques de l'alimentation électrique qui sera mise à sa disposition. Les rallonges, prolongateurs et fiches seront à fournir par le titulaire ». De même, les articles 45 et 46 des différents marchés conclus durant la période 2012-2016 listent l'ensemble des produits et matériel requis pour le nettoyage en bonne et due forme. Les visites des lieux et les déclarations des responsables du service d'hygiène ont permis de constater la non fourniture des différents produits stipulé à l'article 45 susvisé, seules des quantités limitées en détergent désinfectant et en désodorisant liquide de mauvaise qualité ont été livrées. De même, la grande majorité du matériel listé par l'article 46 susvisé n'a pas été utilisé par les titulaires des marchés de nettoyage.

- **Insuffisances dans les conditions de prélèvement et livraison du linge**

A cet égard, il a été noté que la majorité des services médicaux ne tiennent pas le registre de prélèvement du linge sale et de livraison du linge propre. En plus, le linge sale est déposé en plein air dans de mauvaises conditions.

- **Recours aux agents brancardiers pour assurer d'autres taches**

Contrairement aux dispositions des CPS relatifs aux marchés du brancardage, il a été constaté que les brancardiers, mis à la disposition du CHRM, remplissent des tâches autres que celles pour lesquelles ils ont été affectés. Ces agents exercent des fonctions administratives et techniques, ce qui fait que, les malades sont souvent transportés par leurs proches

Au niveau de l'hôpital Ibn Zohr, on a compté 10 agents brancardiers, représentant 50 % de l'effectif des brancardiers, exerçant des fonctions administratives et techniques.

- **Défaillance dans la gestion des déchets médicaux et pharmaceutiques (DMP)**

Il a été relevé l'irrespect par le titulaire de ses obligations contractuelles notamment celles relatives a :

- L'enlèvement et le transport des DMP dans des délais raisonnables en fonction de la température des saisons (5 jours au maximum, en périodes de froid, et 48 heures au maximum en saison chaude). Ce délai était d'une moyenne de 15 jours antérieurement au moi 4/2015 et il a été ramené à 7 jours ces derniers mois, toutes saisons confondues.
- La fourniture d'une balance de code à barres électronique de pesage et à système de lecture, et ce au niveau du lieu d'entreposage intermédiaire. Le lieu d'entreposage n'est muni que d'une balance normale permettant un affichage électronique du poids.

- **Défaillance au niveau de la gestion de la prestation de fourniture des produits chimiques et biologiques**

A cet égard, il a été relevé ce qui suit :

- Non stipulation au niveau des CPS de l'obligation de livraison du réactif concomitamment avec son calibrant. A noter que l'analyse ne peut être effectuée que si le kit d'analyse est complet comprenant le réactif et son calibrant. Dans plusieurs cas, le réactif est livré sans calibrant ou le contraire. A titre d'illustration, l'examen des documents relatifs au marché n° 09/2016 des produits chimiques et biologiques d'un montant de 498.867,60 Dh a relevé que la réception du Ferritin Kit de 50 ML en date du 21/06/2016 sans Ferritin calibrant et

du Kit CRP en date du 02/05/2016 sans CRP calibrant. De même, il a été constaté la non livraison du kit de dosage des hormones thyroïdiennes nécessaires pour les bilans thyroïdiens.

- Défaut de mention dans plusieurs bons de livraison de la date de livraison de ces produits. Cette information s'avère intéressante dans la vérification du respect par le prestataire de ses engagements en termes de délais de livraison des produits. Même constat pour les procès-verbaux d'intervention des sociétés chargées de la maintenance des équipements du laboratoire où il n'est pas fait mention de la nature ou la date de l'intervention.
- Réception d'un automate de biochimie objet du marché n° 10/2013 d'un montant de 884.760,00 Dh sans respect du fournisseur de ses engagements contractuels notamment celle relative l'obligation de produire un manuel d'utilisation en français ce qui a empêché les techniciens du laboratoire, selon leur déclaration, à le manier correctement et à exploiter toutes ses fonctionnalités.

Pour cela, la Cour des comptes recommande de faire respecter les clauses des cahiers des charges des marchés relatifs aux différentes prestations externalisées.

II. Réponse du Ministre de la santé

(Texte intégral)

A. Gouvernance et instances de gestion

- **Non élaboration du Projet d'Etablissement Hospitalier (PEH) et le plan d'action**

L'Administration du CHR Marrakech a procédé par l'élaboration du plan d'action pour l'année 2018, validé par le comité de gestion tenu le 19/03/2018. Parmi les axes stratégiques de ce plan figure l'élaboration du projet d'établissement hospitalier pour la période 2019-2023.

- **Non création de certaines instances de coordination et d'appui et manque de travail d'autres**

Concernant les instances de concertation et d'appui, la Direction a constitué :

- Le conseil des médecins, chirurgiens, dentistes et pharmaciens (CMDP) le 08/01/2018 et a procédé à l'élection de la Présidente ;
- Le conseil des infirmiers et infirmières (CII) et l'élection du Président ;
- La proposition du Chef du pôle des affaires médicales (PAM) dans l'attente de sa nomination par le Directeur régional de la Santé ;
- La préparation au niveau régional d'un appel à candidature pour le poste de chef de pôle des affaires administratives et la nomination d'un pharmacien responsable de la pharmacie hospitalière.

Soit, sur les 09 membres du comité d'établissement du CHR, l'administration a pu officialiser 07 membres (au lieu de 04 membres en 2017).

- **L'Organisation hospitalière ne respecte pas les exigences réglementaires :**

Concernant la capacité litière du CHR, le comité de gestion lors de sa réunion du 19/03/2018 a recommandé le retour à l'ancienne capacité litière soit 300 lits pour Ibn Zohr et 122 lits pour El Antaki.

La Direction envisage l'organisation de l'hôpital en départements conformément au Règlement Intérieur des Hôpitaux.

B. Gestion du système informatique

L'administration a organisé plusieurs réunions avec le service d'accueil et d'admission dont l'objectif est de renforcer la coordination avec les services médicaux et hospitaliers, afin de surmonter les contraintes liées au déficit aigu en ressources humaines et insuffisances des équipements.

Dans ce sens, la Direction a procédé par la formation du personnel du SAA sur la nouvelle application en concertation avec l'observatoire régional de la santé (ORS).

- **Absence de système informatique intégré permettant une bonne production et gestion des informations**

La Direction a procédé à l'installation de la nouvelle application intégrée du SAA reliée à la régie. Cette application est très sécurisée et ne peut être utilisée que par des agents ayant un compte et un mot de passe, aussi, elle permet à la Direction d'exercer un contrôle sur ses utilisateurs.

Aussi, tout le personnel de ce service a bénéficié d'une formation. La Direction a également procédé aux achats des équipements informatiques requis par cette d'application.

- **Absence de coordination entre le Service d'accueil et d'Admission et les reste des services médicaux :**

En matière de coordination entre le SAA et les autres services de l'hôpital, la direction a exigé l'utilisation de la « fiche de prestation » pour recenser les prestations présentées à chaque patient hospitalisé et permettre ainsi une facturation correcte.

- **Discordance entre les données réelles concernant les prestations dont bénéficient les patients hospitalisés et celles enregistrées dans le système d'information :**

En ce qui concerne la gestion de l'information hospitalière (GIH), la direction a incité lors des réunions de coordination tous les infirmiers chefs et les médecins chefs des services à accorder une grande importance aux données étant donné que c'est l'indicateur objectif qui reflète le travail du service, et l'acheminement des rapports périodiques (mensuel, trimestriel, semestriels et annuels) à l'unité de GIH sise au SAA qui procédera par la suite à la production des indicateurs de production.

En ce qui concerne l'informatisation et le réseautage des services, la Direction procédera à sa généralisation après l'organisation des départements au niveau de l'hôpital, aussi l'organisation d'un cycle de formation des médecins et infirmiers responsables des départements à l'utilisation de l'outil informatique.

C. Les activités des services de l'hôpital

Le 19/03/2018 s'est tenu la réunion du comité de gestion du CHR présidée par Mme La Déléguée du MS, une présentation des indicateurs de production du CHR avec leur analyse et discussion a permis aux membres de dégager des recommandations

Concernant **la pénurie en ressources humaines**, la Direction a procédé à son évaluation à travers l'élaboration du « plan d'effectif » qui a permis de relever les besoins réels en personnels (y compris les besoins en médecins spécialistes : Endocrinologie, Pédiatrie, Gynécologie). Ce plan d'effectif est envoyé à l'administration centrale dans l'attente de sa satisfaction.

Concernant **les insuffisances dans l'activité des services hospitaliers** :

Services	Ressources humaines				Capacité litière		Indicateurs de production	
	Médicales		Paramédicales		2016	2017	2016	2017
	2016	2017	2016	2017				
Cardiologie	1	2	5	5	12	12	TOM : 8.44 DMS : 6.33	TOM : 11.14 DMS : 10.4
Chirurgie infantile	3	3	6	6	25	24	TOM : 27.29 DMS : 4.09	TOM : 47.54 DMS : 7.09
Réanimation (médicale et chirurgicale)	5	5	5	5	16	16	TOM :27.50 DMS : 6.67	TOM : 55.50 DMS : 3.75
Gynéco-obstétrique	2	1	34	34	50	50	TOM : 50.12 DMS : 1.65	TOM : 45.06 DMS : 2.2
Pédiatrie	3	3	10	10	39	28	TOM : 29.37 DMS : 0.78	TOM : 34.39 DMS : 2.42

Concernant les équipements :

- La Direction du CHR a procédé au recensement des besoins des services hospitaliers avec priorisation en fonction du budget de fonctionnement pour l'année 2018. Ces besoins seront satisfaits par l'achat des équipements à travers un appel d'offre.
- Au cours de l'année 2018, la Direction de l'hôpital a reçu des équipements qui entrent dans la cadre des achats effectués au niveau central par la Direction des Equipements et de Maintenance. La Direction se prépare à la réception de l'IRM à travers la restructuration du service de radiologie.
- Concernant la maintenance des équipements biomédicaux et techniques, le contrat de maintenance est géré par la Délégation du MS et prendra fin en Juillet 2018 (…).

Concernant l'unité de néonatalogie :

Liste des équipements à programmer dans le cadre du plan d'équipement de l'hôpital relatifs à la néonatalogie (…).

Concernant le service dentaire :

- Le CHR de Marrakech dispose de 02 services dentaires dont un à l'hôpital Ibn Zohr et le second à l'hôpital El Antaki.

Service	Ressources humaines				Equipements	Indicateurs		Délais de rendez-vous	
	Médicales		Paramédicales						
	2016	2017	2016	2017		2016	2017	2016	2017
Ibn Zohr	7	7	1	1	05 fauteuils	Nombre de consultations : Nombre d'actes :		Non disponible	
El Antaki	2	2	1	1	02 fauteuils	Nombre de consultations : Nombre d'actes :	Non disponible		

Concernant les services de pneumologie et de cardiologie :

- La direction a procédé par l'ouverture d'une unité d'exploration de pneumologie. Pour la cardiologie, la direction envisage la fusion du service de cardiologie avec le service de médecine au sein du département de médecine.

Service Anesthésie réanimation :

- Le service de réanimation dispose actuellement de 05 Médecins réanimateurs (dont 04 en anesthésie réanimation) et 19 infirmiers en anesthésie-réanimation
- La direction envisage l'augmentation de la capacité litière à 6 lits au lieu de 4 avec tous les équipements nécessaires.

Service de chirurgie infantile :

- Le service dispose de 03 Chirurgiens, 04 infirmiers et 06 infirmiers anesthésistes
- La capacité litière est de 25 lits et sera augmentée à 28 lits.

- Activités du service :

Période	ICM*/Chirurgien	ICM/Salle opératoire
1er trimestre 2017	69	138
1er trimestre 2018	60	100

*ICM : Intervention chirurgicale majeure

Service de dialyse :

La Direction envisagera l'élaboration d'un partenariat avec le conseil régional de la région Marrakech-Safi pour la réalisation d'un projet relatif à :

- Restructuration du service de dialyse
- Rénovation des générateurs de dialyse

Le Laboratoire :

- Activités du laboratoire :

Indicateurs	2016	2017
Ressources humaines :		
Médicale :	1	1
Techniciens :	6	6
Assistants médicaux :	3	3
Les types d'examens disponibles	Hématologie-Biochimie-Bactériologie-Sérologie	Hématologie-Biochimie-Bactériologie-Sérologie
Nombre total des examens effectués	56087	61711

Service de Radiologie :

- Activités la radiologie :

Indicateurs	2016	2017
Ressources humaines :		
Médicales :	1	2
Techniciens :	7	7
Examens de radiologie	10226	9692
Examens d'échographie	1314	1330
Nombre de Scanner	933	796
Nombre de mammographie	0	0

Concernant la mammographie, la Direction va évaluer sa fonctionnalité pour prévoir son remplacement ou sa réparation.

D. Gestion de la pharmacie hospitalière

Concernant la pharmacie :

Le pharmacien préfectoral pour assurer provisoirement la gestion de la pharmacie du CHR Ibn Zohr dans l'attente de l'affectation d'un pharmacien.

Système informatique :

La Direction du CHR a acquis tout le matériel informatique nécessaire pour l'installation de l'application de la gestion des médicaments et des produits pharmaceutiques au niveau des hôpitaux Ibn Zohr et el Antaki.

Concernant l'aménagement du site de la pharmacie de l'hôpital Ibn Zohr :

La Direction a entamé la procédure pour la résiliation du contrat avec la société qui n'a pas honoré ses engagements, dans le but de relancer un nouveau marché pour compléter les travaux.

Concernant la détermination des besoins et l'élaboration des commandes :

Une commission est désignée à cette fin, présidée par le pharmacien.

En matière de gestion des drogues d'anesthésie :

L'utilisation d'un registre est d'un carnet à souches servent à assurer la traçabilité des sorties aux services (blocs opératoires).

Pour la chambre froide

Le nouveau site de la pharmacie comprend la construction d'une chambre froide qui sera opérationnelle après l'achèvement des travaux.

E. La gestion des ressources de l'hôpital Ibn Zohr

- Planning des consultations spécialisées externes au CCS BabLakhmis (copie en annexes[1]) ;
- Bilan des consultations spécialisées par spécialiste (voir annexes[2]) ;
- Concernant l'opérationnalisation des autres spécialités de la chirurgie et dans l'attente d'un réaménagement et l'équipement du bloc opératoire, la direction s'est engagée à :
    - Pour **l'urologie** : implantation de la consultation au CCS à raison de 02 consultations par semaine ;
    - Pour **l'anatomopathologie** : le CHR dispose de deux spécialistes qui exercent au niveau du CHU Mohammed VI et vu la réception en 2018 des équipements pour le laboratoire d'anatomopathologie, vu que les locaux du laboratoire sont insuffisants pour implanter le laboratoire d'anatomopathologie la Direction a décidé son implantation à l'hôpital El Antaki (Liste du matériel d'anatomopathologie reçu de la DEM) ;
    - Concernant **le suivi des prestations externalisées**, la Direction de l'hôpital a renouvelé la constitution du comité de suivi de la restauration au niveau des hôpitaux de Saada et d'Ibn Zohr. Aussi la Direction envisage la création d'autres comités pour le suivi de l'exécution de toutes les prestations externalisées.

[1] Des annexes montrant planning des consultations spécialisées au titre du mois de mars 2018 ont été jointes à la réponse du Ministre de la santé.

[2] Les annexes jointes à la réponse du Ministre de la santé ne contiennent pas de bilan des consultations spécialisées par spécialiste.

Le centre hospitalier régional de Laâyoune

Le centre régional hospitalier de Laâyoune (CHRL) est la plus importante formation hospitalière dans la région. Il est composé de l'hôpital Moulay El Hassan Ben El Mehdi et l'hôpital Hassan II des spécialités.

Les données relatives à la création, au mode de gestion et à la capacité de ces deux hôpitaux, établies en 2014, sont récapitulées dans le tableau suivant :

Présentation du CHRL (Données pour l'année 2014)

	Hopital Moulay El Hassan Ben El Mehdi	Hôpital Hassan II des spécialités
Date de mise en service	**1986**	**1994**
Mode de gestion	**SEGMA**	
Nombre de médecin	**42**	**7**
Nombre d'infirmier (ère)	**206**	**56**
Personnels Administratifs	**88**	**35**
Capacité litière théorique	**225**	**144**
Capacité litière fonctionnelle (2014)	**209**	**80**

Source : données du CHRL

La mission du contrôle de la gestion du CHRL a porté sur la période 2008-2014. Les principales investigations ont concerné tous les aspects de la gestion, notamment, la gouvernance et le système d'information, les activités de soins, la gestion du matériel biomédical, la gestion des ressources financières et la gestion des activités supports du CHRL.

I. Observations et recommandations de la Cour des Comptes

La mission du contrôle, réalisée en partenariat avec la Cour régionale des comptes de la région de Laâyoune -Sakia Lhamra, a permis de relever des insuffisances et des recommandations qui sont repris ci-après :

1. La gouvernance et le pilotage du CHRL

A cet égard il a été observé ce qui suit :

➢ Carence en matière de planification stratégique

Contrairement à ce qui est prévu dans le guide intitulé « Principes généraux de planification stratégique à l'hôpital » élaboré par le ministère de la santé en 2001, le projet d'établissement hospitalier de Laâyoune ne contient pas les éléments suivants :

- L'échéancier pour la réalisation des activités ;
- Le plan d'équipement et de maintenance ;
- Le schéma directeur hospitalier ;
- Le suivi et la mise en œuvre.

➢ Les comités d'appui et de concertation ne sont pas institués

Selon l'article 13 du décret n°2.66.566 du 13 avril 2007, le directeur de l'hôpital est assisté dans l'accomplissement de ses missions par des instances de concertation et d'appui, à savoir Le comité d'établissement, le conseil des infirmiers et des infermières, le comité de suivi et d'évaluation, le conseil des médecins, des dentistes et des pharmaciens et le comité de lutte contre les infections nosocomiales.

Or, il a été constaté que lesdits comités ne sont pas encore institués par la direction de l'hôpital.

➢ Discordances au niveau de des informations médicales relatives à la mobilité des patients à l'intérieur de l'hôpital Moulay El Hassan Ben Mehdi

Des discordances ont été notées entre les informations fournies par le bureau d'admission et de facturation et les informations fournies par les unités de soins services comme le montre le tableau suivant.

Les discordances au niveau des situations des mouvements des malades par service concernant (le mois juillet 2015) constatés à la date de la mission.

Situation mensuelle des mouvements des malades pour le service	Informations fournies par le bureau d'accueil et d'admission	Informations fournies par les unités de soins
Réanimation	21	28
Pédiatrie	69	62

Source : Les situations du service de la gestion de l'information hospitalière

➢ Faiblesse en matière de des données relatives à la santé des patients du CHRL.

Il a été noté, l'absence des mesures de sécurité en matière d'accès aux salles ou bureaux hébergeant du matériel contenant les données. Alors que, l'article 24 de la loi 09-08 prévoit que les responsables du traitement des données relatives à la santé doivent prendre les mesures nécessaires afin d'empêcher l'accès de toute personne non autorisée aux installations utilisées pour le traitement de ces données.

Compte tenu de ce qui précédé, la Cour des Comptes recommande de :

- ***Veiller à ce que le projet d'établissement hospitalier contient les échéances ou les dates butoirs pour les activités à réaliser, le plan d'équipement et de maintenance, le schéma directeur hospitalier et le plan de financement.***
- ***Renforcer la coordination entre les différents services du CHRL en matière de consolidation de l'information médicale ;***
- ***Renforcer les mesures de sécurité et de contrôle afin d'assurer une meilleure protection des données personnelles de la santé des patients du CHRL.***

2. La gestion des prestations du soin

L'examen des activités des soins à l'hôpital Moulay el Hassan ben el Mehdi a permis de soulever un ensemble des observations, dont les principales sont les suivantes :

➢ Absence d'un système de triage

Au niveau du service des urgences de l'hôpital Moulay El Hassan Ben El Mehdi, l'administration a procédé à l'externalisation des tâches d'accueil et de renseignement au niveau du service des urgences qui étaient exercées auparavant par le personnel paramédical. Or, il a été constaté que cette externalisation n'a pas permis d'assurer la fonction de triage au niveau de l'accueil du

service d'urgence et ce à cause de la non initiation et du manque de formation dans le domaine médicale.

- **Absence au niveau du bloc opératoire d'une salle de réveil répondant aux normes**

Il a été observé que la salle de réveil du bloc opératoire est devenue un dépotoir du matériel biomédical voir les photos ci-dessous. Alors que, le bloc opératoire doit avoir une salle de réveil avec le matériel de réanimation nécessaire et accès immédiat à un défibrillateur. De plus, un infirmier doit être présent à tous moments auprès des patients en salle de réveil.

- **Absence des audits confidentiels sur les décès maternels**

Le service maternité du CHRL n'as pas procédé à la réalisation des audits cliniques des décès maternels survenus au niveau du CHRL comme le prévoit le système de surveillance des décès maternels et néonatale[1] mis en place par le ministère de la santé dans le cadre du plan national pour l'accélération de la Réduction de la mortalité maternelle et infantile. La méthode d'évaluation des décès maternels retenue dans ce système est l'enquête confidentielle, qui utilise la méthode d'audit confidentiel pour étudier les décès maternels survenus au niveau des établissements sanitaires.

- **Absence d'une salle d'isolement au niveau de la maternité**

Le service de la maternité ne peut pas assurer l'isolement approprié en cas d'infection suspectée ou confirmée à cause de l'absence d'une salle d'isolement.

- **Non réalisation des examens biologiques nécessaires**

Il a été noté que le service laboratoire de l'hôpital MHBM ne réalise pas les examens biologiques suivants :

- Examen cyto bactériologique des urines ;
- Examen bactériologique du liquide de ponction ;
- Examen parasitologique des selles hémoculture؛
- Examen hémoculture.

- **Absence d'un programme de maintenance préventive au service de radiologie**

Il a été noté que le service de radiologie ne dispose pas d'un programme de maintenance préventive établi et documenté pour tout le matériel, qui précise les composantes à examiner à chaque visite du service de maintenance.

- **Défaillance au niveau de la gestion du stock de médicaments et produits pharmaceutiques**

Il a été constaté que la pharmacie du CHRL a connu des ruptures fréquentes des médicaments et dispositifs médicaux pendant la période 2008-2014. A titre d'exemple,81 produits pharmaceutiques (42 médicaments et 39 dispositifs médicaux) ont connu une rupture du stock en date du 2/01/2014. En effet, une gestion de stock efficace est celle qui garantit la disponibilité des produits nécessaires à l'acte de soins en quantités et au moment voulu.

Compte tenu de ce qui précédé, la Cour des Comptes recommande de :

- ***Veiller au renforcement du triage qui permet de repérer les patients pour lesquels des soins urgents sont requis en fonction de critères et de symptômes bien précis ;***

[1]La circulaire ministérielle n° 118 du 03/06/2009, relative au lancement de l'enquête confidentiele des décès maternels.

- ***Doter le bloc opératoire en salle de réveil avec le matériel de réanimation nécessaire et accès immédiat à un défibrillateur ;***
- ***Mettre en place des audits confidentiels des décès maternels ;***
- ***Veiller à ce que le service du laboratoire biologique puisse réaliser tous les examens biologiques nécessaires pour les patients ;***
- ***Veiller à l'amélioration de la gestion du stock au niveau de la pharmacie hospitalière ;***
- ***Veiller à l'amélioration des conditions du stockage des médicaments et dispositifs médicaux au niveau des unités de soins.***

3. La gestion du patrimoine

Le contrôle de la gestion du patrimoine a permis de soulever les observations suivantes :

➢ Absence des numéros d'inventaire pour certains équipements biomédicaux

Il a été constaté que l'inventaire des équipements biomédicaux, qui a été fournis par l'hôpital Moulay El Hassan Ben El Mehdi, ne mentionne pas le numéro d'inventaire pour un certain nombre d'articles. Alors que, la première étape de la gestion des équipements biomédicaux consiste à établir un inventaire de ces équipements. Ce dernier est un document de travail régulièrement contrôle et actualisé pour s'assurer qu'il reflète exactement l'état des équipements biomédicaux. De même, le numéro d'inventaire est un numéro unique qui doit être attribué à chaque article, pour permettre de l'identifier entre tous les articles inclus dans l'inventaire.

Exemple des équipements biomédicaux qui ne disposent pas d'un numéro d'inventaire

Service	Désignation	Marque	Modèle	N° de série
Pédiatrie	Appareil photothérapie	Ampliflux	1CAPOT	19226529
	COUVEUSE	DRAGER	7011	16 718
	COUVEUSE	MEDIPRIMA	SATIS3552	35528099
	POUSSE SERINGUE 2 VOIES	FOURES	D-CP	07G038/17
	POUSSE SERINGUE 2 VOIES	FOURES	D-CP	07G038/20
	POUPINEL	TITANOX	A3214535	11226
	CONCENTRATEUR O2	NUVE	NIDEK	7210866
	CONCENTRATEUR O2	NUVE	NIDEK	7210874
	CONCENTRATEUR O2	AIRSEP	ELITE	812930
	CONCENTRATEUR O2	AIRSEP	ELITE	987735
	CONCENTRATEUR O2	AIRSEP	NEWLIFE	817077
	CONCENTRATEUR O2	AIRSEP	NEWLIFE	N5114361

➢ Absence d'un système informatisé en matière de gestion du matériel biomédical

Absence d'un système informatisé de gestion et maintenance du parc du matériel biomédical ce qui ne permet pas d'avoir une traçabilité sur l'historique des réparations et de la maintenance de l'équipement biomédical.

➢ Absence d'un service de génie médical

Le CHRL ne dispose pas d'un service de génie médical et l'équipe du bureau de gestion du matériel biomédical ne contient parmi elle aucun technicien qualifié ou un ingénieur en génie

biomédical ce qui pose des difficultés pour le personnel du bureau en matière de connaissance du matériel et de leurs caractéristiques.

Compte tenu de ce qui précédé, la Cour des Comptes recommande de :

- ***mettre en place des numéros d'inventaires pour tous les équipements biomédicaux ;***
- ***mettre place un système d'information en matière de gestion du matériel biomédical.***

4. Les ressources financières

a. Le recouvrement des recettes relatives aux CNOPS

Après l'instruction et l'envoi des factures de prise en charges des assurés, les services de la CNOPS transmettent aux sections du recouvrement du CHRL la liste des factures rejetées avec les motifs de rejets constatés. Ces rejets font l'objet d'une correction et du suivi par le responsable de section du recouvrement.

L'analyse des motifs de rejets des factures par la CNOPS sur un échantillon de 107 dossiers de facturation annulés relatifs au premier semestre 2016 a permis d'évaluer la qualité de la chaine facturation- recouvrement et de mettre en évidence les facteurs influençant les restes à recouvrer relatifs aux organismes de couverture médicale. Les résultats de cette analyse a permis de soulever les observations suivantes :

➢ Faible coordination entre le CHRL et la CNOPS en matière de vérification de la situation des assurés

Les rejets relatifs au manque de vérification de la situation des assurés se manifestent dans les cas suivants, à savoir :

- Le conjoint de l'assuré est exclu et non déclaré ;
- L'assuré est non précompté ;
- Le bénéficiaire dépasse l'âge limite.

Ces rejets concernent 26 factures représentant 24% des motifs des rejets. Le renforcement de la coordination entre le CHRL et les services de la CNOPS en matière de vérification de la situation des assurés permettrait d'éviter ces rejets. La marge d'amélioration sera importante car la consultation des services de la CNOPS afin de vérifier la situation à jour des assurés va permettre de recueillir des données administratives fiables.

➢ Insuffisances dans l'instruction des dossiers de la prise en charge des assurés par la section du recouvrement

Plusieurs dossiers ont fait l'objet de rejet pour des raisons qui montrent le faible intérêt accordé à l'instruction des dossiers médicaux des assurés. Les principaux motifs de rejets enregistrés à ce niveau sont les suivants :

- Manque du cachet du médecin ;
- Compte rendu médical non détaillé ;
- Manque prescription du médecin ;
- Manque du compte rendu opératoire ;
- Relevé de fourniture du sang.

Ces rejets concernent 50 factures représentant 47% des motifs des rejets. Ces rejets auraient dû être évités par une bonne instruction du dossier médical des assurés par la section admission et facturation et le respect strict de la circulaire commune entre la DHSA et la CNOPS du 2 mars 2007 concernant les modalités de prise en charge et de facturation des assurés CNOPS.

➢ Des erreurs en matière de facturation des assurés de la CNOPS

Les rejets dus aux erreurs en matière de la facturation des assurés se manifestent dans les cas suivants, à savoir :

- Manque cachet et signature sur la facture ;
- Rectification de la date sur la facture ;
- Facture non conforme à la prescription ;
- Redressement de la facture ;
- Frais engagés inferieurs à 200 dh.

Ces rejets concernent 31 factures représentant 29% des motifs des rejets. L'amélioration du processus de facturation par le service d'admission et de facturation permettrait d'éviter ces rejets. La marge d'amélioration sera importante car l'amélioration du circuit de la facturation va permettre de réduire ces rejets et par conséquent améliorer les efforts du recouvrement.

b. Recouvrement d'autres recettes

A ce propos, il a été constaté ce qui suit.

➢ Faible taux de recouvrement des créances auprès des patients non payants

Pendant le deuxième semestre de l'année 2015, le montant des restes à recouvrer relatifs aux créances des patients non-payants représente 364 460 DH soit un taux de recouvrement de 6%, cette situation est due dans une partie aux erreurs dues au recueil des adresses des patients non-payants.

➢ Absence des ordres de recettes pour les relances insatisfaites

Il a été constaté que le service du recouvrement de l'hôpital Moulay el hassan ben el mehdi, n'a pas procédé à l'établissement des ordres de recettes pour les relances insatisfaites. Sachant que, passé un délai de 30 jours, si le patient n'a pas procédé au paiement de la facture un ordre de recette lui est adressé sous couvert du comptable public qui se chargera du recouvrement

Compte tenu de ce qui précède, la Cour des Comptes recommande de :

- ***Veiller à l'amélioration du processus du recouvrement des recettes auprès des organismes débiteurs par les mesures suivantes :***
- ***Renforcer la coordination entre le CHRL et la CNOPS en matière de vérification de la situation à jour des assurés ;***
- ***Renforcer le contrôle en matière d'instruction du dossier médical et de la prise en charge des assurés ;***
- ***Renforcer le contrôle en matière de facturation des assurés.***
- ***Veiller à la préparation des ordres de recettes relatifs aux créances auprès des patients non payants lorsque les autres voies de recouvrement ont échoué.***

5. La restauration, l'hygiène et la gestion des déchets au CHRL

➢ Non-conformité de la cuisine du CHRL aux normes d'hygiène

La distribution spatiale de la cuisine ne répond pas aux normes d'hygiène. En effet, il a été constaté que les toilettes existent dans la zone de préparation des repas. Tandis que, Les sanitaires et les vestiaires réservés au personnel doivent être distants des zones de travail pour éviter de contaminer les cuisines avec des microorganismes provenant des tenues civiles. De même, il a été observé la présence des cafards dans la cuisine.

- **Les CPS ne précisent pas la classification des locaux en fonction des risques infectieux**

Les CPS ne précisent pas la superficie du CHRL, ainsi l'absence d'une classification des locaux en fonction des risques infectieux comme prévu dans le manuel d'hygiène hospitalière et de prévention des infections nosocomiales élaboré par la direction des hôpitaux et des soins ambulatoires en 2010.

- **Absence du comité du contrôle des prestations du nettoyage prévu par le CPS**

L'administration n'a pas désigné au niveau de chaque hôpital un comité de contrôle composé de trois personnes, comme stipule l'article 37.2 du CPS, qui procédera à des contrôles inopinés des prestations effectuées par le titulaire du marché en matière d'hygiène et de propreté.

- **Faible implication du personnel médical en matière de tri des déchets médicaux**

Malgré les efforts de formation et de sensibilisations menées par les bureaux d'hygiène, il a été remarqué une faible implication de certains professionnels de la santé dans le processus de tri des déchets médicaux et déchets ménagers.

Lors de la visite sur les lieux, il a été constaté que le tri n'est pas respecté au niveau des unités des urgences et de maternité. Les déchets médicaux sont mis dans des sacs verts dédiés aux déchets ménagers, parfois ils sont mélangés aux déchets ménagers. Quant aux objets piquants et tranchants, certains les mettent directement sans les séparer dans les conteneurs inviolables de couleur jaune réservés à ces objets.

- **L'absence d'un plan de continuité d'activité en matière du traitement des déchets médicaux**

L'analyse des documents de bureau d'hygiène du CHRL concernant la production des déchets médicaux traités montre que pendant la période Novembre 2009- Novembre 2011, période pendant laquelle le broyeur stérilisateur du CHRL a été en panne, le traitement des déchets médicaux était en arrêt ce qui montre l'absence d'un plan de continuité d'activité de traitement des déchets médicaux au sein du CHRL. De même, il a été noté que le CHRL dispose d'un seul agent de service qui est chargé de traitement des déchets et d'ailleurs c'est le seul qui maitrise l'utilisation du broyeur stérilisateur au sein du CHRL, devant cette situation et en absence d'un remplaçant au sein de CHRL, la continuité de traitement des déchets sera menacée au cas de départ ou de congé de cet agent.

Compte tenu de ce qui précède, la Cour des Comptes recommande de :

- ***Renforcer la formation et la sensibilisation du personnel impliqué dans la filière de gestion des déchets médicaux ;***
- ***Doter les unités de soins en matériel nécessaire pour l'accomplissement des tâches relatives à la collecte et le transport des déchets au niveau du CHRL (sacs en couleurs différentes, poubelles, boites pour les objets piquants et tranchants, chariots à poubelle, etc ...) ;***
- ***Mettre en place un plan de continuité de l'activité en matière du traitement des déchets médicaux afin d'éviter tout arrêt de cette activité.***

II. Réponse du Ministre de la santé

(Texte intégral)

1. Système de gouvernance et de gestion du centre Hospitalier Régional de Laâyoune

- **Au sujet du Projet d'Etablissement Hospitalier PEH**

Le Ministère de la Santé est conscient de l'importance que revêt le PEH comme outil de programmation des objectifs généraux de l'Etablissement dans les différents domaines de soins médicaux ou infirmiers. Pour ce, la priorité est donnée à l'élaboration des schémas régionaux de l'offre de soins (SROS) qui constituent la référence pour la détermination du contenu des PEH. Par conséquent, l'Administration Centrale du Ministère de la santé s'est engagée dans l'accompagnement des services régionaux dans le but de finaliser et d'élaborer les SROS, qui sont un préalable à l'élaboration des PEH. Actuellement, Les SROS sont dans la phase de validation au niveau des commissions régionales.

- **Concernant les organes de concertation et d'appui**

L'administration sanitaire régionale procède à l'encadrement dans la mise en place des instances de concertation et d'appui pour accompagner le bon fonctionnement du CHR, cependant ces efforts se heurtent à des contraintes notamment l'instabilité des fonctionnaires suite à des mutations sur leurs demandes, ce qui ne permet pas d'assurer la continuité de ces instances, du fait que les professionnels élus qui y figurent changent.

- **Concernant les informations de la mobilité des patients au sein de l'hôpital**

Depuis 2015, l'administration de l'hôpital a travaillé pour améliorer la coordination entre les différents départements et le bureau d'accueil et d'acceptation (nomination du coordinateur) afin de maitriser ces informations.

- **Concernant les données personnelles des malades de l'Hôpital Moulay El Hassan Ben El Mehdi**

L'accès au bureau contenant le serveur numérique a été limité et sécurisé à partir de 2015. Ce dernier est situé dans un endroit isolé accessible uniquement au responsable, et ce pour sécuriser les informations concernant les malades.

2. Gestion des services de soins

- **Au sujet du système de triage médical**

Le manque de cadres médicaux et infirmiers entrave la nomination d'un personnel dédié uniquement au triage. Cependant, la priorité est accordée à la prise en charge de tous les cas urgents.

Depuis 2015, il y a eu l'affectation des hôtesses qui assurent l'information et l'orientation des malades et leurs familles au niveau des urgences.

- **Au sujet de la salle de réveil au Bloc opératoire**

Le projet de réhabilitation et d'extension du centre hospitalier régional est en phase d'étude, y compris l'extension du Bloc Opératoire selon les normes approuvées, le projet sera réalisé au titre de l'année 2018.

- **Au sujet des enquêtes cliniques sur la mortalité maternelle**

Les enquêtes cliniques sur les cas de mortalité maternelle sont prises en charge par la direction régionale et seront assurées par le chef du service de santé publique.

- **Au sujet de chambres d'isolement au niveau de la santé maternelle**

Cela est dû à la faiblesse de la capacité litière du service.

La construction d'une nouvelle maternité répondant aux critères est programmée dans le cadre du projet de rétablissement et d'extension du centre hospitalier régional au titre de l'année 2018.

- **Au sujet du laboratoire**

Le laboratoire a bénéficié d'équipements modernes en 2018 et tous les réactifs et les dispositifs médicaux ont été fournis pour assurer tous les examens requis.

Depuis février 2018, l'administration hospitalière a attribué un local au laboratoire pour assurer les bilans bactériologiques.

Un projet de reconstruction du laboratoire est programmé en 2018 avec le soutien de l'Institut National d'Hygiène.

- **Au sujet de la maintenance préventive au service de radiologie**

Les marchés liés à la maintenance sont exécutés et contrôlés par la délégation provinciale, celle-ci dispose d'un programme régulier de maintenance préventive conformément auxdits marchés.

- **Au sujet des stocks de médicaments et de produits pharmaceutiques**

La direction du CHR fait le nécessaire pour assurer un approvisionnement régulier de la pharmacie hospitalière, selon un programme de livraison en coordination avec la Division d'Approvisionnement. A signaler que dans le cas où il y a rupture en certains produits pharmaceutiques, le CHR bénéficie d'approvisionnement urgent de la Division d'Approvisionnement.

3. Gestion du patrimoine

- **Au sujet de l'inventaire des équipements médicaux**

À partir de 2015, l'inventaire de tous les équipements a été mis à jour, et répertoriés avec les numéros d'inventaire sans exception, ce qui permet la maitrise et le suivi de ces équipements.

4. Ressources financières

a. Collecte des recettes liées à la CNOPS

- **Au sujet de la coordination entre le CHR et la CNOPS concernant la situation des assurés**

À partir de 2015, il y a eu une coordination entre le centre régional et la CNOPS, celle-ci a fourni au CHR l'accès à la base de données CNOPS pour le suivi de la situation des dossiers des malades assurés.

- **Au sujet du suivi des dossiers de prise en charge des assurés**

Monsieur le Directeur assure personnellement le suivi des dossiers de recouvrement afin de les suivre et de s'assurer qu'ils ne seront pas rejetés.

- **Au sujet de la facturation à la CNOPS**

À partir de 2015, le Centre hospitalier régional et la CNOPS sont en étroite coordination.

Il y a eu adoption d'une nouvelle application au niveau du service d'accueil et d'admission, qui permet d'examiner et de corriger les dossiers.

b. La collecte d'autres revenus

- **Taux de recouvrement des factures des patients**

Le CHR de Laâyoune est un hôpital de référence pour trois régions, ce qui entraîne une forte demande, et du fait que le CHR fait des efforts pour la prise en charge des cas référés dont

plusieurs urgences, il est souvent difficile de maitriser les adresses des patients provenant des autres régions.

À partir de 2016, une attention particulière a été accordée au recouvrement des factures.

- **Absence des ordres de recette et relance des recouvrements**

Pour la régularisation de cette situation et le traitement des dossiers des années précédentes, l'administration du CHR a activé les ordres de recettes pour rappel des recouvrements depuis 2016.

5. Hygiène et gestion des déchets dans l'hôpital régional

- **La cuisine de l'hôpital**

L'administration du CHR a procédé depuis l'année 2015 au réaménagement et à la réhabilitation des bâtiments de la cuisine et du restaurant conformément aux normes, à signaler que ces bâtiments datent depuis 30 ans.

- **Au sujet des cahiers de charges relatifs au classement des bâtiments en fonction du risque d'infection**

La direction du CHR a pris note de cette observation.

- **Au sujet du comité de contrôle du service de nettoyage**

Un comité tripartite représentant la plupart des services intervenants a été activé à partir de 2015 pour surveiller l'exécution des marchés des services externalisés.

- **Au sujet de l'implication du personnel médical dans le processus de tri des déchets médicaux**

Des séances de formation et de sensibilisation ont été organisées au profit de la plupart du personnel du Centre Hospitalier régional pour les impliquer dans le processus de tri des déchets médicaux.

- **Plan de continuité des activités liées au traitement des déchets médicaux**

L'administration du CHR assure, à travers le broyeur de l'hôpital, le traitement et l'élimination des déchets médicaux produits par l'ensemble des services de soins de la région, y compris les déchets médicaux des établissements privés de soins.

Hôpital Mohamed V à Tanger

L'hôpital Mohamed V est l'hôpital le plus important parmi les composantes du CHR de Tanger. Il assure l'offre des soins médicaux dans six spécialités chirurgicales (chirurgie générale, urologie, traumatologie–orthopédie, gynécologie–obstétrique, neurochirurgie et chirurgie infantile) et trois spécialités médicales (pédiatrie, néphrologie–hémodialyse et réanimation–anesthésiologie) en plus de deux services dédiés successivement aux urgences et aux consultations externes spécialisées. Il offre en plus des prestations de diagnostic en biologie médicale, anatomie cytologie pathologique, radiodiagnostic ainsi que des prestations thérapeutiques : complexe opératoire et hémodialyse.

Cet hôpital fut construit en 1973, mais il n'était mis en service que 20 ans après sa construction. et comme conséquence de l'expansion géographique qu'a connu la ville de Tanger, ce dernier se trouve actuellement implanté au cœur de la ville de Tanger dans une zone très surpeuplée , un qui souffre de problèmes de congestionnement de la circulation routière, surtout durant les heures de pointe et en période estivale, ce qui agit négativement sur l'accessibilité à l'hôpital.

La capacité litière de cet hôpital est de 250 lits, pour une population qui dépasse les 1.140.000 habitants, selon les statistiques de 2014, ne prenant en considération que les populations de la préfecture Tanger-Assilah et de la province Fahs-Anjra. Cependant, son bassin de desserte pour certaines prestations spécialisées s'étend sur une grande partie de la région Tanger-Tétouan-Al Hoceima (3.157.075 habitants).

Pour ce qui est des ressources humaines, elles étaient de l'ordre 326 personnes au 30/6/2015 réparties en 63 médecins, 02 pharmaciens, 202 infirmiers et 59 cadres et personnel administratif

Les indicateurs de performance de l'hôpital Mohamed V pour la période allant de l'année 2008 à 2015 sont récapitulés dans le tableau ci-après :

Libellé de l'indicateur	Année 2008	Année 2009	Année 2010	Année 2011	Année 2012	Année 2013	Année 2014	Année 2015
Admission en hospitalisation complète	17.514	19.917	21.632	22.806	24.197	25.933	26.662	25.183
Journées d'hospitalisation	65.036	76.842	70.984	78.191	75.066	77.045	79.807	77.890
TOM (journées d'hospitalisation/CLF365)	73,7%	84,2%	81%	88,9%	85,1%	87,6%	90,7%	88.5%
Passages aux urgences	94.252	101.205	104.960	121.558	134.069	132.663	136.186	167.310
Consultations spécialisées externes	18.377	17.735	17.271	16.396	15.578	14.043	8.959	9.697
Interventions chirurgicales majeures (ICM)	4.484	5.146	4.961	4.692	4.790	4.725	4.491	4.115
Nombre d'accouchements (par voie basse)	5.385	6.412	7.557	7.805	8.497	9.351	11.410	10.094
Nombre de césariennes	996	1.271	1.292	1.366	1.478	1.588	1.487	1.445
Nombre de décès intra hospitaliers (y compris décès maternels et décès des N-Nés)	622	650	563	675	693	690	712	695
Nombre de décès maternels	12	12	8	8	09	13[1]	10	9
Nombre de décès de nouveau-nés (N-Nés vivants ayant décédé dans un délai de moins de 24h)	55	34	27	32	32	31	30	15
Malades dialysés au niveau de l'hôpital	36	34	34	36	37	38	38	40

[1] : dont 04 référés de l'hôpital Mohamed VI et 03 de l'hôpital de Larache.

Quant à son budget, les recettes et les dépenses, durant la période allant de l'année 2010 à 2015, sont récapitulées comme suit :

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total des recettes	37.783.402,07	38.74. 657,89	48.038.603,56	57.491.053,89	56.548.522,09	57.562.752,00
Total des dépenses engagées	30.503.153,27	23.848.079,99	26.129.815,18	30.527.361,28	24.539.518,38	27.938.308,01

I. Observations et recommandations de la Cour des comptes

La mission de contrôle de gestion du Chr- Hôpital de Tanger Mohamed V, réalisée par la Cour des comptes en partenariat avec la cour régionale des comptes de Tanger Tétouan Al Hoceima, a débouché sur un ensemble d'observations et de recommandations se rapportant aux axes suivants.

A. Gouvernance et pôles de gestion

La gouvernance de l'hôpital repose en grande partie sur les pôles de gestions, qui comprennent selon le règlement intérieur des hôpitaux (RIH), le directeur, le pôle des affaires médicales (PAM), le pôle des soins infirmiers (PSI) et le pôle des affaires administratives (PAA), comme elle repose sur les instances de concertation et d'appui prévues à savoir : le comité d'établissement (C.E.), le comité de suivi et d'évaluation (CSE) **,** le conseil des médecins, des dentistes et des pharmaciens (C.M.D.P.) et le conseil des infirmiers et infirmières (C.I.I.). L'examen de l'activité de ces pôles et instances a permis de relever les observations suivantes :

➢ Faible occurrence de réunions du directeur avec le personnel médical et infirmier

La période de contrôle sous revue est caractérisée par la succession de cinq directeurs. L'examen des PV des réunions tenues par ces derniers au cours de cette la période, a permis de constater que les deux premières gestions se sont distinguées par beaucoup plus de traçabilité et d'une volonté de mise en œuvre des orientations stratégiques du ministère de la santé traduite au niveau du plan d'établissement hospitalier (PEH). Ladite volonté s'est traduite par une analyse précise de l'état des lieux, des bilans d'activité bien établis, des tableaux de bord et la tenue de réunions périodiques pour assurer la bonne marche des services de l'hôpital et diagnostiquer les problèmes rencontrés.

Cependant, depuis le deuxième semestre 2011, il a été relevé d'une part, une nette régression des réunions tenues par la direction en vue de traduire les plans d'actions stratégiques en actions opérationnelles, d'autre part, aucune réunion n'a été tenue durant la période allant d'août 2014 à décembre 2015, ce qui dénote d'une défaillance de communication avec le personnel médical et infirmier.

➢ Non nomination du chef du pôle des affaires médicales

Il a été constaté qu'aucun médecin n'est nommé officiellement à la tête de ce poste, et ce, contrairement aux prescriptions de l'article 17 du Décret n° 2.06.656 du 13 avril 2007 relatif à l'organisation hospitalière, qui dispose que les chefs de pôles, de départements ou de services et les infirmiers chefs sont nommés par le ministre de la santé sur proposition du directeur régional de la santé dont ils relèvent.

Ainsi, cette mission a été assurée par un médecin, sur une simple note de service en date du 19/01/2011 émanant de la délégation préfectorale de Tanger-Assilah.

Il est à noter qu'à défaut de nomination régulière d'un responsable à la tête de ce pôle, il n'est aucunement aisé ni opportun d'organiser et de réaliser les missions qui lui sont confiées.

➢ Insuffisances dans la gestion du pôle des soins infirmiers (PSI)

Le contrôle de la gestion du PSI a permis de relever des observations suivantes :

▪ Défaillance dans l'organisation de l'accueil des malades et leur famille

Il n'y a pas de structure d'accueil et d'orientation à l'entrée de l'hôpital ou au niveau des services hospitaliers, les malades se rendent directement aux unités de soins, le cas échéant, avec leurs accompagnants. Cette situation engendre un encombrement des services et une perturbation des activités des soignants.

L'hébergement des accompagnants pose un sérieux problème au niveau de certains services, surtout ceux de pédiatrie et de chirurgie pédiatrique. La majorité des enfants hospitalisés sont accompagnés par leurs mamans et les services précités ne disposent pas de l'infrastructure adéquate pour l'hébergement d'un tel flux de malades et d'accompagnants.

▪ Absence des études de satisfaction des usagers de l'hôpital

Quoique les mécontentements soient manifestés quotidiennement aux services administratifs, notamment au PSI, suite aussi bien au comportement des soignants qu'aux conditions d'hospitalisation et autres, aucune étude de satisfaction des usagers n'a été entreprise pour l'amélioration des prestations médicales. Ainsi, la majorité de ces réclamations sont traitées oralement. En 2013, une cellule chargée de la gestion des réclamations a été créée, notamment par le biais de la création d'une boite aux lettres et la désignation d'une personne chargée du suivi de ces réclamations, mais cette initiative fut délaissée sous prétexte du faible nombre des réclamations écrites.

➢ Non activation du rôle des instances de concertation et d'appui

Conformément aux dispositions de l'article du 13 Décret n° 2.06.656 susmentionné et l'article 11 du RIH, les instances de concertation et d'appui doivent être créées pour assister le directeur dans la réalisation de ses missions, cependant celles-ci ne tiennent pas des réunions régulières outre que nombre de ces comités n'est pas fonctionnel. Ainsi, il est à préciser que :

- Le C.E.ne s'est jamais réuni ;
- Le CSE s'est rarement réuni, à l'occasion du suivi des recommandations du concours qualité ;
- Le C.M.D.P. ne s'est jamais réuni ;
- Le C.I.I. n'a eu aucune activité pendant la première période qui a suivi sa création en 2009, et ce n'est qu'après le renouvellement de son bureau en 2014, qu'il fut réactivé pendant 6 mois. Au total, il ne s'est réuni que deux ou trois fois depuis sa création.
- Le CLIN : Un effort de création et de mise en œuvre de celui-ci a été déployé pour la période de 2007 à 2011, et ce, via la nomination de ses membres, l'élaboration de procédures de détection et de prévention des incidents pouvant provoquer des infections nosocomiales et la tenue de quelques réunions d'information. Cependant, il a été relevé que depuis cette date, aucune action n'a été entreprise par manque d'adhésion collective du personnel. Ce comité est alors resté inactif jusqu'au départ en retraite en 2015 du médecin qui le présidait. Actuellement, une assistante médicale lui a succédé par une note du directeur de l'hôpital, ce qui enfreint les prescriptions de l'article 20 du RIH, qui disposent que le président du comité est désigné par et parmi les membres dudit comité.

Ainsi, la cour recommande ce qui suit :

- ***La nomination du chef du pôle des affaires médicaux et des chefs de service aux postes vacants,***
- ***La mise en place opérationnelle, en partenariat avec la délégation du ministère de santé, des comités et instances de gouvernance***

B. Gestion hospitalière

1. Gestion du service d'accueil et d'admission

Plusieurs insuffisances ont été relevées au niveau de la gestion de ce service, elles peuvent être relatées comme suit :

➢ Inexistence de la fonction d'Accueil, d'information et d'orientation

Contrairement aux critères de bonne gestion et à l'organisation hospitalière, la plupart des patients se présentent directement aux différents services hospitaliers qui les réorientent à nouveau au SAA. D'autres patients, passent par le service des urgences pour ne pas être enregistrés au service d'accueil. En conséquence, le schéma prévu pour le circuit du patient au sein de l'hôpital, qui consiste que le SAA prend en charge tout type de patients se trouve non respecté.

De plus, le service ne dispose ni des informations nécessaires sur les patients hospitalisés pour guider les visiteurs, ni d'un registre des plaintes ou d'un système d'alerte de l'assistante sociale en cas de besoin.

➢ Insuffisance des ressources humaines et conditions inappropriées de travail

En dépit du rôle primordial du SAA, il n'est pas doté d'un local convenable de sorte à regrouper l'ensemble de son personnel. L'espace qui lui est réservé est étroit et insuffisant par rapport à la taille de l'hôpital.

Ainsi, contrairement à toute performance d'organisation, le personnel déjà rarissime est mal déployé dans plusieurs bureaux de l'hôpital, certains n'ont même pas de bureau comme le cas des deux assistantes sociales affectées à ce service.

La permanence est aussi préoccupante, du fait qu'elle n'est pas assurée par tout le personnel du service, seules quatre personnes sont spécialement dédiées à cette tâche. En effet, durant la mission, il a été constaté que pendant toute une journée, ledit service était guichets fermés, par motif de congé administratif ou de maladie.

De plus, contrairement au principe du contrôle interne en termes de séparation de tâches incompatibles, le SAA au niveau des urgences est géré par une seule personne cumulant simultanément les tâches d'admission, de recouvrement et de facturation

➢ Régression notable en matière de recouvrement des hospitalisations

La situation des recouvrements par organisme débiteur au cours de la période du 01/01/2010 au 16/06/2015 se présente comme suit :

Situation des recouvrements par organisme débiteur du 01/01/2010 au 16/06/2015

Débiteurs	2010	2011	2012	2013	2014	1er STR 2015
Payants	264 513,00	283 395,00	297 298,00	479 130,00	1 056 770,00	469 033,00
CNOPS	176 794,00	104 375,00	121 732,00	174 780,00	217 130,00	112 470,00
MAFAR	45 350,00	56 850,00	43 260,00	70 698,00	59 550,00	19 450,00
Autres[2]	900.00	531 842,00	488 787,00	402 580,00	271 100,00	106 260,00
Instance	1 981 593,00	3 573 050,00	4 104 623,00	4 203 882,00	3 971 159,00	848 975,00
Exonérés	5 355 621,00	5 614 717,00	6 090 659,00	6 830 756,00	7 268 027,00	1 445 145,00
Indigents	6 899 158,00	6 604 816,00	5 448 509,00	3 620 460,00		
RAMED				1 947 302,00	4 675 808,00	963 305,00
Total (en DH)	**14 723 929,00**	**16 769 045,00**	**16 594 868,00**	**17 729 588,00**	**17 519 544,00**	**3 964 638,00**

Ainsi, l'hôpital pourrait potentiellement réaliser des recettes annuelles relatives aux hospitalisations avec un montant frôlant les 16,6 millions de DH par an. Toutefois, les exonérations accordées et le nombre de dossiers en instance affectent lourdement la réalisation de ces recettes.

Les dossiers payants ne représentent en moyenne qu'a peine 3 % des créances annuelles de l'hôpital. En outre, la part des créances liées aux dossiers en instances est importante en voisinant 21% en moyenne, elles dépassent ainsi les trois millions de dirhams par année. Cette situation est due, selon les responsables de l'hôpital, au manque de production des comptes rendus au niveau des dossiers des patients et au fait que certains malades quittent l'hôpital sans l'autorisation de l'administration.

Aussi, certains dossiers de la CNOPS et de la MAFAR, sous prétexte de rejet d'office de la part de ces dernières si le compte rendu n'est pas établi, ne leurs sont pas envoyés, sachant que l'envoi des dossiers doit être dans un délai de 60 jours de la date de l'intervention. Pour les dossiers envoyés aux organismes de prévoyance sociale précités, aucun suivi des recouvrements n'est assuré.

Le volume des exonérations est important, ainsi les paiements ne représentent que près de 3 % contre 65 % des exonérations hors RAMED. Une partie de ces exemptions sont accordées au personnel médical aussi bien qu'à leurs familles, ainsi qu'aux indigents sur présentation d'un certificat d'indigence ou après accord du chef du PAA. Or, le personnel médical bénéficie déjà d'une couverture médicale qui pourrait se substituer à cette exonération.

Aussi malgré la mise en œuvre du RAMED, les exonérations hors personnel médical ont persisté, voir augmenté au cours de la période 2013-2015.

[2] Concerne uniquement la CNSS pour les exercices 2011, 2012, 2013, 2014 et 2015

Ainsi, la Cour des comptes recommande de :

- ***Redéployer le personnel de manière à assurer la fonction d'accueil, d'orientation et d'information des patients, de recouvrement et de facturation surtout au niveau du service des urgences ;***
- ***Veiller au recouvrement et au suivi des créances de l'hôpital surtout en matière des hospitalisations et créer une cellule chargée du suivi des dossiers non recouvrés ;***
- ***Limiter les exonérations aux cas extrêmement justifiés ;***
- ***Assurer l'ensemble des fonctions du service d'accueil et d'admission.***

2. Gestion des soins au niveau des services cliniques

2.1. Le service de maternité

La capacité litière d'hospitalisation effective du service de maternité exploitable est de 43 lits. Il est composé d'une salle d'expectantes, d'une salle d'accouchement à six boxes avec six tables d'accouchement, d'une salle d'admission et une autre pour les urgences gynécologiques. La visite de ce service a permis de relever les observations suivantes :

- **Conditions inadaptées pour l'accouchement des parturientes et d'accueil des nouveaux nés :**

La capacité d'accueil du service maternité ne répond pas à la demande constatée. Ainsi, cette situation a amené les responsables dudit service à installer des lits supplémentaires dans les chambres et même dans les couloirs du bloc de maternité, il n'est pas rare que deux parturientes partagent le même lit et parfois certaines d'elles sont contraintes de dormir sur le sol.

Il été à noter que la salle des expectantes était encombrée et sans séparations, que l'état des salles d'accouchement et des suites de couches est dégradé, et que les séparations entre les tables d'accouchement, entre l'unité d'accouchement et d'hospitalisation sont inexistantes.

Par ailleurs, les normes hospitalières en matière d'équipement des salles d'accouchement et des suites des couches susmentionnées ne sont pas respectées : réalité traduite par l'absence de ventilation et d'eau chaude dans le bloc d'accouchement, par un besoin de canalisation d'oxygène, et l'existence d'une seule table de réanimation néonatale (mise en service depuis la date du 28/02/2002) pour toute la maternité.

- **Nombre élevé des parturientes référées des autres maternités**

Le service de maternité reçoit un nombre important de cas référés des autres hôpitaux de la région, quoiqu'il ne s'agisse pas toujours de cas compliqués. Cela affecte la capacité d'accueil de la maternité et la qualité de séjour des parturientes :

Nombre des parturientes référées au titre de l'exercice 2015

	Hôpital Med VI	Larache	Ksar El Kebir	Assilah	Autres	Total
Total des cas référés	832	541	267	294	159	2093
Nombre de césariennes parmi les cas référés	124	130	56	52	18	380
Pourcentage des césariennes	15%	24%	21%	18%	11%	18%

Ainsi, la cour recommande ce qui suit :

- ***Amélioration des conditions d'accouchement et de séjour au sein de ce service tout en augmentant sa capacité litière et le doter d'une nurserie ;***
- ***Mise à niveau de la salle réservée à la maternité au niveau du bloc opératoire ;***
- ***Coordination avec les hôpitaux référant pour maitriser le nombre des cas référés.***

2.2. Le service de pédiatrie

Concernant ce service, les observations suivantes ont été relevées :

➢ Non systématisation des consultations en néonatologie

Quoique les fiches d'actions du projet médical relatives au PEH aient préconisé de systématiser une consultation pédiatrique à la maternité à partir de 2008, il a été observé que seul les cas pathologiques, jugés flagrants par les sages-femmes (des souffrances fœtales, détresses respiratoires, infections ou ictères), sont examinés par les pédiatres. Le tableau suivant retrace le nombre des nouveaux nés examinés par un pédiatre par rapport aux naissances vivantes.

Nouveaux nés examinés par un pédiatre par rapport aux naissances vivantes

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre des naissances vivantes	6.308	7.600	8.783	9.033	9.898	10.894	11.322	11.372
Nombre de nouveaux nés examiné par un pédiatre	388	412	488	N.R[3]	N.R	632	667	640

Source : les statistiques de l'hôpital

➢ Conditions inadaptées à la prise en charge des prématurés

L'état des couveuses n'est pas conforme aux normes. En effet, outre la vétusté et la dégradation de certaines d'entre elles, elles ne sont ni nettoyées périodiquement ni entretenues avec les produits de stérilisation appropriés. Leur nettoyage est confié à une femme de ménage et ne se fait qu'avec de l'eau de javel.

2.3. Le service de chirurgie infantile

La gestion de ce service est marquée par les insuffisances suivantes.

➢ Régression du nombre des interventions chirurgicales

Il a été constaté que le nombre des interventions chirurgicales opérées a chuté de près de 50% entre 2009 et 2014(de 949 à 521 interventions par an), ce qui se traduit par une liste d'attente et des délais de rendez-vous trop longs.

➢ Prédominance des interventions urgentes

La Cour a noté la prédominance des interventions urgentes sur les interventions programmées, ainsi les premières représentent en moyenne 79% des interventions réalisées ces quatre dernières années, ceci a eu comme conséquence le non-respect des rendez-vous et les reports constatés des interventions programmées. Cette observation est valable pour tous les actes de chirurgie dans toutes les disciplines médicales traitées au niveau de l'hôpital.

A cet effet, la Cour des comptes recommande de systématiser la consultation néonatale en pédiatrie et de veiller à l'entretien des couveuses disponibles tout en respectant les conditions d'hygiène nécessaire.

[3] N.R : non reconnu

2.4. Le service des urgences

Le contrôle à ce niveau a révélé les insuffisances suivantes.

- **Difficulté d'accès au service des urgences (SU)**

Devant un flux surdimensionné des victimes et malades, le SU est difficilement accessible et peu visible étant situé dans la partie arrière de l'hôpital, il n'est pourtant doté que d'une seule voie qui sert aussi bien d'entrée que de sortie des ambulances et des véhicules, qui est souvent congestionnée.

- **Non perception des droits de passage au SU pendant la période de garde**

Vu l'absence de permanence au niveau du SAA rattaché aux urgences, il n'est procédé dans la période de garde ni à la facturation, ni au recouvrement des recettes. Cette situation engendre la gratuité de toutes les prestations effectuées dans cette période. En plus, il n'y a aucun mécanisme de contrôle de paiement des droits ni par les médecins, ni par le service de l'imagerie médicale, ni encore par le service du laboratoire.

- **Absence de triage des malades et de traçabilité de la consommation des médicaments et dispositifs médicaux**

Ainsi, il existe une seule entrée pour tous les types de cas, de plus, l'agencement des différentes salles ne facilite pas la circulation des malades. D'un autre côté, le SU qui consomme près de 28 % des dispositifs médicaux et à 15% des médicaments de l'hôpital, n'établit aucun suivi de la consommation de ceux-ci, par la tenue d'un carnet à souche pour retracer les médicaments administrés à la salle d'injection et de plâtre ou ailleurs. Ainsi, les médicaments et les dispositifs médicaux sont mis à la disposition des médecins et infirmiers sans aucun contrôle.

Ainsi la Cour recommande de :

- ***Aménager l'accès au service de manière à assurer sa fluidité ;***
- ***Renfoncer l'effectif du SU en profils formés dans les prestations d'urgence, d'accueil et d'orientation, ainsi que celle de recouvrement ;***
- ***Mettre en place un système de tri au niveau de l'accueil du SU ;***
- ***Assurer la traçabilité de la consommation des médicaments et des dispositifs médicaux.***

2.5. Le service de réanimation

Le service de réanimation est scindé en deux services, la réanimation chirurgicale au sein de l'hôpital Mohamed V et la réanimation médicale au sein de l'hôpital Duc de Tovar. Cependant, cette séparation physique n'a pas réalisé les résultats escomptés, du fait que le service de réanimation médicale avec une capacité litière de 15 lits, n'est pas fonctionnel depuis sa création à cause du manque de réanimateurs et de ressources humaines. D'autre part le service de réanimation chirurgicale, dont la capacité litière est réduite (8lits seulement) souffre du problème d'encombrement vu que tous les patients ayant besoin de réanimation médicale, sont orientés vers la réanimation chirurgicale. Ceci a eu pour corollaire un rallongement des délais de prise en charge.

Il convient de signaler également le manque généralisé d'espace et de locaux : comme un poste de garde pour les médecins, une salle de soins pour le nettoyage du matériel, un local pour le matériel souillé et propre, des toilettes pour les malades, une salle pour les visiteurs ou même un circuit vitré pour la visite des malades.

Ainsi, la Cour recommande de regrouper le service de réanimation médicale et de réanimation chirurgicale en un seul local tout en augmentant la capacité litière du service et de le doter des moyens nécessaires à son bon fonctionnement.

2.6. Le service de traumatologie

Le service de traumatologie a une capacité litière de 32 lits, son activité est caractérisée par des fluctuations selon les saisons, avec un pic en été. Les observations suivantes ont été relevées au niveau de ce service :

➢ Délais d'attente préopératoire en service assez longs

Pour les cas de fractures, la mission a estimé que le délais moyen de séjours préopératoire était en 2013 de 22,54 jours, en 2014 elle n'est que de 10,53 jours et en 2015 elle est de 12 jours, sans compter le délais post opératoire qui varie selon les cas de fractures, et qui peut aller jusqu'à des mois.

Ce délai est considéré assez long pour la prise en charge des patients pour interventions d'extrême urgence. Cas notamment de certains cas de fractures des membres inférieurs, dont les délais avoisinent des mois comme le montre le tableau ci-après.

Cas de délais d'attente dépassant un mois d'attente

Nature de la fracture	Date d'entrée	Date de prise en charge	Durée
Fracture du fémur	05/08/2013	5/12/2013	4 mois
	17/01/2015	23/02/2015	1mois et 6jours
Fracture de la jambe	6/11/2013	6/12/2013	1mois
Fracture du col du fémur	14/12/2013	16/01/2014	1mois et 2jours

Il est vrai que les paramètres de ce délai dépendent d'une part de la disponibilité du matériel d'ostéosynthèse qui est à la charge du patient, et d'autre part du planning des interventions, mais les conséquences du retard dans les deux cas sont néfastes pour le patient.

➢ Conditions d'hébergement insatisfaisantes

À travers la visite des lieux de ce service, il a été relevé que l'état de la literie est dégradé, ceux ci n'ont pas été changés depuis plus de dix ans. Les sommiers et les matelas ne sont pas adaptés aux patients du service qui souffrent généralement de fractures ou de traumatismes qui réduisent leur mobilité, les draps sont insuffisants et le nettoyage n'est pas assuré toute la journée.

Ainsi la cour recommande d'améliorer les conditions d'accueil et de séjour dans le service de traumatologie et de réduire le délai de prise en charge des malades en assurant la fourniture du matériel d'ostéosynthèse.

2.7. Le bloc opératoire

Le contrôle de services chirurgie et du bloc opératoire en particulier a permis de relever les observations suivantes.

➢ Aménagement inadéquat du bloc opératoire

L'aménagement spatial du local bloc est caractérisé par un manque généralisé de locaux qui lui sont essentiels. Ainsi, il a été constaté, l'absence de poste de garde et d'attente des brancards, de dépôt pour le matériel stérile, de vestiaires et de salles de repos pour le personnel.

D'un autre côté, il a été constaté que le système de ventilation est non conforme aux normes en vigueur : La sécurité du personnel est mise en jeu à cause de l'existence de l'halothane qui n'est pas évacué, les odeurs des égouts qui se fait sentir suite aux problèmes d'assainissement. De plus, il y a un problème d'isolation thermique et acoustique et d'éclairage inapproprié surtout au niveau des salles 1, 2, 4, 7 et la salle réservée à la maternité.

➢ Absence de salle de réveil

Il a été constaté que la salle de réveil originale a été transformée en service de réanimation. Par conséquent, après la fin de l'acte chirurgical, le patient est soit laissé dans la salle de chirurgie jusqu'à son réveil, soit placé dans les couloirs pour libérer la salle.

➢ Problème de fluctuation électrique causée par l'absence d'onduleur

Il a été relevé qu'il y a un problème de fluctuation électrique causé par l'absence des onduleurs pour certains appareils, ce qui affecte négativement le déroulement des interventions chirurgicales.

➢ Arrêt d'activités du bloc pour de longues périodes

Durant la période 2008-2014, le bloc a été presque inactif pendant les mois de juillet et Août et parfois même pendant le mois de septembre, et ce, sous prétexte que cette période coïncide avec les vacances scolaires et les congés du personnel. Ainsi, aucune intervention n'est programmée dans cette période, seules les urgences y sont traitées.

Aussi, il s'est avéré que hors la période susmentionnée, il existait des périodes d'arrêt d'activité assez longues qui ont atteint six mois dans certaines spécialités.

Ainsi, la cour recommande de :

- ***Diffuser et afficher des normes d'accès, d'utilisation et de circulation relative au bloc opératoire ;***
- ***Veiller au respect du programme opératoire en évitant les causes du retard ;***
- ***Doter le service des moyens nécessaires à son bon fonctionnement ;***
- ***Aménager les salles du complexe opératoire de manière à être conformes aux normes hospitalières requises.***

2.8. Le service d'hémodialyse

Le service d'hémodialyse dispose uniquement de six fauteuils qui permettent de prendre en charge 38 malades. La quasi majorité des cas traités sont des indigents, leur prise en charge se fait conjointement entre les associations et l'hôpital. L'activité du service en termes de nombre de séances faites est retracée dans le tableau suivant :

Nombre de séances de dialyse des malades aigus et chroniques

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Malades chroniques	3.281	3.636	3.772	3.923	3.692	4.036	4.072	4.386
Malade aigus traités	57	98	134	83	156	193	151	284

➢ Pannes constantes et récurrentes des générateurs de dialyse

Il a été relevé que les générateurs de dialyse tombent constamment en panne, de plus l'intervention de l'association pour y remédier connait certain retard. Par conséquent, le service parvient difficilement à dialyser ses patients chroniques et les urgences.

➢ Problèmes de traitement de l'eau

Il a été constaté que la salle de traitement de l'eau est fréquemment défaillante, parfois même au cours des séances de dialyse, avec tout le risque que peut encourir le patient à cause de cette situation. D'autant plus que cette structure est même loin des normes requises pour une salle de traitement d'eau : pannes fréquentes, inondations, pompes vétustes, absence d'entretiens techniques, physico-chimiques et microbiologiques à cause de l'inexistence d'un technicien de dialyse.

➢ Problème d'hygiène au niveau des salles de dialyse

Il a été relevé à travers la visite de ce service que l'emplacement de ce dernier au niveau sous-sol, est inadapté à la situation des patients caractérisés par une faible capacité physique, et qui nécessitent, au contraire, un traitement dans des conditions d'hygiène, d'asepsie et de confort adéquates. Cette précarité est exacerbée par de gros problèmes d'étanchéité au niveau du plafond d'une salle de dialyse causés par l'infiltration des eaux usées des étages supérieurs.

A cet effet, la Cour des comptes recommande ce qui suit :

- ***Améliorer les conditions d'accueil et de séjour dans le service d'hémodialyse tout en essayant d'augmenter la capacité d'accueil ;***
- ***Améliorer la prise en charge des patients tout en dotant le service du matériel, des médicaments et dispositifs médicaux nécessaires à son bon fonctionnement.***

3. Gestion des actes paramédicaux et consommables

3.1. Le laboratoire d'analyses médicales

Le fonctionnement de ce service est marqué par les contraintes suivantes :

➢ Arrêts répétitifs de l'activité de l'anatomie pathologie

L'activité de l'anatomie pathologie a cessé entre 2010 et 2013 suite à la mutation du technicien responsable à un autre service, et a repris avec une cadence moins que celle de 2009, sachant que la demande a augmenté entre-temps.

A partir du mois de mai 2013, un autre technicien a été affecté au service pour reprendre l'activité de l'ANAPAT. Cependant, celle-ci n'a été reprise que le 15/04/2014. Le médecin responsable a affirmé que le manque des réactifs et du matériel étaient les causes de cet arrêt d'activité.

Un autre arrêt d'activité a été enregistré entre 19/08/2014 au 26/06/2015 et avait pour cause, selon le même médecin, le manque de paraffine et la mauvaise qualité du microscope.

➢ Conditions de travail non convenables

Il a été relevé que les moyens mis à la disposition des médecins biologistes ne permettent pas un rendement efficace du service en question : quatre médecins se partagent un bureau étroit, microscopes vétustes ou non fonctionnels.

Le médecin responsable et la technicienne chargée de l'activité ANAPAT ont signalé les risques émanant de l'absence d'une hotte aspirante dans le service qui génère des gaz toxiques, tels que le formol et l'éthanol qui sont dangereux pour la santé du personnel.

Le laboratoire manque de locaux de stockage des réactifs et des fongibles médicaux, d'endroits réservés à l'archivage des dossiers et des analyses tests pour vérifier la fiabilité des résultats.

Ainsi, la cour recommande de

- ***Améliorer la performance du service laboratoire en assurant les différents tests nécessaires ;***
- ***Remédier aux dysfonctionnements caractérisant le local réservé au laboratoire et en améliorer les conditions du travail.***

3.2. Service de l'imagerie médicale

La gestion de ce service connait les obstacles suivants :

➢ Aménagement inadapté du local

Le service de l'imagerie est précaire et mal agencé dans l'ensemble, ainsi il a été constaté que les salles sont dispersées sans aucune séparation entre les aires réservées à la patientèle et celles dédiées au personnel. Les locaux sont insuffisants pour le personnel (cinq médecins ne disposent

que de deux bureaux quant à l'infirmier en chef n'en dispose pas), et il n'y a pas de salle de préparation pour les patients, de salle d'interprétation et de vestiaires ;

Aussi, la salle de radiologie standard ne répond pas aux normes de radioprotection : fuites au niveau des points d'accès, absence de moyens de mesure ou de contrôle de la radioactivité pour pouvoir se prémunir des risques sous-jacents. La seule chambre noire est étroite, non aérée et ne dispose pas de lumière inactinique, cette dernière est censée être exclue, avec l'installation d'un nouveau système de développement numérique au minimum quatre tiroirs.

Quant à la salle d'échographie, elle est placée à proximité de la salle d'accès au service, ce qui crée un encombrement et des problèmes entre médecins et malades ou leurs accompagnants. Elle est trop étroite pour contenir le brancard d'écho et le charriot de transfert et n'est pas accessible aux malades alités. La salle de mammographie elle aussi est si étroite qu'elle puisse assurer le fonctionnement normal de la mammographie et de l'échographie et ne respecte aucunement, les normes de radioprotection.

➢ Encombrement du local par du matériel non exploité

Il a été relevé que les locaux du sont occupés par du matériel non exploitable et qui gêne les utilisateurs du service.

Identification	Date d'affectation au service	Causes de non exploitation
Mammographe Marque Metaltronica	30/09/2005	Il n'a jamais fonctionné depuis son installation à cause de la une mauvaise qualité de contraste de l'image ne permettant pas une lecture adéquate de l'image radiologique ainsi obtenue.
Mammographe Marque Metaltronica	10/05/2013	Non réceptionné faute de numériseur non adapté au développement des films du mammographe.
Table standard[4]	Février 2012	Non réceptionnée à cause de la non-conformité aux descriptifs du CPS ; suite aux recommandations du service biomédicale, l'équipe de la DEM et du centre de radio protection.
Machine de développer	25/03/1998	Vétuste

Ainsi, la cour recommande ce qui suit :

- ***Aménager le service et d'y installer des signalétiques tout en respectant les normes en vigueur ;***
- ***Résoudre les problèmes liés aux équipements de mammographie et libérer le local occupé par du matériel non utilisé notamment la table standard fournie dans le cadre de l'INDH.***

3.3. La pharmacie

Dans le cadre du contrôle de la pharmacie de l'hôpital, les observations suivantes ont été relevées :

➢ Aménagement inadéquat du local

L'emplacement de la pharmacie de l'hôpital Mohamed V ne répond pas aux conditions arrêtées par le cadre normatif des pharmacies hospitalières du 26 janvier 2009 dans la mesure où elle ne permet pas des liaisons rapides avec les lieux d'utilisation des produits pharmaceutiques. Les locaux sont dans un état de propreté peu satisfaisante, on cite à titre d'exemple les canalisations

[4] Fournie dans le cadre de l'INDH

qui favorisent la création des odeurs nauséabondes, de plus il n'existe pas de toilette ou de sanitaires pour le personnel pour favoriser l'hygiène.

Les deux dépôts rattachés à la pharmacie présentent également plusieurs anomalies, tel que la non indication de la nature des médicaments, de leurs quantités disponibles ou même de la date de leur péremption, l'existence de canalisations sur des rayons qui présentent des fuites d'eau potable et d'eau usée, l'encombrement, l'éclairage insuffisant…etc.

Cet état inconvenable et mal arrangé des locaux a amené le service à déposer les produits pharmaceutiques dans divers endroits éparpillés au sein de l'hôpital, tel que la buanderie et la cuisine, aux centres de santé et ailleurs, les exposant ainsi aux risques de perte et de détérioration conjugués aux problèmes de leur suivi.

- **Gros dégâts matériels à causes des infiltrations d'eau**

Sachant que l'hôpital a connu des travaux d'étanchéité dans le cadre du marché n°18/12, d'un montant de 889 608,00 DH, le local de la pharmacie était exclu, malgré la récurrence du problème d'infiltrations d'eau et bien que ce service gère des médicaments et des dispositifs médicaux qui dépassent largement la valeur des aménagements à faire.

Ainsi des quantités énormes de médicaments et de dispositifs médicaux furent détériorées suite aux précipitations de fin 2014 et début 2015 et dont la valeur se chiffre à des millions des dirhams selon l'état dressé par l'administration en date du 20/03/2015

- **Non réception de quantités importantes de médicaments et dispositifs médicaux**

Aucune commande n'est livrée en totalité au cours de l'exercice qui y est rattaché ou même l'exercice suivant. Le taux de satisfaction des commandes n'a jamais dépassé 83% dans le meilleur des cas. Il est à signaler qu'au cours de l'exercice 2015, 100% de la commande de 2014 et 80% de la commande 2013 n'étaient pas livrée. Le montant du reste à livrer a atteint en fin 2014 l'équivalent de 14.709.180 DH.

- **Péremptions importantes en médicaments**

Compte tenu de l'ampleur des problèmes soulevés au niveau de la pharmacie, la conséquence en est un taux de péremption important, difficilement quantifiable, à cause l'absence de techniques de gestion de stock des médicaments notamment celles relatives au conditionnement.

- **Ruptures répétitives de stocks**

Des ruptures répétitives de stock de médicaments et dispositifs médicaux sont constatées, parfois même pour des produits vitaux tels que les transfuseurs, les sérums ou des outils les plus élémentaires de travail tels que les gants stériles et la Polyvidone iodée (Bétadine). Pour les médicaments, on cite à titre d'exemple : Hydrocortisone injectable, Gardenal injectable, Oxytocin injectable, Éphédrine, Dopamine 50 et 200, Dobutamine, Thiopental, Flagyle, Triaxion.etc. Ces ruptures touchent parfois même des services sensibles tels que la réanimation chirurgicale ou le bloc opératoire.

- **Insuffisances au niveau de la programmation des approvisionnements en oxygène et du contrôle des livraisons**

Ainsi il a été constaté au niveau du marché n° 07/2014 conclu en date du 10/06/2014 ce qui suit :

- L'absence d'un calendrier de livraison arrêté en commun accord avec le maître d'ouvrage contrairement au paragraphe 1 de l'article 31 du CPS du marché relatif à la fourniture d'oxygène ;
- Le non-respect du seuil de sécurité de 40% lors de la programmation de livraison par le titulaire, ainsi il été relevé sur place en date du 06 juin 2015, qu'en dépit de la chute du stock de sécurité à moins de 20%, aucune demande de livraison n'a pourtant été formulée de la part des responsables de l'hôpital ;

- L'absence des bulletins d'analyse attestant la conformité du gaz médical livré aux normes exigées dans le CPS ;
- Le manque des renseignements exigibles par le CPS au niveau des bons de livraison, notamment : la référence du marché cadre/l'heure de livraison/ le numéro d'immatriculation du véhicule livreur/ le nom, prénom et CIN du conducteur du véhicule livreur ;
- L'absence, dans certains bons de livraison, du cachet de l'hôpital, du nom et de qualité de la personne attestant la réception.

Ces mêmes observations peuvent être généralisées aux marchés n° 30/2010, 07/2011 et 04/2013 qui ont le même CPS.

➢ Carence dans le suivi de l'état des installations

Il s'est avéré à travers le contrôle des installations que le positionnement de la citerne servant de réservoir d'oxygène est inapproprié, du fait qu'elle est située près du parking où sont garées les voitures du personnel, de l'inexistence d'un espace entre le mur et la citerne, de surveillance suffisante et de documents nécessaires justifiant le contrôle et le suivi des installations. Il a été également relevé l'absence de :

- Rapports de synthèse sur le fonctionnement des installations mises en place.
- Rapports d'intervention relatifs aux maintenances et entretiens des équipements en fonction.
- Inventaire contradictoire des emballages en présence du pharmacien.

A cet effet, la Cour des comptes recommande de :

- ***Mettre en place un système d'information fiable et intégré permettant la gestion aussi bien des approvisionnements que des stocks et des demandes ponctuelles urgentes ;***
- ***De doter le centre d'une pharmacie bien agencée répondant aux normes de la conservation des médicaments et de proximité ;***
- ***D'assurer une gestion rigoureuse des gaz médicaux.***

C. Hygiène, sécurité et restauration

1. Moyens d'asepsie et de stérilisation

A ce niveau, le contrôle a révélé ce qui suit :

➢ Défaillance des mécanismes d'asepsie et de stérilisation

Il a été constaté à ce niveau un manque de moyens notamment les distributeurs de savon liquide, de solution hydro alcoolique, d'essuie-mains à usage unique et de lavabos au niveau des postes de soins et chambres des malades, même les gants ne sont pas toujours disponibles.

Aussi les techniques aseptiques ne sont-elles pas bien respectées dans toutes les unités d'hospitalisation. La Polyvidone iodée (Bétadine) est le seul antiseptique utilisé pour les soins. L'eau oxygénée, l'Ether et l'alcool font également défaut. De plus, l'emplacement de la stérilisation au niveau de l'arrière du bloc opératoire n'est pas conforme aux normes. Aussi, le fait qu'elle ne soit pas rattachée à la pharmacie est contraire à la réglementation en vigueur.

Les moyens de stérilisations sont insuffisants, uniquement deux autoclaves qui assurent la stérilisation de tous le matériel les compresses et le linge (champs) utilisés au niveau de tous les services. En outre, ces autoclaves sont souvent hors service du fait de la surcharge de leur utilisation.

2. Gestion des déchets hospitaliers

Concernant la gestion des déchets hospitaliers, le contrôle a révélé ce qui suit.

➢ Non contrôle des quantités des déchets traités

L'article n°31 du cahier des prescriptions spéciales des marchés relatifs à la gestion des déchets hospitaliers, notamment celui du marché n° 04/2014 conclu en date du 05/06/2014, stipule que les informations issues du pesage des déchets doivent être reportées sur les registres qui seront contresignés pour chaque pesée par les personnes représentant les parties contractantes. Cependant, ces dispositions ne sont pas respectées. En effet, lors de la visite du centre de traitement des déchets hospitaliers, il a été remarqué que l'agent chargé, par la société titulaire du marché, de la réception des déchets procède lui-même à leur pesage sans la présence du responsable du service d'hygiène de l'hôpital, comme il est stipulé ci-dessus. Ainsi, le responsable de l'hygiène se contente de la validation ultérieure des quantités pesées mensuellement.

3. Lingerie et activité de buanderie

Le contrôle de l'activité de buanderie a permis de soulever les observations suivantes :

➢ Carences dans le suivi de l'activité de buanderie

Il a été constaté à ce niveau les carences suivantes :

- Absence des outils permettant la comptabilité et le pesage des linges sales, ce qui ne permet pas de vérifier les quantités traitées par rapport à celles prises en compte lors de l'ordonnancement des décomptes correspondants ;
- Absence de fiche technique indiquant les conditions techniques nécessaires au bon fonctionnement du service de la buanderie ;
- Absence du registre retraçant l'activité de la buanderie ;
- Absence des tests microbiologiques liés à l'activité du traitement des linges sales.
- Carence dans le traitement des linges sales ;
- Carence dans la maintenance des équipements de la buanderie ;
- Protection déficiente pour le personnel, contrairement aux clauses du CPS.

Ainsi, la cour recommande de :

- ***Se conformer aux procédures de stérilisation et en fournir le matériel nécessaire ;***
- ***Veiller au respect des conditions d'hygiène et de propreté conformément aux clauses de CPS des marchés de gestions des déchets hospitaliers et des autres activités externalisées.***

D. Les commandes publiques et les aspects DE régularité

Le statut de l'hôpital Mohammed V en tant que chef-lieu du centre hospitalier régional de Tanger, qui comprend en plus de l'hôpital Mohamed V cinq autres hôpitaux, confie à son directeur la fonction d'ordonnateur principal pour les autres hôpitaux de la région. Une telle configuration exige normalement une coordination, entre les différents hôpitaux qui font partie du Chr, dans la détermination des besoins. Au niveau de cet axe la cour a relevé les observations suivantes :

➢ Carence dans le processus d'identification des besoins

La fonction d'achat à ce niveau souffre des dysfonctionnements suivants :

- Absence d'une politique d'achat permettant de fixer les orientations de l'administration en matière d'approvisionnement ;
- Le rôle de chaque intervenant dans le processus d'achat n'est pas défini en raison d'absence d'un guide d'achat propre à l'hôpital ;
- La procédure d'approvisionnement est influencée par une logique budgétaire de consommation des crédits au lieu d'une logique d'efficacité dans la satisfaction des besoins réels ;

- La définition des besoins n'est pas complète. Pour combler cette insuffisance, des bons de commande pour la même nature des prestations sont passés en même temps que des marchés ;
- L'analyse des besoins à satisfaire ne prend pas en compte l'historique de consommation des matières à commander pour chaque service ;

➢ Insuffisances dans l'attribution et l'exécution de la commande publique

Il a été relevé ce qui suit :

- Attribution de l'exécution de certains marchés avant même la date fixée pour la séance d'ouverture des plis. Cas des marchés n° 01/2013 et 02/2013 ;
- Non confiscation de la caution provisoire suite au désistement d'un soumissionnaire ; cas de l'appel d'offre n°16/12 relatif au lot n°3 sur l'achat du matériel médicotechnique d'imagerie aux hôpitaux du CHP de Tanger ;
- Non conservation des procès-verbaux de déclaration d'infructuosité des appels d'offres, cas de l'A.O. n°11/2010 relatif au Lot n°1 : achat du matériel pour le bloc opératoire, l'A.O. 11/2010 relatif au lot n°2 achat du matériel d'ambulance et l'A.O. 6/2014 relatif à l'achat des fongibles afférents au laboratoire ;
- Non-respect du délai de garantie et des clauses de maintenance préventive des équipements en garantie, cas soulevés concernent les marchés n°17/2008, n°15/2009, n°16/2009 et 12/2013
- Constatation du service fait avant la livraison des fongibles, cas des marchés n°11/2012 relatif à la fourniture des films scannés à l'hôpital Mohammed V et n° 15/2012 relatif à la fourniture des fongibles afférents à la radiologie ;
- Non déduction des pénalités de retard, cas du marché n°16/2009 relatif à la fourniture du matériel médicotechnique d'Ophtalmologie à l'hôpital Al Kortobi, où il n'a pas été procédé à la déduction des pénalités de retard d'une valeur de 130.152 DH (calculée selon l'article 05 du CPS : plafond de 10% du montant du marché).

➢ Irrégularités relatives à la fourniture du matériel médicotechnique et médico-hospitalier

Il s'agit du non-respect des clauses du CPS en matière de réception des équipements, objet des marchés suivants :

a. Marché n°17/2008 conclu en date du 05/09/2008 pour un montant de 2 097 275 ,10 DH relatif à l'acquisition de matériel médical

Dans le cadre de ce marché, il a été constaté ce qui suit :

- L'établissement du décompte définitif du marché avant l'achèvement complet de l'exécution des prestations y afférentes et absence de sa réception provisoire ;
- La déclaration de la réception définitive, malgré l'existence de plusieurs anomalies fonctionnelles au niveau du bloc stérilisateur (autoclave) d'un montant de 740.000 DH HT ;

b. Marché n°15/2009 (A/O : 18/2009)

Ce marché a connu la déclaration simultanée de la réception provisoire et de la réception définitive du marché le 14/12/2009 alors que la livraison du prix n°18 correspondant à cinq fauteuils de dialyse et des chariots n'ont été livrés que le 28/05/2010.

c. Marché n° 9/2013 conclu en date du 23/10/2013 pour un montant de 2 215 200 ,00 DH relatif à l'acquisition de matériel médical

Concernant ce marché on a ssisté à :

- La constatation du service fait avant livraison effective comme indiquée dans le tableau suivant :

Lieu de livraison	Désignation	Date de livraison	N° du Bon de livraison
Hôpital Mohamed V	Table d'opération pour chirurgie traumato-orthopédique et neurochirurgie	17/09/2014	517/01
	Scialytique de plafond avec satellite double	22/03/2014	280
	Appareil d'anesthésie	16/07/2014	281
	Table chirurgicale pour chirurgie générale	25/09/2014	518/01
	Autoclave automatique	N.C	283
Hôpital Al Kortobi	Deux autoclaves mobiles+ éclairage opératoire mobile	21/07/2014	PV de réception

Source : les dossiers de marchés

- La réception provisoire déclarée (le 24/01/2014) avant l'achèvement de l'exécution du marché.

d. Marché n°12/2013 conclu en date du 25/10/2013 pour un montant de 255600 ,10 DH relatif à l'acquisition de matériel médical

Pour ce marché, il a été relevé ce qui suit :

- La déclaration de la réception provisoire du marché le 13/01/2014 avant la livraison de l'ensemble du matériel commandé.
- L'établissement du décompte définitif du marché avant l'achèvement complet de l'exécution des prestations du marché et présence de matériel non fonctionnel (Spetrophomètre), depuis sa livraison.
- L'acquisition du matériel médicotechnique par voie du bon de commande sans précision des spécifications techniques, cas du bon de commande n°18/15 d'un montant de 198.228,00 DH.

➢ Absence de la traçabilité pour certaines fournitures acquises

La vérification de la matérialité de certains bons de commande notamment ceux relatif à l'achat de fournitures et articles de maintenance a fait constater l'absence d'une comptabilité des matières permettant une gestion sincère et fidèle du stock. Ce constat se concrétise, particulièrement, lors du contrôle des bons de commandes cités ci-après :

Cas des bons de commande dont l'affectation n'est pas connue

N° du bon de commande	Objet	Montant	Hôpital demandeur
7/15	Achat des fournitures électriques	75.805,00	Hôpital Mohamed V
8/15	Achat d'articles de plomberie, sanitaire	72.880,00	Hôpital Mohamed V
28/15	Achat de fournitures électriques	27.150,00	Hôpital Duc du Tovar
39/15	Achat des fournitures électriques	24.980,00	Hôpital El Kortobi
40/15	Achat d'articles de plomberie sanitaire	25.000,00	Hôpital El Kortobi
41/15	Achat de matériaux de construction	25.040,00	Hôpital El Kortobi
47/15	Achat d'articles de plomberie sanitaires	32.000,00	Hôpital Duc du Tovar
54/15	Achat de matériaux de construction	15.980,00	Hôpital Duc du Tovar
66/15	Achat de matériaux de construction	88.600,00	Hôpital Duc du Tovar

II. Réponse du Ministre de la santé

(Texte intégral)

A. Gouvernance et comités de gestion

Au sujet des réunions du directeur du CHR

Concernant la faiblesse du nombre de réunions tenues par le Directeur du CHR avec les différentes catégories de cadres conformément au Règlement Intérieur des Hôpitaux (RIH), la Direction du CHR a repris les réunions avec les cadres médicaux et paramédicaux du CHR depuis Décembre 2015 à un rythme régulier.

Le comité de gestion du CHR a été relancé en Janvier 2018, les autres comités en l'occurrence, le comité d'établissement, le comité de suivi et d'évaluation, le CLIN, le CMDP et le CII se sont tous repris la tenue des réunions périodiques conformément au RIH.

Au sujet du poste de chef du PAM

Le chef de ce service a été nommé par note régionale n°259 du 07/06/2017.

Dans le même cadre, la Direction de l'hôpital a lancé un appel à candidature en décembre 2017 pour pourvoir les postes de chefs de département hospitaliers. Suite à quoi, une liste des candidats proposés a été dressée par le comité d'établissement conformément au RIH et envoyée à la délégation de santé pour validation et renvoi à la Direction Régionale (correspondance n°51 du 05 Janvier 2018).

B. Gestion hospitalière

1. Gestion du SAA

Concernant les services d'accueil, d'orientation et d'information des usagers

Il est à noter que l'hôpital assure actuellement cette prestation dans le cadre de l'externalisation par le biais du marché n°14/2017, marqué par une formation spécifique prodigué par l'hôpital au profit des hôtesses d'accueil ;

Au sujet des conditions de travail au SAA et ses infrastructures

La Direction du CHR a procédé à la programmation de la réhabilitation du SAA dans le cadre de son plan d'action de l'exercice 2018, dont la réalisation est prévue à la fin du même exercice accompagné de mesures visant le développement des missions et tâches confiées au SAA.

2. Gestion des soins cliniques

2.1. Maternité

Suites aux recommandations émises par la Cour des Comptes, la Direction du CHR a élaboré un projet de regroupement des activités des deux maternités hospitalières de l'hôpital Mohamed VI en un seul pôle mère-enfant. Le projet en question a reçu l'approbation de M. le ministre lors de sa visite à l'hôpital Mohamed V de Tanger.

2.2. Service de pédiatrie et de chirurgie infantile

En concordance avec les recommandations de la Cour des Comptes, il a été décidé de transférer l'unité des couveuses et des bébés prématurés à l'hôpital Mohamed VI et la création d'un service Régional des nouveaux nés conformément aux normes requises. Aussi l'application du système de garde aux médecins pédiatres et l'examen systématique de tous les nouveaux nés.

2.3. Service des urgences

Dans le cadre de la mise en service du nouveau SAMU prévue dans les semaines à venir, il est à noter que :

- Le service disposera de deux (02) accès :
    - Un pour les ambulances (circuit rouge) ;
    - Un pour les patients (circuit vert) ;
- Ceci permettra une meilleure fluidité des flux des patients et des usagers ;

Dans le cadre des recrutements par contrat (actuellement en discussion entre le Ministère de la Santé et le Ministère de l'Intérieur) et en partenariat avec les collectivités territoriales, il est prévu d'augmenter les effectifs des cadres soignants (médecins et infirmiers) pour améliorer la qualité des soins et des services rendus par le SAMU (dont le triage et l'orientation) ;

Dans le même cadre, la fonction d'accueil, d'orientation et d'information sera assurée 24h /24 dans le cadre de l'externalisation des prestations ;

Il est prévu en coordination avec les cadres du département Urgences –Réa –SMUR de mettre à jour le guide (le référentiel) des règles de gestion et du fonctionnement du SAA qui comprend des chapitres dédiés à la gestion de ressources dont les médicaments et les dispositifs médicaux.

2.4. La réanimation

Dans le cadre de la mise en œuvre du PEH qui relate dans ses grandes lignes, la création d'un service de réanimation multifonctionnel (polyvalent) d'une capacité de 12 lits, il a été programmé dans le plan d'action 2018-2019, la réhabilitation de la capacité litière du service pour répondre aux normes internationales. Aussi, et dans le cadre du programme de mise à niveau des hôpitaux, il est prévu d'équiper ce service selon les normes requises. Cette opération débutera aussitôt que le service de maternité sera transféré à l'hôpital Mohamed VI.

2.5. Service de traumatologie orthopédie

Suite aux recommandations de la Cour des Comptes, l'hôpital a procédé à la programmation de la réhabilitation et de l'humanisation des conditions de prise en charge et d'hébergement dans le cadre de son plan d'action de cette année.

Le matériel d'ostéosynthèse est actuellement supporté par le budget de l'hôpital en coopération avec les bienfaiteurs.

2.6. Bloc opératoire

Le réaménagement du bloc opératoire est programmé dans le cadre du projet « Maroc Santé III », son équipement biomédical fait partie du programme de mise à niveau des hôpitaux.

Le guide des procédures de gestion et de fonctionnement du bloc opératoire est actuellement en cours de mise à jour en vue de la généralisation et de la vulgarisation de son contenu.

2.7. Hémodialyse

Le projet de transfert des activités de ce service vers l'hôpital Duc de Tovar a pour objectif d'améliorer les conditions d'accueil et de prise en charge des malades hémodialysés avec la mise en place d'un service bien équipé pour accueillir cette activité, le service de réanimation médicale de l'hôpital Duc de Tovar a été réhabilité.

C. Gestion des prestations infirmières

1. Laboratoire

Dans le cadre du programme national de mise à niveau des hôpitaux, le laboratoire du CHR a bénéficié d'un lot conséquent d'équipements de laboratoire assurant une large gamme d'analyses. Un complément d'équipements, réactifs et consommables, nécessaires au fonctionnement de laboratoire, sera assuré par l'hôpital.

2. Imagerie Médicale

Une nouvelle réorganisation des prestations d'imagerie médicale du CHR prévoit le transfert des prestations prodiguées à titre externe hors de l'hôpital Mohamed V :

- Une radiologie conventionnelle : **2** tables de radiologie pour l'hôpital Mohamed VI ;

  1 à ALKORTOBI ; et

  2 à ASSILAH.

- Le TDM a été installé à l'hôpital Mohamed VI ;
- L'échographie –Echodopler : 2 appareils disponibles à l'hôpital Mohamed VI ;
- Le transfert de la mammographie à l'hôpital Mohamed VI dans le cadre de la mise en fonction de l'hôpital Mère-enfant ;

L'hôpital Mohamed V garde les prestations d'imagerie médicale prodiguée pour les cas hospitalisés et les cas urgents en plus de l'IRM qui sera installé incessamment.

3. La pharmacie

A la réception du nouveau service des urgences, le premier étage sera utilisé comme pharmacie du CHR (cet étage est d'une superficie estimée à 1000 m², dont 550 m² sera consacré au dépôt régional). En plus, il sera équipé d'étagères et de moyens de manutention et de stockage.

Le Ministère de la Santé travaille actuellement sur l'actualisation et l'amélioration de l'outil informatique dédié à la gestion des médicaments et accessoires médicaux, depuis l'expression des besoins jusqu'à l'acquisition par la pharmacie centrale et la répartition aux différents hôpitaux et services hospitaliers et enfin du compte, jusqu'au malade.

Le renforcement des ressources humaines est l'une des préoccupations de l'hôpital, l'illustration en est, la nomination d'un deuxième pharmacien, de préparateurs en pharmacie et d'un administrateur.

4. Le nettoyage, la sécurité et l'alimentation

L'administration de l'hôpital accorde une attention particulière à la sécurité en respectant les procédures de désinfection et de stérilisation, par conséquent, la totalité du matériel et moyens utilisés lors des interventions chirurgicales sont stérilisé selon les techniques et procédures requises. Aussi, la gestion des déchets hospitaliers est soumise au contrôle et au suivi de l'administration en coordination avec la société titulaire du marché conclu à cette fin.

D. Les commandes publiques

Il est à noter qu'actuellement, tous les services des établissements hospitaliers sont mobilisés sous la coordination de tous les responsables de ces établissements pour déterminer leurs besoins. Aussi, malgré les contraintes et les cas d'urgences, l'administration veille à l'application stricte des procédures comptables en ce qui concerne la gestion des marchés et des bons de commandes.

Le centre hospitalier préfectoral de Skhirat Témara

Le Centre Hospitalier Préfectoral Sidi Lahcen (CHP) a été crée comme service de l'Etat géré de manière autonome en 1995. Le CHP rend des services sanitaires à une population de plus de 574.543 habitants avec une capacité litière d'accueil de 59 lits, soit un lit pour 9738 habitants.

Les ressources humaines du CHP sont au nombre de 209 fonctionnaires dont 15 médecins généralistes, 39 médecins spécialistes et 70 infirmiers. Les ressources financières du CHP sont composées de recettes propres et de subventions d'investissement et de fonctionnement. Le budget du CHP a connu des fluctuations durant les six dernières années. Ainsi, le plafond des charges a connu une nette augmentation passant de 5 064 000,00DH en 2010 à 8 210 000,00DH en 2015 alors que les recettes propres ont connu durant la même période une baisse notable en passant de 3 460 925,16DH en 2010 à 2 643 133,50DH en 2015.

I. Observations et recommandations de la Cour des Comptes

La mission de contrôle de la gestion du CHP Sidi Lahcen, réalisée en partenariat avec la Cour Régionale des Comptes de Rabat-Salé-Kénitra, a permis de relever un certain nombre d'observations et d'émettre des recommandations relatives aux axes suivants.

A. Répartition spatiale et aménagement du CHP

En ce qui concerne la répartition spatiale et l'aménagement du CHP, la mission de contrôle a relevé les insuffisances suivantes :

➢ Emplacement du CHP à accès dangereux pour les usagers

Le CHP Sidi Lahcen est situé sur la route nationale n°1 qui connait un trafic important et une forte fréquence d'accidents de la voie publique. L'entrée de l'hôpital est accessible via même la route nationale sans l'existence d'un aménagement routier qui rendrai l'accessibilité au CHP facile et sans danger.

➢ Bâtiment actuel ne répondant pas aux normes d'un CHP et non branché au réseau d'assainissement liquide

L'architecture du CHP et la superficie de l'établissement ne permettent pas la mise en place d'une structure hospitalière répondant aux normes reconnues en la matière. L'étroitesse des locaux rend la tâche difficile au personnel hospitalier et ne permet pas une fluidité du mouvement au sein de l'hôpital.

De plus, de CHP n'est pas branché au réseau d'assainissement liquide de la ville. L'hôpital utilise actuellement une fausse sceptique qui connait parfois des débordements comme cela été le cas en 2014.

➢ Structure éclatée et dispersée dans plusieurs unités

Les contraintes de l'exiguïté des locaux abritant le CHP ont poussé la direction, pour assurer des consultations spécialisées, à recourir à des antennes dans différents quartiers de la ville avec des bâtiments partagés avec d'autres structures dont des centres de soins de santé de base ou des associations. L'éclatement de la structure hospitalière génère beaucoup de problème sur le plan administratif, de maitrise des rendez-vous et de la production des soins. A titre d'exemple, les patients devant bénéficier de séance de rééducation doivent se déplacer jusqu'à l'hôpital pour payer la séance de thérapie et ensuite retourner au centre à Al Massira pour être pris en charge. Ceci constitue une lourde charge pour ces patients qui dont la majorité des cas sont des personnes âgées souffrant de maladies réduisant leur mobilité.

- **Inadaptation des locaux dédiés aux consultations externes et dégradation de l'étanchéité au niveau de tout le bâtiment du CHP**

La dégradation de l'étanchéité du bâtiment abritant le CHP a engendré des infiltrations d'eau en période pluviale détériorant les dalles et les murs de l'hôpital et rendant ainsi insalubres les conditions d'hospitalisation des patients et les conditions de travail du personnel. Malgré les interventions de colmatage intermittentes de l'administration pour remédier à ce problème, ses actions restent insuffisantes en l'absence d'un projet de réfection de toute l'étanchéité du CHP.

En ce qui concerne les consultations externes au niveau du CHP, le centre de diagnostic dont il dispose est exigu pour les différentes consultations spécialisées prodiguées. En effet, certaines spécialistes disposent de salles de consultations pour leurs malades alors que d'autres spécialistes doivent consulter à tour de rôle faute de disposer d'une salle de consultation propre. Certaines spécialités, comme la gynécologie ou la rhumatologie et médecine interne, consultent au niveau des services de soins.

Ce centre de diagnostic est un ancien bâtiment très mal aéré et ne dispose même pas de locaux sanitaires fonctionnelles pour ses usagers.

La Cour des Comptes recommande ce qui suit :

- ***Activer le branchement du CHP au réseau d'assainissement liquide de la ville de Témara ;***
- ***Renouveler l'étanchéité du CHP et engager une opération d'entretien des locaux de ses différents services.***

B. Gouvernance du Centre Hospitalier Préfectoral

Dans ce cadre la Cour des Comptes a relevé les observations suivantes :

1. Projet d'établissement hospitalier (PEH)

- **Projet d'établissement hospitalier établi pour le CHP en cours de construction**

En application de l'article 8 du Décret n° 2-06-656 du 24 Rabii I 1428 (13 avril 2007) relatif à l'organisation hospitalière, Le CHP a préparé deux PEH couvrant respectivement les périodes 2008-2012 et 2015-2018 mais qui sont établis sur la base d'un CHP en cours de construction sans prendre en considération la réalité de l'hôpital actuel.

- **Non approbation du PEH**

Jusqu'à la moitié de l'année 2016, le PEH du CHP Sidi Lahcen n'a pas encore été approuvé. En effet, selon l'article 8 du Décret relatif à l'organisation hospitalière cité ci-dessus, le projet d'établissement hospitalier est établi par le directeur du centre hospitalier. Il est approuvé et rendu applicable par décision du ministre de la santé après avis de ses représentants locaux dans le ressort territorial d'implantation de l'hôpital ou du centre hospitalier.

- **Carence dans l'exercice des fonctions des instances de concertation et d'appui**

Bien que le CHP ait institué ces différents organes de concertation et d'appui conformément aux dispositions de l'article 13 du décret n° 2-06-656 cité ci-dessus, leurs méthodes de fonctionnement ne sont pas aussi efficaces comme le montre les observations suivantes :

a. Comité d'établissement

Malgré l'importance des attributions du Comité d'Etablissement, sa première réunion n'a été convoquée que le début du mois de Février 2013, soit deux années après la publication de l'arrêté du Ministère de la Santé N° 456-11 du 2 Rajeb 1431 (6 juillet 2010) portant règlement Intérieur des Hôpitaux, publié au Bulletin Officiel N° 5926 du 12 Rabii II 1432 le 17 Mars 2011. Ce Comité n'a pas tenu régulièrement ses réunions comme stipule le Règlement intérieur des hôpitaux, soit chaque trois mois ou chaque fois que la nécessité l'exige.

L'analyse des différents procès-verbaux des réunions du comité d'établissement du CHP montre que des membres de droit tels que les responsables de certains pôles, comme le PAM ou les présidents de certains conseils, comme le CMDP, ne participent pas auxdites réunions bien que l'ordre du jour ait trait aux problèmes de certains services ayant une relation avec les ces responsables. Il faut aussi signaler l'absence d'un représentant de la délégation préfectorale du ministère de la Santé à ces réunions alors que c'est un membre de droit.

b. Comité de suivi et d'évaluation

Le comité de suivi et d'évaluation a pour mission d'assurer, sur la base des orientations du comité d'établissement le suivi des activités de l'hôpital au niveau clinique et informationnel, le suivi de la gestion des ressources humaines, matérielles et financières, l'examen des données sur l'activité hospitalière et l'analyse de la performance de l'hôpital et de la qualité des soins. Le comité de suivi et d'évaluation procède à l'analyse mensuelle des indicateurs et résultats obtenus. Il identifie et propose, au directeur de l'hôpital, des axes d'amélioration de la qualité et/ou de la performance. Toutefois, l'analyse des procès-verbaux des dites réunions du comité de suivi et d'évaluation montre qu'il est loin des attributions qui lui sont dévolues au niveau du RIH.

c. Conseil des médecins, dentistes et pharmaciens (CMDP) et conseil des infirmières et infirmiers (CII)

Malgré la constitution des deux conseils au niveau du CHP, et bien que le RIH leur a attribué des missions importantes, leur activité est inexistante et n'exercent nullement les attributions indiquées au niveau du règlement intérieur des hôpitaux.

d. Comité de lutte contre les infections nosocomiales (CLIN)

Le CHP Sidi Lahcen n'a pas institué le comité de lutte contre les infections nosocomiales malgré l'importance des attributions dévolues à ce comité et surtout avec des conditions d'hygiène et de stérilisation insuffisantes au niveau du CHP.

e. Comité de gestion du CHP : retard dans l'institution du comité de gestion et irrégularité des réunions

Le comité de gestion est investi d'une mission générale de concertation, de coordination et de suivi des activités du centre hospitalier dans le respect de la réglementation en vigueur. Toutefois, le comité de gestion a enregistré un retard au niveau de son institution. En effet, la première réunion n'a eu lieu que le mois d'Avril 2013. D'autre part, ce comité ne tient pas régulièrement ses réunions qui doivent être tenues au moins deux fois par an et chaque fois que le besoin du CHP l'exige. L'action dudit comité reste très limitée en matière d'évaluation de la performance du CHP, de la définition des actions de coopération inter-hospitalière et avec les établissements de soins de santé de base.

2. Les pôles de gestion

Conformément à l'article 14 du décret n°2-06-656, l'administration du centre hospitalier est organisée en trois pôles de gestion à savoir le pôle des affaires médicales (PAM) ; le pôle des soins infirmiers (PSI) et le pôle des affaires administratives (PAA). Le contrôle de la gestion du CHP a montré des insuffisances dans l'accomplissement des missions de ces organes de gestion qui sont les suivantes :

- **Insuffisances du pôle des affaires médicales (PAM)**

Le PAM est l'un des organes de gestion ayant un impact direct sur la qualité de la production des soins au sein d'un CHP. En effet, le pôle des affaires médicales est placé sous la responsabilité d'un médecin. Il est chargé selon le règlement intérieur des hôpitaux de plusieurs missions dont l'évaluation, la coordination et la planification des activités et des programmes de soins et de services médicaux, de l'évaluation de la qualité et de la performance des soins hospitaliers et la formation continue du personnel médical ;

Néanmoins, il a été constaté que les missions du PAM ne sont pas remplies malgré la nomination d'un médecin responsable. Les missions du pôle sont exercées par la direction de l'hôpital à qui

tout le staff médical qu'ils soient chefs de services ou médecins s'adressent directement pour trouver des solutions à des problèmes relevant des attributions du directeur du PAM.

➢ Efficacité limitée du Pôle des soins infirmiers (PSI)

Selon le RIH, le responsable du pôle des soins infirmiers a pour mission de veiller à la bonne gestion des unités de soins et des services paramédicaux. Toutefois, bien que le PSI soit déjà institué avec la nomination d'un chef de pôle, ses missions et ses attributions ne sont pas exercées par le chef de pôle qui est un administrateur au sein de la direction et qui se charge au quotidien d'assister le directeur dans l'opérationnel et de régler des problèmes qui n'ont pas de lien avec le PSI.

La Cour des Comptes recommande de prendre les mesures suivantes :

- ***Etablir un projet d'établissement hospitalier sur la base de l'actuel CHP tout en veillant à son approbation par le ministère de la santé ;***
- ***Veiller à assurer le fonctionnement des pôles de gestion et des organes d'appui et de concertation de façon à accomplir leurs missions.***

C. La production des prestations de soins

Le CHP Sidi Lahcen dispense des prestations de soins et services dans les disciplines de l'obstétrique, la pédiatrie, la médecine générale, la chirurgie générale et les prestations de soins d'urgences. Il assure également les prestations de soins et services spécialisés dans les spécialités médicales suivantes : l'ophtalmologie, la gastro-entérologie, la traumatologie-orthopédie, la cardiologie et la néphrologie. Cependant, l'hôpital ne dispense pas les prestations relatives à la psychiatrie, la pneumo-phtisiologie, la stomatologie et chirurgie maxillo-faciale, et ce contrairement aux dispositions de l'article 6 du décret n°2-06-656 du 13 avril 2007 relatif à l'organisation hospitalière.

1. Service d'accueil et d'admission

Le service d'accueil et d'admission (SAA) est un service pivot du CHP. En effet, selon le RIH des hôpitaux le service d'accueil et d'admission est chargé de plusieurs missions dont la gestion de l'accueil et l'orientation des patients, l'organisation les admissions et les sorties des malades ainsi que la gestion des rendez-vous et l'établissement des statistiques et la gestion de l'information hospitalière. Le SAA est chargé d'établir la facturation des prestations et des services rendus par l'hôpital.

Le contrôle de la gestion du SAA de l'hôpital Sidi Lahcen a révélé des insuffisances au niveau de la structure d'accueil, du personnel du service et au niveau de l'exercice des attributions décrites au niveau du RIH comme le montre les observations suivantes :

➢ Absence d'un plan de formation continue du personnel affecté au SAA

Le personnel de ce service n'a jamais bénéficié de formation en matière d'accueil et admission des usagers de l'hôpital. Cette insuffisance se répercute sur la gestion du service qui présente plusieurs dysfonctionnements au niveau de l'accueil des malades, la gestion des RDV et de l'information hospitalière, la facturation et le recouvrement des frais des prestations hospitalières.

➢ Insuffisances de la structure d'accueil et d'orientation

L'accueil et l'orientation se font dans un hall exigu donnant sur les services administratifs, le laboratoire et le service de radiologie. Cette situation engendre un encombrement des malades au niveau des guichets dans des conditions inconfortables par manque d'organisation des files d'attente et de travail pour le personnel du service.

➢ Absence d'un système de garde au niveau du SAA

Le SAA de l'hôpital n'assure pas la garde au niveau du CHP. En effet, au-delà de l'horaire normal de travail, les usagers de l'hôpital, notamment ceux des urgences, ne sont pas enregistrés au niveau des SAA. Cette situation impacte négativement les ressources financières du CHP et a

privé l'hôpital d'encaisser les recettes de plus de sept millions de dirhams entre 2012 et 2015 et qui concerne seulement les soins prodigués au niveau des urgences et non enregistrés au service SAA.

- **Insuffisances de l'usage de l'application du bureau des admissions et facturation**

Le ministère de la Santé a développé une application dénommée « Bureau d'Admission et de Facturation (BAF) ». Cette application permet la gestion de l'hospitalisation, des consultations à titre externes, des examens externes (Actes de radiologie, Actes de biologie) et génère les listes d'édition, les registres de l'hôpital et les tableaux de bords. Toutefois, les fonctionnalités de cette application restent sous exploitées en l'absence de formation des auxiliaires chargés de son utilisation et en l'absence d'adhésion des responsables des services pour utiliser cette application.

- **Insuffisance de la gestion des actes médicaux légaux**

Parmi les attributions du SAA selon le RIH, l'enregistrement des actes médicaux légaux et l'organisation et la gestion des archives médicales et des dossiers des patients de l'établissement. Toutefois, il a été constaté que ces deux attributions ne sont pas exercées par le SAA. Ainsi, les certificats médicaux légaux sont gérés par le pôle des affaires administratives qui se charge de l'acquisition des carnets des CML, de leur distribution aux médecins des urgences et de la récupération des carnets souches après usage. Aucun registre, qui retrace les différents CML délivrés, n'existe au sein du SAA.

- **Absence d'organisation des archives médicales et des dossiers des patients**

La gestion des dossiers des patients aux services hospitaliers connait de grandes insuffisances. En effet, les médecins et majors des services ne remplissent que rarement la totalité des informations requises au niveau du dossier médical du patient. S'ajoute à ces insuffisances la faiblesse du système d'archivage marquée par les mauvaises conditions de conservation, aggravées par l'étroitesse des locaux et les risques d'infiltrations des eaux causées par la détérioration de l'étanchéité du local du CHP.

- **Insuffisances dans la gestion des rendez-vous (RDV)**

Les RDV de certaines spécialités notamment la chirurgie, la cardiologie échappent au SAA. De même, le service ne se charge pas des RDV des services médicotechniques (radiologie et laboratoire). Il a aussi été constaté l'absence d'une gestion active des RDV au niveau du CHP. Cette dernière se fait de façon manuelle à travers des agendas en papier. En effet, jusqu'en début 2016, le CHP ne dispose pas d'une application informatique pour la gestion des RDV. De même, l'absence des médecins sans informer la direction du CHP engendre un report des RDV sans pour autant aviser les patients.

- **Fixation des RDV selon le nombre indiqué par chaque médecin en tenant compte du jour de consultation**

Il a été constaté que les médecins fixent le nombre des patients qu'ils veulent consulter selon les jours de consultations fixés pour chaque spécialité. Toutefois, en cas d'absence de certains médecins et du report de leurs RDV, ils refusent de prendre en charge un nombre de malades supérieur à celui qu'ils ont fixé à la personne chargée des RDV.

- **Délai de RDV relativement long pour l'hospitalisation et pour certaines consultations spécialisées**

Il a été constaté que pour certaines spécialités le délai de RDV est relativement long par rapport au nombre de médecins exerçants au niveau du CHP. A titre d'exemple, le délai des RDV pour la consultation pour la médecine interne est de trois mois, celui de la rhumatologie est de huit mois, pour la cardiologie c'est six mois, celui de la chirurgie générale cinq mois. Il est à signaler que les médecins ne travaillent pas durant l'horaire normal (8H30mn-16h30mn) mais plutôt de 10h à 12h30mn, n'assurent pas les consultations tous les jours mais plutôt une à deux fois par semaine et que des absences non justifiées ont été constatées au niveau des services.

La Cour des Comptes recommande de :

- ***Doter le service d'accueil et d'admission des moyens nécessaires afin d'accomplir sa mission dans les meilleures conditions ;***
- ***Instaurer un système de garde au niveau du SAA ;***
- ***Instaurer une procédure de gestion efficace et transparente pour l'établissement des actes médicaux légaux ;***
- ***Veiller à l'organisation des archives médicales et des dossiers des patients qui doivent être servis par le personnel médical comme l'exige les orientations du ministère de la santé ;***
- ***Veiller à l'usage de toutes les fonctionnalités de l'application du bureau des admissions et facturation ;***
- ***Mettre en place des mécanismes de gestion active des rendez-vous de toutes les spécialités médicales par le service du SAA ;***
- ***Mettre en place un programme d'examens médicaux adaptés au nombre de médecins praticiens dans l'hôpital et aux exigences de chaque spécialité médicale tout en respectant les horaires du travail administratif,***
- ***Revoir le nombre de consultations qui doivent être effectuées par chaque spécialité en tenant compte de l'effectif des praticiens et des exigences de chaque spécialité.***

2. Les urgences du centre hospitalier

Le service des urgences connait plusieurs contraintes qui peuvent être résumées comme suit :

➢ Insuffisance du staff médical et paramédical et étroitesse des locaux des urgences

Le service des urgences souffre de l'étroitesse des locaux dont la superficie ne dépasse pas 125,5 m². Ce service ne dispose que de trois lits, ce qui rend difficile l'opération de tri et d'orientations des malades dont l'état de santé nécessite un suivi particulier.

Selon le bilan annuel des activités de l'hôpital, le service des urgences a accueilli, durant la période 2009 à 2015, 354 943 personnes, dont 266 439 personnes se sont présentées pour des consultations médicales, soit 75% des patients servis. Au moment où les consultations chirurgicales ont été prodiguées au profit de 88 504 personnes, dont 12 824 personnes étaient victimes des accidents de voies publiques.

Le service des urgences comprend un staff médical et paramédical constitué par 11 médecins généralistes, 04 infirmiers et quatre chauffeurs ambulanciers. Ce staff est organisé en quatre équipes qui fonctionnent selon le système de garde 12/36. Quant aux chauffeurs, ils travaillent selon un système de 24 /36.

Néanmoins, le service ne dispose d'aucun médecin spécialiste en urgentologie et ne compte non plus des infirmiers spécialistes en urgence. De surcroît, un seul infirmier est désigné par période de garde pour assurer les fonctions d'accueil, de triage, de production des soins et de mise du plâtre, ainsi que de la surveillance des patients placés dans la salle d'observation. De même, la garde du personnel médical est assurée uniquement par deux médecins. Ce qui est de nature à rendre difficile la continuité des soins d'urgences offerts en cas de congé ou d'absence des médecins exerçant dans ce service. En effet, il ressort de l'examen de la situation des congés remise à l'équipe de contrôle, que plusieurs médecins relevant du service des urgences ont bénéficié des congés administratifs durant la même période. Il est à noter que le nombre moyen journalier des usagers qui transitent quotidiennement par ce service, est estimé à 130 personnes par jour, comme cela ressort du bilan des activités de l'hôpital durant la période 2009 à 2015

Il convient de noter, en outre, l'absentéisme récurrent des médecins relevant du service des urgences. En effet, l'absence des médecins des urgences et l'infirmier de garde a été constatée par

l'équipe de contrôle lors de la visite effectuée le 23/12/2015 à 20h30mn. Le même constat a été établi par une commission de l'hôpital lors de la nuit du 12 au 13/02/2016, attestant l'absence des médecins qui devaient assurer la garde.

En outre, l'absence du système d'astreinte au niveau de la régie de recettes, prive l'hôpital d'encaisser les recettes inhérentes aux soins prodigués. En effet, le rapprochement du nombre des consultations médicales décomptées par le service, selon le bilan annuel des activités de l'hôpital et celles enregistrées par le bureau des admissions et de facturation durant la période 2012 à 2015, a fait ressortir un écart important, comme le montre le tableau, ci-après :

Année	Nombre des consultations médicales décomptées par le service des urgences	Nombre des consultations enregistrées par le bureau des admissions et de facturation	Ecart	Ecart en DH (40 DH / consultation généraliste)
2012	37 751	70	37 681	1 507 240.00
2013	40 400	471	39 929	1 597 160.00
2014	43 594	983	42 611	1 704 444.00
2015	59 402	3769	55 633	2 225 320.00
Total	181 147	5293	175 854	**7 034 164.00**

- **Nombre élevé des référés faute de l'existence d'un système de garde et d'astreinte au niveau des autres services cliniques d'appui**

Faute de l'existence d'un système de garde et d'astreinte au niveau des autres services cliniques d'appui notamment la radiologie, le laboratoire, les médecins spécialistes et les anesthésistes, le service des urgences se trouve obliger de transférer certains cas urgents parvenus en dehors de l'horaire administratif vers le CHU. En effet, selon la direction de l'hôpital, le service des urgences a référé, durant la période 2010 à 2015, 9494 patients vers le centre hospitalier universitaire. Toutefois, il est à soulever que le CHU n'admet pas toujours les cas qui lui sont référés par le CHP et les renvoie aux services de ce dernier.

- **Insuffisance de la coordination du service des urgences avec les autres services cliniques**

Il a été constaté l'insuffisance de la coordination entre le service des urgences et les autres services cliniques du CHP. En effet, certains patients sont orientés des urgences vers les autres services cliniques sans que ces derniers les prennent en charge.

- **Non Tenue des registres des consultations au niveau du service des urgences**

Le service des urgences ne tient pas les registres des consultations qui auraient pu renseigner sur l'identité des patients, le nom du médecin traitant, le diagnostic établi, la date et l'heure de l'intervention, le résultat des soins prodigués. Rappelons à cet effet que l'article 45 de l'arrêté du ministère de la santé n°456-11 du 06 juillet 2010, précise que les formalités d'admission en urgence ont lieu dans les mêmes conditions que l'admission ordinaire.

La Cour des Comptes recommande de :

- ***Veiller à l'aménagement du service des urgences et à le doter de moyens suffisants pour assurer les prestations de soins ;***
- ***Mettre en place un système de garde et d'astreinte au niveau des services cliniques d'appui ;***
- ***Tenir des registres de consultations au niveau du service des urgences et veiller à ce qu'ils soient servis par les praticiens.***

3. Les consultations spécialisées externes

Le CHP offre des prestations de consultations spécialisées à titre externe et dans différentes branches médicales, à savoir la gynécologie-obstétrique, la chirurgie générale, la traumatologie, la chirurgie infantile, la médecine interne, la cardiologie, la pédiatrie, la néphrologie, l'endocrinologie, l'ophtalmologie, la gastrologie et la rhumatologie. Ces prestations de soins sont prodiguées dans le centre de diagnostic situé à l'enceinte de l'hôpital et au niveau du centre de santé Ennasr.

➢ Régression du nombre des consultations réalisées par certaines spécialités

Le nombre annuel des consultations spécialisées est passé de 23.177 en 2012 à 36.442 consultations en 2015, soit une hausse de 57%. Toutefois, certaines spécialités ont enregistré des régressions en matière de consultations réalisées. C'est le cas notamment de l'activité de chirurgie générale qui a régressé de 26 % et l'activité de la médecine interne qui a reculé de 2%.

➢ Baisse de l'activité de certaines spécialités malgré l'évolution de l'effectif du personnel médical

Certaines spécialités ont enregistré des taux moyens journaliers plus bas en 2015 et ce, malgré l'augmentation de l'effectif des médecins qui y sont affectés. C'est le cas de la pédiatrie dont l'effectif des médecins est passé de 01 à 03 médecins, mais le nombre des consultations journalières a régressé en 2015, en affichant un taux moyen de consultations ne dépassant pas 05 consultations par jour, alors qu'il était de plus de 10 consultations en 2012.

Il convient de noter que ce faible taux des consultations journalières est dû en grande partie à l'absentéisme récurent de certains médecins. En effet, l'examen des registres des consultations spécialisées a permis de relever que certains médecins s'absentent plus que d'autres et par voie de conséquence contribuent moins aux consultations réalisées par leurs spécialités respectives. C'est le cas notamment de la cardiologie, de la rhumatologie, de la chirurgie générale, de la traumatologie et de la gynéco-obstétrique. Ces absences ont occasionné d'importantes consultations manquées dont le nombre total peut être estimé à 23.620 consultations et qui correspondent à 1659 journées d'absence, et ce, au titre de la période allant de 2012 à 2015.

La Cour des Comptes recommande de mettre en place un mécanisme de contrôle de la présence du personnel médical et prendre les mesures disciplinaires à l'encontre des absences non justifiées.

4. L'hospitalisation sans interventions chirurgicales

Doté d'une capacité litière de 18 lits, le service de médecine interne compte six médecins et regroupe cinq spécialités médicales.

➢ Faibles indicateurs d'hospitalisation en matière de pédiatrie et de médecine

Les spécialités de médecine et de la pédiatrie enregistrent de faibles indicateurs d'hospitalisation. En effet, le taux d'occupation moyen des lits disponibles ne dépasse pas la moitié de la capacité litière du service de médecine. De même, l'occupation moyenne annuelle des lits relevant de cette spécialité s'établit au niveau de 200 jours durant la période 2012 à 2014, soit une période de 165 jours par année durant laquelle les lits sont restés inoccupés. Il en est de même pour la spécialité de pédiatrie, qui affiche un taux d'occupation moyen ne dépassant pas 20% durant la période 2012 à 2014. Quant à l'indicateur lié à l'occupation moyenne de cette spécialité, il se situe au niveau de 64 jours au titre de l'année 2014, soit une période de 301 jours par an durant laquelle les lits affectés à cette activité sont restés inoccupés. Ceci indique que la spécialité de pédiatrie recourt rarement à l'hospitalisation des patients examinés. Ce qui se traduit par un nombre réduit des patients hospitalisés qui ne dépasse guère 80 malades par an. Sachant, que le nombre des consultations enregistré par cette spécialité est de l'ordre de 3253 au titre de l'année 2015.

C'est le cas également de la cardiologie qui hospitalise rarement des patients, et ce en dépit du nombre élevé des consultations réalisées par cette spécialité et qui a atteint 4600 consultations en 2015.

Par ailleurs, il est à soulever qu'à partir du mois de juillet 2015, l'hôpital assure l'hébergement, dans le cadre de l'opération « Karama », de cinq malades souffrant des insuffisances psychiques au niveau de service de médecine. Ce qui a fait grimper le TOM de cette spécialité à 80%. Notons à cet égard que l'hôpital ne dispose pas d'un psychiatre pour assurer le suivi de l'état de santé psychique de ces malades. En effet, les dossiers médicaux tenus par ledit service ne renseignent pas sur les visites périodiques sensées être effectuées par les praticiens pour s'enquérir de l'évolution de leur état de santé. L'hôpital se contente de leur dispenser un traitement prescrit au moment de leur admission et de leur offrir les prestations d'hébergement et de restauration.

La Cour des Comptes recommande de veiller à l'amélioration des indicateurs de l'activité d'hospitalisation surtout pour la pédiatrie, la médecine interne et la cardiologie.

5. Activité du bloc opératoire

Le CHP dispose d'un bloc opératoire qui comprend deux salles opératoires et une petite salle aménagée en 2015 pour accueillir les interventions chirurgicales mineures. La gestion du bloc opératoire soulève les observations suivantes :

➢ Faible activité du bloc opératoire

Il a été constaté que le nombre moyen journalier d'interventions chirurgicales par médecin est inférieur à une intervention par jour. Ce faible taux peut être expliqué par le fait que le bloc fonctionne uniquement durant la matinée étant donné l'effectif réduit du personnel paramédical qui est de 13 infirmiers. D'un autre côté, les différentes disciplines chirurgicales se partagent les deux salles du bloc opératoire pendant toute la semaine y compris la maternité. Cette situation impacte, certes, la productivité chirurgicale mais il est important de soulever que même les programmes opératoires répartis sur les disciplines chirurgicales ne sont pas souvent réalisés conformément au planning établi comme l'atteste plusieurs notes de service établies par la direction de l'hôpital

➢ Productivité insuffisante de la chirurgie générale

La chirurgie générale réalise moins d'interventions que les autres disciplines. En effet, l'examen du bilan des activités chirurgicales réalisées par chaque médecin relevant de cette discipline, a révélé le faible nombre des actes réalisés par certains médecins, ce qui explique le délai de RDV long pour cette spécialité est qui a atteint cinq mois. Il s'agit, à titre d'exemple, de la faible contribution du chirurgien « **B.** » qui a réalisé uniquement cinq interventions en 2013, réparties sur deux mois et elle n'a effectué aucun acte chirurgical durant trois mois de l'année 2014. C'est également le cas du chirurgien « **T**. », qui a effectué 41 interventions en 2013, sachant qu'il n'a réalisé aucune intervention durant trois mois successifs (du janvier au mars 2013) et il a effectué uniquement deux opérations durant les mois de juin et de septembre de la même année. Il en est de même pour le chirurgien « **M**. » qui a effectué 58 interventions en 2013 et il n'a réalisé aucun acte chirurgical durant trois mois de la même année.

➢ Matériel du bloc vétuste malgré l'effort d'équipement

Les équipements dont dispose le bloc opératoire sont vétustes malgré l'effort de renouvellement entamé par la direction du CHP. En effet, le scialytique du bloc est vétuste et tombe parfois en panne en pleine opération chirurgicale. De même, la table d'opération et d'autres matériels sont vétuste et rouillés et peuvent constituer des sources d'infections nosocomiales.

La Cour des Comptes recommande ce qui suit :

- ***Mettre en place un dispositif d'optimisation de l'usage des salles du bloc opératoire ;***
- ***Améliorer la productivité de la chirurgie générale.***

6. La gynécologie- obstétrique

➢ Faible proportion des accouchements pris en charge par le service de la maternité

Le nombre des accouchements est passé de 1333 en 2009 à 1575 en 2015, soit une hausse de 18%. Cependant, le CHP ne prend en charge qu'une faible proportion des accouchements intervenus dans son ressort territorial. En effet, les accouchements prévus en 2015, au niveau de la préfecture de Skhirat-Témara, ont été estimés, selon la délégation préfectorale de la santé à 10.000 naissances. Alors que le service de la maternité n'a pris en charge que 1575 opérations d'accouchement, à raison de cinq accouchements par jour, soit un taux de 15% du nombre estimé des naissances. Sachant que le service dispose de 11 sages-femmes, ce qui correspond à un taux de prise en charge par sage-femme inférieur à un accouchement par jour. D'un autre côté, le nombre des transférés a atteint un total de 1538 parturientes, durant la période 2009 à 2015.

➢ Faibles indicateurs des interventions chirurgicales en gynécologie-obstétrique

Le service de la maternité de l'hôpital dispose d'une capacité litière de 16 lits et compte un effectif composé de 6 médecins spécialistes et de 12 infirmières (dont 11 sages-femmes). Le nombre des interventions chirurgicales est passé de 303 interventions en 2010 à 329 interventions en 2015, soit une hausse de 8%. Sachant que l'effectif médical est passé de 04 médecins en 2010 à 06 médecins gynécologues en 2015. Cependant, le nombre moyen journalier des interventions reste inférieur à une intervention par médecin alors que, le nombre des transférés durant la période 2009 à 2015 a atteint un total de 1538 parturientes.

➢ Faible taux d'occupation du bloc opératoire alloué à la gynécologie-obstétrique

Le temps de vacation offert aux praticiens de cette spécialité est d'une journée et demie par semaine pour les interventions liées à la gynécologie-obstétrique. Cependant, le nombre moyen journalier des interventions réalisées ne dépasse guère une intervention par jour. Ce qui reflète un faible taux d'occupation des salles allouées à ce type d'interventions. En effet, l'examen des registres du bloc opératoire a permis de constater que cette spécialité enregistre un faible nombre d'interventions chirurgicales qui ne dépasse pas une à deux interventions par mois pour certains médecins. De même, d'autres médecins n'ont pas réalisé des interventions chirurgicales pendant des périodes allant de deux à huit mois.

La Cour des Comptes recommande de veiller à l'améliorer les indicateurs des accouchements pris en charge par la maternité et les interventions chirurgicales en gynécologie-obstétrique tout en optimisant l'usage des salles du bloc opératoire.

7. La production des soins au Centre d'hémodialyse de Massira I

Le ministère de la santé à travers la délégation provinciale de la santé de Skhirat-Témara, a conclu une convention avec l'association Mobadara pour l'entretien, l'équipement, l'approvisionnement et la gestion d'un centre d'hémodialyse à Témara au quartier Massira I. L'objet de la convention est la production des soins aux malades atteints d'insuffisance rénale surtout ceux des couches sociales précaires et bénéficiant du RAMED. Les patients bénéficient de séances d'hémodialyses et des médicaments gratuitement au niveau du bâtiment dont la propriété revient à l'association Mobadara. L'exécution de cette convention soulève les observations suivantes :

➢ Centre insuffisant pour répondre aux besoins de la population

Le centre dispose de dix appareils d'hémodialyse offrant des séances d'hémodialyse à 54 malades avec la prise en charge gratuite des traitements prescrits par les néphrologues. D'autres malades au nombre de 51 sont orientés vers le privé avec prise en charge des frais d'hémodialyse par l'Etat. Ils ne bénéficient pas toutefois de la gratuité des traitements prescrits comme les malades pris en charge par le centre. Bien que ce nombre d'hémodialysés soit important, la liste d'attente est de

plus en plus longue selon les néphrologues du centre d'où le besoin de plus en plus grand en lits et appareils d'hémodialyse supplémentaires.

- **Vétusté des appareils d'hémodialyse utilisés dans le centre**

Les médecins néphrologues du centre ont indiqué que les appareils d'hémodialyse du centre sont vétustes et âgés. En effet, ces appareils ont dépassé les heures d'utilisation estimés à 3000 heures pour atteindre les 3200 à 4000 heures d'utilisation. Le dépassement des heures normales d'utilisation est effectué sans toutefois évaluer les risques potentiels que présente la vétusté des appareils sur la santé des patients hémodialysés et sur la qualité des soins qui leurs sont prodigués.

- **Insuffisance du personnel travaillant au niveau du centre**

Le personnel travaillant au centre reste insuffisant par rapport aux besoins. En effet, le major du centre n'a pas de suppléant en cas d'absence. De ce fait, les médicaments onéreux mis sous sa responsabilité se trouvent à la disposition du personnel du centre qui peut en faire usage en l'absence du major.

- **Engagements contractuels non tenus par l'association**

Bien que la convention stipule dans son article 5 que l'association doit équiper les salles d'hémodialyse de générateurs et qu'elle doit participer à l'équipement du centre en matériels médico-techniques et la fourniture de bureau, elle n'a pas réalisé ces engagements. Ainsi, l'association n'a mis que le local, deux des aides-soignantes pour lesquelles elle prend en charge les salaires et elle a entretenu le local en 2015 pour un montant estimé par le directeur du CHP à 80.000,00DH. D'autre part, les moyens matériels mis à la disposition du centre sont insuffisants. Il s'agit à titre d'exemple des réfrigérateurs pour conserver les médicaments et les rayonnages qui sont insuffisants pour stocker les produits pharmaceutiques.

La Cour des Comptes recommande de :

- ***Veiller à l'approbation de la convention d'hémodialyse par le ministère de la santé ;***
- ***Veiller à l'amélioration des conditions de travail au centre d'hémodialyse et au renouvellement des appareils d'hémodialyse âgés utilisés ;***
- ***Inciter l'association partie de la convention à honorer ses engagements en dotant le centre du matériel nécessaire.***

D. Pharmacie hospitalière

1. Structure de la pharmacie hospitalière et les moyens affectés à sa gestion

La Cour des Comptes a relevé dans ce cadre les observations suivantes :

- **Structure inappropriée pour la pharmacie hospitalière et non individualisation des locaux de la pharmacie en zones correspondant au circuit des produits pharmaceutiques**

La pharmacie de l'hôpital Sidi Lahcen est une structure étroite composée d'un petit local, adjacent les bureaux administratifs, où sont stockés les médicaments et un local loin du premier où sont stockés les dispositifs médicaux. D'autres dispositifs médicaux sont stockés dans d'autres locaux extérieurs à l'hôpital, notamment au centre d'hémodialyse et aux centres de santé de base. La pharmacie du CHP Sidi Lahcen n'est pas organisés en locaux séparés dédiés en une zone de réception, une zone de stockage, une zone de distribution et de dispensation et une zone des préparations hospitalières. D'autre part, le service de la pharmacie ne dispose pas d'un coffre-fort pour le stockage et la sécurisation des produits stupéfiants. Le stockage de ces produits se fait dans le bureau de la pharmacienne de l'hôpital au niveau d'un tiroir dans la serrure est endommagée.

- **Stockage des médicaments et des dispositifs médicaux dans des conditions inappropriées**

Les médicaments et dispositifs médicaux sont stockés dans des conditions qui ne permettent pas leur protection de la détérioration par manque d'aération et de l'insuffisance du dispositif de lutte contre l'incendie, l'humidité et l'infiltration des eaux à cause de la détérioration de l'étanchéité au niveau de l'hôpital. D'autre part, les solutés massifs sont stockés avec le matériel à réformer ou avec les produits inutilisables par l'hôpital ce qui peut être une source d'infections nosocomiales. D'autre part, les rayonnages utilisés pour le stockage sont insuffisants avec une absence des plaques de signalisation.

- **Surstockage de médicaments et de dispositifs médicaux engendrant leur non utilisation et leur péremption**

Il a été constaté que les modalités d'acquisition à travers les achats groupés et les acquisitions propres de l'hôpital causent parfois un surstockage des produits pharmaceutiques, surtout suite à l'arrivage en retard à la fois de plusieurs livraisons de commandes de plusieurs années, dans le cadre des achats groupés. Ce surstockage des produits pharmaceutiques engendre la péremption de ces produits si non leur détérioration à cause des conditions de stockage défavorables.

- **Insuffisances du personnel de la pharmacie hospitalière**

La pharmacie de l'hôpital souffre d'une insuffisance en personnel pour une gestion efficace et efficiente de ses ressources. De même, l'absence de formation du personnel au sein de la pharmacie a engendré des erreurs au niveau de la livraison, au niveau de la mise à jour des fiches de stock et le non remplissage de la main courante. D'autre part, Le service de la pharmacie hospitalière ne dispose pas d'un organigramme qui présente l'organisation du service ainsi que les fiches de fonctions, qui définissent les tâches spécifiques de chaque poste et les responsabilités individuelles de chacun des membres du personnel exerçant au sein de la pharmacie

2. Gestion des produits pharmaceutiques

Le contrôle de la gestion des produits pharmaceutiques a révélé les insuffisances suivantes :

- **Non exercice de certaines fonctions dévolues au chef de service de la pharmacie**

Certaines attributions dévolues de par le RIH des hôpitaux au chef de service de la pharmacie hospitalière ne sont pas exercées par la pharmacienne de l'hôpital. Il s'agit notamment d'assurer un contrôle rigoureux du bon usage des médicaments et des dispositifs médicaux, de participer à la surveillance des infections nosocomiales, de participer aux activités d'hygiène hospitalière et d'encadrer le personnel impliqué dans la gestion et l'utilisation des médicaments, des dispositifs médicaux et des produits d'hygiène ainsi que le personnel chargé de la stérilisation.

- **Insuffisance du système d'information de gestion de la pharmacie de l'hôpital**

Le service de la pharmacie de l'hôpital Sidi Lahcen ne dispose pas d'un système d'information couvrant l'ensemble des informations utilisées par la pharmacie de l'hôpital et facilitant la gestion de la pharmacie en interne et sa relation transversale avec les différents services de l'hôpital. Ce système d'information, devrait permettre le contrôle de la qualité de ce qui a été fait par le personnel opérant au niveau de la pharmacie de l'hôpital et ses antennes au niveau des services hospitaliers et aider à l'élaboration des prévisions et à la prise de décision par la direction de l'hôpital.

3. Approvisionnement en médicaments et dispositifs médicaux

- **Insuffisances au niveau de la définition et de l'expression des besoins en médicaments et dispositifs médicaux**

L'expression des besoins en médicaments et dispositifs médicaux devant émanée des services de soins de l'hôpital n'est pas toujours réalisée. De même, l'implication du chef de pôle des affaires

médicales reste faible dans le circuit d'expression des besoins en médicaments et dispositifs médicaux.

- **Retards dans la livraison des commandes relatives aux achats groupés**

La modalité d'approvisionnement du CHP en produits pharmaceutiques à travers les achats groupés engendre parfois des retards de livraison des commandes de l'hôpital pour plusieurs années. Ainsi, des commandes des années 2012 et 2013 n'ont été livrées à l'hôpital qu'en Avril 2015 avec toutes les conséquences négatives que ce retard engendre en matière de rupture des stocks et de surstockage et de risque de péremption de médicaments et dispositifs médicaux. A titre d'exemple, la dotation de l'hôpital en fer injectable dans le cadre des achats groupés pour les années 2012 et 2013 n'ont été livrées qu'en Avril 2015 toutes les deux à la fois avec respectivement 500 et 340 boites dont la péremption est pour novembre 2016. Pour pallier à la rupture du stock, l'hôpital a acheté en novembre 2014, 500 unités dont la péremption est pour novembre 2015.

- **Rupture de stocks fréquente des produits pharmaceutiques**

L'hôpital connait des ruptures de stock fréquentes en produits pharmaceutiques, parfois pour des médicaments vitaux. En effet, malgré les écrits fréquents et successifs de la responsable de la pharmacie aux responsables de la division des approvisionnements pour attirer leur attention sur les produits en rupture ou en proche rupture pour qu'ils soient livrés dans les meilleurs délais au service de la pharmacie, elle ne reçoit que quelques livraisons qui ne répondent pas aux besoins exprimés.

- **Non recours à l'outil informatique pour la gestion des stocks**

La pharmacie de l'hôpital Sidi Lahcen ne dispose pas d'une application pour la gestion du stock des produits pharmaceutiques malgré l'existence d'ordinateurs au niveau du service et l'affectation à l'hôpital d'un ingénieur d'Etat informaticien. La gestion du stock se fait de façon manuelle sur des fiches en papiers. De même, la pharmacie n'est pas liée aux services hospitaliers par un réseau informatique qui permet de recevoir les commandes des services et d'y répondre avec célérité tout en archivant électroniquement ses liaisons. Les commandes et les réceptions de produits pharmaceutiques se font sous format papier et sont souvent éparpillées et mal classées au niveau du service de la pharmacie engendrant parfois leur perte et leur non report sur les fiches de stock manuelles.

- **Absence d'une procédure formalisée de la gestion des stocks et insuffisance de suivi de la traçabilité des médicaments et des dispositifs médicaux dispensés aux services hospitaliers**

Le service de la pharmacie ne dispose pas d'une procédure formalisée relative à la gestion des stocks des produits pharmaceutiques et à la description des mécanismes et procédures liants le service de la pharmacie et les autres services de l'hôpital pour répondre avec célérité à leurs besoins et éviter le gaspillage, les stocks morts et les préemptions de produits.

Il a été constaté l'absence d'un système de suivi de la traçabilité de l'usage des médicaments et dispositifs médicaux dispensés aux services hospitaliers. En effet, la pharmacienne de l'hôpital ne procède pas au suivi continu des stocks de produits pharmaceutiques au niveau des services et qui sont dispensés par dotation mensuelle aux majors des services mais aussi de façon ponctuelle au fur et à mesure qu'un besoin urgent est manifesté. D'autre part, la majorité des services ne tiennent pas les registres de traçabilité de la consommation des médicaments et dispositifs médicaux, ainsi que les fiches de stock et n'affichent pas la liste des médicaments disponibles au niveau du service.

La Cour des Comptes recommande ce qui suit :

- ***Mettre à niveau la structure de la pharmacie hospitalière et la doter de moyens nécessaires pour assurer une gestion optimale de ses ressources en produits pharmaceutiques ;***
- ***Mettre en place un organigramme de la pharmacie et instaurer un manuel de procédures spécifique à la gestion de la pharmacie hospitalière ;***
- ***Veiller à la mise en place d'un système d'information de gestion de la pharmacie hospitalière en utilisant notamment une application informatique retraçant le processus d'approvisionnement, de stockage et de distribution aux services hospitaliers des produits pharmaceutiques ;***
- ***Impliquer les prescripteurs au niveau de la définition des besoins en médicaments et dispositifs médicaux et adapter la commande en produits pharmaceutiques adressée au ministère aux besoins réels de l'hôpital pour éviter le sur-stockage et la péremption de ces produits ;***
- ***Mettre en place une procédure efficace pour la mise à jour du stock de la pharmacie ;***
- ***Mettre en place un dispositif formalisé afin d'assurer le suivi et le contrôle de la traçabilité des produits pharmaceutiques dispensés aux services hospitaliers.***

E. Laboratoire d'analyse médicales et service de radiologie

1. Activités du laboratoire d'analyses médicales

Au niveau du laboratoire de biologie médicale du CHP Sidi Lahcen, des insuffisances constatées peuvent être résumées comme suit :

➢ Structure du service inadaptée pour abriter un laboratoire d'analyses médicales

Le local abritant le laboratoire d'analyses médicales du CHP est situé à l'entrée de la structure du CHP. C'est un local exigu et ne répond pas aux normes requises pour les laboratoires des CHP, ce qui constitue une contrainte pour le travail du personnel dans des conditions favorables. Il connait chaque matin un encombrement dû à l'absence d'une salle d'attente des patients, au non séparation entre les activités administratives du laboratoire et les activités d'analyses médicales des biologistes et des techniciens et aussi à l'exiguïté de la salle des prélèvements.

➢ Service du laboratoire n'assurant pas la garde et l'astreinte et insuffisance du personnel infirmier qualifié pour les opérations de prélèvement

Le service du laboratoire dispose d'un médecin biologiste, deux pharmaciens biologistes, un ingénieur en chef, un infirmier major, trois assistantes médicales et sept techniciens de laboratoire. Le service n'assure pas la garde, ni l'astreinte. En effet, le personnel du laboratoire n'assure que l'horaire normal de travail. Le laboratoire souffre de l'absence d'un personnel qualifié pour effectuer les prélèvements, cette opération est effectuée par une personne recrutée en tant que brancardier dans le cadre du marché contracté par le CHP pour assurer le service du brancardage au niveau de l'hôpital.

➢ Délai de rendez-vous important suite à la forte demande des services du laboratoire

Le laboratoire du CHP connait une forte pression en demandes d'analyses médicales que ce soit pour les personnes hospitalisées ou de malades externes. En effet, le nombre de prélèvements effectués entre 2012 et 2015 a passé de 10.639 à 23.474 et le nombre d'analyses effectuées est passé de 73.507 à 174.506. Cette situation a poussé le CHP à rallonger les délais de rendez-vous qui dépassaient les trois mois en 2014 avant d'être ramenée à un mois en 2015.

La Cour des Comptes recommande la mise à niveau le laboratoire du CHP afin qu'il réponde aux normes d'un laboratoire d'analyses médicales.

2. Service de radiologie

En ce qui concerne le service de radiologie les observations suivantes ont été soulevées :

➢ Service de radiologie n'assurant pas la garde ni l'astreinte

Le personnel du service est composé de cinq médecins radiologues et de six infirmiers dont le major du service. Il a été constaté que le personnel du service radiologie n'assure ni la garde, ni l'astreinte. Cette situation porte préjudice à la population se présentant au service des urgences en cas d'accidents de voie publique ou autres et qui est obligée d'être transférée au CHU. Cette situation est d'autant plus grave et risque de causer la perte de vie humaine surtout que toute victime d'un accident doit transiter par le CHP avant toute autre structure hospitalière publique.

➢ Absentéisme fréquent des médecins radiologues et du personnel infirmier

Le service de radiologie, même s'il dispose de cinq radiologues, un seul de ces derniers assure les examens au niveau du service de radiologie du CHP. Un des quatre médecins radiologues assure les examens au niveau du centre de référence au centre de santé Annasr et les trois autres ne sont pas présents ni au CHP ni au centre de référence. Ainsi, chaque médecin ne travaille que deux jours par semaine, cette programmation est continue et à tour de rôle pour les cinq médecins du service. I a été constaté aussi le non-respect par le personnel infirmier du service radiologie des horaires du travail normal, comme les retards fréquents de prise de service, des départs anticipés avant la fin de l'horaire normal et parfois des absences injustifiées de certains.

➢ Non exploitation d'une application informatique pour la gestion en réseau de l'imagerie entre le service de radiologie et les urgences

Le CHP n'a pas utilisé une application informatique acquise en 2013 pour un montant de 60.000,00DH, pour la gestion en réseau des examens radiologiques entre le service de radiologie et le service des urgences. L'utilisation de cette application devait faire économiser au CHP la consommation de 40 à 50 clichés par jour soit 1200 à 1500 clichés par mois. Il est à noter que le budget alloué à l'acquisition des clichés entre 2013 et 2015 est de l'ordre de 1.887.312,00DH.

La Cour des Comptes recommande ce qui suit :

- ***Veiller à améliorer la productivité des médecins radiologues ;***
- ***Mettre en place un système de garde et d'astreinte du personnel du service radiologie ;***
- ***Veiller au contrôle de présence du personnel médical et paramédical ;***
- ***Activer l'usage de l'application informatique pour la gestion en réseau de l'imagerie entre le service radiologie et les urgences.***

F. Gestion des ressources humaines du CHP

1. Gestion du personnel médical

Le contrôle de la gestion des ressources humaines du CHP a révélé les insuffisances suivantes :

➢ Surnombre de certaines spécialités et pénurie pour d'autres

Le CHP de Sid Lahcen connait un surnombre de médecins spécialistes pour certaines spécialités médicales comme la Gynécologie, la Radiologie, la chirurgie générale. Par contre il connait une pénurie en médecins spécialistes pour certaines disciplines comme l'ophtalmologie avec un seul spécialiste, deux cardiologues, un seul spécialiste en gastrologie pour toute la population de 600.000 habitants. Il faut signaler que trois spécialistes en gastrologie sont affectés par le ministère de la santé au niveau des centres de santé de base de la préfecture alors que le CHP ne dispose que d'un seul spécialiste et a aménagé en 2014 une salle pour la petite chirurgie pour un montant global de 1.029.654,00DH dont l'acquisition en 2014 d'une colonne d'endoscopie avec laveur automatique pour un montant de 774.000,00DH, sans que ce matériel puisse être exploité jusqu'à présent. En outre un investissement en matériel de gastrologie a été réalisé mais demeure non exploité jusqu'à présent.

- **Autorisation de départ fréquent à la retraite anticipé de certains spécialistes malgré leur nombre insuffisant**

Il a été constaté un phénomène récurrent de départ à la retraite anticipé de certains spécialistes malgré leur nombre insuffisant et malgré le besoin exprimé par la direction pour augmenter leur effectif et répondre à un besoin croissant de la population en matière de prestations de soins. Ce phénomène a commencé en 2013 et s'est accéléré en 2015. Il s'agit à titre d'exemple de la cardiologie dont le CHP ne dispose jusqu'à présent que d'un spécialiste au centre de diagnostic de l'hôpital. Ce cardiologue a toutefois été autorisé au départ à la retraite anticipée en Juin 2015.

- **Mutation de certains spécialistes malgré leur nombre insuffisant et le besoin pour la spécialité au niveau du CHP**

Le ministère de la Santé a autorisé la mutation du seul ophtalmologue de l'hôpital. Ce médecin a intégré le CHP le 13 novembre 2009, il a ensuite été muté le 14 mars 2014 du CHP Sidi Lahcen vers la délégation de Ben Msik à Casablanca par le ministère alors qu'il était le seul à assurer les consultations ophtalmologiques au niveau de la préfecture de Skhirat Témara. Ce médecin a été muté sans que sa demande de mutation ait transitée par le CHP et par la délégation du ministère de la santé. Il a quitté son poste au CHP sans qu'il ait effectué la cessation d'activité. Le CHP ne dispose d'aucun document relatif à sa mutation.

2. Gestion du personnel paramédical

- **Pénurie en personnel paramédical aggravée par le changement de cadre paramédical en cadre administratif**

Le CHP Sidi Lahcen connait une pénurie en ressources humaines paramédicales. Cette situation est aggravée par le départ à la retraite par limite d'âge, le changement de cadre paramédical en cadre administratif suite à une formation, dont le diplôme donne accès au grade d'administrateur, et l'affectation de certains infirmiers vers des tâches administratives au lieu d'exercer le métier pour lequel ils étaient recrutés. Cette insuffisance impacte négativement le fonctionnement des services et la qualité des soins prodigués aux malades. En effet, le service des urgences a recours aux brancardiers pour combler cette insuffisance.

3. Observations communes au personnel du CHP

- **Certificats médicaux du personnel déposés à la délégation au lieu du CHP**

La gestion des certificats médicaux souffre de dysfonctionnements entravant le fonctionnement des services et la production des soins aux malades. En effet, tout certificat médical qui dépasse les trois jours est déposé à la délégation préfectorale du ministère de la santé au lieu d'être déposé en premier lieu au CHP. En effet, la direction du CHP n'est pas informée qu'un médecin ou autre du personnel est absent suite à un certificat médical que lorsqu'elle contacte la délégation pour s'enquérir sur la possibilité de dépôt d'un certificat par un personnel du CHP ou la réception d'un courrier de la délégation qui peut prendre une durée assez longue pour l'informer qu'un certificat médical a été déposé par un personnel du CHP.

- **Absence des procédures de contrôle interne de la présence du personnel du CHP**

La direction du CHP n'a pas instauré un dispositif de contrôle interne qui permet de contrôler la présence du personnel au niveau des services de l'hôpital, ce qui engendre un absentéisme fréquent que ce soit du personnel médical, paramédical ou administratif. En outre, il a été constaté l'insuffisance des mesures disciplinaires prises contre l'absentéisme injustifié du personnel médical, paramédical et administratif du CHP.

- **Absence de coordination entre la division des ressources humaines, la délégation et le CHP en matière d'affectation du personnel**

Il a été constaté une insuffisance au niveau de la coordination entre la division des ressources humaines du ministère et ces différentes structures en ce qui concerne l'affectation du personnel

médical, paramédical et administratif. En effet, la DRH est responsable de l'affectation du personnel médical, paramédical et administratif du CHP. Toutefois, les décisions d'affectation ne sont pas prises en concertation avec la délégation et le CHP pour répondre à leurs besoins réels. D'autre part, il a été constaté l'absence de coordination entre la division des ressources humaines, la délégation et le CHP en matière d'autorisation de quitter le territoire national pour participer à des colloques, et ce n'est qu'après leur retour que la DRH du ministère informe la délégation et le CHP.

La Cour des Comptes recommande de :

- ***Redéployer le sureffectif de certains médecins vers d'autres structures en attendant l'ouverture du nouveau CHP ;***
- ***Prendre en considération le besoin du CHP en personnel médical et paramédical lors de l'autorisation de mutation ou de départ à la retraite anticipée ;***
- ***Mettre en place un système de contrôle interne de la présence du personnel du CHP et exiger le dépôt des certificats médicaux en premier lieu au CHP qui doit en informer la délégation dans les meilleurs délais ;***
- ***Instaurer des mécanismes de coordination entre la division des ressources humaines, la délégation et le CHP en matière de gestion des ressources humaines.***

G. Finance du centre hospitalier

Les recettes propres de l'hôpital oscillent aux alentours de 2,3 à 3,4 millions de dirhams par an, comme le montre le tableau suivant :

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Recettes propres	2 641 590,63	3 460 925,16	3 345 941,40	3 275 129,80	2 822 631,55	2 333 474,50	2 643 133,50

Le contrôle de la gestion des recettes du CHP a révélé les observations suivantes :

➢ Non recouvrement des montants importants de recettes auprès des organismes de prévoyance sociale et des usagers sans couverture médicale.

Le montant des restes à recouvrer auprès des organismes de prévoyance sociale et des usagers a atteint la somme de 4 370 149,84 DH en décembre 2015. Notons, à cet égard que le montant des restes à recouvrer envers les usagers non couverts par un régime d'assurance médicale est de l'ordre de 3 918 745,00 DH, soit 90 % du montant total des créances non recouvrées.

➢ Les prestations facturées sont inférieures au volume des activités médicales et chirurgicales recensées par l'hôpital

Le montant des prestations facturées, durant la période allant du 01/01/2009 au 15/12/2015, tel qu'il résulte de l'application du bureau des admissions et de facturation est de l'ordre de 25 044 239,30DH pour un effectif de 23 668 malades. Sans compter les prestations prodiguées à 75 586 personnes bénéficiant du régime RAMED et qui ont atteint la somme de 18 402 864,50 DH en décembre 2015. Or, le volume des activités professionnelles du CHP tel qu'il figure dans les bilans annuels de la même période, porte sur un effectif des malades qui dépasse largement l'effectif enregistré au niveau de l'application du BAF. En effet, à titre d'illustration, le nombre des personnes, qui se sont présentées pour consultations médicales au niveau uniquement des urgences, est de l'ordre de 354 943 personnes, alors que l'effectif enregistré dans l'application du bureau d'admission et de facturation est de 21 malades.

Il y a lieu de rappeler, à cet égard, que le montant total des créances de l'hôpital, durant la période 2009 à 2015, est de l'ordre de 43 295 840,88DH dont une somme de 20 522 826,54DH seulement

qui a été recouvrée. Alors qu'une part importante des prestations de soins, qui a été prodiguée à une population d'au moins 443 681 malades, n'a pas fait l'objet de facturation. Ce qui dénote que le montant total des prestations facturées ne concorde pas avec l'importance du volume des activités rapporté dans les bilans d'activité.

- **Non établissement des factures à cause de l'absence des comptes rendus ou les codes de la NGAP**

Les services de l'hôpital ne veillent pas sur l'établissement des comptes rendus et l'attribution des codes de la NGAP par les médecins à l'occasion de l'établissement des fiches d'hospitalisation comme cela est indiqué au niveau de la décision du ministre de la Santé n°177-06 en date du 27 janvier 2006. Cette situation impacte l'opération de facturation des prestations prodiguées et ne permet pas à l'hôpital d'engager les procédures de recouvrement auprès des organismes concernés et des usagers.

La Cour des Comptes recommande de prendre les mesures suivantes :

- ***Engager les diligences nécessaires pour le recouvrement des montants de recettes auprès des organismes de prévoyance sociale et les usagers sans couverture médicale ;***
- ***Veiller à la facturation de toutes les prestations rendues par le CHP ;***
- ***Inciter les praticiens au sein du CHP à établir les comptes rendus et à inscrire les codes de la NGAP pour faciliter le recouvrement des créances.***

II. Réponse du Ministre de la santé

(Texte réduit)

A. Organisation structurelle du CHP

- **Le manque de locaux de CSE**

Prenant acte de l'observation de la Cour des Comptes relative au Centre de Consultations Externes, l'administration a procédé à la construction et l'aménagement de deux salles de consultations ; une salle dédiée aux consultations polyvalentes et une autre dédiée aux consultations gastro-entérologues.

- **Situation de l'hôpital Sidi Lahcen**

Il est à signaler que l'hôpital actuel est en phase de transfert de ses activités vers le nouvel hôpital dont les travaux et les équipements sont sur le point d'être achevés.

La date prévisionnelle dudit transfert est prévue au mois de septembre 2018ة et le raccordement au réseau d'assainissement ainsi que les travaux d'étanchéité seront programmés après le transfert. La Direction du CHP, la DPS et la DRS décideront le moment venu du devenir de l'actuel hôpital.

B. Gouvernance du CHP

1. Validation du projet d'établissement hospitalier

La direction du CHP a préparé le Projet d'Etablissement Hospitalier relatif au nouvel hôpital depuis 2015 en coordination avec la direction des hôpitaux et des soins ambulatoires (DHSA).

Ledit projet a été validé lors de la réunion du comité de gestion de 2016.

Les besoins en ressources humaines et la liste du matériel transférable et les besoins estimatifs des ressources financières nécessaires au bon fonctionnement du nouvel hôpital ont été adressé à la DHSA.

2. Instances de concertation et d'appui

a. Le comité d'établissement.

Le comité d'établissement se réunit effectivement au moins 04 fois par an et à chaque fois que c'est nécessaire.

Il est à noter qu'en réponse à l'observation de la Cour des Comptes à ce sujet, le médecin chef du réseau des établissements de soins « SRES ex SIAAP » assiste actuellement aux différentes réunions dudit comité en tant que coordonnateur des soins.

b. Le comité de suivi et évaluation

Cette instance est nouvellement créée, par conséquent, ses membres ont besoin d'une marge de temps nécessaire à assimiler les attributions et les objectifs du comité. La direction de l'hôpital est d'ailleurs engagée dans le but d'apporter toute l'aide permettant à cette instance d'atteindre ses objectifs.

Il est à noter aussi que l'insuffisance des locaux actuels réduit assez l'exercice de ses missions dans des conditions optimales. Concernant les instances CII et CMDP elles sont désignées.

c. le CLIN

Faute de candidat pour présider ce comité ainsi qu'un représentant du nouvel hôpital et l'absence de cadre adéquat pour exercer ces attributions, La direction de l'hôpital a mis en place un comité présidé par intérim par le chef du PSI.

Ce comité sera redynamisé une fois le transfert réalisé au nouvel hôpital vu que le cadre normatif et des équipements a été respecté au nouvel hôpital. Les procédures et les réunions seront tenues à jour.

d. Le comité de gestion

Depuis la nomination du nouveau Directeur en mai 2012, une première réunion a été tenue en avril 2013 et depuis le comité se réunit régulièrement une fois par an ;

Les efforts sont actuellement concentrés par l'équipe de direction du CHP et de la DMS sur les réunions de suivi du chantier, qui se déroulent une fois par semaine ainsi que d'autres réunions de suivi d'installation des équipements avec les professionnels concernés au nouvel hôpital, en vue d'assurer un transfert dans les plus brefs délais.

3. Les pôles de gestion

L'intervention de la direction de l'hôpital dans les missions du PAM va dans le sens d'appui afin de maitriser les taches qui sont les siennes. En effet, le transfert des activités vers le nouvel hôpital permettra de bénéficier de meilleures conditions de travail et par conséquent, les pôles de gestion connaitront leur activation effective conformément aux prérogatives du RIH.

C. Offre de soins

1. Le SAA

Pour pallier à certaines insuffisances en formation continue, le CHP dispose actuellement de deux ingénieurs informaticiens qui accompagnent le personnel de SAA. Un plan de formation est prévu au nouvel hôpital qui sera raccordé par un réseau informatique interne afin de préparer la personne à bien s'en servir.

Par manque de ressources humaines, Le SAA n'assure pas une garde de 24/24H, la Direction de l'hôpital a informé l'administration centrale de cette difficulté afin de la prendre en compte lors de l'ouverture du nouvel hôpital. Suite aux observations des auditeurs de la Cour des Comptes, la gestion des archives des certificats médico-légaux est confiée au chef de SAA.

Pour pallier aux insuffisances relatives à l'octroi des RDV, une application a été mise en place par l'administration centrale. Il s'agit du service « MAWIIDI » instauré depuis le 05/01/2016, et qui permet aux usagers d'obtenir des rendez-vous par internet « annexe 6 » ou par téléphone. Cette application a permis de mieux gérer les RDV et d'augmenter le nombre de consultations par spécialité ;

La direction du CHP est en cours de finaliser un plan de communication au grand public, l'objectif du Ministère de la santé étant d'arriver à 50% des RDV pris à distance d'ici fin 2018.

2. Service des urgences

La pénurie en ressources humaines et en particulier le personnel infirmier rend la charge de travail très lourde est difficile à accomplir. Un seul infirmier, à titre d'exemple, qui est appelé à assurer la garde, assure aussi les taches de tri, d'orientation, d'accueil, de soins, d'observation et de déchoquage, ceci se répercute sur la bonne tenue des registres au niveau du service des urgences ;

Pour remédier à cette situation il faut plus de personnels soignants : L'administration du CHP à priorisé le service des urgences en ce qui concerne les nouvelles affectations de personnels ayant rejoint le CHP. Ces nouvelles affectations ayant rejoint le service des urgences sont les suivantes :

- 03 infirmiers polyvalents ;
- 02 infirmières spécialistes en anesthésie réanimation
- 01 médecin spécialiste en réanimation médicales

3. Consultation spécialisée externe

Les consultations spécialisées externes ont connu une nette amélioration depuis 2012, en effet, le nombre total des consultations spécialisées en 2017 est de 55067 contre 45045 en 2016, ce qui représente une hausse de 22%, et ce, suite à l'aménagement d'une unité de Gastro-entérologie et d'une nouvelle salle de consultation.

Afin de remédier à tout absentéisme des médecins ou tout manquement à la réalisation des prestations programmées, la Direction de l'hôpital veille à adresser des demandes d'explications aux intéressés et prend les mesures disciplinaires nécessaires.

4. Hospitalisation sans interventions chirurgicales

La faiblesse du taux d'occupation au niveau du service de pédiatrie peut être imputée en grande partie à la pénurie en personnel infirmier. Ce service fonctionne actuellement avec une seule infirmière.

Amélioration de la performance du service de médecine

Le nouvel hôpital dispose de 02 unités de 30 lits chacune ce qui permettra de résoudre cette contrainte de capacité litière vu que l'hôpital dispose de plusieurs disciplines médicales.

S'agissant des patients de l'opération KARAMA ; il est à signaler que deux (02) médecins psychiatres affectés au Centre de Diagnostic ANNASR assurent actuellement leur suivi en attendant leur transfert au Centre social d'AIN ATIQ suite à l'accord du directeur dudit centre. Le suivi de ces patients sera assuré d'une façon hebdomadaire par les psychiatres du CHP.

5. Productivité du bloc opératoire

(…)

Le bloc opératoire a réalisé 1585 interventions en 2017 soit **6 interventions** par jour sur la base de 252 jours ouvrables. Il ne dispose que de 06 personnels aides opératoires dont 04 femmes. Cette insuffisance en personnel est accentuée par les congés de maternité, les congés administratifs ainsi que les congés de maladie.

➢ Chirurgie viscérale

Cette discipline fait plus d'interventions programmées qu'urgentes contrairement aux autres disciplines à caractère plus urgent : traumatologie, obstétrique, qui revêt nettement un caractère urgent.

➢ Vétusté de certains équipements du BO

Comme il a été mentionné par la Cour des Comptes, la direction de l'hôpital a fait des efforts considérables pour renouveler les équipements du BO.

Ainsi les équipements suivants ont été acquis en 2017 :

- 01 scialytique chirurgical mobile ;
- 01 amplificateur de brillance ;
- 01 table opératoire ;

6. Rendement du service de la maternité

Cette observation découle du fait que la maternité a une capacité litière réduite par rapport aux naissances attendues et ne dispose pas de bloc opératoire qui lui est propre. Elle partage les mêmes salles avec les autres disciplines, malgré cette situation, on note une nette amélioration de ses activités (…).

Le nombre des césariennes est passé de 1575 en 2015 à 1964 en 2017.

Actuellement le nombre de bénéficiaires des prestations est de 60 patients suite à l'acquisition par l'association d'un nouvel générateur de dialyse.

Concernant la vétusté des générateurs de dialyse, la direction du CHP et la délégation ont présenté deux projets d'acquisition de dix (10) nouveaux générateurs : un premier projet dans le cadre de l'INDH concernant cinq (05) générateurs et un deuxième projet avec la Direction des Equipements et de la Maintenance du Ministère de la Santé pour l'acquisition de cinq (05) autres générateurs.

7. Centre d'hémodialyse

Actuellement le nombre de bénéficiaires des prestations est de 60 patients suite à l'acquisition par l'association d'un nouvel générateur de dialyse.

Concernant la vétusté des générateurs de dialyse, la direction du CHP et la délégation ont présenté deux projets d'acquisition de dix (10) nouveaux générateurs : un premier projet dans le cadre de l'INDH concernant cinq (05) générateurs et un deuxième projet avec la Direction des Equipements et de la Maintenance du Ministère de la Santé pour l'acquisition de cinq (05) autres générateurs.

D. Pharmacie hospitalière

Les locaux de la pharmacie ne répondent pas au cadre normatif requis, Cette insuffisance sera résolue dès le démarrage des activités au nouvel hôpital prévu au mois de septembre 2018 ;

La pharmacie dispose d'un coffre-fort destiné aux produits toxiques (stupéfiants..) ;

L'achat localement des médicaments se fait sur la base des besoins réels exprimés par les utilisateurs, surtout pour des urgences, et les produits achetés sont utilisés en totalité. Sachant que la majorité des achats se fait dans le cadre des achats groupés par le service central.

Affectation d'une préparatrice en pharmacie ; la responsable de la pharmacie commence à assurer la supervision des services hospitaliers en ce qui concerne la gestion des médicaments et dispositifs médicaux ;

La responsable de la pharmacie hospitalière assure l'encadrement du personnel impliqué dans l'utilisation des médicaments par le partage d'information à l'occasion des différents contacts, au cours des supervisions programmées et par l'organisation de sessions de formation au profit du personnel ;

Concernant la gestion informatisée de la pharmacie, un projet est en cours de montage en collaboration avec la direction des hôpitaux et des soins ambulatoires « DHSA » et la division de l'informatique et des méthodes ;

Quant à l'application « DIM » destinée à la gestion de la pharmacie, elle a été déjà installée en attente de dispenser la formation appropriée aux utilisateurs.

Le comité des médicaments

Le comité des médicaments se réuni pour définir les besoins en médicaments et dispositifs médicaux.

E. Le laboratoire d'analyses médicales et le service de radiologie

1. Le laboratoire d'analyses médicales

Les nouveaux locaux déjà équipés du nouvel hôpital répondent parfaitement aux normes requises ;

Concernant le système de garde et d'astreinte, la Direction du CHP a mis en place un système d'astreinte depuis 2015 pour répondre aux urgences.

2. Service de radiologie

Le service dispose de 04 médecins radiologues, ce qui lui permet d'assurer l'horaire normal ainsi que les gardes.

Un système d'astreinte pour les techniciens de radiologie est instauré pour répondre aux urgences nécessitant un bilan radiologique urgent.

Pour améliorer la performance du service de radiologie, la direction du CHP a acquis un nouveau numériseur.

F. Gestion des ressources humaines du CHP

La direction a construit un nouveau local dédié à l'unité d'exploration digestive : endoscopie et coloscopie et a affecté une infirmière et a acquis tous les consommables et produits de stérilisation.

Cette unité est opérationnelle depuis 2016, elle prodigue les prestations nécessaires aux patients notamment les Ramedistes.

Notant que six (06) gastro-entérologues sont actuellement en fonction au CHP.

➢ Départ en retraite anticipée

Le système de santé connait un départ massif des cadres médicaux, ce qui aggrave d'avantage la pénurie des ressources humaines. A titre d'exemple, cette année 02 cardiologues ont quitté l'hôpital.

Concernant la mutation de l'ophtalmologiste du CHP, il a été remplacé par deux 02 ophtalmologistes qui y exercent actuellement.

➢ Le déficit en ressources humaines paramédicales

Cette situation est partiellement corrigée par l'affectation de 03 infirmiers en plus de 02 infirmières spécialistes en anesthésie et réanimation. En plus un médecin spécialiste a été affecté au service de réanimation médicale.

➢ La gestion des certificats médicaux

Ces certificats sont déposés directement à l'administration du CHP qui les traite en interne, les certificats de moins de trois jours sont transmis à la Délégation par fax. Pour les certificats de plus de trois jours, ils sont traités le jour même pour déclencheق la procédure nécessaire.

➢ Les mesures prises contre l'absentéisme

L'administration a mis en place des registres de présence à signer par tous les fonctionnaires.

Un système de garde et d'astreinte est instauré dans les services ;

G. Finance du centre hospitalier

L'administration du CHP a affecté deux (02) fonctionnaires chargés d'assurer les taches de recouvrement des créances relatives aux différentes catégories d'assurés et des irréguliers.

Les dossiers sont envoyés dans les délais à la CNOPS et CNSS.

Quant au recouvrement concernant les irréguliers, les dossiers sont envoyés régulièrement à la trésorerie préfectorale pour qu'elle entame la procédure réglementaire de suivi des créances vis-à-vis des redevables.

➢ Les dysfonctionnements liés à la facturation

Ces dysfonctionnements sont liés à l'absence de facturation en dehors des heures ouvrables par manque de ressources humaines au niveau du SAA.

Le problème de codage et comptes rendus d'hospitalisation a été surmonté ; l'administration a mis à la disposition des spécialistes le codage des actes professionnels.

Le centre hospitalier provincial de Berkane

Le Centre Hospitalier Provincial de Berkane (CHPB) est composé de deux hôpitaux : l'hôpital provincial de Berkane et l'hôpital local de Saidia, avec une capacité d'accueil de 204 lits (136 à Berkane et 68 à Saidia) pour une desserte populationnelle de 289 137 habitants, soit un lit pour 1417 habitants. Le CHPB a été érigé en service de l'Etat géré de manière autonome (SEGMA) en 1995 et en Centre Hospitalier Provincial (ci-après CHPB) en 1998. L'hôpital local de Saidia, construit en 2013 est rattaché au CHPB dans le cadre du SEGMA.

Entre 2010 et 2015, les consultations externes ont connu un taux de croissance de 58,25 %. Durant la même période, les dépenses du CHPB ont augmenté de 20% passant de 5.618.429,35 en 2010 à 6.738.687,11 DH en 2015, alors que les recettes propres ont diminué de 50 % passant de 4.073.008,43 en 2010 à 2.041.110,40 DH en 2015.

I. Observations et recommandations de la Cour des Comptes

La mission de contrôle de la gestion de ce centre hospitalier, effectuée par la cour en partenariat avec la Cour régionale des comptes de la région de l'oriental, a permis de relever des observations et émettre des recommandations concernant les axes suivants :

A. Aspects de la stratégie et de l'organisation du centre hospitalier

A ce niveau, la cour a relevé les observations suivantes :

- **Non élaboration du « projet d'établissement hospitalier » et « des budgets programmes »**

Le CHPB ne disposait pas d'un projet d'établissement contrairement aux stipulations de l'article 35 du décret n°2-14-562 du 7 chaoual 1436 (24 juillet 2015) pris pour application de la loi cadre n°34-09 relative au système de santé et à l'offre de soins. En plus, il ne disposait pas aussi des budgets programmes prévus par l'article 9 du décret n°2-06-656 du 24 rabii al aoual 1428 (13 avril 2007) relatif à l'organisation hospitalière.

- **Des organes de concertation non constitués et d'autres non fonctionnels**

Sur les six instances de concertations prévues par la réglementation, deux ne sont pas constituées, trois ne sont pas fonctionnelles, et une seule instance est fonctionnelle.

Instance	Situation
Comité d'Établissement (CE)	Non fonctionnel
Comité de Suivi et d'Évaluation (CSE)	Non constitué
Conseil des médecins, des dentistes et des pharmaciens (C.M.D.P)	Non fonctionnel
Conseil des infirmiers et des infirmières (C.I.I)	Non fonctionnel
Comité de lutte contre les infections nosocomiales (CLIN)	Fonctionnel
Comité de gestion	Non constitué

L'absence ou la non opérationnalisation de la majorité des instances de concertation, en particulier le Comité d'Établissement et le Comité de Suivi et d'Évaluation, a pour conséquence l'absence de plans stratégiques pluriannuels et par la non activation du système de planification annuel qui devrait être mis en place au niveau des services administratifs, cliniques et opérationnels du CHPB.

Ainsi, la Cour des comptes recommande de prendre les dispositions nécessaires pour mettre en place les outils prévus par la réglementation (organes de concertation et différents documents de planification) et assurer leur activation pour renforcer la gestion et le fonctionnement du CHPB.

B. La gestion des prestations des soins

1. Le centre de diagnostic

La gestion de ce centre suscite les observations suivantes :

➢ Indisponibilité des certaines prestations du premier niveau

Le CHPB ne dispose pas de service ou de médecins dans certaines spécialités comme la stomatologie contrairement aux stipulations de l'article 6 du décret n°2.06.656 cité plus haut. D'un autre côté, le centre est doté d'un médecin ophtalmologue et d'un médecin psychiatre, mais les deux services d'ophtalmologie et de psychiatrie ne sont pas fonctionnels à cause du manque de matériel et de personnel.

➢ Des problèmes d'organisation des consultations

L'organisation de l'accès pour les consultations est entravée par l'indisponibilité des salles pendant les séances du matin. En effet les salles affectées à la consultation sont au nombre de trois, que doivent partager 16 spécialistes. Et pourtant, plusieurs salles de ce centre sont réservées à des activités autres que les consultations médicales spécialisées.

En plus, l'exercice de certaines consultations médicales spécialisées est limité puisque les médecins ne disposent pas de certains moyens de travail, c'est le cas de la gastrologie, la cardiologie, l'ophtalmologie et les soins bucco-dentaires.

➢ Programmation inappropriée et non équilibrée des consultations

La majorité des consultations sont programmées durant les matinées et leur organisation est inappropriée et non uniforme pour l'ensemble des spécialités. Pour les spécialités assurées par un seul médecin, le concerné se charge des consultations une fois par semaine (médecine interne, chirurgie générale, ORL), et pour certains deux fois par semaine à cause de la forte demande (Dermatologie). Quant aux autres spécialités dont les prestations sont dispensées par deux médecins ou plus, chacun d'eux accomplit une partie des consultations de la spécialité durant la semaine qui lui est attribuée et n'assure aucune prestation durant la semaine suivante (pédiatrie et cardiologie).

➢ Des délais de rendez-vous longs

Les délais de rendez-vous sont longs pour certaines spécialités. A titre d'exemple, durant l'année 2015, le délai est de plus de 10 mois pour l'ORL, il dépasse les trois mois pour la rhumatologie, environ deux mois et demie pour l'endocrinologie, et presque deux mois pour la médecine interne et la chirurgie infantile. La non présence de tous les médecins de la même spécialité au cour de la semaine, conjuguée aux problèmes liés à l'organisation des consultations, sont à l'origine de cette situation.

2. Le service des urgences

Concernant ce service, sont relevées les insuffisances suivantes :

➢ Absence d'un système de tri et d'orientation des patients pour cibler la prise en charge des cas urgents

Le service des urgences n'est pas doté d'un système de tri et d'enregistrement des patients. L'organisation de l'accueil à l'accès du service se limite à la délivrance aux patients des tickets numérotés par une stagiaire secouriste, et le tri n'est assurée que par la suite au niveau des salles de consultations soit par le médecin ou l'infirmier. En plus, l'enregistrement des patients transitant par le service des urgences dans les registres se limite aux cas qualifiés de graves.

➢ Insuffisances liées à l'utilisation des salles et la capacité litière

La capacité litière du service des urgences, limitée à sept lits, ne permet pas de satisfaire le nombre élevé des patients qui se présentent à ce service. À cela s'ajoute le fait que les durées de séjour de certains patients deviennent anormalement plus longues. Concernant l'utilisation des salles, celle de traumatologie a été transformée en salle de consultation, et par conséquent les actes de plâtre sont effectués au niveau de la salle des soins.

La Cour des comptes recommande de :

- ***Revoir l'organisation du centre de diagnostic, mettre en place une procédure pour la gestion des rendez-vous et prendre les diligences adéquates pour réduire les délais (augmentation du nombre de consultations, plus de salles de consultation, etc.) ;***
- ***Améliorer les conditions de réception des patients aux urgences et mettre en place une organisation qui permette l'identification des circuits de malades.***

3. Le service d'hospitalisation médecine et hôpital du jour

Au niveau de ce service, les observations relevées sont comme suit :

➢ Sous exploitation et usage inapproprié de la capacité litière

Seulement six salles, sur les dix que comprend le service d'hospitalisation médecine, sont consacrées au séjour des patients. La capacité litière réellement utilisée se limite à 21 lits sur les 27 potentiels à cause du non remplacement des lits cassés. Les patients de chaque médecin spécialiste ne disposent donc que de 2,1 lits.

➢ Arrêt de l'offre de certaines prestations médicales spécialisées

Suite à la mutation de l'unique médecin spécialisé en endocrinologie fin 2015 sans être remplacé, le service d'hospitalisation médecine a arrêté d'offrir les prestations médicales au profit des malades atteints de maladies relevant de sa spécialité, notamment ceux qui bénéficiaient d'un suivi médical de la part de ce médecin.

4. Le service de chirurgie générale

La gestion de ce service suscite les observations suivantes :

➢ Insuffisance de la capacité litière et indisponibilité de la chambre d'isolement

Le nombre des salles réservées au séjour des patients est de cinq avec une capacité litière réelle et fonctionnelle de 28 lits. Toutefois, trois autres salles sont utilisées comme bureaux de médecins et une autre salle réservée à l'hospitalisation du personnel de département de la santé exclusivement. Il en résulte que la capacité litière officielle de 34, selon l'administration de l'hôpital, n'est en réalité que de 28 lits seulement. En plus, Le service ne dispose pas de chambre d'isolement indispensable en cas de présence de patients porteurs de maladies contagieuses.

➢ Baisse des taux d'exécution du programme opératoire et de la durée d'hospitalisation

Bien que la production chirurgicale relative au service de chirurgie générale fût améliorée légèrement durant la période 2010 – 2015, le taux d'accroissement moyen annuel n'a pas excédé 3,48 %. Le nombre des opérations a régressé en 2014 et 2015. En effet, l'exécution des opérations programmées en chirurgie générale a baissé en 2014 de 15,33 % et en 2015 de 27 % suite au manque du personnel paramédical au niveau de l'équipe de la salle de programme du bloc opératoire.

Les réalisations en hospitalisation selon le critère de durée moyenne de séjour en hospitalisation (DMS), en 2014 et 2015, n'a pas connu d'améliorations importante susceptible de limiter l'impact de la faiblesse de la capacité litière sur l'admission des patients. Cet indicateur qui n'a pas connu d'amélioration sensible et il est de 3,5 jours en comparaison avec les chiffres des années précédentes qui étaient de l'ordre de 4 jours.

5. Le service de réanimation

En ce qui concerne le service de réanimation, il a été constaté ce qui suit :

- **Faiblesse de l'offre en prestations et augmentation du nombre des cas transférés**

Vu sa faible capacité litière, qui est de trois lits seulement, et l'insuffisance des équipements médicaux, ce service n'est pas en mesure de satisfaire les demandes émanant des différents services d'hospitalisations et des urgences. Au cours de la période allant du début 2010 à fin de 2015, le nombre total des patients admis a atteint 1019 et ils ont bénéficié de 3655 journées d'hospitalisation, ce qui fait que la durée moyenne d'hospitalisation d'un patient dans le service réanimation est de 3,59 jours.

Toutefois, le taux moyen du nombre de malades transférés vers d'autres hôpitaux est de 17 % du total des patients admis initialement au service de réanimation. Ce chiffre a connu des niveaux plus importants comme en 2013 ou il a approché les 40 %.

6. Le service de la maternité

Les principales observations relevées au service de la maternité sont les suivantes :

- **Manque de moyens pour la prise en charge des nouveaux nés et des femmes enceintes en cas de complications**

Le service de la maternité ne dispose pas d'une unité de néonatologie ou des prématurés ; et il a été constaté dans ce cadre l'absence de personnel spécialisé en matière de traitement des néonataux ainsi que le manque de couveuses. Et pour faire face au cas nécessitant des soins intensifs particuliers, le service de la maternité fait appel au service de la réanimation ou procède au transfert de ces cas à Oujda. Toutefois, le transfert de ces cas ne se fait pas dans les conditions adéquates à cause de l'absence des couveuses porteuses, d'une ambulance médicalisée approprié et du personnel paramédical qualifié pour les accompagner.

- **Faiblesse de l'activité au niveau de service maternité**

Durant la période 2010 – 2015, le nombre de nouveaux nés a augmenté annuellement en moyenne de 4,4 %. Cependant le nombre des mort-nés n'a pas connu une amélioration notable, il n'a régressé en moyenne annuelle que de 1,35 %. Mais, en 2015 ce nombre a augmenté de plus de 11 % par rapport à 2014. En ce qui concerne les décès de moins de 24 heures, cet indicateur n'a pas connu d'amélioration et enregistre toujours dans le même niveau (5 à 6 cas) depuis 2010, à l'exception de pic enregistré en 2013 (10 cas).

L'activité au niveau du bloc opératoire maternité a été marquée pendant la période 2010-2015 par une évolution moyenne annuelle d'environ 3,5 %. Toutefois, en 2015 cette activité a régressé de 13% par rapport à l'année précédente 2014, et ceci est dû au manque remarqué au niveau du plateau technique, des ressources humaines, des moyens matériels et des produits pharmaceutiques.

7. Le service de la pédiatrie et de la chirurgie infantile

La cour des comptes a constaté à ce niveau ce qui suit :

- **Conditions d'hospitalisation non convenables au niveau de l'unité chirurgie infantile**

L'unique salle d'hospitalisation réservée à l'unité de chirurgie infantile contient cinq lits et deux berceaux. Cette salle connait un encombrement quasi permanent, et s'aggrave chaque mercredi, le jour qui précède la journée lors de laquelle sont effectuées les opérations, et jeudi, le jour réservé à l'exécution du programme opératoire du chirurgie pour les enfants.

- **Incapacité de la prise en charge des prématurés**

Le service de pédiatrie au CHPB n'est pas doté de moyens pour la prise en charge les cas des nouveaux nés prématurés. En effet ; la salle de réanimation, n'est pas équipée de couveuses et

possède seulement quatre tables chauffantes. Il est prévu d'équiper ce service d'un plateau technique permettant la prise en charge des prématurés.

La Cour des comptes recommande de :

- ***Doter les structures d'hospitalisation de moyens pour assurer un meilleur service en termes de qualité et de rapidité de prise en charge des patients ;***
- ***Assurer le suivi et l'évaluation des indicateurs d'activité et de de production des différents services cliniques et collaborer avec les médecins pour fixer et réaliser l'objectif d'assurer un niveau d'activité et de production optimal.***

8. Le bloc opératoire central

Le bloc opératoire central suscite les observations suivantes :

➢ Difficultés rencontrées pour la réalisation du programme opératoire

Depuis 2014, l'exécution du programme chirurgicale du bloc opératoire est souvent reportée. Ce problème est devenu structurel puisqu'il persiste encore comme étant conséquence directe de l'insuffisance du personnel paramédical et des problèmes liés au non fonctionnement du matériel indispensable au niveau des salles opératoires. Dans d'autre cas, l'interruption du programme est due au manque d'un produit pharmaceutique, ou d'un matériel stérilisé. De ce fait, les opérations sont ajournées pour une date indéfinie, et les médecins n'établissent plus de planning du programme, devenu inutile puisqu'il ne sera pas réalisé.

➢ Evolution faible de l'activité du bloc opératoire durant la période 2010 - 2015 et baisse de production vers la fin de cette période

L'activité chirurgicale a connu une très faible progression durant la période 2010 – 2015, le taux d'accroissement moyen annuel s'est limité à 0,37 %. Et contrairement aux efforts et aux progrès enregistrés en matière des opérations urgentes, la production chirurgicale programmée s'est caractérisée par une baisse moyenne annuelle de 2,98%. Cette diminution était accentuée en 2014 et 2015, atteignant successivement 13,76% et 31,78 %, et ce suite aux différentes contraintes rencontrés pour l'exécution du programme au bloc opératoire.

9. Le laboratoire des analyses médicales

La gestion du laboratoire d'analyses médicales est entachée des anomalies suivantes :

➢ Insuffisance de la capacité technique du laboratoire face à la demande croissante en analyses médicales

Le laboratoire offre ses prestations aux patients hospitalisés dans les services hospitaliers du CHPB et aussi des malades issus de centre de diagnostic ou d'autres centres de santé externes. Jusqu'à la fin de l'année 2005, le laboratoire recevait en moyenne 25 malades ; mais début 216 il reçoit les demandes d'analyses pour 80 malades en moyenne, à raison de 5 tests par malade. Etant donné que le laboratoire et ses équipements n'ont pas connu d'agrandissement notable, celui-ci se trouve donc dans l'obligation d'offrir un volume des prestations qui excède alors les capacités de son plateau technique. Ainsi, en 2015 le nombre des examens effectués a dépassé les 60.000 examens, alors que ce chiffre était dans les limites de 37.500 examens en 2010.

10. Gestion des produits pharmaceutiques et des médicaments

Le contrôle de la gestion de ce volet a permis de relever ce qui suit :

➢ Des difficultés entravent les approvisionnements en médicaments et produits pharmaceutiques

Le CHPB s'approvisionne en médicaments et produits pharmaceutiques de différentes manières : soit par achats directs sur son budget, soit via la pharmacie centrale du ministère de la santé, soit la direction régionale et la délégation provinciale. Et il a été constaté que les approvisionnements de la pharmacie centrale ne répondent pas toujours aux besoins réels de l'hôpital, aussi bien en terme quantitatif, de la nature des produits livrées que de leurs dates de livraison. Ce manque de

maîtrise du processus d'approvisionnement entraine des ruptures de stocks en certains médicaments et fongibles abondamment utilisés, alors que d'autres sont en surabondance et risquent de surcroit d'être périmé.

- **Absence de suivi ou contrôle de l'utilisation finale des médicaments et produits livrés aux différents services de l'hôpital**

Quoique les services de l'hôpital disposent chacun des unités qui font office de pharmacies propres, ils ne tiennent pas de registres ni de fiches de stocks relatifs aux médicaments et fongibles médicaux qui leur sont livrés par la pharmacie centrale. Et aucun suivi de la consommation de ces médicaments et fongibles n'est assuré, notamment par le responsable de la pharmacie centrale.

Et à cause de l'absence de traçabilité de leur utilisation, les médicaments et produits médicaux ne sont pas pris en compte dans la facturation des prestations prodiguées aux malades. Les responsables du CHPB justifient cela par l'absence de textes réglementaires fixant les tarifs de rémunération d'une telle prestation. Le manque de suivi induit également la perte de quantités importantes de médicaments et un lot a été trouvé dans le local de l'incinérateur lors de la mission du contrôle de la gestion alors que les dates de péremption n'étaient pas encore arrivées.

La Cour des comptes recommande de :

- ***Rendre opérationnelle l'ensemble des salles du bloc opératoire central et permettre l'établissement et le respect continue du programme opératoire ;***
- ***Renforcer les capacités techniques du laboratoire pour lui permettre de répondre à la demande croissante en analyses médicales ;***
- ***Mettre en place des mécanismes de suivi de l'approvisionnement et de la distribution des médicaments aux différents services (registres, application informatique…), ce qui permet la maitrise de la chaine de gestion (identification des besoins, commandes, livraisons, et consommations, etc.).***

C. Gestion des moyens alloués au CHPB

1. Les moyens humains

Concernant la gestion des moyens humains, il a été constaté ce qui suit :

- **Des cadres médicaux mutés non remplacés**

Le mouvement du personnel est encadré par la circulaire du ministre de la santé n°31 du 08 Mai 2014. Pourtant certaines demandes de mutation ont été satisfaites sans tenir compte des dispositions de ladite circulaire en particulier le manque du personnel dans la structure hospitalière où exerce la personne intéressée et le fonctionnement normal de cette structure. Ci-dessous certains cas enregistrés :

Fonction	Date affectation	Date mutation	Destination	Observations
Endocrinologue	11 novembre 2013	13 novembre 2015	CH Ibn rochd Casablanca	Le CHPB ne dispose pas de médecin en cette spécialité
Radiologue	07 aout 2014	31 juillet 2015	Délégation province khenifra	Le service dispose d'un seul médecin après le départ en retraite de l'autre
Infirmier assistant chirurgien	23 janvier 2007	27 novembre 2014	Délégation préfecture Oujda angad	Manque du personnel paramédical en service chirurgie après le départ en retraire de deux depuis le 30 décembre 2014 et l'absence continue d'un troisième depuis le 30 décembre 2014

- **Non-respect des horaires de travail et mise en place d'un système de permanence et d'astreinte non conforme aux dispositions réglementaires**

Pour la majorité des services qui sont dotés de plus d'un spécialiste, les médecins s'arrangent entre eux pour que chacun, et à tour de rôle, assure pendant une semaine les prestations médicales du service et l'astreinte alors que les autres sont absents. Cet arrangement se fait sans l'aval de l'administration du CHPB. De même Le système d'astreinte, tel qu'adopté par les infirmiers du CHPB, n'est pas conforme aux dispositions du décret n° 2-06-623 du 13 avril 2007 relatif à la rémunération de la garde et de l'astreinte réalisées par les fonctionnaires du ministère de la Santé et des centres hospitaliers. En effet, les infirmiers s'arrangent pour que chacun d'eux assure à titre individuel 24 heures de travail continu à partir du 8h du matin pour bénéficier d'un repos de 72h par la suite, alors que le type de garde prévu par la réglementation est de 12/36, c'est-à-dire 12h de travail puis 36 h de repos.

- **Insuffisance du personnel para médical au niveau du bloc opératoire**

L'effectif actuel des infirmiers polyvalents et des aides opératoires est insuffisant pour assurer le plein emploi de l'ensemble des salles opératoires. Ce manque de personnel entraine des difficultés pour l'exécution du programme opératoire.

- **Le nombre réduit de techniciens affectés au laboratoire ne lui permet pas de réaliser toutes ces attributions**

L'indisponibilité des techniciens en nombre suffisant entrave la réalisation de certaines attributions du laboratoire d'analyses médicales. Il a été constaté par exemple, la fermeture de la salle de bactériologie, et la salle d'hématologie risque de subir le même sort pour les mêmes raisons. Pour rappel, depuis 2008, l'effectif des techniciens de laboratoire qui était de neuf a régressé en 2015 à quatre seulement. Ce nombre limité de technicien, qui exercent au niveau des salles de biochimie, d'hématologie, et de sérologie-antenne de sang, n'arrivent pas à assurer le fonctionnement normal et la garde vu la demande croissante en analyses médicales.

- **Le service radiologie ne dispose que d'un seul médecin spécialiste**

Le service est doté actuellement d'un seul médecin radiologue, après le départ en retraite d'un autre en 2015 sans être remplacé. Tenant compte du volume important des différentes prestations un seul médecin ne peut pas, en plus de son travail en échographie, à lui seul assurer la lecture et l'interprétation des résultats dans des délais raisonnables. Actuellement, sauf pour les cas urgents, ce délai dépasse un mois. Au niveau de l'échographie, le médecin radiologue examine plus de 20 malades par jour, mais aux demandes nombreuses, les rendez-vous sont, présentement plus de deux mois.

La Cour des comptes recommande de :

- ***Veiller à ce que tous les fonctionnaires notamment le personnel médical et paramédical respecte les horaires du travail et le système d'astreinte tels que prévus par la réglementation en vigueur ;***
- ***Doter le CHPB de ressources humaines nécessaires à la bonne marche des services et veiller au respect des conditions requises pour les mutations.***

2. Les bâtiments et les équipements

En ce qui concerne ce volet, la cour a relevé les observations suivantes :

- **Des anomalies dans la salle du bloc opératoire de la maternité**

La deuxième salle du BOM connait plusieurs anomalies. En effet, bien que cette salle ait été aménagée et rénovée récemment, son état est très détérioré puisque le sol est dégradé et le plafond est troué.

➢ Manque de moyens nécessaires à l'hébergement et l'hospitalisation des malades dans de conditions adéquates

La quasi-totalité des salles de séjour des malades au niveau des différents services d'hospitalisation ne garantissent pas le bien-être des patients. Ces salles ne disposent pas d'un système de climatisation, leurs fenêtres ne sont pas équipées de moustiquaires, les rideaux de certaines d'entre elles sont en état détérioré et délabré. En plus certaines salles endurent des problèmes d'humidité, ce qui a engendré leur détérioration. Les blocs sanitaires sont dans un état non convenable suite à l'insuffisance perpétuée d'entretien adéquat. Des fuites d'eau sont aussi remarquées à cause du manque d'entretien du réseau et des robinets. Les douches, mal entretenues et privées d'eau chaude, ne sont pas fonctionnelles et utilisées comme lieu de dépôt des poubelles ou de stockage de matériels cassés.

La Cour des comptes recommande d'assurer l'entretien périodique et continu des locaux afin de maintenir les activités des différents services dans un niveau de qualité acceptable.

3. Les installations techniques et les équipements biomédicaux

Le contrôle a permis de relever les insuffisances suivantes :

➢ Insuffisances d'équipements et du matériel biomédical

La majorité des services de l'hôpital CHPB souffre de l'insuffisance du matériel biomédicale et du manque des équipements techniques, comme il est illustré dans les exemples suivants :

- Le centre de diagnostic est dépourvu d'un certain nombre de matériels essentiels à la consultation médicale spécialisée, en gastrologie, en cardiologie, et au niveau de l'unité des consultations et des soins bucco-dentaires.
- Au niveau du service des urgences, les salles de déchoquage et d'isolement ne sont pas équipées, ce qui impacte négativement l'action médicale au service des patients véhiculés par le SAMU ou présentant un risque vital ou atteints de maladies contagieuses.
- Le service d'hospitalisation médecine est démuni de plateau technique spécifique à chaque discipline. En effet, le besoin en gastrologie est exprimé pour le matériel d'exploration digestive (écho, fibroscopie, rectoscopie, colonoscopie). Quant à la cardiologie, les médecins travaillent en l'absence de l'écho-cardiographe qui est essentiel pour cette spécialité.
- Le service chirurgie générale ne dispose que d'un seul barboteur d'oxygène, a cela s'ajoute la carence en aspirateurs muraux et en tensiomètres. Encore, les traumatologues opèrent avec un seul moteur de chirurgie qui est fréquemment en panne.
- La salle d'isolement au niveau du service de réanimation, réservée aux patients souffrant de maladies contagieuses, est non équipée en matériel indispensable pour la surveillance de ces cas en réanimation.
- Au niveau du service de la maternité, la salle d'accouchement composée de cinq lits, est sous-équipée en matériel de travail, une seule ventouse est disponible, et les couveuses ne sont pas disponibles. En plus, une salle dans le BOM est non opérationnelle à cause du manque de matériel, et l'autre qui est opérationnelle n'est dotée que d'un seul bistouri électrique, qui tombe souvent en panne.
- Quant au bloc opératoire, au niveau de la salle des urgences, le bistouri électrique est non fonctionnel à cause du manque des accessoires indispensables pour son utilisation et les accessoires du scope sont défaillants. De même, la deuxième salle du programme ne possède qu'un seul scialytique fonctionnel qui est non équipé de l'ensemble du matériel indispensable pour son utilisation.
- Le matériel disponible au niveau du laboratoire des analyses biologiques connaît plusieurs pannes techniques récurrentes qui influent négativement sur l'activité du service. Dans le

même sens, le manque d'entretien régulier des appareils du laboratoire accentue ce problème. Parmi les cas les plus marquants sont l'état de l'automate de biochimie qui était presque mensuellement en panne en 2015 et l'appareil de numération de la formule sanguine (NFS) qui subissait des pannes récurrentes depuis 2014.

- La salle de radio-télécommandée est non opérationnelle, la table télécommandée et l'échographe sont en panne. C'est le cas également de la salle de mammographie en arrêt d'exploitation depuis 2012 à cause de la détérioration de la carte électronique de l'appareil de mammographie.

La Cour des comptes recommande de :

- ***Doter les différents services du CHPB et le bloc opératoire des équipements médicaux et installations techniques susceptibles d'aider les professionnels à améliorer la qualité des prestations fournies ;***
- ***Veiller à la rénovation du matériel technique du laboratoire des analyses médicales afin de satisfaire toutes les demandes en analyses avec des résultats fiables ;***
- ***Entretenir le matériel technique du service d'imagerie médicale existant et renouveler celui hors usage afin d'assurer la réalisation de toutes les radios y compris celles non assurées actuellement ;***
- ***Assurer la maintenance préventive et curative des installations et du matériel de l'ensemble des services, pour que les arrêts soient programmés et non subis.***

4. Les activités de soutien : l'alimentation, le blanchissage et l'hygiène

Le contrôle de ces activités a permis de relever ce qui suit :

➢ Non mise en place des comités de suivi et de contrôle des prestations déléguées

La principale défaillance commune à toutes des activités de soutien (l'alimentation, le blanchissage et l'hygiène) est l'absence des comités de suivi et de contrôle, chargés de veiller, de façon régulière et rigoureuse, sur la bonne exécution des prestations confiées aux sociétés privées, conformément aux exigences définies dans les cahiers de charges spéciales (CPS) relatifs auxdites prestations.

➢ Carences dans le blanchissage tel qu'exécuté au CHPB

Le contrôle de l'activité du blanchissage au niveau du CHPB, a mis en évidence des lacunes dont les plus saillantes la non séparation de la zone du linge sale de celle du linge lavé de la buanderie et l'absence d'une procédure spéciale pour le traitement du linge contaminé notamment celui issu des blocs opératoires.

➢ Des insuffisances dans l'hygiène des locaux du CHPB

À travers l'examen des lettres et des comptes rendus établis et communiqués par l'unité de l'hygiène hospitalière portant sur les seuls exercices 2013, 2014 et 2015, il en est déduit entre autres certaines déficiences, à savoir les insuffisances des opérations de nettoyage, de désinfections et de collecte et stockage des déchets, des problèmes au niveau des blocs sanitaires, des douches, des égouts ainsi que des fuites des eaux usées. A cela s'ajoute, le manque de sacs de poubelles et la non disponibilité de tout le matériel nécessaire à l'exécution des prestations de nettoyage.

➢ Des insuffisances au niveau de l'évacuation et le traitement des déchets médicaux

Le CHPB connait des difficultés pour l'évacuation et le traitement des déchets médicaux à cause notamment des manquements ci-après :

- La chaudière de l'unité de traitement (broyage et stérilisation) des déchets médicaux est en panne depuis longtemps (plus de deux ans) ; de ce fait, la stérilisation n'est pas effectuée

ce qui met en cause tout le processus du traitement de ces déchets autant que leur déversement dans le milieu naturel ;

- Aucun tri des déchets médicaux n'est assuré en amont (des verres, seringues, … sont broyés et incinérés), ce qui augmente, en plus du risque de contamination, le risque d'endommagement des machines utilisées surtout le broyeur.

La Cour des comptes recommande de :

- ***Mettre en place les comités de suivi et de contrôle des prestations externalisées et les doter de moyens humains nécessaires à l'accomplissement de leurs missions ;***
- ***Accorder l'importance nécessaire à l'hygiène au sein de CHPB et prendre les mesures adéquates pour résoudre les problèmes du blanchissage et le traitement des déchets hospitaliers, etc.***

D. Gestion des ressources financières et de la commande publique

1. Ressources financières

Les ressources financières du CHPB sont constituées des recettes propres qui ont atteint 2.041.110,40 DH en 2015, en plus de la subvention annuelle accordée par le ministère de la Santé d'un montant de 4.270.000,00 DH. Le contrôle de la gestion de ces ressources a permis de relever ce qui suit :

➢ Absence des fonctions de facturation, d'encaissement et de recouvrement au niveau de l'hôpital local de Saidia

Bien que l'hôpital local de Saidia soit en activité depuis juin 2014, il n'est toujours pas doté d'un SAA (service d'accueil et d'admission) ni d'une régie de recette. Dans cette situation, les fonctions de facturation, d'encaissement et de recouvrement ne sont pas assurées, ce qui a privé l'hôpital d'un montant de 2.264.406,70 DH pour la période allant de juin 2014 jusqu'à fin de 2015.

➢ Absence d'un système de garde pour le SAA au niveau de l'hôpital de Berkane

Il a été constaté que le SAA assure ses fonctions au niveau du CHP de Berkane durant l'horaire normal et uniquement au cours des jours de travail. En effet ce service n'assure pas un système de garde. Cette situation se traduit par l'absence de la facturation pendant les périodes des nuits, des week-ends et des jours fériés.

➢ Difficultés à assurer un système de garde dans la régie de recettes de l'hôpital de Berkane

La régie de recettes adopte un système de garde 12heures/36 heures. Néanmoins, ledit service dispose seulement de quatre fonctionnaires assurant la fonction d'"encaisseurs". En effet, en cas d'absence de l'un de ces encaisseurs, le service de garde n'est pas assuré durant deux ou trois nuits par semaine. À titre d'exemple, pendant l'année 2015, la régie des recettes n'a pas assuré la garde durant 85 nuits. Il en résulte une perte potentielle de recettes importantes pour le CHPB.

➢ Faiblesses dans la facturation et l'encaissement des contreparties des prestations du service des urgences

Parmi les patients bénéficiaires des prestations du service des urgences, seule une minorité qui passe par le bureau de facturation au SAA. Il importe de signaler à ce titre que les patients exonérés du paiement ou bénéficiant de la couverture médicale par le régime du RAMED (les non payants) qui ont présenté leurs justifications représentent seulement 6% du total des consultations aux urgences (C1) en 2015.

Quant aux patients bénéficiaires des prestations du service des urgences et qui sont tenus par le paiement (les payants), la majorité d'entre eux ne s'adresse pas au service de la facturation. Le taux des patients ayant payé en contrepartie des prestations dont ils ont bénéficié ne dépasse pas

3% du total du total des consultations aux urgences (C1) en 2015. Ces dysfonctionnements ont engendré des pertes d'un montant estimé à 12.042.160,00 DH au titre de la période 2009-2015.

- **Non-facturation des prestations bénéficiant à des patients externes au niveau des services de radiologie et de laboratoire d'analyses médicales**

Plusieurs patients bénéficient des prestations du service de radiologie et du laboratoire d'analyses médicales sans facturation et sans paiement de la contrepartie, ce qui a privé l'hôpital de recettes dues qui sont estimées à 3.275.967,50 DH pour la période 2014-2015.

A titre d'exemple, pour les examens radiologiques du mois de juillet 2015, le nombre de patients émanant du service des urgences et ayant bénéficié de ces examens sans facturation et sans paiement, représente 36% de l'ensemble des patients servis au niveau de ce service.

- **Facturation partielle des prestations médicales dispensées aux patients admis et hospitalisés**

La facturation des prestations médicales dispensées aux patients bénéficiant de l'admission et des soins au sein des services hospitaliers se base essentiellement sur les dossiers des soins qui documentent toutes les prestations de soins dispensées au patient par les différents services de l'hôpital. Toutefois, il a été constaté que certains services n'enregistrent pas toutes les prestations dans lesdits dossiers. A titre d'exemple, au niveau des services de radiologie et de biologie, le manque à gagner minimum résultant de cette pratique, durant les années 2014 et 2015, s'élève à 1.067.758,00 DH.

- **Accumulation des RAR relatifs aux recettes devenues irrécouvrables à cause d'insuffisances dans le processus de sortie des patients**

Le solde des restes à recouvrer du CHPB s'élevaient à fin 2015 à 17 246 465,48 DH, une part de 97% de ce solde correspond aux dossiers des patients tenus de payer immédiatement la contrepartie des prestations avant leurs sorties de l'hôpital. Les patients payants sont ceux auquel le paiement est exigé à leur sortie. Or, à cause de la non maîtrise du processus de sortie, la majorité des patients quitte l'hôpital dès qu'ils reçoivent leurs billets de sortie et sans passer par le bureau de facturation. Cette situation engendre l'accumulation des montants des RAR. Il en résulte également des difficultés de recouvrement des créances en question qui courent le risque d'être frappées par la prescription. En effet, les créances relatives aux années 2009, 2010, et 2011 dont le montant s'élève à 3.558.055,59 DH, sont les plus exposées à ce risque.

- **Prescription de certaines créances exigibles**

Le traitement les dossiers des RAR et la préparation des ordres de recettes n'ont été entamés que pour les années 2009 et suivantes. D'où la prescription des RAR relatifs à l'année 2008 et dont le total s'élève à 890.879,00 DH (1330 dossiers) pour la période du 15/07/2015, date d'acquisition et mise en place de l'application informatique, à fin 2008.

A ce titre, l'Administration du CHPB ne dispose pas de situations des montants des RAR relatifs à la période antérieure à d'acquisition et la mise en place de ladite application informatique.

La Cour des comptes recommande de :

- ***Veiller à assurer un système de garde permanente au sein des services d'accueil et d'admission et dans la régie de recette et ce, au niveau du CHPB et de l'hôpital local de Saidia) ;***
- ***Œuvrer à ce que les dossiers des patients soient renseignés par l'ensemble des prestations de soins prodigués aux patients pour améliorer le processus de facturation ;***
- ***Mettre en place une organisation rigoureuse aux processus d'entrée et de sortie de l'hôpital après avoir bénéficié des prestions d'hospitalisation, et œuvrer à aviser, préalablement, le SAA de toute opération de sortie afin de procéder à la facturation et au recouvrement des contreparties financières des prestations médicales dispensées.***

2. Exécution des marchés publics

La vérification de l'exécution de certains marchés passés par le CHPB a permis de relever ce qui suit :

- **Absence de certains documents exigés par les CPS, malgré leur importance dans la constatation du service fait**

L'examen des dossiers des marchés n°01/2014 (relatif à la préparation et la distribution des repas pour le CHPB), n°05/2014 (relatif à la préparation et la distribution des repas à l'hôpital local de saidia), n°02/2014 (relatif au gardiennage du CHPB), n°03/2014 (relatif à l'hygiène et au nettoyage du CHPB) et n°07/2014 (relatif à l'hygiène et au nettoyage de l'hôpital local de Saidia), a permis de relever l'absence des rapports ou des PV de réception ou d'exécution partielle établis à la fin de chaque trimestre ou à la fin de chaque mois. De même, pour le marché n°04/2014 (relatif au lavage du linge du CHPB) ne contient pas les rapports prévus aux articles 18 et 19 du CPS, et au vu desquels sont établis les décomptes provisoires. A ce titre, l'administration et les services de l'hôpital ne disposent pas de bons de pesage du linge lavé, qui devaient être établis en présence des représentants du maître d'ouvrage et du prestataire, et qui devaient servir de base pour s'assurer des quantités des prestations réalisées.

- **Discordance entre les quantités payées dans certains marchés et celles justifiées par des documents**

Le contrôle des dossiers de certains marchés a permis de relever le paiement de montants supplémentaires par rapport aux prestations réalisées. Dans le cas du marché n°01/2014 relatif à la préparation et la distribution des repas au CHPB de Berkane, la vérification des bons de régimes indiquant le nombre de malades hospitalisés au niveau des différentes entités de l'hôpital ainsi que des listes du personnel de garde durant l'année 2014, a montré qu'un montant global de 43.520,40 DH a été payé en surplus au prestataire.

Quant au marché n°07/2014 relatif à l'hygiène et au nettoyage de l'hôpital local de Saidia, ladite prestation au niveau des sites de la pharmacie, de la stérilisation centrale, et de la buanderie n'est réalisée que durant les jours ouvrables du lundi au vendredi

Or, la liquidation du décompte 1er et dernier a été considéré la réalisation des prestations durant toute la semaine et sans arrêt durant la période du 03/11/2014 au 04/04/2015. Etant donné que le total des jours fériés et du week-end au titre de cette période s'élève à 47 jours, les paiements indus pourraient être évalués à 4.021,32 DH (47 X 71,3 X 1,2) [prix unitaire : 71,3 DH et taux de TVA : 20%]. A signaler que l'article 12 du CPS relatif à ce marché prévoit la fixation de l'effectif des employés du nettoyage sur chaque site de l'hôpital et le tableau horaire de travail de chaque équipe de nettoyage, ces renseignements devraient aider à la détermination précise des prestations réalisées en termes de temps et des lieux, et servir ainsi à la liquidation des montants de la dépense à payer.

La Cour des comptes recommande de :

- ***Appliquer les clauses des CPS relatives à la production des documents exigés et qui sont indispensables pour constater le service fait et vérifier la quantité et la qualité des prestations exécutées ;***
- ***Veiller à l'utilisation de tous les moyens prévus par les CPS pour s'assurer de l'exécution des prestations et la liquidation des dépenses y afférentes.***

II. Réponse du Ministre de la santé

(Texte intégral)

A. Coté stratégique et organisationnel

➢ **Non mise en place d'un « projet d'établissement hospitalier »**

En cours d'étude et d'élaboration en parallèle aux efforts d'élaboration du Schéma Régional de l'Offre de Soins qui se trouve qui constitue la référence d'élaboration du PEH.

➢ **Non mise en place des conseils, des pôles et des comités de coordination**

En 2017/2018 l'administration de l'hôpital a mis en place :

- Comité d'administration
- Pole des affaires médicales
- Pole des soins infirmiers
- Comité d'hygiène

Actions programmées : la mise en place du :

- Comité de suivi et d'évaluation
- Comité de gestion

B. Gestion des services médicaux

1. Centre de diagnostic médical

➢ **Manque de quelques spécialités relatives aux hôpitaux du 1er niveau**

Malgré les contraintes de pénurie en ressources humaines, il a été programmé des séances pour des examens au profit des malades l'après-midi. Aussi pour les spécialités qui ont un délai de rendez-vous long, des séances de consultations supplémentaires ont été programmées même pour les après-midis en utilisant d'autres salles des autres spécialités.

Concernant l'équipement, un écho cœur a été acheté et l'acquisition des autres équipements est en cour pour les autres spécialités.

➢ **Délais de RDV longs pour certaines spécialités**

Pour parer aux délais longs des RDV, il a été programmé des séances supplémentaires de consultations pendant la semaine pour certaines spécialités, ainsi pour la rhumatologie le délai de RDV a été réduit de trois à deux mois, pour la chirurgie infantile le délai est passé à moins d'un mois. Pour les autres spécialités dont les délais de RDV dépassent trois mois, l'administration projette de programmer des journées de consultations.

2. Services des urgences

➢ **Absence d'un système de triage et d'orientation des malades**

Par manque de ressources humaines, l'administration de l'hôpital trouve des difficultés devant le flux important des malades aux urgences. Cependant les médecins de ce service font le nécessaire pour la prise en charge de tous les cas urgents après enregistrement, l'administration assure le suivi du fonctionnement de ce service en tenant des réunions avec le staff, la dernière réunion a été tenu le 21/04/2018 entre le délégué et le personnel des urgences.

➢ **Inexploitation des salles disponibles et manque des lits**

Une très bonne coordination a été mise en place entre les médecins urgentistes et les médecins spécialistes et ce dans le but de na pas laisser un malade dans le service des urgences pour une longue durée.

3. Service de médecine et clinique de jour

- **Inexploitation des salles disponibles et manque des lits**

Suite à la réorganisation des services de l'hôpital et exploitation des salles disponibles, la Capacité litière actuelle : 25 lits

- **Arrêt de quelques services médicaux spécialisés**

L'affectation d'un nouveau médecin spécialiste en endocrinologie a résolu ce problème et a permis de reprendre les activités médicales de service.

4. Service de chirurgie générale

- **Baisse de la capacité litière et absence de salle d'isolation**

La diversité des spécialités et le manque des ressources humaines affaiblissent la capacité litière. La salle de l'isolation a été remplacée par la salle des brûlés.

- **Baisse de la performance des réalisations du programme chirurgical et du taux d'occupation**

Le programme opératoire est actuellement réalisé eu égard aux ressources humaines disponibles, son amélioration est tributaire de ressources additionnelles, sachant que les ressources disponibles prennent en charge le bloc opératoire et les services d'hospitalisation.

En ce qui concerne la salle d'observation, elle a été remplacée par la salle des infectieux.

5. Service de réanimation médicale

- **Faiblesse des services et hausse du nombre des malades transférés aux autres hôpitaux**

En 2017 un 4ème lit a été ajouté en attendant l'aménagement du service :

Le rendement de ce service a connu une amélioration en 2017 par rapport à 2016 comme montré ci-dessous :

2016	2017
Admissions : 187	Admissions : 266
Evacuations : 07	Evacuations : 10
Décès : 56	Décès : 52

6. Service de maternité

Comme démontré par les statistiques, le niveau des prestations du service de maternité a connu une amélioration pendant les années couvertes par l'audit, cette amélioration a également touché la baisse du taux de mortalité, cependant la limite des moyens nécessite pour des cas de maternité et de nouveaux nés leur transfert vers des hôpitaux spécialisés à Oujda.

7. Service de pédiatrie et de la chirurgie infantile

- **Faiblesse au niveau de service de l'hospitalisation**

Cette situation est due au fait que le bloc opératoire prend en charge plusieurs spécialités, et qu'une seule journée opératoire est réservée à la spécialité de chirurgie infantile, sachant que la priorité est donnée aux cas urgents, et en cas de besoin les malades sont hospitalisés au service de pédiatrie.

- **Difficulté de prise en charge des prématurés**

L'administration de l'hôpital fait des efforts pour améliorer les services rendus dans les différents services hospitaliers, pour le cas des prématurés deux couveuses supplémentaires ont été mises en place en 2017.

8. Bloc opératoire central

- **Difficultés de mise en œuvre du programme**

Actuellement, le programme des interventions chirurgicales à réaliser pendant la semaine est établi, ce programme est remis au chef de service pour suivi.

- **Faible évolution de la performance des activités entre 2010-2015 et diminution dans la fin de cette période**

Cette faiblesse est due à l'arrêt des activités dans une salle opératoire suite à des dégâts, la salle a été réaménagée en 2017 en attendant les ressources humaines nécessaires pour son fonctionnement.

9. Laboratoire des analyses médicales

- **Insuffisance des compétences techniques pour le laboratoire pour satisfaire les besoins pour les analyses médicales**

Un appareil a été réparé pour diminuer le nombre croissant, et la réorganisation du service et l'acquisition des équipements nécessaires sont en cours.

10. Gestion des produits pharmaceutiques et des médicaments

- **Des difficultés face à l'approvisionnement en médicament et dispositifs pharmaceutiques**

La bonne gestion dépend de la disponibilité de ces produits au niveau des services centraux. Plusieurs opérations de permutation avec les autres hôpitaux de la région se font pour combler le déficit.

- **Absence du suivi et contrôle des consommations des médicaments et dispositifs pharmaceutiques qui sont livrés aux différents services**

L'administration centrale travaille actuellement sur le développement d'une application de gestion et de suivi des médicaments pour assurer leur bonne utilisation, cette application sera généralisée sur tous les hôpitaux.

C. Gestion des moyens de travail et ressources disponibles au centre hospitalier

1. Ressources humaines

- **Non remplacement des cadres médicaux mutés**

L'endocrinologue et le radiologue ont été remplacés en 2017.

- **Non-respect des horaires de travail et adoption d'un système de garde et d'astreinte contraire aux dispositifs réglementaires**

L'administration a œuvrée sur le respect du système 12/36 dans la garde et astreinte et ce système est appliqué dans tous les services.

- **Insuffisance des ressources humaines paramédicale au niveau du bloc opératoire.**

L'administration a envoyé plusieurs demandes à la GRH pour renforcer le service en ressources humaines médicales et paramédicales. Ces demandes sont satisfaites en fonction des postes budgétaires disponibles.

- **Manque au laboratoire d'un nombre suffisant de techniciens pour réaliser toutes les prestations**

Un technicien sera affecté en 2018, afin d'effectuer un système de garde au lieu de l'astreinte.

- **Un seul radiologue existe au service de radiologie**

Il y a deux nouveaux radiologues qui sont affectés à ce service, sachant que le deuxième médecin a demandé sa démission.

2. Bâtiments et équipements

- **Des dysfonctionnements au niveau du bloc opératoire de la maternité**

Il est programmé de réaliser les réparations dans le cadre de la réhabilitation des services de l'hôpital, y compris le bloc opératoire.

- **Absence de certains équipements nécessaires pour fournir des conditions favorables pour l'hébergement des malades**

L'administration a réalisée durant l'année 2017 certaines réparations des locaux. Cependant il est difficile de satisfaire tous les besoins, de ce fait un programme sera lancé pour la réhabilitation de l'hôpital en partenariat avec la province de Berkane.

3. Equipements techniques et médicaux-techniques

- **Manque des équipements médicaux-techniques**

Vu l'insuffisance des ressources financières de l'hôpital, il y a concertation avec le service central pour étudier la possibilité de répondre aux besoins de l'hôpital, et ce dans le cadre du programme de mise à niveaux des hôpitaux. Aussi, l'administration de l'hôpital et la délégation essayent d'assurer la disponibilité d'autres équipements dans le cadre de partenariat notamment avec les autorités locales et l'INDH.

4. Activités générales : alimentation, blanchissage, nettoyage

- **Non constitution de commissions pour le suivi et le contrôle de l'exécution des activités sous-traitées**

Ces commissions ont été constituées durant l'année 2017 et ses membres ont été renouvelés durant l'année 2018.

- **Manquement dans l'exécution des services de blanchissage au niveau de la buanderie de l'hôpital**

L'activité du blanchissage a fait l'objet d'un appel d'offre (n°05/18) et maintenant elle connait une exécution normale.

- **Des manquements dans le nettoyage des locaux**

Cette remarque a été corrigée en obligeant la société attributaire du marché au respect du CPS et le suivi de l'opération de nettoyage se fait par la commission de suivi.

- **Manquements dans les opérations de traitement et de l'élimination des déchets médicaux**

Cette opération de gestion des déchets dans les locaux hospitaliers a été résolue dans le cadre du marché n°04-12 avec une société spécialisée qui effectue actuellement la collecte et la gestion des déchets hospitaliers.

D. Gestion des ressources financières et achats généraux

1. Ressources financières

- **Absence des fonctions de la facturation des services et d'encaissement des entrées au niveau de l'hôpital de proximité de Saïdia**

Ce service a été instauré depuis le mois de Juillet 2017 avec une seule personne en attendant l'affectation d'autres personnes pour effectuer un système de garde.

- **Non suivi d'un système de garde au niveau du service d'accueil et d'admission du CHP**

La mise en place d'un système de garde au niveau du service d'accueil et d'admission est tributaire des ressources humaines suffisantes.

- **Difficultés dans la mise en place d'un système de garde dans la régie de recette au niveau du CHP**

Cette difficulté a été surmontée en nommant un administrateur pour couvrir les périodes des congés annuels.

- **Faiblesse de la facturation et d'encaissement des services des urgences**

La faiblesse des entrées est liée à l'insuffisance des ressources humaines pour le recouvrement au niveau des urgences. Ceci va être surmonté en instaurant une cellule de recouvrement au niveau des urgences.

- **Non soumission d'une partie des malades sortant à la facturation après avoir bénéficié des services au niveau de la radiologie et du laboratoire**

Le responsable du service d'accueil et d'admission a soulevé cette remarque aux chefs de service et ce dysfonctionnement va être réglé.

- **Facturation partielle des services médicaux fournis aux malades bénéficiaires de l'hébergement et l'hospitalisation**

- **Accumulation des restes à recouvrer**

Pour régulariser cette situation, L'administration avec le personnel du service a traité les dossiers de recouvrement concernant les impayés des années précédentes jusqu'à juin 2017.

2. Exécution des marchés publics

- **Absence de certains documents demandés dans les CPS malgré leur importance pour s'assurer de l'exécution des prestations**

L'administration de l'hôpital a essayé de remédier à cette lacune dans le cadre du suivi des marchés depuis 2016, des correspondances ont été adressées aux concernés.

- **Existence des discordances entre les quantités payées dans certains marchés et celles justifiées dans les documents**

Avec l'activation des commissions de suivi, l'administration veille sur l'application des termes du bordereau des prix pour comptage des quantités à payer aux sociétés de sous-traitance.

Le centre hospitalier préfectoral de Meknès

Le centre hospitalier préfectoral de Meknès (CHP) est composé de**:**

- L'hôpital Mohamed V(HMV), Chef lieu du Centre hospitalier prefectoral, creé en 1956, érigé en centre hospitalier régional (CHR) entre les années 1986 et 2016, avant qu'il soit érigé de nouveau en CHP à partir de 2016 ;
- L'hôpital Moulay Ismail (HMIS), crée en 1918 ;
- L'hôpital sidi said (HSS) crée en 1916 ;
- L'hôpital Pagnon (HPN) crée en 1920 ;
- Le centre régional d'oncologie, crée en 2014.

Le CHP dessert une population de 835 695 habitants selon le recensement de 2014.

L'effectif du personnel du centre hospitalier s'élève à 893 cadres et agents dont 165 médecins, 486 infirmiers et cadres et 242 agents administratifs et techniques. En 2016, le budget de fonctionnement de ce centre a atteint 30 millions de dirhams, alors qu'il n'a reçu au titre la même année aucune subvention d'investissement.

I. Observations et recommandations de la cour des comptes

La mission du contrôle du CHP, effectuée par la Cour des comptes en partenariat avec la Cour régionale des comptes de Fès-Meknès, a permis de relever un ensemble d'observations et des recommandations se rapportant aux axes suivants.

A. La gouvernance

1. Système de management et organisation des soins

Dans ce cadre, la mission du contrôle a révélé les insuffisances suivantes.

- **Absence du projet d'établissement hospitalier**

Le CHP ne dispose pas d'un projet d'établissement hospitalier (PEH), validé par le ministère de la santé, définissant des objectifs stratégiques et une organisation en matière d'offre de soins, de plateau technique, d'infrastructure, de ressources humaines ..., et permettant une visibilité sur les perspectives de son développement. Ainsi, le CHP fonctionne sans planification stratégique et sans plans d'action annuels. De même, les objectifs et les prévisions en termes d'indicateurs de performances ne sont pas non plus fixés par les hôpitaux. Seuls les résultats obtenus à la fin de chaque année sont présentés dans les réunions du comité de gestion.

- **Absence d'une vision globale permettant la complémentarité et l'optimisation des ressources au niveau du CHP**

Le système de management du CHP n'est pas basé sur une vision globale permettant le pilotage du développement de l'offre de soins au niveau des quatre structures hospitalières, d'une manière harmonieuse et complémentaire. En effet, la Cour a noté :

- L'absence d'un système de reporting interne qui permet de fournir à la direction, de manière périodique, des informations et rapports sur l'activité des hôpitaux s'y rattachant, ce qui ne permet pas un pilotage global et efficace du CHP ;
- L'absence d'une organisation structurée des prestations de soins et de leurs circuits, selon un schéma garantissant la complémentarité, l'efficience et la continuité des services. L'éparpillement du plateau technique, la redondance de services, les inégalités inter

hospitalières constatées dans la répartition des ressources humaines et la charge du travail, sont autant d'éléments qui sont à l'origine de la discontinuité de la prise en charge.

➢ Insuffisances dans le pilotage de la performance hospitalière

Malgré leur importance, les indicateurs standards existants ne rendent que partiellement compte de la performance hospitalière. En effet, certains indicateurs de processus liés à des pratiques organisationnelles intra ou inter-hospitalières impactant négativement la performance et la transparence, n'y sont pas pris en compte. A titre d'exemple, on dénote le défaut d'informations sur les processus suivants :

- Les rendez-vous des examens de scannographie pour lesquels on a noté l'absence d'informations sur l'importance de la demande, les délais ou le taux de satisfaction, du fait que ces délais sont fixés et gérés personnellement par le chef de service ;
- La programmation des interventions chirurgicales, au niveau du bloc central pour lesquelles les rendez-vous sont attribués et gérés personnellement par les médecins chirurgiens ;
- Les prélèvements sanguins acheminés de l'HPN et de l'HSS, en dehors des heures ouvrables, au laboratoire de l'HMV pour analyse et les problèmes qui y sont liés,
- Les victimes d'accident de circulation ou d'autres accidents, obligés de se déplacer entre les urgences de l'HMV et de l'HMIS vu le non disponibilité d'une équipe pluridisciplinaire permanente assurant la prise en charge de ces patients sans rupture au niveau des urgences de l'HMV ;
- Le nombre d'hospitalisations inadéquates, admises à partir des urgences, à cause d'un faux diagnostic ou du manque de lits libres dans les autres services.

➢ Défaillance dans la tenue et l'archivage des dossiers d'hospitalisations

La tenue et la structuration du dossier d'hospitalisation n'est pas unifiée pour toutes les spécialités. Certains services utilisent même des feuilles volantes pour enregistrer les prestations et les comptes rendus des examens et interventions, sans veiller à leur actualisation. Aussi, l'archivage des dossiers d'hospitalisation n'est pas centralisé au niveau d'une structure dédiée. Les dossiers sont mal classés dans des locaux inappropriés, ce qui ne facilite pas leur exploitation par les utilisateurs et ne garantit pas leur conservation.

A cet effet, la Cour des comptes recommande ce qui suit :

- ***Etablir un projet d'établissement hospitalier (PEH) lui permettant d'avoir une visibilité sur les perspectives de développement du CHP sur la base des objectifs stratégiques prédéfinis ;***
- ***Fixer des prévisions en termes d'indicateurs de performance et procéder au suivi et évaluation des résultats ;***
- ***Repenser l'organisation et les processus de l'offre de soins au niveau du CHP selon un schéma garantissant la complémentarité, l'efficience et la continuité des prestations ;***
- ***Etablir et exploiter les indicateurs relatifs aux activités des services hospitaliers afin de détecter les anomalies des circuits de soins, pouvant avoir un impact négatif sur la performance du centre, et prendre les mesures nécessaires pour y remédier ;***
- ***Veiller à la bonne tenue et l'archivage des dossiers d'hospitalisation.***

2. Système d'information et contrôle interne

Le service d'accueil et d'admission (SAA) de chaque structure hospitalière assure la gestion informatique de toutes les procédures administratives liées à l'admission, facturation et recouvrement des recettes. Le système d'information mis en œuvre est basé sur trois éléments distincts :

- Une application informatique « DIM » mise en place par le ministère de la santé. Elle traite les données concernant le patient et sa prise en charge, enregistrées par la section de l'enregistrement et d'admission, et celles renseignées dans les fiches d'hospitalisation, pour l'établissement des factures ;
- Des informations collectées des supports d'information en papier, sous forme de fiches renseignées par les services médicaux et médicotechniques. Ces informations sont reproduites et traitées sur support informatique « Excel » pour obtenir des statistiques et des indicateurs de performance ;
- L'application « Mawiidi web » mise en place par le ministère de la santé pour la gestion des rendez- vous des patients.

A travers le contrôle du fonctionnement dudit système d'information, il a été constaté ce qui suit :

➢ Application « DIM » non sécurisée

Le système permet aux utilisateurs l'accès à toutes les tâches et attributions sans aucune restrictions, et ce du fait que la visibilité ou l'interface ne sont pas confiés selon le type de prestation (admission pour hospitalisation, prestations en ambulatoire, facturation). Ainsi, l'application n'est pas sécurisée contre une éventuelle utilisation abusive.

➢ Carence dans l'utilisation des fonctionnalités de de l'application « DIM » et dans la qualité de la qualité de ses données

L'application « DIM » n'est pas utilisée pour produire des données statistiques et indicatrices de performance. Ceci incombe au fait que les utilisateurs ont limité cette application à la facturation des prestations sans procéder à la saisie des autres données hospitalières. Ainsi, pour produire des indicateurs, on se base strictement sur les données fournies sur support papier par les services hospitaliers et médicotechniques.

De même, le code CIM10, se rapportant au diagnostic d'admission et actes projetés, n'est pas systématiquement renseigné par les médecins ayant effectué le diagnostic, ce qui ne permet pas à l'application d'émettre des statistiques par type de pathologie. De même, la date de sortie n'est renseignée que pour les patients hospitalisés ayant effectué le règlement des frais d'hospitalisation, ce qui ne permet pas à l'application d'éditer des informations sur la durée d'hospitalisation, et dans tous les cas, le billet de sortie n'est pas édité par l'application.

Les patients hospitalisés n'ayant pas procédé au règlement quittent l'hôpital sans billet de sortie. Leur nombre a atteint 4370 en 2015 et 2789 en 2016. Par ailleurs, les patients « évadés » ne sont pas déclarés par les services hospitaliers et leurs dossiers d'hospitalisation ne sont pas non plus communiqués au SAA pour saisie dans l'application. On ne dispose donc pas de statistiques sur le nombre d'évadés. Il est à signaler à ce niveau l'absence d'une procédure expliquant la conduite à tenir en cas d'évasion.

Il a été constaté aussi que l'application permet l'attribution de plusieurs « identifiants patients (IP) » pour le même patient et pour la même spécialité. Cette insuffisance ne permet pas d'avoir l'historique du patient à partir d'un IP unique.

➢ Insuffisances dans l'application « Mawiidi web »

Les utilisateurs du SAA chargés de l'enregistrement des rendez-vous ont l'accès à certaines fonctionnalités de l'application, (annulation, confirmation, visualisation de liste des rendez-vous), ce qui montre que l'application n'est pas sécurisée contre toute modification ou utilisation abusive. Ainsi, les personnes chargées de l'enregistrement au niveau de l'HMV procèdent à l'annulation de certains rendez-vous sur la liste des rendez-vous sans y apostiller les justifications nécessaires. Les rendez-vous annulés sont remplacés et attribués à d'autres patients. Il en découle que les patients ayant bénéficié des rendez-vous « de remplacement » se trouvent favorisés par rapport à ceux ayant des rendez-vous normaux. A titre d'exemple, le nombre d'annulation des

rendez-vous a atteint respectivement pour les spécialités de cardiologie et de l'endocrinologie 374 annulations et 201 annulations.

De surcroit, le personnel du centre de diagnostic n'a pas d'accès à l'application « Mawidi web » lui permettant de valider les consultations prévues à partir des rendez-vous. Le nombre de consultation par spécialité est communiqué à la section de statistiques sur support papier, sans l'établissement d'un état comparatif entre le nombre de rendez-vous demandés et le nombre de consultations réalisées.

➢ Faiblesse du contrôle interne et du système de facturation

L'examen des fiches de prestations d'hospitalisation de l'HMV a permis de constater que les prestations et actes médicaux ne sont pas bien précisés sur ces fiches par le code « NJAP » approprié, sachant que ce code est à la base de la facturation de l'acte. De même, les consultations, les examens radiologiques et biologiques et les actes de rééducation concernant les patients « payant directs », en plus des interventions programmées de gynécologie au niveau de l'HPN, sont payés directement chez le régisseur. Ils ne sont pas enregistrés au service d'accueil et d'admission et les factures y afférentes ne sont pas émises, ce qui dénote l'absence de contrôle interne basé sur les rapprochements nécessaires à effectuer entre la section d'enregistrement, la section facturation et la régie. Le même constat reste valable pour les assurés couverts par l'assurance maladie obligatoire(AMO) qui versent au caissier 20% de la tarification appliquée sans facture préalablement établie. De telles pratiques, non conformes aux prescriptions du guide du fonctionnement du SAA, comportent des risques d'erreurs ou de fraudes.

Il a été aussi constaté que les prestations en ambulatoire rendus aux patients au niveau des urgences sont gratuites pour la majorité des patients. A l'HMV, seuls 3477 patients sur 160659 ont payé leurs consultations en 2016, pour une valeur de 137 280,00 DH. Cette gratuité n'est pas conforme à l'arrêté du ministre des affaires sociales n°221-98 du 28 janvier 1998 fixant les tarifs des actes et prestations rendus par les centres hospitaliers. D'où un manque à gagner important en termes de recettes financières. En effet, pour 159091 passages par les urgences (non compris les « ramédistes » identifiés au nombre de 1568 patients) et en considérant 40 DH comme tarif minimum à payer par consultation. Le manque à gagner pour l'année 2016 est estimé à 6 225 000,00 DH.

Le traitement et la facturation des fiches de prestations transmises par les services hospitaliers à la section de facturation n'est pas à jour dans l'application. En effet, le nombre de dossiers d'hospitalisation non encore facturé au titre de l'année 2015 s'élève à 4370 dossiers sur 7653 dossiers (non compris les ramédistes), soit 57% des dossiers des admis.

La Cour des comptes recommande au CHP de :

- ***Développer un système d'information sécurisé et intégré qui traite l'ensemble des données administratives, médico-administratives et financières, et ce pour une gestion efficace de l'information hospitalière ;***
- ***Permettre au personnel du centre de diagnostic l'accès à l'application « Mawiidi web » pour valider les consultations faites selon les rendez-vous prévus ;***
- ***Procéder, au niveau du SAA, à l'enregistrement de tous les types de patients pour garantir la traçabilité et l'exhaustivité des actes relevant de l'ambulatoire, des urgences et des interventions de gynécologie, et à la facturation préalable de ces actes ;***
- ***Procéder à l'attribution d'un « identifiant patient » unique pour chaque patient quel que soit le nombre des admissions à l'hôpital et à l'enregistrement du numéro la CIN, et ce pour avoir un historique sur le patient ;***
- ***Permettre aux professionnels, au niveau de la gestion des rendez-vous, d'accéder à une fenêtre de l'application pour valider les consultations dans les délais déterminés et veiller au respect du principe d'égalité dans l'accès aux soins ;***

- ***Veiller à la facturation préalable de tous les actes de consultation, diagnostic, urgences et interventions programmées en gynécologie ;***
- ***Mettre en place un système de contrôle interne au niveau du SAA, basé sur un organigramme définissant les relations hiérarchiques et fonctionnelles des sections et des procédures permettant l'automatisation des contrôles et des recoupements nécessaires, et ce dans l'objectif de maitriser les risques liés notamment aux fonctions de facturation et d'encaissement ;***
- ***Tenir à jour le traitement et la facturation des fiches de prestations transmises par les services hospitaliers.***

3. Ressources humaines et financières du CHP

3.1. Ressources humaines

Concernant la gestion des ressources humaines, la Cour a noté les observations suivantes.

➢ Effectif insuffisant du personnel de paramédical

L'effectif total du personnel paramédical du CHP a connu une régression continue entre 2012 et 2016. Il est passé de 586 infirmiers à 486 infirmiers, soit une baisse de 17%. Cette tendance à la baisse a concerné l'HMV, l'HSS et l'HMI avec des taux respectifs de 19%, 25% et 22%. Cette situation tient, d'une part, aux départs en retraite, anticipé ou par limite d'âge, non remplacés par des recrutements dans les mêmes proportions (93 départs cumulés des infirmiers, depuis 2012 contre seulement 69 des arrivées pour l'HMV), et d'autre part, aux changements de cadres « infirmiers » en cadres « administrateurs (13 infirmiers pour l'HMV et 10 infirmiers pour l'HMIS ainsi que pour l'HSS).

➢ Vieillissement de la structure d'âge des infirmiers et nombre d'absences élevé

La structure d'âge du personnel infirmier se caractérise par une tendance au vieillissement. En effet, 56% du personnel paramédical est âgé entre 51 et 60 ans, 36% entre 31 et 50 ans et 8% entre 20 et 30 ans. En outre, il a été constaté que le nombre jours d'absence justifiée par des certificats médicaux a atteint 5081 jours en 2016.

La régression des effectifs ainsi que le nombre de jours élevé d'absence rendent difficile l'application de la garde résidentielle.

La Cour des comptes recommande de doter le CHP des moyens humains nécessaires.

3.2. Ressources financières et gestion budgétaire

S'agissant des ressources financières et de la gestion budgétaire, le contrôle a révélé ce qui suit.

➢ Manque de diligences pour le recouvrement des frais d'hospitalisation concernant les malades « payants directs »

Le service d'admission n'effectue pas les diligences nécessaires pour le recouvrement des frais d'hospitalisation des malades en provenance du service des urgences (payants directs ou patients non identifiés couverts par une assurance maladie) ayant été hospitalisés sans s'acquitter des droits de l'hôpital. Le cumul des montants non recouvrés, concernant ces patients, tel qu'il ressort de l'état des prestations non recouvrées, pour la période 2012-2016, produit par les sections de recouvrement, s'élève à 50 876 365,00DH au 31 /12/2016.

➢ Déficit budgétaire structurel

Il a été constaté que le ratio : recettes réalisées/ recettes prévues n'a pas dépassé 42% pendant les années 2012-2015. Et étant donné que le plafond de charges inscrit au budget se fait sur la base des recettes prévues auxquelles s'ajoute une subvention fixée au préalable par le ministère des finances, le budget est alors soldé en déficit (188 815,00 DH en 2012, 881 035 ,00 DH en 2013, 6 248 542,00 DH en 2014 et 4 168 157,00 DH en 2015). Il en découle que des dépenses engagées ne pouvaient être mandatées et payées pour insuffisance de fonds. Ces dépenses constituent des restes à payer à régulariser sur les recettes recouvrées de l'année qui suit.

En somme, la situation financière du CHP est fragilisée essentiellement par :

- Un manque à gagner correspondant au non recouvrement des frais d'hospitalisation concernant les malades « payants directs ou patients non identifiés couverts par une assurance maladie » ayant été hospitalisés sans s'acquitter des droits de l'hôpital, ayant cumulé 50 876 365,00DH au 31 /12/2016. ;
- Un manque à gagner correspondant à la quasi non facturation des prestations au niveau des urgences estimée au titre de l'année 2016, pour l'HMV seulement, à 6 000 000,00 DH ;
- Défaut de précision des prestations et actes médicaux sur les fiches de prestations et du code « NJAP » approprié qui est à la base de la facturation de l'acte.

B. Prise en charge des patients et production des soins

1. Gestion des rendez-vous

A ce niveau, le contrôle a révélé ce qui suit.

➢ Délais de rendez-vous longs pour certaines disciplines

Des délais de rendez-vous long au niveau de l'HM5 ont été constaté pour l'année 2016 au niveau les disciplines de la chirurgie générale, l'endocrinologie, la cardiologie et la neurochirurgie (entre 1 mois et 4 mois). Le délai de rendez-vous moyen (DRVM) connaissait des fluctuations. Il a atteint le pic en 2014 pour les spécialités de la cardiologie (6 mois), l'endocrinologie (5mois), la médecine interne (2mois), la neurochirurgie (3mois) chirurgie générale (2mois) et la chirurgie infantile (2mois).

Pour l'HMI, le DRVM pour l'année 2016 était long pour les disciplines d'ophtalmologie et d'ORL avec respectivement 11 mois et 4 mois. Il était relativement moins élevé pour la dermatologie avec 26 jours, tandis que la rhumatologie affichait un DRVM ne dépassant pas les 11 jours. Quant à l'HPG, le DRVM pour la gynéco-obstétrique est passé de 15j en 2013 à 30 jours pour l'année 2016.

La Cour des comptes recommande au CHP de faire diminuer le DRVM, et ce en améliorant la productivité et la gestion rationnelle des ressources humaines.

2. Production des soins

L'analyse des indicateurs de performance et les entretiens menés avec les professionnels ont montré que certaines fonctions de soins au niveau du CHP connaissent des problèmes impactant la qualité et la continuité des prestations. Les observations les concernant sont présentées dans ce qui suit :

2.1. Les urgences

Le service des urgences de l'HMV compte 10 médecins et 23 infirmiers. En plus des consultations médicales, l'hôpital assure la prise en charge des cas chirurgicaux.

➢ Bloc opératoire inapproprié

Il a été constaté que le bloc opératoire des urgences souffre d'importantes insuffisances, ce qui ne permet pas d'assurer la fonction de chirurgie selon les normes requises. En effet :

- Le bloc ne dispose pas d'une salle de préparation des patients équipée séparant hommes et femmes ;
- La salle d'opération ne dispose pas d'un système de ventilation permettant la maitrise de la qualité de l'air. La mise en place de ce système est une condition sanitaire indispensable ;
- La conception architecturale du bloc opératoire ne permet pas la séparation des circuits, sale et propre. De même le revêtement du sol et des murs n'est pas conforme aux normes ;
- Défaillance des équipements par manque d'entretien.

- **Dysfonctionnements dans le système de prise en charge des patients**

Plusieurs dysfonctionnements affectant la qualité de la prise en charge des patients ont été relevés. Elles se présentent comme suit :

La salle de déchoquage et la salle d'observation jouent le plus souvent le rôle de salle d'hospitalisation. Ces deux salles abritent les patients en attente d'orientation vers les services hospitaliers, pour une période qui peut dépasser les 48 heures, et ce à cause des facteurs suivants :

- Le retard accusé par les médecins pour statuer sur la prise en charge et l'orientation des patients ;
- L'indisponibilité des lits au niveau des services cliniques concernés ;
- L'indisponibilité des chirurgiens ;
- Les difficultés rencontrées pour effectuer les examens radiologiques et biologiques nécessaires suite aux pannes répétitifs des appareils ou à l'indisponibilité de certains examens biologiques ;
- La réexpédition des patients par les services cliniques après des fausses orientations.

L'hospitalisation dans les deux salles de déchoquage et d'observation se fait sans séparation entre femmes et hommes. Ce qui ne favorise pas l'humanisation de la prise en charge.

En plus, Il a été constaté que certains cas, victimes d'accident de circulation ou d'autres accidents, transportés au service des urgences de l'HMV subissent des « allers et retours » entre ce dernier et le service des urgences de l'HMIS, à cause de non disponibilité d'une équipe pluridisciplinaire permanente (comprenant les ORL et ophtalmologues) pour prendre en charge, et sans rupture, les patients au niveau des urgences de l'HMV.

- **Le service des urgences de l'HSS n'assure pas la garde**

Il a été constaté que le service des urgences de l'IHSS n'assure pas actuellement la garde, par manque de médecins généralistes qui y sont affectés, alors que l'hôpital compte au total 9 généralistes. Les patients résidant dans les zones avoisinantes de l'hôpital sont alors contraints à se déplacer aux urgences de l'HMV.

2.2. La réanimation

Le service de réanimation de l'HMV compte 7 médecins et 10 infirmiers. La capacité litière fonctionnelle (CAF) est de 7 et le TOM est de 70% (en moyenne sur les trois dernières années).

- **Capacité d'accueil du service de réanimation de l'HMV réduite par l'admission des cas compliqués de l'HPN**

Pour les cas chirurgicaux, le service de réanimation prend en charge, outre les cas compliqués du bloc opératoire centrale et du bloc des urgences de l'HMV, les cas compliqués du bloc des urgences obstétricales et des cas compliqués de la salle d'accouchement de l'HPN, du fait que ce dernier ne dispose pas de service de réanimation. Le transfert des parturientes de l'HPN à l'HM5, marquant une discontinuité de prise en charge, est à haut risque, surtout pour les cas souffrant d'hémorragie ou d'éclampsie qui d'autant plus sont transférés moyennent une ambulance non médicalisée. A noter que le nombre de parturientes décédées en 2015 était de 7 sur 64 admises au service de réanimation de l'HMV. Les cas compliqués transférés de l'HPN en 2015 ont constitué 19% des admissions au service de réanimation, réduisant ainsi la capacité de ce service à prendre en charge les cas compliqués nécessitant une réanimation médicale et les cas compliqués chirurgicaux de l'HMV.

2.3. La Chirurgie

La fonction de chirurgie de l'HMV est assurée par huit services à savoir : la chirurgie générale, la chirurgie infantile, la traumatologie, la neurochirurgie, l'urologie, la chirurgie réparatrice, la

chirurgie vasculaire et la chirurgie oncologique. Le CAF total est de 149 lits. Le TOM en 2016 est situé en 34% et 58%.

- **Interventions chirurgicales et productivité en régression à l'HMV**

Les interventions chirurgicales à l'HMV ont enregistré une régression, de 2012 à 2016, de 22%, en passant de 4867 interventions à 3598 interventions. Les interventions chirurgicales programmées et les interventions chirurgicales urgentes ont diminué respectivement de 18,3%, en passant de 3784 interventions à 3091 interventions, et de 34,7%, en passant de 1083 interventions à 707 interventions. Cette régression s'explique par la baisse de la productivité. En effet, la productivité exprimée par *ICM/M/S* a accusé une baisse plus que proportionnelle aux interventions, avec un taux de 46%, en passant de 6,2 à 3,3.

- **Absence de traçabilité dans la programmation des interventions chirurgicales**

La programmation des interventions chirurgicales au niveau du bloc central et la gestion des rendez-vous sont attribuées et gérées personnellement par les chirurgiens, et ce sans aucune traçabilité. Ainsi, les informations se rapportant, notamment aux délais de rendez-vous et les écarts entre les interventions programmées et celles réalisées, ne sont pas disponibles.

- **Manque de dispositifs de chirurgie au niveau du service de traumatologie**

Il a été constaté que le service de traumatologie ne dispose pas des prothèses et des ostéosynthèses nécessaires pour certaines interventions. Les patients qui en ont besoin sont contraints de se les procurer par leurs propres moyens. Après l'intervention, les traumatologues ne procèdent pas au retrait des ostéosynthèses utilisées. Pour ce faire, les patients concernés se trouvent obligés de s'adresser aux médecins privés.

Ces pratiques vont à l'encontre des exigences de la qualité et la sécurité des soins, et font supporter aux patients des charges supplémentaires injustifiées, voire insupportables pour les démunis.

- **Absence de phacoémulsificateur au service d'ophtalmologie**

Il a été constaté que parmi les patients se présentant à la consultation d'ophtalmologie, 240 cas par mois nécessitent un traitement chirurgical de la cataracte, alors le service d'ophtalmologie ne dispose pas de phacoémulsificateur, équipement biomédical nécessaire pour une prise en charge efficace de cette pathologie, et permettant d'augmenter la productivité des médecins.

2.4. La gynéco-obstétrique

a. La gynéco-obstétrique à l'HPN

Le service de gynéco-obstétrique à l'HPN dispose de 5 médecins spécialistes et 3 médecins généralistes répartis entre la gynécologie et l'obstétrique, de 46 sages-femmes et accoucheuses et d'une capacité litière fonctionnelle de 55 lits dont 47 sont réservés pour l'hospitalisation.

- **Mauvaises conditions d'hospitalisation**

Le service de gynéco-obstétrique affiche un taux d'occupation moyen (TOM) très élevé, dépassant le seuil de 100%. En 2016, il s'est situé entre 91 % et 160 %. En cas de dépassement de la capacité litière du service, les parturientes en surplus partagent les lits avec d'autres parturientes ou s'installent à même le sol. Pourtant, les salles du deuxième étage du bâtiment de l'hôpital, à l'origine destinés aux suites de couches ne sont pas utilisées. Cette situation fait que les suites de couches ne dépassent pas les 24 heures, au lieu des 48 heures recommandées par le plan d'action 2012-2016 visant la réduction de la mortalité maternelle et néonatales.

- **Nombre de césariennes en régression et nombre de mort-nés élevé**

Le nombre d'accouchements a connu un accroissement de 19,6 % entre 2011 et 2014, en passant de 9493 à 11360, puis une diminution entre 2014 et 2016, dans la même proportion, pour s'établir à 9483. En revanche le nombre de césariennes a accusé une régression nette, de 2011 à 2016, de 27 %, en passant de 1381 opérations à 1006 opérations. La productivité des médecins a enregistré dans la même période une contre-performance de 21%, en passant de 345 césariennes/médecin/an

à 201 césariennes. Cette contre-performance incombe à la diminution de l'activité au niveau du bloc opératoire de la maternité en dehors des heures ouvrables, consécutive au non observation de la garde résidentielle.

De même le nombre de mort nés pour mille a enregistré des proportions élevées entre 2011 et 2016, en fluctuant entre 28 et 31.

b. La gynéco-obstétrique à l'HSS

Le service de gynéco-obstétrique à l'HSS compte 17 sages- femmes et accoucheuses. Le seul médecin gynécologue relevant administrativement de cet hôpital se trouve en congé de maladie de longue durée.

- **Réduction des activités de la gynéco-obstétrique à l'HSS**

La gynéco-obstétrique à l'HSS considérée pendant longtemps comme un service de prise en charge des femmes en accouchement de proximité fonctionne, actuellement, comme « une maison d'accouchement », sans médecins gynéco-obstétriques et en absence de toute activité chirurgicale malgré l'existence d'un bloc opératoire équipé. De ce fait, les femmes présentant une grossesse à risque sont référées à l'HPN. Leur nombre a atteint 1253 femmes en 2015 et 932 femmes en 2016. A ce nombre s'ajoutent les cas d'accouchement dystocique au nombre de 11 en 2015 et de 12 en 2016.

2.5. La pédiatrie

Les prestations de la pédiatrie sont assurées au niveau de trois structures hospitalières : le service de pédiatrie de l'HPN assure la prise en charge des prématurés et des néonataux et les services de pédiatrie de l'HMV et l'HSS se partagent géographiquement la prise en charge des enfants d'âges supérieurs à 1 mois. Outre les problèmes de prise en charge relevés au niveau de chaque structure. Cette organisation est marquée par une discontinuité de la prise en charge impactant la sécurité des patients.

- **Nombre de décès élevé des néonataux à l'HMV**

Le service de pédiatrie à l'HMV dispose de 3 médecins pédiatres et de 11 infirmiers, sa CAF est de 21lits avec un TOM de 160 %. Ce service a enregistré entre 2011 et 2016 un nombre très élevé de décès des néonataux, avec un taux moyen annuel de 21 pour mille vivants. Ce taux s'écarte largement de l'objectif du plan d'action du ministère de la santé 2012-2016 visant à réduire la mortalité néonatale à 12 pour mille. Le nombre de décès néonataux inférieur à 24 heures reste préoccupant puisqu'il représente, en moyenne, sur les six années considérées 48,5 % du total des décès néonataux avec 115 décès.

Le taux élevé de décès des néonataux s'explique principalement par la non-conformité des conditions de prise en charge aux normes requises. La visite effectuée au service de néonatologie ainsi que les entretiens menés avec les professionnels du service, a révélé des pratiques qui portent des risques liés aux conditions d'hygiène et à l'entretien des couveuses, que l'on présente comme suit :

- Le nettoyage et la désinfection des couveuses et des tables chauffantes n'est pas conformes aux exigences d'hygiène ;
- Les mesures d'hygiène et d'asepsie ne sont pas observées (port de gant, tenue appropriée) dans les salles de néonatalogie et de réanimation ;
- L'accès est ouvert et libre aux visiteurs au niveau de toutes les salles du service ;
- L'absence d'une salle d'isolation pour les cas contagieux ;
- L'absence de la chirurgie et de la réanimation en néonatalogie au niveau de l'HPN.

➢ Mauvaises conditions de prise en charge à l'HSS

Le service de pédiatrie de l'HSS compte un seul médecin et 7 infirmiers et sa CAF est de 10 lits. Le délogement de ce service dans une partie du service de pneumologie depuis 2012, à cause des travaux d'aménagement, a réduit la CAF de 36 lits à 10 lits et a rendu le TOM très élevé. En 2016, ce dernier a atteint 112 % au mois de janvier 2016. Les deux salles actuellement utilisées sont dégradées, le médecin pédiatre travaille dans des conditions difficiles et ne dispose même pas d'un bureau. Et en période de son congé administratif ou de maladie, les patients sont orientés à l'HMV.

➢ Problèmes de prise en charge liés au transfert des patients de l'HMV à l'HSS

Il a été constaté que certains enfants malades admis en urgence au service de pédiatrie de l'HMV subissent le premier diagnostic d'entrée puis, ils sont orientés à l'HSS sous prétexte qu'ils relèvent du « ressort géographique » de ce dernier, alors que le TOM de la pédiatrie de l'HMV ne dépasse pas les 44%. Or, dans certains cas le deuxième diagnostic établi par le pédiatre de l'HSS révèle d'autres pathologies dépassant les moyens de l'hôpital et nécessitant forcément le transfert au CHU Fès. Ainsi, 6 cas ont été enregistrés entre 25/12/2015 et le 29/01/2016. Cette pratique constitue un grand risque pour ces enfants où le facteur temps est déterminant pour leur survie.

2.6. La psychiatrie

Le service de psychiatrie à l'HMIS dispose de 2 médecins spécialistes, de 19 infirmiers et d'une CAF de 44 lits pour le coté hommes et de 14 lits pour le coté femmes.

➢ Mauvaises conditions de prise en charge

Le service de psychiatrie affiche un TOM de 58% pour le coté femmes et un TOM très élevé pour le coté hommes. En 2016, ce dernier s'est situé entre 96% et 129%. Ainsi, les patients se trouvent confrontés à des conditions inhumaines. De même, le service ne dispose pas d'un dispositif de sécurité adapté aux pathologies de psychiatrie et n'est équipé ni de literie répondant aux normes ni de climatisation.

Les sujets à pathologies psychotiques (la schizophrénie, la paranoïa, les troubles maniaco-dépressifs) ne sont pas séparés des sujets a pathologies névrotiques (hystérie, phobie, obsession) et des toxicomanes.

Il a été constaté aussi que les patients ne bénéficient ni de promenade ni d'autres activités qui font partie du dispositif thérapeutique préconisé pour ce genre de cas, ce qui accentue les risques d'évasion ou de tentatives de suicides. En effet, en 2014 le nombre d'évadés était de 14 patients et en 2015 le service a enregistré 15 cas d'évasions et un cas de suicide et deux décès. De surcroit, le service souffre de la rupture de certains médicaments recommandés pour traiter efficacement les pathologies psychotiques et névrotiques.

La Cour des comptes recommande ce qui suit :
Au niveau des urgences de :

- ***Procéder à la restructuration complète du bloc opératoire des urgences suivant une conception architecturale qui permet d'avoir une séparation entre le circuit propre et le circuit sale et un bloc des urgences répondant aux normes, avec la mise en place d'une salle de préparation des patients, équipée avec séparation hommes/femmes et système de ventilation adapté, et doter ce service des équipements médicaux nécessaires ;***
- ***Mettre en place une équipe pluridisciplinaire permanente pour prendre en charge, et sans rupture, les patients victimes d'accident de circulation ou d'autres accidents ;***
- ***Renforcer l'effectif de médecins des urgences de l'HSS pour lui permettre d'assurer la garde, et ce via le redéploiement des médecins généralistes.***

Au niveau de la réanimation :

- ***Instaurer une unité de réanimation à l'HPN pour l'admission les cas compliqués du bloc des urgences obstétricales et des cas compliqués de la salle d'accouchement..***

Au niveau de la chirurgie :

- ***Mettre en place un système de programmation des interventions chirurgicales et gestion des rendez-vous répondant aux principes d'équité et de transparence ;***
- ***Doter le service d'ophtalmologie d'un phacoémulcificateur, équipement biomédical nécessaire pour améliorer la productivité des chirurgiens et la qualité de la prise en charge ;***
- ***Doter le service de la traumatologie des prothèses et des ostéosynthèses nécessaires pour certaines interventions, et veiller à ce que les traumatologues se chargent du retrait des ostéosynthèses qu'ils ont utilisées dans les interventions chirurgicales en respect de la continuité de prestation de soins.***

Au niveau de la gynéco-obstétrique :

- ***Utiliser le deuxième étage de l'HPN pour la suite de couche pour éviter la surcharge des parturientes ;***
- ***Affecter un radiologue à l'HPN pour se charger de l'interprétation des films relatifs aux examens de mammographie ;***
- ***Affecter des médecins spécialisés en gynéco-obstétrique à l'HSS pour reprendre les activités chirurgicales et gynécologiques au service de gynéco obstétrique.***

Au niveau de la pédiatrie :

- ***Veiller à l'application des règles d'hygiène et d'asepsie et à la normalisation des circuits au niveau du service avec des circuits au personnel, aux patients et aux visiteurs ;***
- ***Doter l'HPN d'un chirurgien et d'un réanimateur spécialisés en néonatologie pour prendre en charge les nouveaux nés et les prématurés nécessitant une intervention chirurgicale en urgence ;***
- ***Regrouper le service de pédiatrie de L'HSS avec le service de pédiatrie de l'HMV pour utiliser en commun le plateau technique de ce dernier et permettre d'assurer la garde résidentielle ;***

Au niveau de la psychiatrie de :

- ***Procéder au réaménagement du service pour éviter la surcharge des patients et améliorer les conditions de sécurité ;***
- ***Séparer les sujets à pathologies psychotiques des sujets à pathologies névrotiques et des toxicomanes.***

C. Gestion de l'imagerie médicale, des produits pharmaceutiques, du laboratoire et des équipements biomédicaux

1. Gestion de l'imagerie médicale

A propos de la gestion de l'imagerie médicale, le contrôle a révélé ce qui suit :

➢ Structure non adaptée

La conception architecturale du service de radiologie de l'HMV ne permet pas une organisation spatiale adaptée, surtout pour l'aménagement d'un espace d'accueil et d'attente.

- **Régression du nombre d'examens de scanner**

Le nombre des examens de scanner a connu une baisse très importante de 47,5% en passant de 4034 examens en 2012 à 2118 examens en 2016. Cette régression incombe à la baisse de productivité moyenne des radiologues qui est passé de 19 examens par semaine à 10 examens par semaine. Entre 2015 et 2016, elle s'est accrue : le nombre d'examen est passé de 3630 examens à 2118, soit 41,6%. Ceci est dû à l'arrêt de l'activité de la scannographie pendant les trois derniers mois de 2016, à cause des travaux de réaménagement pour l'installation du nouveau scanner.

- **Ambiguïté de procédure de gestion des rendez-vous pour examens de scannographie et d'échographie**

Les rendez-vous des examens de scannographie sont gérés personnellement par le chef de service, on dénote à ce sujet, l'absence de traçabilité notamment sur l'importance de la demande, les délais et le taux de satisfaction. De même, la gestion des rendez-vous des examens échographiques n'obéit à aucune logique. Les dates de demandes de rendez-vous ne sont pas enregistrées. La personne en charge fixe les dates des examens sans qu'elle enregistre les dates des demandes ; Il a été relevé des rendez-vous fixés pour 2 mois alors que d'autres ne dépassent pas les 3 à 4 jours. Tandis que les examens pour certains patients se font sans rendez-vous.

- **Insuffisance de la qualité des prestations et du contrôle interne**

L'identité du patient, la date et l'orientation ne sont pas notées sur les films de la radiologie standard. Ces derniers ne sont pas mis non plus dans des enveloppes avant de les remettre aux concernés, ce qui constitue le risque que ces films soient confondus ou endommagés.

Il a été constaté aussi un écart entre le nombre de films utilisés pour examens scanner (selon le nombre d'examens contenues dans le registre) estimé à 4660 en 2016 et le nombre de film reçus par le service de radiologie qui est de 2125 films, sachant qu'il ne disposait pas de stock en fin 2015. Cette différence constatée s'explique par le fait que les radiologues établissent des comptes rendus en faisant la lecture directe sur l'appareil. Il est à signaler que certains spécialistes se déplacent sur place pour faire eux même la lecture. Cette pratique est non conforme aux normes professionnelles qui exigent l'interprétation des examens à partir des films et la traçabilité des prestations rendues dans les dossiers des patients.

En outre, Le chef de service n'effectue aucun contrôle et suivi des examens de la radiologie standard faits par les techniciens de garde. Aucun rapprochement n'est fait entre le nombre de films remis quotidiennement aux techniciens de garde et le nombre de film porté au registre (en tenant compte des films ratés). Ce qui ne permet de s'assurer de l'exhaustivité des examens effectués.

Il a été constaté aussi que le remplacement de l'ancien scanner par un nouveau a causé une rupture des examens, due au réaménagement de la salle de scanner ayant pris plus de 5 mois. L'hôpital n'a pas prévu les mesures nécessaires pour éviter ou minimiser cette période de rupture de prestations. Ce qui a affecté la prise en charge des patients hospitalisés et ceux des urgences.

- **Absence d'activité de radiologie à l'HSS**

Il a été constaté que les deux radios standards à l'HSS sont en panne depuis 2015. Les patients sont alors contraints à se déplacer à l'HMV pour effectuer les examens radiologiques nécessaires. A titre d'exemple, 9 examens radiologiques du thorax ont été faits à l'HMV pour des enfants hospitalisés au service de pédiatrie, entre le 10/01/2017 et le 14/02/2017, alors que l'hôpital dispose d'une radio mobile fonctionnelle non utilisée. Cette situation qui marque la discontinuité des soins ne semble pas inquiéter la direction de l'hôpital puisqu'il n'a pas procédé à la réparation des deux radios standards susvisés. De surcroit, la seule technicienne en radiologie dont dispose l'hôpital a été mutée en 2016 à une autre structure hospitalière.

La cour des comptes recommande ce qui suit :

- ***Eviter la rupture des films de scanner afin d'assurer l'interprétation des examens conformément aux normes et de laisser la traçabilité des prestations rendues dans les dossiers des patients ;***
- ***Procéder au contrôle et suivi des examens de la radiologie standard faits par les techniciens de garde ;***
- ***Mettre en place un système de gestion des examens de scanner et des autres examens radiologiques en respect des principes de transparence et d'égalité ;***
- ***D'assurer l'entretien des radios standards pour répondre aux besoins des services de l'HSS en radiologie, et de procéder à la récupération ou au remplacement de la seule technicienne en radiologie dont dispose l'hôpital, mutée dans une autre structure hospitalière.***

2. Gestion des produits pharmaceutiques

Les investigations menées sur place, concernant l'organisation de la pharmacie hospitalière et la gestion des produits pharmaceutiques, ont permis de relever des écarts par rapport aux dispositions du RIH et aux prescriptions du guide d'organisation et de fonctionnement de la pharmacie hospitalière (G.O.F.P.H), élaboré en 2013 par le ministère de la santé. Ces écarts se présentent comme suit :

➢ Défaillances dans la gestion des produits pharmaceutiques

Le suivi des entrées des médicaments et dispositifs aux locaux de stockage et de leur sorties aux services médicaux et médicaux techniques, en plus des flux des échanges et des sorties vers les autres structures hospitalières, se fait moyennent des fiches de stocks. L'administrateur reporte ce flux à postériori sur un tableau Excel.

Or, l'état des stocks n'est pas mis à jour au fur et à mesure. ce qui ne permet pas d'obtenir l'information sur l'état du stock en temps réel. De même, les pharmacies du CHP ne disposent pas d'un système d'information pour suivre le circuit des médicaments et dispositifs. Elles ne disposent pas non plus de mécanisme de qualification objective des besoins des services. En plus, les médicaments et fongibles perdent leur traçabilité dès qu'ils sont livrés à ces services. En effet, les consommations effectives des patients en matière de médicaments et de dispositifs médicaux ne font l'objet d'aucun contrôle ou suivi du pharmacien pour s'assurer des conditions de leur usage.

➢ Non observation des normes de conservation des produits pharmaceutiques

Le contrôle mené sur place sur les conditions de stockage au niveau de l'HMV a révélé les dysfonctionnements suivants :

- Les niveaux de température et de ventilation des locaux ne sont pas contrôlés, à cause de l'absence de thermomètre pour la mesure de la température ambiante, et de l'absence de l'Hygromètre de mesure de l'humidité résiduelle ; ce qui ne permet pas d'assurer la conservation et la protection des produits pharmaceutiques ;
- Les sites de stockage ne sont dotés ni de systèmes de contrôle et de sécurité qualifiés (alarmes, caméras de surveillance…) ni d'extincteurs, ni de système de secours préventif en cas de panne ;
- Les deux dépôts des sous-sols manquent d'aération et sont dépourvus de rayonnages. Les caisses des produits pharmaceutiques ne sont pas toutes déposées sur des palettes. Les câbles d'électricités sont apparents et la tuyauterie du chauffage centralisée est endommagée, les surfaces apparentes des locaux présentent par endroit, des fissures, et des manifestations de l'humidité ;

De telles conditions de stockage ont occasionné, en 2012 et 2015, des pertes de médicaments et dispositifs d'une valeur totale de 1 341 785,50 DH.

➢ Existence de médicaments et dispositifs périmés

L'approvisionnement en médicaments et dispositifs dans le cadre des achats groupés ne permet pas aux pharmacies du CHP de maîtriser les quantités livrées selon les bonnes pratiques d'approvisionnement et de rotation des stocks. Cette pratique se traduit par une surabondance de certains produits (dispositifs) et la rupture des stocks d'autres produits. Ainsi, il a été constaté l'existence des quantités de médicaments et dispositifs périmés. De 2012 à 2015, la valeur des médicaments et dispositifs périmés, déclarée par l'administrateur, est de 562 840 ,00 DH. Cette péremption des médicaments s'explique par les causes suivantes :

- Retard dans la livraison des commandes annuelles par la pharmacie centrale : Il a été constaté que la pharmacie du CHP reçoit chaque année des livraisons en retard de médicaments et dispositifs relatives aux commandes de l'année et du reliquat des années antérieurs. Ce qui induit souvent, soit des ruptures en médicaments, soit des surstocks ;
- Mauvaise estimation des besoins en médicaments et dispositifs. Celle-ci se fait de manière aléatoire ou sur la base des consommations antérieures des services, légèrement majoré, au lieu d'exprimer des besoins basés sur l'étude de la morbidité, de l'incidence des maladies et du nombre des malades pris en charge ;
- Régression de l'activité de certains services hospitaliers suite aux départs des médecins en retraite ou vers le secteur privé ;
- Le changement des protocoles thérapeutiques, suite à des publications et recommandations récentes, ce qui entraine le changement des médicaments ;
- Non octroi par le ministère de la santé d'un temps raisonnable à l'hôpital pour la demande de médicaments et dispositifs.

La Cour recommande ce qui suit :

- ***Mettre en place une solution informatique pour la gestion des stocks, dans le cadre d'un système en réseau intégré entre la pharmacie et les différents services hospitaliers ;***
- ***Prendre les mesures nécessaires afin d'éviter la péremption des médicaments et collaborer avec la pharmacie centrale par la mise en place d'un programme d'approvisionnement tenant comptes des besoins réels et la capacité du stockage ;***
- ***Renforcer les mesures de sécurité au niveau des locaux de stockage, et mettre en place d'un système de contrôle de la température, de l'humidité et du niveau d'éclairage et de ventilation ;***
- ***S'abstenir de réceptionner les médicaments et dispositifs périmés ou proches périmés ;***
- ***Mettre en place un mécanisme d'approvisionnement qui tient compte des capacités de stockage et des besoins réels pour éviter la péremption des médicaments et dispositifs.***

3. Gestion des laboratoires d'analyses

A ce niveau, la Cour a noté les observations suivantes.

➢ Les prestations du laboratoire de l'HMV ne répondent pas à la demande quotidienne en analyses des patients externes

Le laboratoire de l'HMV ne dispose pas d'un plateau technique, permettant de répondre à la fois aux besoins des patients hospitalisés et à ceux des patients externes. En effet la demande quotidienne en analyses des patients externes n'est pas satisfaite. A titre d'exemple, le nombre d'analyses effectués pour la NFS par jour est plafonné à 60 tests (lorsque l'automate est fonctionnel), alors que la demande dépasse 120 tests. Ceci incombe à l'indisponibilité d'un matériel plus performant.

- **L'acheminement des prélèvements au laboratoire de l'HMV n'est pas sécurisé**

En sus des prélèvements effectués au niveau du laboratoire de l'HMV, ce dernier reçoit des prélèvements des services de l'HMV et des prélèvements en provenance de l'HPN et de l'HSS.

Or, Certains prélèvements sont acheminés, en dehors des heures ouvrables, en urgence de l'HPN et l'HSS au laboratoire de l'HMV pour examens « LCR, NFS et hémostases ». Cet acheminement, nécessitant plus d'une demi-heure, se fait par l'ambulancier ou par les familles des patients en l'absence d'un équipement adéquat. Ne répondant pas aux normes de sécurité et de conservation, ces pratiques comportent le risque de la non-conformité ou la coagulation des prélèvements. En 2016, 29 prélèvements, en provenance de l'HPN, ont déclarés non conforme ou coagulés.

- **Les laboratoires de l'HPN et l'HSS n'observent pas la garde résidentielle**

Le personnel des laboratoires de l'HPN et l'HSS sont respectivement au nombre de 9 et 12. Cependant, il a été constaté l'absence de la garde au niveau de ces deux structures. Ceci incombe au fait que le nombre de techniciens, pour lesquels une indemnité de garde est prévue par la réglementation, est insuffisant. En effet les deux laboratoires comptent chacun 3 techniciens seulement, ne pouvant assurer une garde résidentielle, tandis que le reste du personnel relèvent du cadre d'ingénieurs ou d'administrateurs.

- **Dysfonctionnements dans la gestion du laboratoire d'anatomie-pathologique**

Le laboratoire d'anatomie-pathologique de l'HMV de 3 médecins et 2 techniciens. Toutefois, le contrôle a révélé l'arrêt des examens histologiques, du fait que l'appareil de circulation utilisée est en panne depuis 2014 sans qu'il soit réparé ou remplacé. Les examens de cytologie ne sont pas non plus effectués malgré la disponibilité du matériel et des produits nécessaires.

D'un autre côté, les recettes relatives aux prestations d'ANAPATH ont enregistré, de 2013 à 2016, une baisse importante de 85%, en passant de 146 787,50 DH à 21 564,00 DH. Ces recettes enregistrées malgré l'arrêt de l'activité au niveau du service, s'explique par le fait que des prélèvements sont transférés, avec l'accord de la direction, aux laboratoires privés pour analyse. Leur paiement est effectué par les patients à l'hôpital.

Outre le fait que cette pratique n'est pas encadrée par un texte juridique, ces prélèvements sont acheminés par le chef de service vers les laboratoires privés dans des conditions non conformes aux normes de sécurité. Dans cette situation, les deux techniciens et les médecins affectés au service n'assument pratiquement aucune tache.

Paradoxalement, le service d'NAPATH continue à commander et à réceptionner les produits de cytologie et d'histologie en grande quantité, dont la valeur est de 70 000,00 DH en 2014 (marché 04/2013), de 90 000,00 DH en 2015 (marché 09/2015) et de 55 668,00 DH en 2016 (marché 06/2016). Force est de constater que la consommation de ces produits reste disproportionnée aux recettes réalisées pour les mêmes années.

A cet effet, la Cour des comptes recommande ce qui suit :

- ***Prendre les précautions nécessaires pour l'acheminement des échantillons au laboratoire de l'HMV dans des conditions de sécurité ;***
- ***Doter le laboratoire des équipements performants lui permettant de répondre à la fois aux besoins des patients ;***
- ***Procéder au redéploiement du personnel des laboratoires du CHP pour permettre l'instauration de la garde résidentielle au niveau des laboratoires de l'HSS et l'HPN et partant, d'assurer la sécurité et la continuité des soins ;***
- ***Doter le laboratoire d'anatomie-pathologique des équipements nécessaires pour reprendre ses activités et valoriser le capital humain dont il dispose.***

4. Gestion des équipements biomédicaux

Concernant ce volet, le contrôle a révélé les insuffisances suivantes :

➢ Non réception du CHP de deux ambulances médicalisées

Le ministère de la santé a réservé deux ambulances médicalisées (unités mobiles) dans le cadre du programme du Service d'Aide Médicale Urgente –Service Mobile d'Urgence et de Réanimation (SAMU-SMUR). Or, ces deux ambulances n'ont pas été réceptionnées faute de personnel spécialisé (chauffeurs, techniciens et infirmiers). Le centre travaille toujours avec deux ambulances non médicalisées.

➢ Absence de contrat de maintenance pour l'année 2016

Suite à la réorganisation administrative régionale du ministère de la santé, la gestion des contrats de maintenance des équipements biomédicaux du CHP a été confiée à la délégation de la santé au lieur de la direction régionale du même ministère. Or, en attendant la mise en œuvre de cette décision, le CHP est resté en 2016 sans contrat de maintenance. L'immobilisation de certains équipements, tombés en panne, impacte négativement la qualité et la continuité des soins.

➢ Inefficience du service de la maintenance des équipements biomédicaux

Le service de la maintenance des équipements biomédicaux des hôpitaux ne dispose ni de plan de maintenance, ni d'une traçabilité de ses interventions ni de plan de renouvellement des équipements. Composé de deux « ingénieurs » non spécialisé en biomédical et de trois techniciens, le service de la maintenance de l'HMV joue essentiellement le rôle d'intermédiaire entre les services concernés au niveau de l'hôpital et la société cocontractante. Cependant, il ne reçoit pas les demandes d'intervention des services hospitaliers en cas de panne et n'établit pas, à cet égard, non plus les fiches d'intervention à adresser à la société cocontractante (maintenance curative). De facto, ce service ne dispose pas d'une base de données, devant être alimentée par les demandes et fiches d'intervention, pour le suivi des pannes et des interventions internes et externes effectuées sur chaque équipement biomédical. Il ne procède non plus à aucune évaluation de la qualité et l'efficacité des interventions de la société cocontractante auprès des services utilisateurs.

Pour les équipements non couverts par le contrat de maintenance, le service de maintenance n'intervient pas d'une façon efficace, du fait qu'il n'est pas suffisamment doté en outillage et en pièce de rechange. Il en est de même pour la maintenance préventive. Le chef de service fait valoir que le service souffre de l'absence du matériel approprié, notamment les appareils testeurs lui permettant de tester de la fiabilité et la sécurité des équipements.

➢ Des équipements vitaux non couverts par des contrats de maintenance

Il a été constaté que le contrat de maintenance ne couvre pas tous les équipements biomédicaux. A ce titre, le CHP a adressé en 2014 à la délégation de la santé une liste des équipements à couvrir par des contrats de maintenance, composée de 78 unités : 9 au service de brulures, 16 au service de cardiologie, 11 au service de réanimation, 9 pour le laboratoire, 4 pour la radiologie et un appareil au service de radiologie.

L'immobilisation des équipements, tombés en panne, non couvert par le contrat de maintenance impacte négativement la productivité des praticiens et la qualité de prise en charge des patients. En effet, A titre d'exemple, trois échographes parmi quatre dont dispose le service de l'imagerie médicale sont tombés en panne au mois de décembre 2016. Ces équipements n'étant pas couverts par le contrat de maintenance, le service utilise un seul échographe face à une demande massive exprimée par les praticiens.

Ainsi, la Cour des comptes recommande ce qui suit :

- ***Renforcer les capacités professionnelles des techniciens de l'unité de maintenance interne et les doter des moyens leur permettent d'une part de contribuer à la maintenance des***

équipements médicaux (y compris la préventive), et procéder au suivi et évaluation de la qualité de la maintenance interne et externe, d'autre part ;

- ***Etablir en concertation avec le CHP un plan de renouvellement des équipements biomédicaux ;***
- ***Généraliser les contrats de maintenance à tous les équipements biomédicaux courants et lourds indispensables.***

II. Réponse du Ministre de la santé

(Texte intégral)

A. La gouvernance

1. Gestion et organisation des soins

Le ministère est conscient de l'importance du Projet d'Etablissement Hospitalier (PEH) comme un outil pour la programmation des objectifs généraux de l'institution dans divers domaines tels les domaines médicaux et des soins infirmiers, la priorité est donnée à la réalisation des Schémas Régionaux de l'Offre de Soins (SROS), qui sont une référence pour déterminer le contenu des projets PEH. Ainsi, l'administration centrale du Ministère de la Santé accompagne les services régionaux dans la préparation des SROS, qui sont à l'étape d'approbation au niveau des comités régionaux, et c'est sur la base de ces projets régionaux que les projets d'établissements hospitaliers seront préparés.

La Direction Régionale de la Santé de la région de Fès-Meknès a déjà présenté son propre SROS devant la commission locale présidée par Monsieur le Wali, et a proposé un projet de construction d'un hôpital régional unifié à Meknès, dans lequel les cinq structures de soins dispersées seront rassemblées.

Ainsi, en dépit du fait que le projet d'établissement n'est pas encore approuvé, l'administration a une vision stratégique claire pour faire face aux contraintes résultant de la dispersion de l'offre de soins dans la région.

Il convient également de noter que dans le cadre des efforts visant à améliorer l'offre de soins, plusieurs opérations d'aménagement et d'équipement sont programmées, et plusieurs conventions de partenariat sont signées avec différents acteurs, en tête, les autorités provinciales, ces conventions touchent nombreux domaines, y compris :

- Réhabilitation et renouvellement du service des urgences ;

- Réhabilitation et équipement du service de santé mentale ;

- Réhabilitation et équipement du service d'ophtalmologie ;

- Réhabilitation et équipement de l'hôpital Sidi Saïd ;

-Conclusion de partenariats pour contrat avec des infirmiers en ce qui concerne le service des urgences et le service d'oncologie.

2. Système d'information et de contrôle interne

La direction de l'hôpital engage tous les efforts pour pouvoir suivre le cours normal de ses services hospitaliers, et le système d'information lui permet de suivre la prestation de services et la préparation des statistiques et d'indicateurs. Il faut cependant souligner que la pénurie de ressources humaines pour la gestion de cinq établissements hospitaliers ne permet pas d'identifier des emplois spécifiques pour chaque personnel, ainsi et afin d'éviter toute pénurie ou arrêt de service, chaque personnel peut assumer plusieurs rôles.

Quant à l'application informatique "Mawiidi", malgré quelques lacunes identifiées en début d'opération, c'est un système qui assure la transparence et l'équité dans l'accès aux soins, il a été coordonné avec les services centraux du Ministère pour surmonter de nombreuses contraintes afin de développer ce programme.

Il est également nécessaire de noter que dans le cadre des efforts du Ministère pour améliorer l'utilisation du système "Mawiidi", le Ministère a récemment publié une circulaire ministérielle

appelant les responsables à ajouter des séances de consultations médicales afin de réduire les délais de RDV.

3. Ressources humaines et financières

La pénurie de ressources humaines est devenue un problème structurel pour les différents services et structures hospitalières, mais les statistiques montrent que la qualité et la quantité des services fournis restent satisfaisantes par rapport au nombre de professionnels disponibles.

Il est également nécessaire de souligner que les recettes de l'hôpital de Meknès, comme la majeure partie des établissements hospitaliers, connaissant une baisse continue, et cela, on trouve son explication dans le fait que certaines décisions stratégiques qui ont été prises ont contribué d'un coté à faciliter l'accès aux services de l'hôpital à une grande partie des citoyens, mais d'autre part ont conduit à réduire les recettes des hôpitaux. On cite les plus importantes, la généralisation du régime d'assistance médicale duquel bénéficie le tiers de la population au Maroc, la prise en charge gratuite des grossesses et des accouchements normaux et par césarienne afin de réduire le taux de mortalité maternelle, ainsi que la libéralisation des certificats médicaux pour permis de conduire au profit des médecins du secteur privé.

B. Prise en charge des malades et offre de soins

1. Gestion des rendez-vous

Le délai des RDV est lié au nombre de professionnels disponibles à l'hôpital, et moins il y a de médecins spécialistes, plus les délais sont élevés, et cela s'applique à plusieurs spécialités sensibles comme la cardiologie, la neurologie, la gynécologie. Il convient de souligner que ces médecins spécialisés, bien que leur effectif est faible, ils assurent le système d'astreinte et prennent en charge les cas urgents, ils assurent le suivi des patients dans les services hospitaliers et couvrent les consultations médicales.

À cet égard, et à la lumière du dernier communiqué ministériel sur le suivi des consultations médicales dans le cadre du système «Mawiidi», toutes les mesures seront prises pour réduire les délais de rendez-vous.

À cet égard, nous notons également que l'administration de la santé organise occasionnellement des campagnes, des journées médicales et chirurgicales chaque fois qu'elle remarque que la durée des rendez-vous est longue, ainsi les délais sont réduits.

2. Offre des services de soins

Il est important de souligner que les insuffisances relevées dans le rapport s'expliquent par l'important déficit des ressources humaines et par les contraintes rencontrées par l'administration dans le fonctionnement des services de santé et hospitaliers répartis entre cinq établissements de santé de la Région avec un nombre de professionnels en diminution constante.

Cependant, malgré cette pénurie, l'administration déploie de grands efforts pour assurer la continuité du fonctionnement des cinq établissements de santé, d'une part, et d'autre part, pour assurer la continuité et le fonctionnement continu des services d'urgence.

Pour la maternité de Pagnon, l'administration ne dispose pas d'un effectif suffisant des médecins, et en particulier d'infirmiers, pour faire fonctionner le deuxième étage de l'hôpital, sachant que cet étage n'était pas réservé aux femmes enceintes. Il convient également de noter qu'il existe des cas qui nécessitent une hospitalisation à long terme, ce qui réduit la capacité litière de l'hôpital.

En ce qui concerne les opérations de chirurgies d'urgence pour les prématurés, nous notons que ces interventions relèvent du troisième niveau et nécessitent un service spécialisé pour les soins intensifs et non seulement d'un chirurgien et d'un médecin réanimateur.

Afin d'assurer une plus grande transparence dans la gestion des opérations chirurgicales, le Ministère accompagne toutes les structures hospitalières afin d'assurer l'affichage des opérations chirurgicales programmées afin d'en informer tous les patients.

C. Radiologie, médicaments et laboratoires

En attendant la généralisation du système d'information, le système actuellement en place dans la gestion des médicaments assure le contrôle des stocks et fournit un ensemble de données sur la consommation et le suivi de la livraison par le Département des Approvisionnements.

Concernant la présence de médicaments et dispositifs périmés : le rapport s'est basé sur l'examen des registres de destruction effectuées par le département de pharmacie et non sur la présence de quantités dans le stock, de plus l'élimination de ces produits est conforme aux normes en vigueur. Le service prend des mesures pour réduire le taux de péremption, en assurant des é échanges avec les autres hôpitaux.

L'anatomie médicale ne s'est pas arrêtée malgré un dysfonctionnement dans la machine pour le traitement automatique des tissus. C'est la seule étape qui a été faite dans un laboratoire, toutes les mesures sont prises pour préserver les échantillons et respecter le secret. Toutes les autres phases, en dix phases, sont réalisées à l'hôpital, et c'est le seul moyen de permettre aux Ramedistes de bénéficier de ces tests.

Le centre hospitalier provincial d'El Jadida

Le Centre hospitalier provincial d'El Jadida (CHPEJ) est organisé en vertu des dispositions du décret n°2-06-656 du 24 Rabii I1428 (13 avril 2007) relatif à l'organisation hospitalière. Il est érigé en Service d'Etat Géré de Manière Autonome (S.E.G.M.A.) depuis 1986. Il est composé de trois entités à savoir :

- L'Hôpital provincial Mohamed V reconstruit et rouvert le 18/12/2013 ; Il dispose d'une capacité litière théorique de 425 lits
- L'Hôpital local d'Azemmour. Il est créé en Juillet 2007 ; Il a une capacité litière fonctionnelle de 45 lits ;
- Et l'Hôpital Sidi El Ayachi. Il est spécialisé en pneumo-phtisiologie depuis 1970. Il a une capacité litière fonctionnelle de 40 lits.

Le CHPEJ intervient dans une province de 786.716 habitants dont 474.441 vivants en milieu rural soit 60,30 %. Les principales activités s'exercent à L'Hôpital provincial Mohamed V qui assure en 2014 plus de 90 % des interventions chirurgicales majeures (ICM) du CHPEJ, 77% du nombre d'accouchements du CHPEJ et 81% du nombre de césariennes du CHPEJ.

Les ressources humaines affectées au CHPEJ jusqu'au début de 2016 se composent de 511 fonctionnaires dont 110 médecins ;

Le CHPEJ dispose d'un budget de fonctionnement qui est passé de 23.099.660,90 DH à 26.113.217,82 DH de 2010 à 2014, soit un taux d'évolution de 13,04 %. Les recettes propres du CHPEJ sont passées, au titre de la même période de 10.457.660,90 DH à 11.871.217,82 DH.

I. Observations et recommandations de la Cour des Comptes

La cour des comptes a effectué une mission de contrôle de la gestion du CHPEJ en partenariat avec la Cour régionale des comptes de la région de Casa - Settat. Cette mission a porté sur les principaux aspects relatifs à la gestion de ce centre durant la période de 2010 au premier trimestre de 2016, ce qui permis de noter les observations et recommandations suivantes.

A. La gouvernance du CHPEJ

➢ Absence de projet d'établissement hospitalier

Contrairement à l'article 8 du décret n°2-06-656 relatif à l'organisation hospitalière, le CHPEJ ne dispose pas de projet d'établissement hospitalier (PEH), qui définit, pour une durée déterminée, les objectifs généraux de l'établissement, dans le domaine médical, des soins infirmiers, de la formation, et de la gestion du système d'information.

Il est à signaler qu'après la première tentative d'élaboration d'un PEH couvrant la période de 2008 à 2012 qui n'était pas validé par le Ministère de la santé, aucun autre projet n'a été élaboré. Cette absence du PEH se traduit par l'absence d'indicateurs vérifiables, et induit l'établissement dans une gestion dépourvue d'objectifs stratégiques relatifs à l'allocation des ressources et à la maîtrise des dépenses.

➢ Absence d'un budget programme

L'article 9 du décret n°2-06-656 relatif à l'organisation hospitalière institue le budget programme comme support de planification pluriannuelle qui permet de définir les objectifs, les moyens et les résultats attendus. En effet, l'allocation des ressources aux hôpitaux s'effectue sur la base de ce document par référence au projet d'établissement hospitalier dûment approuvé par le ministre de la santé.

Or, il est constaté l'absence d'un budget programme pluriannuel permettant à l'établissement une visibilité sur les trois prochaines années. Cette absence démontre que l'élaboration du budget annuel du CHPEJ se base sur une logique d'octroi des moyens sans aucun lien avec l'orthodoxie des résultats planifiés.

A cet effet, la Cour des comptes recommande ce qui suit

- ***Elaborer le projet de l'établissement hospitalier ;***
- ***Etablir le Budget programme du CHPEJ ;***
- ***Elaborer les projets des départements.***

B. Les structures d'accueil, d'accès aux soins et services cliniques

Concernant les structures d'accueil, d'accès aux soins et services médicaux, le contrôle a révélé des insuffisances suivantes.

➢ Longs délais de rendez-vous

Les délais de rendez-vous pour l'année 2015 sont longs en comparaison avec 2013 pour certaines disciplines, notamment la cardiologie (sept mois et demi), la neurologie (sept mois), l'endocrinologie (5 mois et 20 jours), la rhumatologie (5 mois) et la chirurgie infantile avec un délai de (2 mois et 20 jours)

Les délais de rendez-vous relativement longs sont dus principalement au nombre limité de médecins affectés à ces disciplines mais aussi à la sous exploitation des plages horaires de consultation.

➢ Ecart entre les rendez-vous pris sur l'application et les consultations effectives

La consultation des données sur l'application de prise de rendez-vous et la comparaison avec les registres de consultations a permis de constater que plus de 607 patients, parmi les 1375 recensés, ont bénéficié de consultations sans rendez-vous, soit plus de 44% des cas. Sachant que tout patient ayant consulté un médecin sans rendez-vous ne passe pas par le SAA et ne paie pas la prestation, ce qui engendre une perte de recettes pour l'hôpital.

➢ Gestion des rendez-vous des analyses de laboratoire et des examens radiologiques hors contrôle du service d'accueil et d'admission

Contrairement aux dispositions de l'article 35 du Règlement Intérieur des Hôpitaux, le servie des analyses médicales et le service de radiologie gèrent chacun ses rendez-vous en tenant leurs propres agendas, et ce indépendamment du service d'accueil et d'admission.

➢ Encombrement des patients au niveau du centre de diagnostic

L'emplacement de toutes les salles de consultations dans le même pavillon au rez-de-chaussée de l'hôpital à la même aile (aile droite), engendre un encombrement important au centre où le nombre de patients et visiteurs dépasse chaque jour 120 personnes dans un espace non équipé de dispositifs d'attente.

➢ Faible coordination entre le SAA et les unités de soins à l'HGP

L'HGP connait un manque de coordination entre le SAA et les différentes unités qui relèvent de l'hôpital. En effet, le SAA ne dispose pas de toutes les informations liées aux patients notamment à l'hospitalisation.

Il a été soulevé des cas de patients ayant quitté l'hôpital alors qu'ils sont considérés encore hospitalisés sur l'application, et des cas de patients qui sont réellement hospitalisés mais qui ne figurent pas sur le système d'information. Cette défaillance ne permet pas la maitrise de la gestion des lits vacants.

➢ Non exploitation rationnelle de la capacité d'accueil

L'hôpital provincial d'El Jadida connait la fermeture de plusieurs services qui n'ont pas fonctionnés depuis l'ouverture de cet établissement, on note :

- La fermeture du local dédié à la chirurgie viscérale qui a une capacité litière de 60 lits, cependant seulement la moitié qui est fonctionnelle (30 lits) vu que la deuxième unité dédiée à la chirurgie viscérale est fermée.
- L'hôpital du jour est fermé alors qu'il est équipé de matériel neuf et de bonnes conditions de travail.
- La salle de déchoquage au niveau du service des urgences est fermée.
- Une aile de 30 lits est fermée dans l'unité de suites de couche.
- L'unité de pneumologie et l'unité de médecine (U2.4) sont fermées privant ainsi la capacité d'accueil de l'HGP de 60 lits.
- Le département de chirurgie de l'HGP est organisé en six unités. Quatre unités seulement sont fonctionnelles, alors que l'unité (U14) et l'unité (U16) sont fermées, ce qui engendre un écart à gagner de 60 lits de sa capacité d'accueil.

➢ Mauvaises conditions d'accueil des patients aux urgences de l'HLA et à l'HSP

Au niveau du service des urgences de l'HLA, les conditions d'accueil des malades ne répondent aux règles communément admises. Ce service dispose uniquement d'une salle de déchoquage qui contient deux lits de consultation sans respect des moindres conditions d'accueil des patients. Au niveau de l'HSP, les unités d'hospitalisation sont également marquées par manque d'hygiène (absence d'équipements sanitaires) et de literie. Les lits disponibles sont insuffisants, surtout pour la période hivernale, d'autant plus les patients atteints de tuberculose séjournent au centre pendant de longues durées.

➢ Problèmes liés à l'application « Mawiidi »

Le Ministère de la santé a mis en place une application « Mawiidi » permettant la prise la prise de rendez-vous à travers le site www.mawiidi.ma, en vue de faciliter la prise de rendez-vous et garantir l'égalité des citoyens devant les services publics. Le contrôle de la mise en œuvre de cette application a révélé les insuffisances suivantes :

- L'application « Mawiidi » ne permet pas de remplacer les patients absents lors de la consultation par des patients inscrits sur la liste d'attente, sachant que 51% des détenteurs de rendez-vous ne se présentent à ces rendez-vous. L'application ne permet non plus de réserver des rendez-vous pour le suivi des patients ;
- L'application rend la tâche plus difficile pour avoir accès à des rendez-vous raisonnables lorsque le rendez-vous pris coïncide avec une journée de grève ou absence du médecin, elle ne permet pas de programmer les séances de suivi pour les patients ayant déjà consulté.
- La comparaison des données de l'application et celles issues des registres montre que certains patients sont obligés d'attendre de longues durées pour avoir une consultation spécialisée, cependant d'autres patients bénéficient de ce service sans prendre de rendez-vous, ce qui déroge au principe d'égalité des citoyens devant le service public.

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

- ***Faire diminuer les délais moyens de rendez-vous des consultations spécialisées ;***
- ***Optimiser l'exploitation des salles de consultation au niveau du centre de diagnostic de l'HGP et au niveau de l'HLA ;***

- ***Améliorer la capacité fonctionnelle de l'HGP et les conditions d'accueil et d'hospitalisation des patients ;***
- ***Centraliser la gestion des rendez-vous de toutes les disciplines au niveau du SAA et mettre en place un système efficace de coordination entre le SAA et les unités de soins ;***
- ***Optimiser l'exploitation de l'infrastructure informatique de l'HGP et synchroniser l'application « Mawiidi » avec le système d'information de l'établissement.***

C. La santé psychiatrique à l'hôpital provincial d'El Jadida

➢ Conditions inapropriées d'hospitalisation au niveau du service de psychiatrie

Le service de psychiatrie est resté au bâtiment de l'ancien hôpital, les conditions d'accueil des patients dans ce service sont inhumaines au regard de l'état des chambres d'hospitalisation et d'isolement.

En effet, les chambres d'hospitalisation ainsi que les chambres d'isolement de malades violents sont dans un état de dégradation avancée (carrelage décollé, porte quasi-endommagée) avec des odeurs nauséabondes. Lesdites chambres accueillent entre 11 et 12 patients par chambre.

Cet encombrement a été aggravé par l'arrivée de 22 patients issus de l'opération « Karama ».

➢ Regroupement des malades sans distinction de pathologie et Absence d'activité ergo thérapeutique

Les malades du service de psychiatrie sont regroupés dans des chambres communes sans distinction de maladie psychiatrique. C'est ainsi que les malades atteints de troubles d'anxiété sont hébergés dans la même chambre que ceux souffrant de schizophrénie.

L'activité des malades se résume à la prise des repas et des médicaments prescrits et à regarder la télévision. Aucune activité ergo thérapeutique n'est prévue pour les malades, et de peur des fugues, les hospitalisés n'ont pas le droit d'excursions au jardin de l'hôpital. Autrement dit, ils restent prisonniers au service psychiatrique.

➢ Durée de séjour indéterminée des malades de l'opération « Karama »

En date du 11 juin 2015, et à l'occasion de l'opération « Karama », 22 patients issus de « Bouya-Omar » ont été accueillis au service de psychiatrie de l'hôpital. Depuis cette date et jusqu'à la date du contrôle, c'est-à-dire plus de 10 mois, un seul malade a quitté le service, alors qu'aucune décision n'a été prise pour les autres, et leur durée de séjour reste indéterminée bien que la durée moyenne de séjour au service de psychiatrie n'ait jamais dépassée 14 jours depuis 2010 jusqu'à 2014.

Ainsi, la Cour des comptes recommande ce qui suit :

- ***Veiller au transfert de l'activité de psychiatrie et l'hémodialyse au nouvel hôpital ;***
- ***Diminuer la durée moyenne de séjour des patients de l'opération « Karama ».***

D. Le Bloc Opératoire de l'hôpital général provincial

Le contrôle de la gestion du bloc opératoire de l'hôpital général provincial a révélé ce qui suit :

➢ Manque des infirmiers anesthésistes affectés au programme du bloc opératoire

L'effectif des infirmiers anesthésistes affectés aux six salles opératoires réservées au programme du bloc opératoire qui est de quatre est insuffisant par rapport aux six salles réservées au programme opératoire, au nombre de chirurgiens exerçant à l'HGP qui est de 31 chirurgiens jusqu'au 31/12/2015 et par rapport au nombre des infirmiers polyvalents qui est de sept. Ce qui a suscité une perturbation de plusieurs programmes opératoires.

➢ Sous-utilisation du plateau technique du bloc opératoire de l'HGP

Les six salles réservées au programme opératoire, sont sous-utilisées. Ce qui a eu des répercussions négatives sur le déroulement de ce programme. En effet, durant la période avant 2016, dans la majorité des cas, seulement 2 salles sur 6 salles sont exploitées, ce qui dénote que 2/3 du plateau technique dédié au déroulement du programme du bloc opératoire est non exploité.

➢ Non fonctionnement de la salle de réveil au niveau du bloc de l'HGP

L'HGP dispose d'une salle de réveil d'une superficie de 90 m² avec une capacité de huit lits. Elle est dédiée au réveil des patients ayant subi des interventions chirurgicales. Cependant, cette salle n'est pas fonctionnelle, ce qui influence négativement sur le taux de rotation au niveau du bloc opératoire du fait que le malade ne peut sortir des salles opératoires qu'après être réveillé.

➢ Faible activité du bloc opératoire

L'activité enregistrée en matière des chirurgies exercées au sein de l'HGP, a régressé de 23,55% entre 2010 et 2015 bien que pendant cette période le nombre de chirurgiens a progressé de presque 42% en passant de 21 chirurgiens à 30 chirurgiens entre 2010 et 2015 et malgré les conditions de travail qui se sont améliorées et la disponibilité en nombre et en qualité du plateau technique.

Le nombre moyen des interventions par chirurgien par mois est passé de 21,21 opérations en 2010 à 11,98 opérations en 2014.

En ce qui concerne la productivité du bloc opératoire de l'HLA, le taux d'accroissement des interventions chirurgicales majeures au titre de la période 2010-2015 a régressé de 17,67%, avec une régression importante au titre des années 2011 et 2013. En moyenne chaque chirurgien n'a réalisé que moins de deux interventions chirurgicales majeures par semaine au titre de ces deux années.

➢ Ecart important de productivité entre les chirurgiens de la même spécialité à l'HGP

A titre indicatif, il est à noter qu'en 2015 :

- 61,5% des opérations de la chirurgie viscérale sont réalisés par deux médecins alors que le reste :38,5 % est reparti entre trois médecins ;
- Concernant l'ophtalmologie, 76,1% des opérations chirurgicales sont réalisées par deux médecins dont un réalise à lui seul 47,7 % de la productivité de cette spécialité avec une productivité nulle pour un médecin ;
- Les opérations chirurgicales de l'urologie sont réalisées par deux médecins dont un assure à lui seul 68,9 % de la productivité de cette spécialité ;
- Pour les interventions en gynécologie-obstétrique, il a été noté que la moitié des médecins a effectué 75,8% des interventions chirurgicales

A cet effet, la Cour des comptse recommande de :

- ***Pallier au problème de manque des infirmiers anesthésistes à l'HGP par des redéploiements en fonction des besoins ;***
- ***Optimiser le plateau technique du bloc opératoire ;***
- ***Veiller au respect du programme chirurgical du bloc opératoire ;***
- ***Instaurer un système de contrôle et de suivi de la productivité des chirurgiens.***

E. Unités d'imagerie médicale et laboratoires d'analyses médicales

1. Unités d'imagerie médicale

A propos de ces unités, on a relevé les insuffisantes suivantes :

➢ Absence d'un règlement intérieur à la zone centrale de l'imagerie

Le centre national de radio protection a recommandé la rédaction et l'affichage d'un règlement intérieur à la zone contrôlée au niveau de l'unité d'imagerie médicale qui doit préciser les consignes de sécurité à observer, les niveaux de référence, les limites de doses autorisées. Ce centre a effectué une visite le 30/05/2013 à l'HGP a constaté l'absence d'un tel règlement.

➢ L'HGP ne fournit pas certains examens

L'HGP n'assure pas une certaine catégorie d'examens radiologiques indispensables et fortement demandés par manque d'équipements et matériels tels que les examens en IRM ou par faible qualité de ces équipements comme c'est le cas pour l'échographie mammaire, l'échographie des organes superficiels et l'échodoppler.

➢ Absence de service de radiologie

Quoique l'HSP soit un hôpital spécialisé en phtisiologie et pneumologie, il ne dispose pas d'un service de radiologie pour réaliser les radios thoraciques pour les malades. Les patients sont obligés de se déplacer à l'HLA ou à l'HGP. Les malades déjà hospitalisés, et qui doivent réaliser les radios pulmonaires ou extra-pulmonaires sont transportés en groupe par une voiture utilitaire faisant office d'ambulance.

➢ Délais de rendez-vous longs pour la réalisation des analyses et la remise des résultats pour certains examens

Le délai moyen de rendez-vous est relativement long pour l'examen à froid par échographie et par scanner qui atteignent deux mois et demi. Le délai de remise des résultats d'examens est relativement long pour l'examen à froid par scanner qui atteint 10 jours.

➢ Faible activité de l'unité d'imagerie à l'HGP

Il a été constaté une régression de l'activité de l'unité d'imagerie médicale durant la période 2010-2015 de 21,38 % (médecins radiologues et techniciens en radiologie confondus).

Cette régression est nette pour certaines années : en 2014 par rapport à 2013 de l'ordre de 21,25 % et en 2013 par rapport à 2012 de l'ordre de 7,25 % et en 2011 par rapport à 2010 de l'ordre de 10,90 %

A cet effet, la Cour des comptes recommande ce qui suit :

- ***Assurer les examens en IRM, les échographies mammaires, l'échographie des organes superficiels et l'échodoppler ;***
- ***Réduire les délais de rendez-vous et de remise des résultats pour certains examens tels que l'échographie et les examens par scanner ;***
- ***Instaurer un système de contrôle et de suivi de la productivité du personnel.***

2. Laboratoires d'analyses médicales

Au niveau des laboratoires d'analyses médicales, le contrôle a révélé ce qui suit.

➢ Non installation de canalisations pour le gaz du butane au niveau du laboratoire

Il est constaté le non installation de la canalisation dédiée pour le gaz butane à l'unité de laboratoire qui n'est pas conçue lors de la construction de l'HGP, et par conséquent, les ressources humaines du laboratoire utilisent encore le gaz du butane des bouteilles, avec tout le risque que présente pour ces utilisateurs.

- **Inexistence d'un système intégré de gestion des résultats des examens en laboratoire du même demandeur d'analyse à l'HGP**

Il est constaté l'absence d'un système intégré de gestion des résultats des examens en laboratoire concernant le même demandeur d'analyse. Cela se traduit par des pertes de temps pour le regroupement des résultats du même patient.

- **Le CHPEJ n'assure pas certaines analyses**

Il est constaté que l'HGP n'assure pas certaines analyses fortement demandées. Cela est dû au manque d'équipements (les automates spécialisés) et des réactifs nécessaires ou de ressources humaines spécialisées. C'est le cas pour le Gaz du sang, certaines sérologies, certaines cultures ; etc.

L'HSP ne dispose pas de moyens de culture bacilique qui est une technique de référence nationale et internationale.

- **Faible activité du laboratoire de l'HGP**

L'activité du laboratoire de l'HGP a connu une régression de 21,28 % en 2013 par rapport à 2012 et de 39,08 % en 2011 par rapport à 2010.

Ainsi, la Cour des comptes recommande de :

- ***Veiller à assurer certaines analyses en laboratoire fortement demandées ;***
- ***Instaurer un système de contrôle et de suivi de la productivité du personnel ;***
- ***Doter le laboratoire de l'HSP des moyens nécessaires pour la culture bacilique.***

F. Le service de la pharmacie et système de stérilisation

1. Pharmacies du centre hospitalier

Concernant la gestion des médicaments et produits pharmaceutiques, la Cour a noté les observations suivantes.

- **Absence de procédures pour assurer la disponibilité des médicaments en dehors des heures de travail administratif**

Il n'existe aucune procédure pour assurer la disponibilité de certains médicaments d'urgence en dehors des heures de travail administratif. Les pharmaciens laissent une dotation au niveau de chaque unité de soins pour les cas déjà prévus, cependant, il n'existe aucune personne désignée pour assurer l'accès à certains médicaments notamment les « médicaments onéreux et les « anti-D » surtout pendant les weekends prolongés.

- **Insuffisance des mesures de sécurité**

Il est constaté que :

- La pharmacie de l'HGP est située au Rez-de-jardin, ce qui l'expose au risque d'inondations.
- La chambre froide de l'HGP ne dispose pas d'un système de traçabilité automatique des cycles de la température surtout lors de la fermeture de la pharmacie en dehors du temps réglementaire et pendant les jours fériés.

- **Conditions de stockage inadaptées aux produits pharmaceutiques**

Face à l'insuffisance de l'aire de stockage des produits pharmaceutiques, la pharmacie utilise d'autres locaux dont le local de stockage qui est à côté de la morgue de l'HGP qui n'offre pas les conditions requises des bonnes pratiques du métier et le local réservé au stockage des kits d'accouchement de l'HGP où les produits pharmaceutiques sont exposés aux impacts des canalisations et des égouts des unités de soins qui sont situés à l'étage en dessus.

➢ Ruptures de stock des produits pharmaceutiques au niveau du CHPEJ

Il est relevé des ruptures de stock de certains médicaments et dispositifs médico-chirurgicaux. Parfois cette rupture dure pendant une longue période dépassant l'année, ce qui impacte négativement l'état de santé des patients, comme il ressort des exemples figurant au tableau ci-dessous.

Médicament ou dispositif médical	Durée de rupture de stock (en mois) 2015-2016
Kit de catheter veineux central diamètre de 14 à 18 g stérile à usage unique	31
Phenobarbital	14
Carvedilol	12
Levomepromazine	12
Collecteur d'urine pour enfant gradue stérile à usage unique	12
Sonde d'intubation intra-tracheale armée avec ballonnet à usage unique	12
Gentamicine	11
Haloperidol	11
Hydrocortisone	11
Phloroglucinol ou phloroglucinol + trimethylphloroglucinol	11
Hydrocortisone	11

➢ Péremptions des produits pharmaceutiques au CHPEJ

Il est constaté la péremption d'une quantité importante des produits pharmaceutiques d'une année à une autre. La valeur correspondante à cette péremption au titre de la période 2011-2015 à l'HGP a atteint un montant total de 1.755.069,12 DH avec un taux d'accroissement de 719,78 % sur la même période et un accroissement remarquable au titre de l'année 2014 et 2015 dont la péremption a représenté respectivement 5% et 7% du crédit alloué commandé en produits pharmaceutiques.

➢ Echange de produits pharmaceutiques avec d'autres établissements de santé en absence de base juridique en la matière

La pharmacie de l'HGP a reçu au titre de cet échange 1.635.524,00 DH de produits pharmaceutiques durant la période 2011-2015 et elle a cédé à d'autres établissements relevant du Ministère de la santé une valeur de 731.012,00 DH durant la même période sachant que cette pratique n'est prévue par aucune référence juridique, et n'obéit à aucune procédure formelle.

Vu ce qui précède, la Cour des comptes recommande de :

- ***Prendre les mesures appropriées pour remédier au problème de rupture de stocks et de péremption des produits pharmaceutiques ;***
- ***Formaliser la procédure des échanges des produits pharmaceutiques inter et intra hospitaliers ;***
- ***Améliorer les conditions de stockage des produits pharmaceutiques et renforcer leurs mesures de sécurité et leurs besoins en équipements ;***
- ***Assurer la disponibilité de certains médicaments en dehors des heures administratives.***

2. L'unité de stérilisation

Le contrôle sur place de cette de cette unité a permis de constater les insuffisances suivantes.

➢ Absence d'un système de stérilisation centralisé

Un certain nombre de boites et d'instruments se stérilisent au sein du bloc opératoire. C'est le cas de certains instruments des boites d'urologie (endoscope), de la boite oreille n°2 et de la boite de célioscopie qui cessent d'être transférées vers l'unité de stérilisation depuis le 07/05/2015.

➢ Non fonctionnement du dispositif de traitement de l'air à l'HGP

Le dispositif de traitement de l'air au niveau de l'unité de stérilisation n'est pas fonctionnel dans les zones de décontamination, ce qui engendre des mauvaises odeurs pendant l'été et influe négativement sur les conditions de travail du personnel de l'unité.

➢ Absence de procédures formalisées organisant la relation entre l'unité de stérilisation et les autres unités

L'absence de procédures formalisées a suscité plusieurs impacts négatifs et dysfonctionnements dont :

- Le transfert du matériel non trempé et parfois non trié (lames de bistouri, seringue d'anesthésie, aiguilles fils, compresses…) ;
- L'envoi des tuyaux d'aspiration non rincés de sang, ce qui entraine des difficultés de lavage même par appareil à ultrason et machine auto laveur-désinfecteur ;
- Le retard dans le transfert du matériel pour stérilisation. Parfois cela ne se fait qu'à partir de 15h du fait du retard du début du programme du bloc opératoire ou de son non-respect ;
- Le manque de traçabilité des linges et leur perte (les grands et les petits champs, les draps).

➢ Arrêt du service de stérilisation pendant la nuit

Le fonctionnement de l'unité de stérilisation est assuré par deux groupes qui travaillent de 8h à 18h30 y compris les week-end et jours fériés sans continuité du service pendant la nuit. Cette situation due au manque de personnel paramédical se traduit par une accumulation du matériel à stériliser pendant la nuit provenant en particulier du service des urgences.

A cet effet, la Cour des comptes recommande ce qui suit :

- ***Résoudre le problème de dysfonctionnement du dispositif de traitement de l'air ;***
- ***Instaurer des procédures claires organisant la relation entre l'unité de stérilisation et les autres services ;***
- ***Assurer la continuité du service de stérilisation pendant la nuit.***

G. Les moyens du centre hospitalier préfectoral

1. Equipements et matériels médicotechniques

Dans ce cadre, les observations suivantes ont été notées.

➢ Lacunes au niveau de la tenue de la comptabilité matière et de l'inventaire

Le journal tenu de comptabilité matière n'est pas coté et paraphé par les responsables et ne porte aucune indication sur le prix d'achat du matériel concerné, la référence d'achat, l'indication sur l'affectation qui lui est réservée.

L'inventaire des matériels et équipements biomédicaux tenu par l'équipe de maintenance de l'HGP en fin 2015 ne contient pas de renseignements sur le numéro d'inventaire de 188 matériels et équipements.

➢ Manque de traçabilité de certains matériels et instruments

Les matériels et instruments transférés de l'ancien vers le nouvel hôpital ne font pas l'objet d'inventaire validé par l'autorité compétente et ne sont pas matérialisés par des documents signés énumérant le matériel restant, sa désignation, sa nouvelle affectation.

Il n'existe pas de traçabilité des matériels relevant du bloc opératoire. En effet, Après l'achèvement des actes chirurgicaux, les instruments des boites de chirurgie sont trempés sans comptage ni contrôle de la part du bloc opératoire avant leurs transferts vers la stérilisation. Le transfert du matériel et instruments du bloc opératoire vers le magasin de stockage n'obéit à aucune traçabilité.

➢ Non-respect des stipulations des CPS en matière de la maintenance préventive

L'article 13 des marchés relatifs aux acquisitions des matériels médico-techniques stipulent que le titulaire effectuera avant l'expiration du délai de garantie quatre opérations de maintenance préventive. Or, la majorité des titulaires des lots au titre de ces marchés n'ont effectué aucune intervention de maintenance préventive durant la période de garantie sur plusieurs matériels et équipements dont l'importance est cruciale (40 appareils).

➢ Longue période d'immobilisation de plusieurs matériels et installations

Les pannes survenues aux matériels biomédicaux et installations techniques ont eu des impacts négatifs sur la bonne marche de certains services tel que le bloc opératoire, l'exploration fonctionnelle, les consultations spécialisées, l'imagerie médicale et le laboratoire surtout que la période d'immobilisation est très significative pour certains matériels biomédicaux et installations techniques qui dépassent une année dans certains cas.

➢ Non couverture des matériels biomédicaux et installations techniques par des contrats de maintenance

Quoique la période contractuelle de garantie de plusieurs matériels biomédicaux et installations techniques ait pris fin, et malgré leur importance cruciale pour la bonne marche du CHPEJ, ils n'ont pas encore fait l'objet de contrats de maintenance externe, d'où le risque d'augmentation du taux de leur immobilisation. Il s'agit à titre indicatif de la chambre froide, du respirateur d'anesthésie, de l'l'installation radiologique standard, de la radio panoramique, de l'amplificateur de brillance, d'automate de biochimie, d'autoclave à vapeur horizontal. etc.

➢ Matériels et équipements non utilisés

Certains matériels et équipements sont stockés au magasin de l'hôpital sans qu'ils soient affectés à aucun service, c'est le cas des tables de réanimation néonatales, des garrots pneumatiques, des spiromètres, des adoucisseurs. etc.

Des matériels affectés aux différents services concernés mais qui ne sont pas utilisés pour des raisons diverses et parfois sans apporter des explications. C'est le cas des blocs secours, des pompes à perfusion, des moniteurs multiparamétriques pour nouveau-nés, d'un tensiomètre mural, des automates, des échographes, etc.

Ainsi, la Cour des comptes recommande ce qui suit :

- ***Respecter les formalités nécessaires en matière de la comptabilité matière et bien tenir l'inventaire des matériels et équipements ;***
- ***Améliorer la traçabilité des matériels et instruments en mettant en place des procédures à respecter à chaque mouvement ou maniement de matériels ;***
- ***Assurer la couverture d'équipements biomédicaux et installations techniques indispensables par des contrats de maintenance ;***
- ***Veiller au respect des stipulations des CPS en matière de la maintenance curative et préventive des matériels et équipements ;***
- ***Rationaliser l'exploitation du matériel non utilisé.***

2. Moyens humains

A propos des moyens humains, on a noté les observations suivantes.

➢ Faiblesse des effectifs du personnel infirmier au niveau de plusieurs unités

L'insuffisance des effectifs du personnel infirmier s'illustre dans les exemples suivants :

- L'unité de l'ORL, l'Ophtalmologie, la neurochirurgie et la chirurgie maxillo-faciale au niveau de l'HGP qui dispose de 30 lits, la garde du jour est assurée par une infirmière qui doit assister les 13 médecins du service.
- Le service de la chirurgie infantile de l'urologie et de la chirurgie thoracique de l'HGP dispose d'une capacité litière de 30 lits toutes spécialités confondues. Il dispose de six infirmières qui pratiquent une garde de 12/36. En pratique, une seule infirmière est disponible par garde de jour pour assister les cinq médecins spécialistes du service, et une seule infirmière pour prendre soins des cas hospitalisés la nuit.
- Le service de médecine à l'hôpital local d'Azemmour ne dispose pas d'infirmiers affectés, et les prestations paramédicales sont assurées par le personnel infirmier du service de chirurgie qui doit en même temps assurer sa responsabilité au niveau dudit service.
- Le service de la psychiatrie dispose de six infirmiers, avec un système de garde de 12/36 pour un effectif de malades hospitalisés de 36. Avec cette organisation, le service se trouve, pendant certaines plages horaires, avec une seule infirmière pour tous les hospitalisés.
- L'HSP dispose d'un seul infirmier bacillo-scope pour effectuer les analyses de la BK (Bacile de Koch), pendant son congé le centre reste dépourvu des analyses de cracha, sachant que les malades n'ayant pas réalisé ce test sur place risquent de ne pas revenir, exposant ainsi tout leur entourage à la contagion.

➢ Structure relativement âgée du personnel infirmier

L'analyse de la pyramide des âges du personnel infirmier démontre que c'est une population âgée du fait que plus de 38% de ce personnel dépasse 55 ans. En effet, 111 infirmiers des 265 partiront à la retraite dans les sept prochaines années, soit un taux de départ de 41,88%.

➢ Répartition inéquitable du personnel infirmier par rapport à la capacité litière

Le département RUCHE souffre d'un manque de personnel, il détient la moyenne la plus basse parmi les autres départements ne dépassant pas un infirmier pour 5,8 lits. En outre, cette moyenne d'infirmiers par lits se voit diminué à moitié pendant la garde de nuit. La nature des soins fournis au niveau de ce département se caractérise par sa lourdeur notamment au niveau de l'unité de réanimation où les malades sont totalement dépendants.

➢ Absence de la garde résidentielle et de permanence administrative

Au niveau de tous les établissements du CHPEJ, aucune garde résidentielle n'est prévue aux services, seulement l'astreinte est appliquée à l'HGP. Cette situation ne permet pas la prise de décision rationnelle quant à l'hospitalisation du patient. En effet, celle-ci passant via les urgences en dehors des horaires administratifs ou pendant les weekends ou jours fériés, s'avère parfois non nécessaire comme l'ont déclaré certains médecins et fait augmenter par conséquent la durée de séjour des patients au niveau de certains services.

En outre, le CHPEJ ne dispose pas de permanence administrative pendant la nuit, le weekend et les jours fériés, laissant ainsi les médecins et les infirmiers sans assistance en cas de besoin de moyens notamment la recherche des poches de sang.

➢ Non-respect des horaires de travail par certains médecins de l'HGP

Il a été constaté par l'observation directe, pendant une durée de quatre semaines, le non-respect des horaires de début et de fin des consultations par certains médecins

En effet, à l'exception d'une minorité infime, les médecins de la première plage horaire commencent les consultations entre 9h30 et 11h au lieu de 8h30 laissant ainsi les patients dans des attentes importantes.

En ce qui concerne les consultations de la deuxième plage horaire, rares sont les médecins qui restent jusqu'à la fin de l'horaire dédié à la consultation c'est-à-dire 15h30 quoique les médecins spécialistes ne sont programmés pour la consultation des malades qu'une seule fois par semaine.

Il est à noter que les patients consultés pendant la deuxième plage horaire se présentent dès les premières heures de la matinée vu que le billet de rendez-vous ne comporte aucune mention sur l'horaire exacte de la visite spécialisée, ce qui impose aux patients de longue durée d'attente.

➢ Absence d'un système de suivi d'absentéisme et des demandes d'explication

Le CHPEJ ne dispose pas de registre de suivi de présence et d'absentéisme des médecins et des infirmiers. En outre, la consultation des demandes d'explications pour les médecins a démontré que ces derniers donnent peu d'importance à cette procédure administrative et rarement ils donnent suite aux requêtes de l'administration. De son côté l'administration n'épuise pas toutes les étapes de la procédure de demande d'explication qui concerne les médecins absents.

A cet effet, la Cour des comptes recommande de :

- ***Mettre en place un système de gestion intégrée des ressources humaine des différents établissements appartenant au CHPEJ ;***
- ***Répartir équitablement le personnel infirmier en référence à la capacité litière et à la charge du travail ;***
- ***Mettre en place une garde administrative assurant le minimum de service requis ;***
- ***Mettre en place un système permettant de maitriser la présence du personnel médical, infirmier et administratif.***

3. Moyens financiers

Quant à la gestion des ressources financières, le contrôle a révélé ce qui suit.

➢ Régression des recettes propres de l'HGP

L'Analyse des recettes propres de l'HGP démontre une forte diminution en 2012 de plus de 31%, cette régression subit l'impact d'une part, la mise en œuvre du système de couverture RAMED, entré en vigueur la même année, et d'autre part, de la possibilité d'obtention des certificats d'aptitude physique auprès du secteur sanitaire privé. Ce qui a entrainé une diminution des recettes d'un montant de 1.522.415,15 DH, soit 9,02 % du budget de fonctionnement.

➢ Régression du budget de fonctionnement et dépendance du CHPEJ vis-à-vis de la subvention du Ministère de la santé

Le budget de fonctionnement a suivi la même tendance que les recettes propres avec un taux de régression de 14,77% en 2012, et une faible augmentation en 2014, ne dépassant 18,71% quoique les recettes propres aient augmenté de 4.115.793,75 DH soit plus de 53%.

Quoique les recettes propres du CHPEJ connaissent une relative augmentation entre 2013 et 2014, le budget du CHPEJ demeure dépendant de la subvention d'exploitation du Ministère de la santé. En effet, les recettes propres ne couvrent les charges d'exploitation qu'à hauteur de 35,26% en 2013 et de 45 % en 2014,

➢ Retard de virement de la subvention d'exploitation au profit du CHPEJ

Le CHPEJ souffre du retard dans l'ouverture des crédits et le virement de la subvention d'exploitation. En effet, le visa n'est octroyé en moyenne qu'en mois de mars ou Avril, paralysant ainsi le CHPEJ dans l'engagement des marchés et des bons de commande au titre de l'année budgétaire courante.

➢ Difficultés relatives au dispositif de facturation

L'examen de l'application « DIMBAF » installée au niveau du SAA a permis de constater que :

- Cette application n'est pas sécurisée et les différents usagers ont le même code d'accès, ce qui empêche le gestionnaire du système d'avoir une vision d'ensemble sur la traçabilité des accès et des annulations.
- L'application ne contient pas tous les actes. On cite, à titre d'exemple la luxation de l'épaule, la radio thoracique de profil et l'analyse anatomo-pathologique du frottis vaginale.
- L'édition des billets de sortie par l'application peut se faire sans que la date de sortie n'y soit renseignée car c'est un champ non obligatoire. Cette anomalie ne permet pas la maîtrise de la durée d'hospitalisation qui représente la base de calcul du montant de la facture à payer dans les services de médecine.
- Les examens biologiques et radiologiques réalisés pour le compte d'un payant au comptant ne figurent pas sur l'application et leur traçabilité se trouve sur les registres du laboratoire ou du centre radiologique. Cette désintégration d'information ne permet pas de contrôler la différence entre le nombre d'actes d'imagerie et d'analyses payés et le nombre des prestations réellement rendues.

➢ Manque de renseignements sur les fiches de prestation

Les fiches de prestations rendues aux malades sont mal renseignées par certains médecins qui n'inscrivent pas les codes équivalents aux prestations fournies aux patients afin de faciliter l'application des tarifs pour la facturation. Ce manque d'information donne à l'administrateur (qui n'est pas un médecin) une liberté dans le choix du code de facturation correspondant avec une large marge d'erreur et par voie de conséquence, un risque très important d'une sous ou sur facturation.

➢ Régression des recettes propres et gratuité accordée au niveau du service des urgences de l'HLA

L'analyse des recettes réalisées par l'HLA démontre une régression importante en 2014 et 2015 avec respectivement une diminution de plus de 27% et 23%. Cette régression est accompagnée par la gratuité des consultations en urgences. Cette gratuité généralisée à tous les types de consultations en urgence n'est pas conforme à l'arrêté du ministre des affaires sociales n°221-98 du 28 janvier 1998 fixant les tarifs des actes et prestations rendus par les centres hospitaliers.

Le manque à gagner pour le CHPEJ, causé par cette pratique, est estimé à 2.262.920,00DH pour la période allant de 2010 au premier semestre 2015.

➢ Manque à gagner financier à cause des dossiers en instance

La consultation de la base de données issue de l'application « DIMBAF », a permis de constater un nombre important de dossiers en instance engendrant une facture importante en sommes dues qui s'élève à un cumul de 12.570.806,90 DH, dépassant ainsi 22% des recettes propres de 2013 à 2015.

➢ Importance des dossiers d'hospitalisation dont la date de sortie n'est pas renseignée

Le contrôle des dossiers de patients hospitalisés sur la « DIMBAF » a permis de constater le nombre important des dossiers dont le jour de sortie du malade n'est pas renseigné, ce qui rend impossible le calcul de la facture d'hospitalisation.

Le nombre de dossier non renseignés représente 26,73% du total des hospitalisations en 2013, et plus de 13% pour la somme des hospitalisations cumulées entre 2013 et mars 2016.

➢ Occupation illégale des logements de fonction

Le CHPEJ dispose de 18 logements de fonction dont certains occupés de façon illégale du fait que leurs occupants n'exercent plus les fonctions qui leur confère le droit d'en bénéficier (décès,

retraite, départ volontaire, démission, …). Ces logements ne disposent pas des contrats d'abonnement en réseaux d'eau et d'électricité individuels. Ils sont raccordés aux réseaux des hôpitaux concernés. C'est donc le budget du CHPEJ qui supporte les consommations d'eau et d'électricité. Ce qui alourdit la facture correspondante.

De ce fait, la Cour des comptes recommande ce qui suit :

- ***Améliorer les recettes propres le degré d'indépendance du centre ;***
- ***Mettre en place un système de facturation qui prend en charge toutes les prestations réellement dispensées ;***
- ***Assainir la situation des dossiers en instance et des dossiers d'hospitalisation dont la date de sortie n'est pas renseignée ;***
- ***Résoudre le problème de l'occupation illégale des logements de fonction situés dans les hôpitaux du centre hospitalier ;***

H. Sécurité des hôpitaux du CHPEJ et gestion des risques

Dans le cadre de cet axe, les insuffisances suivantes ont été notées.

➢ Carence du système anti- incendie

Le dispositif anti-incendie est non fonctionnel car il a été désactivé. Cette désactivation n'a pas permis le déclenchement de l'alerte à l'incendie survenu le 23 Octobre 2015 causant une fumée noirâtre et asphyxiante émanant de la gaine de tuyauterie qui s'est propagée à la salle 15 de l'unité de l'ORL, ophtalmologie et neurochirurgie, et plusieurs personnes ont été asphyxiés avec des vomissements, pâleur, et toux suffocante selon la réclamation numéro 964 de la même date.

Il est à signaler que toutes les issues de secours sans exception sont fermées, et que les portes coupe-feu cadencées augmentant ainsi le risque de dégâts humains en cas d'incendie, sachant que l'HGP ne dispose d'aucun plan d'évacuation en cas d'incendie.

➢ Risques liés à la gestion de la salle d'hospitalisation de courte durée aux urgences

La salle de pré hospitalisation est une salle d'observation conçue pour la surveillance des malades arrivés aux urgences pour une durée maximale de 24h. L'orientation se fait par le médecin des urgences ou le spécialiste vers l'hospitalisation aux unités de soins ou la sortie du malade.

Mais vu la capacité litière fonctionnelle limitée dans les unités d'hospitalisation, la durée de séjour de ces malades dépasse parfois 15 jours. Le problème est particulièrement posé par les malades du département de médecine et particulièrement les malades de pneumologie. En conséquence, cette salle connait un engorgement important et continu par les malades, le personnel et les visiteurs.

➢ Non établissement de plan de gestion des catastrophes

Selon l'Article 90 du RIH, le directeur de l'hôpital a le devoir de concevoir une approche de gestion globale et intégrée des catastrophes intra ou extrahospitalières, à travers la préparation d'un plan d'urgence hospitalier. Ce plan doit être régulièrement actualisé et validé par le comité d'établissement.

Certes, il existe un « Plan » de gestion des catastrophes au niveau de l'hôpital général provincial, mais il est conçu pour l'ancien bâtiment de l'hôpital dont les caractéristiques diffèrent de celles du nouveau bâtiment, sachant qu'aucune mise à jour n'a été réalisée pour le nouvel hôpital et aucune formation n'a été dispensée au personnel dans la gestion des catastrophes dans la nouvelle structure.

A cet effet, la Cour des comptes recommande ce qui suit :

- ***Inciter les médecins à renseigner les dossiers de malades et veiller à les archiver.***
- ***Activer le système de détection et de protection contre des incendies ;***
- ***Etablir un plan d'évacuation des malades et du personnel, et assurer une formation spéciale en matière de conduites à tenir en cas d'incendie ;***
- ***Elaborer et mettre à jour le plan de gestion des catastrophes.***

II. Réponse du Ministre de la santé

(Texte intégral)

A. La gouvernance du Centre hospitalier et les comités de gestion

- **Le projet d'Etablissement Hospitalier (PEH) et le budget-programme**

Le ministère de la santé est conscient de l'importance que revêt le PEH comme outil de programmation des objectifs généraux de l'Etablissement dans les différents domaines médicaux ou paramédicaux. Pour ce, la priorité est donnée à l'élaboration des schémas régionaux de l'offre de soins (SROS) qui constituent la référence pour la détermination du contenu des PEH. Par conséquent, l'Administration Centrale du Ministère de la santé s'est engagée dans l'accompagnement des services régionaux dans le but de finaliser et d'élaborer les schémas régionaux de l'offre de soins qui sont un préalable à l'élaboration des PEH. Actuellement, Les SROS sont dans la phase de validation au niveau des commissions régionales.

En ce qui concerne le budget-programme, et dans le cadre des dispositions de la nouvel loi organique des Finance (LOF), le Ministère s'active énergiquement pour la mise en place de la programmation budgétaire pluriannuelle, et ce, au niveau de la gestion des différents établissements et administrations relevant du Ministère y compris les établissements hospitaliers.

B. Les structures d'accueil et d'accès aux soins et prestations médicales

- **Délais longs des rendez-vous (RDV) de consultation**

La longue durée des RDV de consultation pour certaines spécialités comme la cardiologie, la neurologie, l'endocrinologie et la rhumatologie, s'explique par la disponibilité dans l'hôpital d'un seul médecin par spécialité. Sachant que la pénurie en ressources humaines constitue l'une des grandes contraintes dont souffre le secteur de santé.

Malgré ces contraintes, les efforts consentis ont permis de réduire les durées de RDV de plusieurs spécialités, à titre d'exemple, le délai moyen des RDV de consultation de la chirurgie infantile est réduit de 2 mois et 20 jours à 25 jours.

- **Discordance entre les informations enregistrées par l'application « Mawiidi » et celles effectivement réalisées consignées dans les registres des consultations spécialisées.**

Le Ministère de la Santé a développé un système d'octroi de RDV à travers le portail « Mawiidi » pour garantir plus de transparence et facilité d'accès pour les citoyens voulant bénéficier de consultation médicale. L'écart entre le nombre de patients ayant réservé un RDV et le nombre effectif des bénéficiaires est dû essentiellement au fait qu'au début du fonctionnement du système, les patients bénéficiant des consultations par le biais du portail bénéficient aussi d'autres consultations dans le cadre du suivi et du contrôle médical sans qu'ils soient enregistrés de nouveau au système numérique des RDV, cette défaillance a par ailleurs été réparée.

- **Gestion des RDV d'analyses et des examens radiologiques en dehors du SAA**

L'administration de l'hôpital est actuellement en train de résoudre certains aspects techniques afin de rallier ces RDV au système numérique.

➢ Encombrement du centre de diagnostic par les malades

Le Ministère de la Santé a toujours mis parmi ses priorités l'amélioration de l'accueil dans les établissements hospitaliers. En effet, le Ministère s'est engagé dans le plan de lutte contre la corruption en instaurant un programme dédié à améliorer les prestations rendues aux citoyens en améliorant les conditions d'accueil.

Dans ce cadre, le Ministère de la santé a signé deux accords de partenariat avec le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'administration. Le premier accord concerne l'amélioration des conditions et des aires d'accueil et l'organisation des files d'attentes des malades. Le deuxième accord est consacré à mettre en place un circuit réservé à des catégories spéciales à savoir : les femmes et enfants victimes de violence et du viol, les personnes en situation d'handicape et les sans-abris.

En outre, le Ministère de la santé a choisi le SAA de l'hôpital d'El Jadida comme site pilote pour l'implantation des actions des deux projets en vue de les généraliser dans le reste des hôpitaux publics.

➢ Faible coordination entre le SAA et les unités (département) hospitalières

Ce problème était essentiellement accru au service de la maternité à cause du flux important des cas urgents, cependant, et grâce à l'introduction de fiches spéciales réservées à l'hospitalisation au service de maternité et aux nouveau-nés, ce problème a pu être surmonté.

➢ Non exploitation optimale de la capacité litière

Il est à rappeler qu'à cause de la pénurie en cadres médicaux et paramédicaux, plusieurs services hospitaliers ne sont pas fonctionnels. Malgré cela, l'hôpital du jour est mis en fonction depuis Décembre 2017 ce qui va permettre aux nombreux malades de bénéficier de prestations médicales de plusieurs spécialités.

➢ Les conditions d'accueil aux hôpitaux d'Azemmour et Layachi :

Dans le cadre de son plan d'action, l'administration du Centre Hospitalier a procédé à la réhabilitation du service des urgences de ces hôpitaux ainsi que leur équipement en matériel nécessaire pour améliorer la prise en charge des malades.

➢ L'application informatique « MAWIIDI »

Les problèmes rencontrés pour la mise en place de l'application informatique « MAWIIDI » ne diminue en rien l'importance que revêt cette application en tant qu'outils efficace pour garantir la transparence l'égalité d'accéder aux prestations sanitaires. L'utilisation de l'application par les citoyens et leur respect des RDV est susceptible de surmonter les problèmes survenus, aussi, l'idée d'instaure une liste d'attente est difficilement appliquée aux malades, car, les responsables de la gestion des consultations ne peuvent être au courant des malades absent que le jour même de la consultation, par conséquent, il est difficile de dresser une liste parallèle.

Quant aux RDV de consultation dans le cadre du suivi et du contrôle, ils ont été intégrés dans le système des RDV depuis fin 2017 et la confirmation est faite de l'absence de toutes divergences des RDV pour la même spécialité, car, les RDV sont automatiquement octroyés par l'application informatique.

C. La santé mentale à l'hôpital provincial d'El Jadida

➢ Conditions d'hospitalisation au service des maladies psychiatriques

Il est à savoir que le but de construire un nouvel hôpital à la ville d'El Jadida est de la doter d'un établissement de hautes normes de qualité aux profits des malades. En ce qui concerne les malades atteint de maladies mentales et psychiques, un projet de construction d'un nouveau service de maladies psychiques et mentales a été mis sur pied, et ce dans le but d'améliorer la

prise en charge de cette catégorie de malade. Ce projet est actuellement en cours d'approbation au Ministère de la Santé.

➢ Durée d'hospitalisation des malades de l'opération « KARAMA »

Il a été effectivement relevé que les malades transférés du site de « Bouya Omar » dans le cadre de l'opération « karama », et après qu'ils soient dispatchés dans les différents établissements de santé y compris celui d'El Jadida, ont dépassé la moyenne habituelle d'hospitalisation de cette catégorie de malade. Ceci est dû au long calvaire qu'avaient vécu ces malades à « Bouya Omar » souvent dans des conditions inhumaines qui, en plus des problèmes mentaux et psychiques, sont atteints de différentes maladies organiques. Par conséquent, le traitement de leurs différentes maladies requiert nécessairement une durée plus longue que d'habitude et des frais supplémentaires supportés par le budget de l'hôpital.

Il est à rappeler aussi que la décision d'hospitalisation ou de sortie de malade est une compétence exclusive au médecin traitant.

D. Le bloc opératoire

➢ Activités du bloc opératoire

L'exploitation du bloc opératoire est tributaire du nombre de médecins dont dispose l'hôpital dans les différentes spécialités, ainsi que la disponibilité des infirmiers anesthésistes, le nombre réduit de ces catégories de professionnel est utilisé à la fois pour couvrir les opérations chirurgicales des cas urgents dans le cadre des équipes de garde ainsi que les cas programmés.

Aussi et pour garantir plus de transparence en ce qui concerne les interventions chirurgicales au profit des malades, le Ministère de la Sante incite fermement à l'affichage au bloc opératoire de la liste des opérations chirurgicales programmées.

Il est à souligner qu'en dépit des contraintes inhérentes au manque crucial des ressources humaines pour faire fonctionner toutes les salles du bloc opératoire ainsi que les salles de réveil, l'administration de l'hôpital a déployé des efforts supplémentaires pour faire fonctionner la salle de réveil des malades opérés.

E. Unités d'examens radiologiques et laboratoires d'analyses médicales

1. Unités d'examens radiologiques

L'unité d'examens radiologiques de l'hôpital d'El Jadida connait une forte pression à cause d'une recrudescence des demandes d'examens radiologiques. En effet ; il suffit de rappeler que ladite unité réalise annuellement plus de 4000 examen par scanner et 3000 échographies ; soit 11éxamens par scanner et 09 échographies par jour.

Ceci étant, et eu égard au nombre limité des médecins spécialistes en radiologie face au nombre important des examens urgents et programmés à réaliser, au suivi des malades et à la rédaction des rapports des résultats des examens, il est logiquement justifié d'observer d'assez long délais pour délivrer les résultats des examens aux malades et en particulier ceux relatifs au scanner qui requière plus d'étude.

Il est à retenir par ailleurs que les résultats des examens urgents sont délivrés en priorité sans délai.

Notant aussi qu'en ce qui concerne l'utilisation des appareils d'examens radiologiques, l'administration de l'hôpital veille au fonctionnement permanent de tous les appareils, scanner, Radio et échographe en vue de faire fonctionner incessamment l'appareil de détection du cancer de sein.

2. Laboratoires des analyses médicales

Le laboratoire des analyses médicales de l'hôpital d'El Jadida assure actuellement une gamme plus large des analyses pour compléter le diagnostic des maladies dans toutes les spécialités médicales disponibles à l'hôpital.

Ainsi et afin de garantir la qualité des analyses de laboratoire, les services de l'hôpital veille à la stérilisation systématique des appareils et automates selon un protocole reconnu mis à jour sur un registre tenu par le service de stérilisation. Il est à indiquer que la stérilisation de certains appareils comme le microscope du bloc opératoire se fait selon un protocole particulier eu égard à leur haute sensibilité.

F. La pharmacie de l'hôpital et le système de stérilisation du matériel chirurgical

1. La pharmacie du centre hospitalier

L'administration de l'hôpital veille à la distribution périodique des médicaments aux différents services hospitaliers selon les commandes de ces derniers. Les quantités de médicaments distribuées sont suffisantes pour la prise en charge des malades pendant et en dehors des horaires du travail (Horaires d'ouverture de la pharmacie), sachant que le service des urgences jouit d'un approvisionnement particulier qui prend en considération les besoins nécessaires pour faire face aux différents cas urgents.

En ce qui concerne l'échange intra-hospitalier des médicaments, le but escompté est de rationaliser les dépenses et éviter les péremptions et la perte des médicaments, ainsi, l'utilisation du médicament échangé par un autre hôpital public ne servira que l'intérêt du malade.

A signaler que dans le cadre du soutien de « la stratégie nationale de lutte contre la corruption », les services de l'hôpital veillent à l'affichage au public des médicaments disponibles, en particulier, dans les services d'urgences, et ce dans le but de garantir plus de transparence dans la gestion de ces produits sensibles.

2. Stérilisation du matériel de chirurgie

L'hôpital dispose d'une unité consacrée à la stérilisation du matériel et boites de chirurgie, sachant que certains matériels, au vu de leurs sensibilité, requièrent des opérations de stérilisation de haute qualité au sein du complexe chirurgical en utilisant des désinfectants de stérilisation à froid. Cette opération permet de respecter les conditions de qualité et de sécurités pendant toutes ces étapes.

Aussi, et malgré les difficultés de rassembler le matériel des différents services vers l'unité de stérilisation au vu de la charge de travail dans lesdits services, l'unité de stérilisation arrive à assurer toutes les procédures nécessaires pour exécuter ses opérations de stérilisation selon les normes requises de qualité.

En ce qui concerne le traitement de l'air au niveau du service de stérilisation, le système est fonctionnel et le contrat de sa maintenance a été renouveler début 2018.

A cause de la pénurie en personnel paramédical, l'unité de stérilisation est organisée pour fonctionner en deux sessions par jour couvrant la période allant de huit heure (8h) du matin jusqu'à six heure et demi (06h30). Malgré cette contrainte, l'administration de l'hôpital fait en sorte d'assurer pendant la nuit la disponibilité des boites de chirurgie stériles.

Les services de l'hôpital appliquent aussi, pour des raisons de sécurité, des procédures spéciales concernant le mouvement des matériels stérilisés, en effet, les circuits du matériel stérilisé et celui non stérilisé sont strictement séparé. L'hôpital dispose en outre de registre réservé exclusivement la reproduction dudit mouvement de matériel.

G. Les moyens du Centre Hospitalier

1. Equipements et matériels médicotechniques

Le Centre Hospitalier détient un inventaire général des différents matériels et équipements disposés au niveau de l'hôpital. Le matériel y est inscrit selon une série numérotation chronologique et ininterrompu, chacun des services hospitaliers détient aussi d'inventaire particulier de matériel dont il dispose.

L'administration de l'hôpital se charge alors du suivi des opérations de maintenances en incitant par écrit les différentes sociétés de la nécessité de s'acquitter de leurs obligations contractuelles de maintenances préventives pendant la période de garantie.

A l'expiration de la période de garantie des équipements médicaux, l'administration de l'hôpital s'est penchée sur la préparation d'un contrat de maintenance qui, actuellement, couvrent la majorité des équipements important afin de garantir leur bon fonctionnement et répondre aux besoins des malades.

2. Les ressources humaines

Le problème de la pénurie aigue en ressources humaines dont souffrent les différents services de santé est devenu structurel, ce qui s'applique aussi aux services hospitaliers relevant du Centre Hospitalier d'El Jadida. Cette situation constitue une pression supplémentaire sur les professionnels de santé, à titre d'exemple en conséquence de la pénurie du personnel :

- Les équipes de l'hôpital de proximité se charge à la fois de couvrir les traitements, le travail au service de chirurgie ainsi qu'au service de médecine pour éviter la fermeture de ce dernier ;
- Le fonctionnement du service de réanimation et malgré la charge de travail est assurée en quatre sessions supplées par trois cadres paramédicaux par session ;
- A cause de la pénurie en médecins, et puisque la priorité est d'assurer garde médicale, les sessions de consultations médicales au Centre de Diagnostic connait parfois des retards, particulièrement quand elles coïncident avec une session de garde de certains médecins.

3. Les ressources financières

Les recettes de la majorité des établissements de santé ont connu une régression remarquée, cela s'explique par la prise de certaines décisions stratégiques visant à faciliter l'accès aux prestations hospitalières à une large tranche de citoyens. Parmi les décisions les plus importantes, la généralisation du Régime d'Assistance Médicale RAMED dont bénéficie le tiers de la population, la gratuité de la prise en charge des femmes enceintes et l'accouchement normal et par césarienne dans le but de diminuer le taux de mortalité maternelle, ainsi que la libération de l'octroi des certificats pour permis de conduire au profit des médecins du secteur privé.

Ajoutant à cela que pour l'hôpital d'Azemmour, la gratuité des consultations médicales aux urgences est toujours en vigueur depuis son l'ouverture en 2007, et ce, à cause de l'insuffisance en ressources humaines pour assurer la garde au service de facturation relevant du SAA.

Commentaires du Ministre de l'économie et des finances au sujet du contrôle de la gestion des centres hospitaliers

(Texte intégral)

➢ Concernant le volet relatif à la gouvernance et le pilotage

Vu l'importance de ce volet et son rôle pour assurer une meilleure gestion et veiller à la performance de ses résultats. Il est proposé, d'analyser l'ensemble des volets afférents à cet axe, dont notamment les points relatifs à :

- Améliorer le cadre de gouvernance des ressources humaines et instaurer un système de gestion de la performance de ses ressources ;
- Mettre en place un plan d'action de renforcement de la capacité de gestion des gestionnaires pour une meilleure allocation des ressources.

➢ S'agissant du Projet d'établissement hospitalier

Il est proposé d'ajouter au niveau des recommandations les points suivants :

- Tenir compte des volets relatifs à la formation, à la gestion et également au système d'information qui revêt une importance particulière en tant qu'outil permettant une prise en charge sécurisée des patients et d'aide à la prise de décision ;
- Respecter les objectifs du schéma régional de l'offre de soins, et déterminer les moyens d'hospitalisation, de personnel et d'équipement dont chacun des établissements hospitaliers le composant doit disposer pour réaliser ses objectifs ;
- Intégrer des fiches projets indiquant les actions envisagées pour chaque objectif stratégique avec un échéancier de réalisation et les structures responsables et associées, le coût estimatif, les ressources humaines et financières nécessaires et les indicateurs de suivi et d'évaluation.

Aussi, et en vue de répondre aux objectifs assignés à la nouvelle loi organique relative à la loi de finances, notamment en matière de renforcement de la programmation budgétaire pluriannuelle permettant aux gestionnaires une meilleure visibilité dans la gestion de leurs programmes, **il est également proposé d'adosser à ce PEH un budget triennal indiquant les ressources et dépenses nécessaires pour la mise en œuvre des différentes activités de ce projet.**

➢ En ce qui concerne le système d'information hospitalier

Tenant compte que la fiabilité des données et l'efficacité des systèmes d'informations est un préalable nécessaire à mettre en place notamment au niveau des hôpitaux publics en vue d'accompagner les réformes dans le domaine de la santé notamment la réforme de la Couverture Médicale de Base (AMO et RAMED), **il est proposé d'ajouter une recommandation portant sur la mise à niveau des Services d'Accueil et d'Admission (SAA) des hôpitaux, notamment en ce qui concerne les outils informatiques et de facturation.**

➢ Pour le volet relatif à la gestion financière, et notamment la partie afférente à la gestion des dépenses

Il est à remarquer l'absence des données sur l'exécution financière des dépenses, à travers un examen des taux d'engagement et d'émissions des différentes rubriques budgétaires et de la situation de trésorerie. Ainsi, **il est proposé d'intégrer également ce volet et de recommander la nécessité de veiller à améliorer les indicateurs de performance financière pour assurer l'efficacité et l'efficience des dépenses.**

- **En ce qui concerne les structures d'accueil, d'accès aux soins, services cliniques et médico techniques**

Les centres hospitaliers doivent fournir beaucoup d'efforts pour améliorer la qualité des services notamment l'accueil et de veiller à assurer des prestations sanitaires de qualité aux populations. Egalement des efforts sont à faire pour l'optimisation des structures (salles de consultations, équipements...) et une meilleure exploitation des ressources existantes.

- **En matière de déblocage des subventions**

La Direction du Budget veille au déblocage des différentes subventions dans les meilleurs délais dès qu'elle reçoit les pièces nécessaires de la part des services compétents du Ministère de la Santé.

A noter également que ce déblocage reste tributaire du disponible de trésorerie des centres hospitaliers concernés et des capacités de consommation des crédits, sachant que certains centres dénotent de faibles taux d'engagement et d'émission des crédits mis à leur disposition.

Il est à préciser que le non versement des subventions d'investissement en 2013 et 2016 est une décision qui a concerné l'ensemble des hôpitaux SEGMA, et ce tenant compte qu'en 2013 c'était une proposition émanant du Ministère de la Santé suite à la décision gouvernementale du gel de ses crédits d'investissement, et en 2016 le non déblocage de la subvention a été compensé par le programme de mise à niveau des hôpitaux qui a bénéficié d'un montant de 1 milliard de dirhams dans le cadre du budget d'investissement du Ministère de la Santé.

- **En matière de gestion des prestations externalisées**

La Direction du Budget adhère parfaitement à la recommandation émise dans ce sens et insiste sur la nécessité de revoir la politique des centres hospitalier en matière de gestion des marchés en se conformant à la réglementation en vigueur et à travers la veille au respect des clauses des cahiers de prescriptions spéciales par les titulaires des différents marchés.

Evaluation de la formation initiale dispensée par les universités

L'entrée en vigueur de la loi 01-00 portant organisation de l'enseignement supérieur en 2003, s'inscrit dans le cadre de la réforme de cet enseignement supérieur. La formation initiale est dispensée par les établissements d'enseignement supérieur public, à savoir les universités au nombre de 12 ainsi que les établissements d'enseignement ne relevant pas des universités au nombre de 30 ainsi que les établissements d'enseignement supérieur privé au nombre de 184.

Les établissements universitaires comprennent des établissements à accès ouvert et des établissements à accès régulé.

Ces universités sont des établissements publics dotés de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière. Elles sont responsables de la gestion pédagogique, scientifique et culturelle d'une part et de la gestion administrative et budgétaire d'autre part.

Le nombre des étudiants inscrits dans ces établissements s'élève en 2015-2016 à 754096 étudiants, répartis à raison de 661236 étudiants en accès ouvert et 92860en accès régulé.

Ces étudiants sont inscrits dans 2595 filières (tout type confondu). Parmi ces filières ,1955 ont été accréditées dans les établissements à accès ouvert alors que 640 filières l'ont été dans les établissements à accès régulé.

Depuis le démarrage de la réforme pédagogique en 2003, le système Licence Master Doctorat (LMD) a été mis en place progressivement d'abord dans les établissements universitaires à accès ouvert, ensuite dans les établissements universitaires à accès régulé et dans les établissements d'enseignement supérieur ne relevant pas des universités.

La mission de l'évaluation de la formation initiale dispensée par les universités a rencontré des difficultés pendant son déroulement, il s'agit principalement de l'indisponibilité de l'information et de son traitement.

D'une part, le ministère de l'enseignement supérieur de la formation des cadres et de la recherche scientifique ne dispose pas de rapports ou de procès-verbaux susceptibles de renseigner sur son rôle dans le suivi des réalisations des universités et sur l'engagement, par les présidents des universités, vis à vis de leurs plans de développement. Le Ministère ne dispose pas aussi d'un système d'information structuré et intégré susceptible de le lier aux universités.

D'autre part, les universités ne disposent pas d'un système d'information intégré, ce qui a impacté négativement les réponses qu'elles ont communiquées à la Cour des comptes suite aux questionnaires qui leur ont été communiqués (réponses partielles, dispersées et en retard).

I. Observations et recommandations de la cour des comptes

A. La planification stratégique de la formation initiale

Le Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Formation des Cadres et de la Recherche Scientifique est chargé de l'élaboration et la mise en œuvre de la politique gouvernementale dans les domaines de l'enseignement supérieur universitaire et de la recherche scientifique. Plusieurs observations ont été relevées à ce niveau :

1. La politique gouvernementale en matière de la formation initiale

L'élaboration et la mise en œuvre de cette politique gouvernementale nécessitent l'existence d'un cadre de réflexion concerté qui énonce les orientations et définit les priorités. Cependant, il a été

relevé que le ministère ne dispose pas de cadre de réflexion concerté qui énonce les orientations, définit les priorités et renseigne sur la planification, l'organisation, le développement, la régulation et l'orientation selon les besoins économiques, sociaux et culturels de la nation, comme prévu par la loi n° 01.00.

En l'absence de ce cadre référentiel, le ministère se base sur un ensemble de documents pour toute initiative en matière de formation initiale, ces documents sont les suivants :

- Orientations de la Déclaration Gouvernementale ;
- Note de Cadrage en date du 20 février 2012, pour la mise en œuvre des Orientations de la Déclaration Gouvernementale ;
- Note de réponse du ministère en date du 23/04/2015 intitulée " politique du ministère en matière de formation initiale depuis 2003".

2. la planification stratégique

La planification stratégique de la formation initiale se fait à deux niveaux, le premier concerne le ministère et le second les universités. A cet effet, le ministère a, durant la période 2003-2016, élaboré plusieurs stratégies : stratégie pour la période 2005-2007, stratégie du parachèvement de la réforme couvrant la période 2006-2010, programme d'urgence 2009-2012 et plan d'action pour la période 2013- 2016.

De leur part, les universités se basent sur les projets propres des présidents présentés lors de leurs candidatures au poste de président d'université et adoptés par le Conseil d'Université et ce en tant que stratégies d'action.

En outre, chaque établissement universitaire relevant d'une Université dispose d'un projet d'action propre proposé par le Doyen ou le Directeur de l'établissement universitaire.

En raison des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre et l'implémentation des différentes stratégies lancées par le ministère et les universités, il a été décidé de mettre en place des programmes spécifiques dans un cadre contractuel entre le ministère et les universités pour accélérer le rythme de réalisation des objectifs fixés. Dans ce cadre, ila été constaté ce qui suit :

➢ Absence de continuité et de cohérence dans le processus de planification stratégique

L'analyse des stratégies du ministère et des bilans de leur exécution a permis de soulever les observations suivantes :

▪ Manque de continuité dans le processus de planification stratégique

Le manque de continuité dans le processus de planification stratégique du ministère est dû essentiellement à l'instabilité institutionnelle du département qui tantôt a été rattaché à l'Education Nationale, tantôt érigé en département ministériel.

Ainsi, le ministère a élaboré la stratégie 2006-2010 avant l'achèvement de la stratégie 2005-2007 quand l'enseignement supérieur a été rattaché au département de l'Education Nationale. De même, la stratégie 2006-2010 a été abandonnée pour adopter le Plan d'Urgence (PU) en 2009.

▪ Absence du suivi et de l'évaluation des stratégies du ministère

Le ministère ne procède pas, avant le lancement d'une nouvelle stratégie, à une évaluation exhaustive du plan stratégique précédent pour faire ressortir les forces et faiblesses sur lesquelles le nouveau plan stratégique doit être élaboré (cas du PU 2009-2012 et le plan stratégique 2013-2016). Par ailleurs, chaque nouveau plan stratégique ne prend pas en considération les réalisations des plans précédents.

▪ Absence de contractualisation entre le Ministère et les universités

A l'exception des programmes spécifiques qui ont adopté une approche contractuelle spécifiant les objectifs à atteindre et les ressources à allouer aux universités, les autres stratégies et plans

d'action n'ont pas adopté une telle approche. Cela s'est traduit dans les faits par une faible adhésion des universités aux différents plans stratégiques lancés par le ministère.

C'est le cas par exemple de la stratégie 2013-2016, qui n'a prévu aucun mécanisme ou dispositif pour la contractualisation des relations entre l'Etat et les universités, même si le ministère a créé un service pour le suivi de la contractualisation.

- **Manque de communication sur les plans stratégiques du ministère**

Le Ministère n'a mis en place aucun plan de communication permettant d'informer les divers intervenants dans l'enseignement supérieur des différents plans stratégiques qu'il a établis. Les conditions de coordination et d'harmonisation des actions des universités et du ministère n'étaient pas ainsi réunies sachant que le ministère ne dispose pas d'un représentant au sein des Conseils des Universités.

- **Absence de cohérence dans les stratégies des universités**

Les plans propres des présidents des universités établis lors de la présentation de leurs candidatures pour occuper ce poste sont ensuite adoptés par le Conseil de l'Université pour constituer la stratégie de travail de l'université pour quatre ans. Or, il a été relevé que ces plans de développement sont adoptés en l'absence d'adaptation et sans prise en considération des plans de développement des Doyens et Directeurs des différents établissements universitaires.

Par ailleurs, il a été observé un déphasage entre la date de nomination du Président de l'Université et des Doyens et Directeurs de Facultés et Ecoles, ce qui ne permet pas l'harmonisation et la synchronisation des actions de l'ensemble des intervenants.

En fait, lorsque le Président nouvellement nommé se retrouve avec des chefs d'établissements déjà installés, et travaillant sur la base de leurs propres projets de développement, il est difficile d'intégrer et d'harmoniser ces projets avec le projet propre au Président concerné.

- **Défaillances et insuffisances des programmes spécifiques**

Le ministère a opté pour la mise en place d'un programme contractuel global touchant tous les aspects de l'enseignement supérieur, à savoir le Programme d'Urgence lancé en 2009. Par ailleurs, le ministère avait déjà lancé des programmes spécifiques pour réaliser des objectifs précis comme par exemple l'atteinte de l'objectif de formation annuelle, sur une période de quatre ans, de 10.000 ingénieurs à l'horizon 2010 ou 3.300 médecins à l'horizon 2020 ou encore le programme offshoring et le programme des travailleurs sociaux. Enfin le ministère a lancé un nouveau programme après l'achèvement du programme d'urgence en 2012, à savoir le programme 10.000 cadres pédagogiques à l'horizon 2016. Lesdits programmes spécifiques se présentent comme suit :

- Le PU (2009-2012) est un programme gouvernemental lancé en 2009 pour accélérer l'achèvement de la réforme du système d'éducation et de formation telle que préconisée en 1999 par la Charte Nationale d'Education et de Formation. Il s'organise autour de quatre espaces prioritaires et se décline en 23 projets couvrant tous les axes de réforme définis par ces espaces. Toutefois, l'enseignement supérieur et la recherche scientifique sont concernés par 12 projets inscrits dans les espaces 2, 3 et 4. L'Etat s'engage à mobiliser les ressources budgétaires et humaines à même d'atteindre les objectifs ci-dessus :
    - **8,2 Milliards de DH** pour les besoins de fonctionnement (hors salaries);
    - **4,4 Milliards de DH** pour les investissements;
    - ouverture de **2 400 postes budgétaires** pour répondre aux besoins en encadrement;
    - accompagnement des universités par l'adoption des mesures réglementaires requises.

Le programme 3300 médecins, lancé en 2008, vise la formation de 3300 médecins par an d'ici 2020 afin de pouvoir doubler la densité médicale, et la faire ainsi passer de 5 à 10 médecins pour chaque 10 000 habitant.

Le programme 10.000 ingénieurs a été lancé au titre de l'année universitaire 2006-2007, sur une période de quatre ans, pour combler le déficit en nombre d'ingénieurs. La réalisation des objectifs de ce programme a été confiée à plusieurs intervenants comme les universités (5200 ingénieurs), les établissements de formation d'ingénieurs ne relevant pas des universités (2000 ingénieurs), les établissements privés (2000 ingénieurs) et autres (800 ingénieurs).

Le programme de formation universitaire pour l'Offshoring porte sur la formation de près de 21 000 lauréats dans les différentes filières de l'Offshoring (management, ingénieurs, techniciens et administratifs) pour la période 2007-2009. Trois intervenants sont concernés par ce programme les universités (6 241 lauréats), l'OFPPT (6 900 lauréats) et l'ANAPEC (7 650 lauréats). La partie confiée aux universités concerne 6.241 lauréats dans les filières suivantes : 242 en management de plates-formes offshoring, 1.623 ingénieurs en qualité des logiciels et en réseaux et systèmes, 1.311 techniciens et 3.065 administratifs.

Le programme 10.000 travailleurs sociaux, objet de la convention-cadre signée le 19 juin 2007, concerne la formation de ressources humaines qualifiées dans le domaine du travail social. Cette convention prévoit la signature de contrats spécifiques entre les Universités, le ministère du Développement Social, de la Famille et de la Solidarité (MDSFS) et l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH) pour déterminer les filières à créer, le montant de la subvention à accorder à chaque université ainsi que le nombre de lauréats à l'horizon 2012. L'objectif était de former 6700 lauréats à l'horizon 2012 à travers la mise en place de nouvelles Licences Professionnelles (LP). A ce titre, 45 filières de LP ont été accréditées en 2007et 2008.

Le programme de 10.000 cadres pédagogiques vise la formation sur trois années universitaires (2013-2016) de 10.000 cadres pédagogiques, il est ouvert aux licenciés, toutes spécialités confondues. Le programme est conçu pour répondre essentiellement aux besoins exprimés par le secteur de l'enseignement privé auprès du département de l'Education nationale et entre dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de l'accord du 8 mai 2007 entre le gouvernement et les représentants des établissements de l'enseignement privé.

La mise en œuvre de ces programmes a connu plusieurs difficultés liées notamment à l'absence de mise en place d'un certain nombre de dispositifs de suivi et d'évaluation, ou au non-respect des clauses des contrats, ou à la non réalisation des projets programmés ou enfin en raison de la non implémentation des mesures d'accompagnement.

➢ Défaillance du dispositif de suivi et d'évaluation des programmes

La défaillance du dispositif de suivi et d'évaluation a été constaté dans trois programmes, à savoir, le PU, le programme offshoring et le programme 10000 travailleurs sociaux.

Ainsi, le ministère a fixé le dispositif de suivi-évaluation de la réalisation du PU et notamment la consolidation des données relatives à l'exécution des différents projets. Ce dispositif comprend les éléments suivants :

- un comité central au niveau du département de l'enseignement supérieur ;
- des comités internes au niveau de chaque université ;
- un système de reporting semestriel basé sur un rapport d'étape sur l'état d'avancement, un rapport annuel sur le bilan des réalisations et un plan d'action annuel ;
- Une batterie d'indicateurs de suivi comprenant 40 indicateurs traités au niveau du rapport d'étape et 52 indicateurs additionnels traités au niveau du rapport annuel.

Toutefois, le ministère n'a communiqué à la mission de la Cour des comptes que le rapport d'étape septembre 2009-juin 2010, le plan d'action 2011 et le rapport annuel 2010.

En outre, le ministère n'a pas élaboré les rapports d'étape consolidés de 2011 et 2012, ni les plans d'action de 2012 ni les rapports annuels de 2011 et 2012 et n'a pas effectué non plus une évaluation globale du PU afin d'apprécier la réalisation des objectifs fixés au départ et pouvoir tirer les leçons qui s'imposent.

La mise en place du comité central au niveau du ministère n'a pas été formalisée par une décision officielle précisant les noms ou la qualité de ses membres ainsi que leurs responsabilités respectives. En effet et à travers les entretiens tenus avec certains membres dudit comité il a été relevé que sa composition n'a pas été stable et a connu plusieurs changements ce qui n'a pas permis de capitaliser sur l'expérience acquise par ses membres.

Par ailleurs, il a été constaté que ledit comité n'a pas élaboré un règlement interne déterminant son mode de fonctionnement ainsi que la périodicité de ses réunions.

Il a été également constaté l'absence de tout PV ou document retraçant les travaux dudit comité ainsi que les décisions prises, le seul document communiqué, en plus des rapports cités ci-dessus, est une présentation Power Point sur le bilan du PU jusqu'au mois de mai 2011.

S'agissant des comités internes prévus au niveau des universités, il a été constaté que, sur les trois universités visitées, deux universités ont mis en place un comité interne, il s'agit de l'UMVS et de l'UAE. D'ailleurs, ces deux universités ont établi un rapport d'évaluation du PU qu'elles ont présenté à la mission de la Cour des comptes.

Concernant le programme offshoring le comité ad hoc de suivi prévu par l'article 9 de la convention Etat-Universités n'a jamais vu le jour. L'article 9 stipule : « … Le comité de Suivi, présidé par le ministre de l'Enseignement Supérieur ou son représentant et composé des représentants du ministère des Finances et de la Privatisation et de l'Université, se réuni deux fois par an en début septembre et début avril de chaque année, à l'effet d'examiner l'état d'avancement du programme, doit établir des rapports semestriels sur l'état d'avancement du programme adressés aux autres parties. Ces rapports devront relater l'évolution de l'exécution du programme. Un rapport annuel sur l'avancement du programme sera adressé au Chef du Gouvernement ».

En outre, le programme offshoring n'a pas été évalué par le ministère pour apprécier sa réussite et mesurer sa contribution dans le développement et l'amélioration de la formation initiale dans les universités.

S'agissant du programme 10.000 travailleurs sociaux, le dispositif de suivi et de pilotage n'a pas été mis en place par les intervenants. En effet, les dispositions stipulées dans les deux conventions (cadre et spécifique) concernant les mécanismes de suivi du programme n'ont pas été respectées, et notamment la mise en place et le lancement des travaux du comité de suivi national (Article 6 de la convention-cadre), des comités de suivi spécifiques et de la cellule d'accompagnement au niveau des universités (article 8 et 10 des conventions spécifiques Etat-Université).

En plus, le programme n'a pas prévu de mécanisme d'évaluation interne ou externe et n'a fait l'objet d'aucune évaluation après son achèvement en 2012.

- **Non-respect des clauses des contrats conclus avec les universités**

Concernant le PU, il a été relevé le non-respect de l'article 4 du contrat, qui stipule que « les subventions sont notifiées puis virées en deux tranches : la première, à hauteur de 50%, au début de l'année budgétaire, après visa du budget de l'université, et la deuxième après examen du rapport d'étape ». En effet, il a été constaté le versement aux universités des subventions des années 2011et 2012 sans dépôt des rapports d'étape de ces deux années.

Le PU a connu un retard dans le déblocage des crédits budgétaires nécessaires à l'exécution des projets prévus. Ainsi, les crédits de l'exercice 2009 ont été débloqués aux universités vers le mois de décembre 2009 et ces dernières n'ont reversé ces crédits aux établissements universitaires que courant 2010.

Il a été constaté la non-actualisation des contrats conclus avec les universités malgré les diminutions des moyens budgétaires affectés au PU (diminution de 50% en 2011 et de 10% en 2012) et les retards de notification des crédits, d'approbation des budgets et de versement des fonds.

D'autant plus que l'article 6 des contrats prévoit que « …sur la base des rapports de l'atteinte des objectifs et de réalisation physique et comptable fournis par l'Université et/ou des résultats des audits éventuels effectués, le comité central de suivi et d'évaluation examinera les opportunités de révision et d'actualisation du présent contrat sur demande de l'une des parties contractantes et moyennant un avenant ».

➢ Non réalisation des projets confiés au ministère

L'examen du bilan des réalisations pédagogiques et transversales du PU fait ressortir que certains projets et certaines mesures qui devaient être réalisés par le ministère au niveau central n'ont pas été réalisés. Il s'agit en l'occurrence des mesures prévues dans le cadre du projet numéro 21 relatif à la mise en place d'un système efficace d'information et qui peuvent être résumées comme suit :

- Mener une étude pour définir les normes de construction et d'équipement ;
- Mise en place de la gestion par emplois et compétences du personnel de l'enseignement supérieur ;
- Mise en place du nouveau système de formation continue au niveau de l'enseignement supérieur ;
- Définition d'un schéma directeur des Ressources Humaines ;
- Réinstaurer un référentiel de valeurs entre les enseignants et les étudiants, et réprimer les dérives d'une frange des enseignants ;
- Amélioration du mode de fonctionnement des organes de gestion (Conseils d'Université, Commissions et Conseils d'Etablissement) à travers la formalisation du mode de fonctionnement des organes de gestion et la revue de la composition des Conseils d'Université ;
- Regroupement des différents organes d'accréditation en un organe régulateur autonome unique pour toutes les accréditations de l'enseignement supérieur. Cette mesure n'a été réalisée qu'en juillet 2014 avec la création de l'Agence d'évaluation et de garantie de la qualité de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique par la loi n°80-12 du 14 juillet 2014 ;
- Mise en place d'une démarche évaluation interne des Universités ;
- Création d'une structure indépendante d'évaluation institutionnelle et de partage d'expériences ;
- Mise en place d'une comptabilité générale et analytique au niveau des Universités ;
- Optimisation de la coordination supérieure/scolaire par la constitution d'un comité mixte de pilotage et la planification d'un plan de formation en langues du primaire au supérieur.

➢ Non implémentation des mesures d'accompagnement

La mise en œuvre du programme offshoring n'a pas été accompagnée par les mesures qui étaient prévues à cet effet et notamment :

- Le renforcement des passerelles entre les filières des sciences, les filières des sciences et techniques et les filières d'ingénieurs pour permettre aux filières d'ingénieurs d'inscrire davantage de diplômés de DEUG et de licence à la première ou à la deuxième année d'ingénieur ;
- La révision du décret fixant la vocation des établissements universitaires ;
- La réorientation des formations universitaires vers des formations d'ingénieurs et des formations techniques et professionnelles ;
- Le recours au recrutement par contrat à durée déterminée des experts et professionnels.

➢ **Absence d'un dispositif de contrôle et de suivi d'insertion des lauréats au marché de l'emploi**

Les programmes n'ont pas prévu un système de contrôle et de suivi de l'insertion des lauréats au marché de l'emploi. Ainsi, après la fin de ces programmes aucune étude n'a été menée pour apprécier le degré d'insertion des lauréats, d'autant plus que ces programmes ont été mis en place pour accompagner les secteurs économiques et sur la base d'études sur les besoins desdits secteurs.

Dans ce cadre, la Cour recommande au ministère :

- ***De consigner sa politique de planification, d'organisation, de développement, de régulation et d'orientation du domaine de l'enseignement supérieur dans un document officiel susceptible de renseigner sur les grands axes de son intervention;***
- ***D'assurer un suivi régulier des stratégies adoptées ;***
- ***De mettre en place un processus participatif pour la planification stratégique en faisant adhérer les universités ;***
- ***D'harmoniser les plans de développement des présidents des universités avec la stratégie du ministère et les plans de développement des établissements relevant de l'université.***

B. Le déroulement de la formation initiale

La réforme de l'enseignement supérieur adoptée dans le cadre de la loi 01.00, se caractérise par l'adoption d'une nouvelle architecture de préparation et d'obtention des diplômes dans le cadre du système de l'enseignement supérieur comprenant le cycle de Licence, Mastère et Doctorat (LMD), ainsi que l'instauration d'une procédure d'accréditation des filières basée sur le dossier descriptif de demande d'accréditation se référant au cahier des prescriptions pédagogiques nationales.

1. La procédure d'accréditation

La loi 01.00 organisant l'enseignement supérieur a instauré un système d'accréditation obligatoire pour la création des filières.

Au préalable, la filière soumise à l'accréditation doit être proposée par le conseil de l'établissement d'attache et adoptée par le conseil de l'Université. Par la suite, la Commission Nationale de Coordination de l'Enseignement Supérieur (CNCES) émet un avis sur cette accréditation. Enfin, Les filières accréditées doivent être fixées annuellement par arrêté de l'Autorité Gouvernementale chargée de l'enseignement supérieur. Or, il a été constaté que :

- Le ministère chargé de l'Enseignement Supérieur ne parachève pas la procédure d'accréditation, il ne fixe pas la situation annuelle des filières accréditées par un arrêté ministériel, comme il a été prévu par l'article 10 du décret n°2.04.89 du 18 RABii II 1425(7 juin 2004) fixant la vocation des établissements universitaires, les cycles des études supérieures ainsi que les diplômes nationaux correspondants. Le ministère se contente d'informer les universités des filières accréditées par de simples correspondances (lettres, fax, messagerie...).

- Le ministère autorise l'ouverture de certaines filières ayant fait l'objet d'accréditation sous condition sans s'assurer que les conditions émises aient été remplies ;
- Le ministère autorise l'ouverture de certaines filières malgré l'avis défavorable du Doyen de la Faculté.
- La Faculté de médecine et de pharmacie ainsi que la Faculté de médecine dentaire ont procédé à l'ouverture des filières en licence et en master sachant que le décret n°2.04.89 précité, n'autorise pas ces facultés à délivrer des diplômes dans ces formations.

2. Prédominance de la formation à accès ouvert sur la formation a accès régulé

L'université marocaine accueille la majorité des nouveaux bacheliers. En effet, sur un total de 91.079 bacheliers au titre de l'année 2003/2004, il a été recensé que 74.663 ont été inscrits dans l'université, c'est dire que 82 % des bacheliers ont été accueillis par l'université. En 2014/2015, douze ans (12) après la mise en œuvre de la réforme de l'enseignement supérieur, ce taux est de 83%.

Les nouveaux inscrits ont été admis dans des établissements à accès régulé (AR) à raison de 5.741 inscrits sur un effectif de 74.663 en 2003/2004, constituant ainsi un taux de 8% du nombre des inscrits dans l'université. Ce taux est de l'ordre de 9% pour l'année 2014/2015, soit 18.331 inscrits sur un effectif total de190.211 inscrits.

Evolution du nombre d'inscrits selon la nature d'accès

Année	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
Inscrits accès ouvert (1)	68 922	71 350	74 841	77 105	74 474	65 369	79 091	104 280	141 029	174 184	167 692	171 880
Inscrits accès régulé (2)	5 741	6 176	6 584	7 778	8 381	9 749	11 510	14 015	16 648	17 430	18 709	18 331
Total des inscrits (3)	74 663	77 526	81 425	84 883	82 855	75 118	90 601	118 295	157 677	191 614	186 401	190 211
(2)/(3) en %	8	8	8	9	10	13	13	12	11	9	10	10
(1)/(3) en %	92	92	92	91	90	87	87	88	89	91	90	90

Le taux annuel moyen des nouveaux inscrits au niveau des établissements à accès régulé est de l'ordre de 10% pour les douze (12) ans de la réforme de l'enseignement supérieur (la période 2003/2004 2014/2015).

Malgré les efforts déployés par le ministère pour développer l'offre de formation à accès régulé, cette offre reste limitée. L'augmentation constatée au niveau des effectifs des inscrits en 2014/2015 n'a pas pu maintenir les taux réalisés pendant les années 2008/2009, 2009/2010 et 2010/2011.

3. Les conditions d'admission aux formations LMD

L'article premier de la loi n° 01-00 dispose que l'enseignement supérieur est ouvert à tous les citoyens remplissant les conditions requises sur la base de l'égalité des chances.

Tous les établissements universitaires disposent de descriptifs de filières qui précisent les conditions d'inscription à travers un processus de présélection, de sélection, de validation des pré-requis et/ou d'examens à passer par les étudiants. Or, les universités ne respectent pas toujours ces descriptifs.

- **Admission de candidats sur la base de diplômes non conformes au descriptif**

La Faculté de droit de l'Agdal a inscrit, au niveau du semestre 5 et 6 de la licence professionnelle Management des PME-PMI, des étudiants qui appartiennent aux établissements d'enseignement privé et qui ne disposent pas de l'équivalence au diplôme Bac+2. Ainsi, il a été relevé que l'étudiante L.E titulaire d'un diplôme privé de niveau bac+2, a été inscrite l'année 2009/2010. Les étudiants d'autres établissements d'enseignement privé ont bénéficié de l'inscription au sein de cette Faculté et qui peuvent être assimilés au cas de l'étudiante précitée.

La faculté de droit de Tanger a inscrit au niveau du semestre5 et 6 de la licence professionnelle gestion intégrée (LP.GI) des étudiants d'un établissement privé. Or, le descriptif de cette filière précise que les conditions d'admission sont : un Bac+2 (DEUG en économie et gestion, ou diplôme équivalent). Or, les étudiants inscrits à cette LP.GI n'ont pas produit le diplôme équivalent à Bac+2 et qui les autorise à s'y inscrire.

La faculté de droit de Souissi a inscrit en 2006 au niveau du DESA Stratégie et gouvernance des organisations, deux étudiants respectivement avec une licence en littérature et un diplôme de cycle de formation en gestion administrative délivré par l'ENA ; ces deux diplômes ne sont pas prévus par le descriptif.

La faculté des sciences de l'éducation (FSE) a inscrit au Master éducation, management et ingénieur des organisations sportives, deux étudiants respectivement sur la base d'un diplôme délivré par l'Institut Royal de Formation des Cadres et d'une attestation de réussite signé par l'ENS de Casablanca qui atteste que cet étudiant a obtenu le certificat du deuxième cycle des écoles normales supérieures. Cette même faculté a inscrit au niveau du doctorat des doctorants qui ne disposent pas de diplômes les autorisant à s'inscrire à ce cycle.

La Faculté de droit de Settat a inscrit en licence professionnelle gestion et administration du personnel (GAP) pour l'année 2009/2010 un étudiant titulaire d'un diplôme d'école privée (Bac+2) et des étudiants ayant des diplômes de techniciens alors que seuls les techniciens spécialisés ont été autorisé par le descriptif. Cette même faculté a inscrit, au niveau du Master sécurité et gestion du risque, des étudiants avec des diplômes non prévus au descriptif, c'est le cas des licenciés en littérature arabe, en littérature française et en biologie alors que les diplômes ouvrant accès sont une licence ou diplôme équivalent en droit ou en économie.

- **Admission sans respect des conditions de présélection, de sélection et d'entretien**

La faculté de droit de Settat a inscrit, en 2009/2010 au niveau du master sécurité et gestion du risque, neuf (9) étudiants sans qu'ils figurent sur la liste des étudiants sélectionnés. Le même cas a été observé au niveau de la FSE qui a inscrit en 2009/2010 au master pédagogie de la médiation culturelle de l'art et de la science un étudiant, sans que son nom ne figure sur la liste des étudiants sélectionnés.

La faculté de droit de Tanger a inscrit, l'année 2009/2010 au niveau de la licence professionnelle « Finance et comptabilité », 19 étudiants sans passer l'épreuve de la sélection prévue par le descriptif de la filière. En 2011/2012, 17 étudiants ont été inscrits sans que leurs noms figurent au niveau du '' PV de l'entretien d'admission définitive''. Pour l'année 2013/2014, les étudiants inscrits sans qu'ils ne figurent sur la liste des admis à s'inscrire étaient au nombre de 7.

L'ensemble des étudiants inscrits pour l'année universitaire 2014/2015 en licence professionnelle « sciences et techniques fiscales » à la faculté de droit de Settat (25 étudiants) ne dispose pas d'une mention, alors que le descriptif avait prévu au moins une mention. Aussi, la Cour a relevé que l'inscription des étudiants à La licence professionnelle « sciences de la sécurité » (LP. SS)

s'est faite sans disposer des prérequis et sans remplir les conditions d'accès à cette filière, les cas suivants ont été relevé :

Pré-requis et conditions d'accès à la LP. SS	Types de candidats inscrits
Valider les quatre premiers semestres des filières LEF suivants : - LEF en sciences humaines et sociales (philosophie, sociologie, études islamiques, psychologie, histoire et civilisation, géographie). - LEF en sciences juridiques (droit public et droit privé) - LEF en sciences économiques et gestion (sciences économiques, sciences de gestion, sciences économiques et gestion).	-DEUG Sciences de la vie et de la terre -DEUG physique chimie -Première année faculté de lettres : Anglais -Diplôme ISTA -Diplôme technicien de 2éme grade délivré par l'institut de formation des techniciens et agents qualifiés relevant du Ministère de l'intérieur. -DEUG littérature française.

L'inscription des étudiants par la faculté de droit de Tanger au master « Coopération décentralisée internationale » (nommé avant l'année 2011 Master Coopération internationale et développement CID) s'est faite d'une manière irrégulière pendant toute la période 2006/2007-2013/1014. La Cour a relevé les irrégularités suivantes :

Conditions d'admission	Cas des inscrits
-Licence en droit public, en droit privé et en économie et gestion, en plus d'une procédure de sélection qui consiste à l'étude du dossier des candidats, suivi d'un entretien. -Mention assez bien pour les licences de l'ancien système	-Etudiants dont le non ne figurant pas sur la liste des présélectionnés -Recourir à l'examen écrit lors des sélections -Inscription d'étudiants sans mention -Inscription d'étudiants sur la base d'un diplôme de cycle de formation en gestion administrative délivré par l'ENA (sans disposer de la licence) ; de lauréats de l'institut supérieur de l'information et de la communication et de lauréats de la faculté de lettres et inscription des diplômés des études universitaires et militaires (Académie Royale Militaire).

➢ Ouverture de filières de formation initiale payante

Dans le cadre de la filière de formation initiale, la Faculté de droit de Settat a imposé aux étudiants le paiement de frais de scolarité sans disposer d'aucune base juridique autorisant cette tarification.

Les étudiants inscrits au Master Sciences et techniques fiscales ont versé des frais de scolarité de l'ordre de 50.300,00 dhs par étudiant. La Cour a relevé aussi au niveau de cette faculté qu'un montant de 25.300,00 dhs a été versé par chaque étudiant inscrit au niveau des licences professionnelles : « gestion et administration du personnel » ; « métier du chef comptable » et « techniques de banque ». Ces trois Licences Professionnelles ont drainé à la faculté un montant de l'ordre de 6.325.000 dhs.

➢ Octroi de diplômes nationaux pour des filières accréditées en diplôme d'université

La Faculté des lettres d'Agadir a délivré des diplômes de master (deux années de formation) à des étudiants ayant été inscrits pour l'obtention des diplômes d'universités (une année de formation). Les masters ayant connues ces anomalies sont "le tourisme et communication" et

« langue et culture amazigh". La faculté des lettres d'Agadir a procédé à l'octroi de diplômes de master concernant la filière tourisme et communication alors que cette filière n'a pas été accréditée.

Dans ce cadre, la Cour recommande au ministère de :

- ***Redoubler d'efforts pour assurer un meilleur équilibre entre l'accès régulé et l'accès ouvert ;***
- ***Entériner les avis d'accréditation des filières par des arrêtés de l'Autorité Gouvernementale chargée de l'Enseignement Supérieur ;***
- ***Garantir aux étudiants l'égalité des chances d'accéder aux filières LMD par le renforcement des procédures d'évaluation ;***
- ***Généraliser le système d'élaboration des PV de présélection, de sélection et d'entretiens pour l'ensemble des filières.***

C. Les programmes spécifiques et la formation initiale

L'évaluation de ces programmes spécifiques s'est faite dans l'optique d'apprécier leur contribution à l'amélioration de l'offre et du rendement interne et externe de la formation initiale.

➢ Non atteinte de tous les objectifs des programmes spécifiques

Il a été constaté que certains programmes spécifiques n'ont pas atteints les objectifs fixés, il s'agit des programmes suivants :

a. Programme d'urgence

Selon le bilan du programme jusqu'en mai 2011 réalisé par le ministère, à l'exception de l'extension de la capacité d'accueil (dépassement de l'objectif de 25%) et l'effectif des nouveaux inscrits au sein des établissements à accès libre (réalisation de l'objectif à 120%) qui ont dépassé les objectifs fixés, tous les autres objectifs n'ont été que partiellement atteints, c'est le cas notamment du nombre d'enseignants ayant bénéficié de la formation continue à l'étranger (31%), du nombre d'enseignants titulaires ayant bénéficié de la formation pédagogique (32%) et du nombre d'enseignants nouveaux ayant bénéficié de la formation pédagogique (53%).

Selon les informations fournies par les trois universités visitées, le bilan du PU 2009-2012 se présente comme suit :

- **Objectif 1: Réhabilitation et renouvellement des équipements des établissements existants.**

Les bilans présentés par les trois universités ont montré que tous les établissements ont bénéficié de la réhabilitation.

- **Objectif 2: Les effectifs des nouveaux inscrits dans les filières des Sciences de l'Ingénieur, Technologie, Commerce & Gestion et Sciences & Techniques seront multipliés par 2 ou 3.**

Cet indicateur n'a pas pu être mesuré par les trois universités en raison de la différence dans les modes de recrutement. En effet, le mode de recrutement des LF est ouvert alors que pour les LP, il est régulé en plus du fait que le cycle de LP est d'une durée d'une année.

- **Objectif 3 : Près de 25 % des étudiants du cycle Licence seront orientés vers les licences professionnelles**

L'objectif de la professionnalisation n'a pas été réalisé à hauteur de 25% des nouveaux inscrits dans la LP dans les trois universités. En effet, ce taux n'a pas dépassé les 10% dans les deux universités UEA et UH1, et16% dans l'UM5S.

- **Objectif 4 : Plus de 50 % des étudiants du cycle Master seront orientés vers les Masters Spécialisés**

Toujours dans le cadre de la professionnalisation de la formation, l'objectif d'arriver à orienter 50% des étudiants du cycle Master vers les Masters Spécialisés n'a pas été réalisé, puisque le meilleur taux réalisé par les trois universités n'a guère dépassé 39% au niveau de l'UM5S alors que l'UH1 n'a réalisé que 9%.

- **Objectif 5 : Le taux de diplomation sera porté à 69% au lieu de 45% en 2008-2009**

A ce niveau les taux de diplomation sont restés en deçà de l'objectif visé. Ainsi, le taux de diplomation réalisé par l'UAE et l'UM5S n'a pas atteint le niveau visé et ont été respectivement de 36 et 39%.

- **Objectif 6 : Octroi de prix d'excellence annuellement à 1% des étudiants**

L'octroi des prix d'excellence aux étudiants a bénéficié à 0,55% des étudiants de l'UAE et 0,88% de l'UM5S au lieu de 1% prévu par le PU.

- **Objectif 7 : L'ensemble des enseignants vont bénéficier d'une formation et/ou stages à l'étranger entre 2009-2012, soit 25% en moyenne par an, contre 6% en 2008.**

Les enseignants ayant bénéficié d'une formation à l'étranger à l'UM5S étaient de 666 sur la période du PU, soit 58% du corps enseignant, à l'UAE ce taux à atteint 88%, alors que l'objectif était de faire bénéficier la totalité du corps enseignant de la formation continue à l'étranger à raison de 25% par année.

- **Objectif 8 : Le personnel administratif et technique bénéficiera également d'au moins une formation continue entre 2009-2012, soit 35% en moyenne par an, contre 16% en 2008.**

Cet objectif a été globalement atteint pour les universités UM5S et UAE, sauf pour l'année 2012 pour l'UM5S qui n'a formé que 22% de son personnel administratif.

b. Programme de formation de 3300 médecins

L'étude prévue, à l'article 5 de la convention -cadre de l'initiative gouvernementale « formation de 3300 médecins », a conclu qu'au rythme actuel de formation des médecins au Maroc, la densité médicale actuelle (5 médecins pour 10.000 habitants) ne devrait augmenter que légèrement pour atteindre 7 médecins pour 10.000 habitants à l'horizon 2030. Ce dernier taux demeure largement en deçà des niveaux actuels des autres pays arabo-méditerranéens.

La même étude a proposé un nouveau scénario pour atteindre les objectifs fixés et notamment l'amélioration de la densité médicale, qui passerait d'un ratio de 5 médecins pour 10.000 habitants en 2007 à un ratio de 10 en 2023 et un ratio de 14 en 2030. Ce scénario prévoit la création de sept facultés de médecine sur la période 2011-2018, or et jusqu'en 2015 aucune de ces facultés n'a été ouverte.

En dépit des recommandations de cette étude et des résultats en deçà des objectifs prévus par l'initiative (sur la période 2006-2007/2014-2015 les nouveaux inscrits ont atteint 15.651 au lieu des 19.169 prévus par l'initiative), aucune mesure n'a été prise pour revoir à la baisse les objectifs ambitieux de la convention ou accélérer le rythme de mise en œuvre des objectifs fixés au départ.

c. Programme de formation de 10.000 ingénieurs

Pour les réalisations en termes de lauréats, le programme a atteint l'objectif escompté avec 16.128 lauréats par rapport à 15.873 prévus, soit un taux de réalisation de 102%. Toutefois, il y a lieu de signaler que les ingénieurs ne représentent que 4.384 lauréats sur les 16.128 réalisés dans le cadre du programme, contre 11.744 lauréats pour les formations assimilées, les ingénieurs ne représentent ainsi que 24% des lauréats du programme.

De même pour les lauréats pour les formations assimilées, les licenciés représentent 50% des lauréats avec 5.940, contre 5.804 pour les titulaires de master.

d. Programme offshoring

L'objectif du programme en termes de lauréats consistait en la formation de 5.047 lauréats, or les réalisations se sont établies à 3.643, soit un taux de réalisation de 72%. En outre, il y a lieu de relever qu'aucune université n'a atteint les objectifs fixés en termes de lauréats, certaines universités comme l'UIZ d'Agadir (44%) et l'UH2 de Casablanca (48%) n'ont même pas atteint 50% des objectifs.

e. Programme 10.000 travailleurs sociaux

Le taux de réalisation de ce programme est assez faible sur les deux premières années en ce qui concerne les lauréats, puisque sur les 1.499 lauréats prévus les universités n'ont formé que 893, soit 59%. Le même constat se dégage pour le bilan du programme en matière de nouveaux inscrits, sur les trois premières années d'exécution, le nombre des nouveaux inscrits prévus était de 4659 étudiants, or les réalisations n'ont guère dépassé 2.082 étudiants, soit 44% du nombre prévu initialement.

Le bilan pédagogique de cinq universités (UM1, UAE, USMBA, UH1 et UCD) a été reconstitué à travers l'exploitation des réponses des universités au questionnaire, le nombre de lauréats était de 688 sur la période 2007-2012 pour un objectif de 1.526 lauréats, soit un taux de réalisation de 42%.

f. Programme 10.000 cadres pédagogiques

L'examen des réalisations du programme a permis de relever que le nombre de lauréats, a atteint 4.747 sur les années universitaires 2013/2014 et 2014/2015 alors que l'objectif était de former 6.831, soit un taux de réalisation de 69%. Ce taux de réalisation relativement faible est dû essentiellement à la faible performance de deux universités : UH2M et UM5S, qui ont enregistré les taux de réalisation des objectifs les plus faibles avec respectivement 5,41% et 19,16%.

Contrairement à l'objectif énoncé par la convention-cadre du 8 novembre 2013 et les considérants des contrats spécifiques, il a été constaté qu'une part importante des lauréats n'a pas intégré le secteur de l'enseignement privé, mais au lieu de cela ils ont intégré le secteur de l'enseignement public. En effet, selon les statistiques fournies par le ministère, 42% des lauréats de la promotion 2013-1014 et 70% de ceux de la promotion 2014-2015 ont intégré les Centres Régionaux des Métiers de l'Education et de la Formation.

➢ Non versement de la totalité des subventions contractuelles prévues dans le cadre des programmes spécifiques

Le financement des programmes spécifiques a été marqué par le non versement de la totalité des subventions contractuelles et notamment pour les programmes suivants :

a. Programme d'urgence

Le montant contractuel des subventions à verser aux universités, sur la période 2009-2012, était de 7. 935. 609. 610,00DHs, dont 7 .049. 910. 295,00DHs ont été budgétisés, soit 88%. Alors que le montant versé était de 3 .997 .158. 494,00DHs, soit 50,37% du montant contractuel.

Il est à signaler également que ce faible taux de versement des subventions est plus marqué dans l'investissement que dans le fonctionnement, c'est ainsi que le taux de versement des subventions d'investissement était de 34,69%, alors que celui des subventions de fonctionnement s'est établit à 52,29%.

Ce même constat se dégage de l'analyse des montants versés à chaque université, aucune des 15 universités n'a reçu le montant contractuel total. Ainsi, des universités ont bénéficié de moins de 50% du montant contractuel, il s'agit des universités : USMBA (49,32%), UH1 (49,32%), UIZ (47,56%), UCD (41,47%), UCA (40,02%) et UMS (38,12%).

b. Programme 10.000 ingénieurs

Les moyens budgétaires prévisionnels à mobiliser pour la réalisation de ce programme s'élevaient à 435,8 millions de dirhams sur la période 2007-2010. Or, il a été constaté que les contrats conclus avec les universités ont porté ce montant à 449.473.317,00 DHS et le montant budgétisé s'élevait à 414.899.585,00DHS, soit 92,3% du montant contractuel.

En, définitive, il a été constaté que le montant effectivement débloqué aux universités s'élève à 304.126.125,00 DHS, soit 67,66% du montant contractuel.

c. Programme offshoring

Il y a lieu de signaler que le montant prévisionnel annoncé, par le ministère dans le document de présentation du programme, pour l'accompagnement des universités s'élevait à 129,5 millions de dirhams, or le montant prévu dans les contrats avec les universités était de 81,5 millions de dirhams, soit seulement 63% des besoins des universités.

Par ailleurs, les montants prévus par les contrats n'ont pas été versés dans leur totalité par le ministère. Ainsi, le montant débloqué au profit des universités au titre du programme offshoring est de 61 .149. 707,00DHS contre un montant prévu de 81 .502. 975, 00DHS, soit un taux de réalisation de 75%.

d. Programme 10.000 travailleurs sociaux

Le coût prévisionnel du programme sur la période 2007-2012 s'élevait à 119 .172. 200,00DHs, ce montant serait pris en charge à hauteur de 45% par le Budget Général de l'Etat (MDSFS) et à 30% par l'INDH sur 3 ans (2008-2009-2010), le reste serait à la charge des universités (mise à dispositions de classes) et de l'ANAPEC (en services).

Le montant des subventions versées par le MDSFS et de l'INDH au titre des années 2008 et 2009 ne représente que 13,15% du montant contractuel (montant prévu : 38 .761. 400,00DHs, montant versé : 5 .097. 300,00DHs).

Ainsi, l'INDH n'a pas versé de subventions en 2009 et n'a versé en 2008 qu'environ 7% du montant contractuel (montant prévu : 5 .342. 400,00DHs, montant versé : 373. 400,00DHs). De son côté, le MDSFS a versé 4 .723 .900,00DHs contre 23. 256 .000,00DHs prévus, soit 20% du montant prévu sur les années 2008 et 2009

Ces taux de réalisation du programme peuvent en partie être expliqués par la non-signature de trois conventions spécifiques concernant les universités suivantes : UH2M, UH2C, et UAE, et le versement partiel ou le non versement des parts du MDSFS et de l'INDH.

e. Programme 10.000 cadres pédagogiques

Sur les 161 .096 .700,00DHS prévus pour le financement du programme, les universités n'ont reçu que 121 .957. 448,74DHS, soit 75% du montant prévisionnel. Toutefois, force est de constater que cette différence provienne essentiellement de la différence entre le montant des bourses prévisionnelles, qui a été de 100 .000 .000,00DHS, et le montant effectivement versé aux étudiants et qui s'élève à environ 74 .850. 000,00DHS, soit une différence de 25. 250. 000,00DHS.

Par ailleurs, il faut signaler que le programme a prévu la création de 49 postes budgétaires répartis entre les universités partenaires. Or à ce jour aucun poste budgétaire n'a été créé.

➢ Faible taux d'exécution des budgets alloués aux universités

L'appréciation de la situation de l'exécution des crédits programmés dans le cadre du programme d'urgence est faite sur la base des budgets des trois universités visitées en raison de l'absence de l'information consolidée au ministère pour l'ensemble des universités. Ainsi, les engagements sur crédits ouverts sont restés faibles à la fois pour le fonctionnement et pour l'investissement.

Le taux d'engagement a été de 38% pour le budget de fonctionnement au niveau de l'UH1, contre 46,41% pour l'UAE et se situe à 54% pour l'UM5S. Alors que pour les crédits d'investissement, le taux d'engagement a enregistré 66% pour l'UAE, contre 60% pour l'UM5S et 56% pour l'UH1.

Concernant les paiements par rapport aux crédits ouverts, les trois universités ont enregistré des taux faibles et notamment pour le budget d'investissement. En fait, les taux de paiement ont été de 6,92% pour l'UM5S et 4,51% pour l'UH1 alors que l'UAE a réalisé des paiements à hauteur de 50%.

Les taux de paiement pour le budget de fonctionnement ont aussi été assez faibles puisque l'UM5S a enregistré un taux de 32,65%, l'UH1 n'a guère dépassé 25,14% et enfin le taux de paiement de l'UAE a été de 40,23%.

En conclusion, il apparait que la réalisation des objectifs fixés au programme d'urgence a été entravée plus par la capacité limitée des universités à consommer les crédits alloués que par le non versement des subventions prévues par les contrats conclus avec celles-ci.

D. Le rendement de la formation initiale

Le rendement de la formation initiale peut être mesuré entre autres à travers deux indicateurs à savoir le rendement interne et le rendement externe.

1. Evaluation du rendement interne

Le rendement interne par cohorte dans les universités ne fait pas l'objet d'un suivi régulier ni de la part des universités ni de la part du ministère. Ainsi, l'examen de cet aspect se limitera à analyser les résultats d'une enquête réalisée par le ministère sur les cohortes 2006, 2007, 2008 et 2009 en cycle licence, les résultats d'une enquête réalisée par l'UAE sur la période 2008-2009/2012-2013 et une enquête réalisée par l'UM5S sur les cohortes de 2006, 2007, 2008 et 2009 dans la FSJES Souissi et la FSJES Salé.

Le résultat qui se dégage de ces trois enquêtes est sans appel et montre une faiblesse du rendement interne du cycle licence. Ainsi, l'enquête du ministère a montré que le taux de diplomation dans la période normale du diplôme se situe autour de 14% pour la cohorte de 2006, et 19% pour la cohorte de 2009.

Pour sa part, l'enquête de l'UAE est arrivée presque à la même conclusion avec un taux de diplomation dans la période normale du diplôme de 21% pour la cohorte de 2009, 36% pour la cohorte de 2010, 40% pour la cohorte de 2011 et 36 pour la cohorte de 2012.

Enfin et concernant l'enquête menée par l'UM5S, le taux de diplomation des étudiants des filières de licences fondamentales à accès ouvert a atteint 11.44% sur la durée normale de 3 ans pour la cohorte de 2006, 12,61% pour la cohorte de 2007, 19,61% pour la cohorte de 2008 et 21,05% pour la cohorte de 2009.

2. Evaluation du rendement externe

Le rendement externe des universités consiste à mesurer le degré d'insertion des diplômés de l'université et de mettre le point sur la relation formation-emplois, afin d'obtenir des statistiques fiables permettant d'ajuster l'offre de formation initiale au besoin du marché de l'emploi.

➢ Non mise en place de l'observatoire pour l'adéquation des enseignements supérieurs à l'environnement économique et professionnel

La loi 01-00 portant organisation de l'enseignement supérieur notamment son article 79, a prévu la création d'un observatoire pour l'adéquation des enseignements supérieurs à l'environnement économique et professionnel. Or, cet observatoire n'a pas été mis en place.

➢ Absence d'un dispositif de suivi des lauréats

Aucun dispositif de suivi des diplômés des universités n'a été mis en place, ni par le ministère, ni par les universités, qu'il soit pour les établissements à accès ouvert ou régulé. Ce dispositif permettra la promotion de la réforme et la modernisation de l'enseignement supérieur dont

l'amélioration de l'employabilité des diplômés et l'intégration des universités et leurs établissements dans leurs milieux économiques et sociaux.

Cependant, et dans le cadre du « programme TEMPUS », le ministère s'est engagé, en coordination avec les universités et en partenariat avec l'Union Européenne, dans des programmes de suivi des lauréats, à savoir le programme appelé MADIP : « Mesures d'Accompagnement des Diplômés à l'Insertion Professionnelle » et TEMPUS GRINSA : « Graduates insertion and assessment as tools for Moroccan Higher Education Governance and Management », qui se sont traduit en Tempus Islah 2009-2012. Les principales conclusions de ces évaluations sont :

➢ Difficulté d'insertion des diplômés de licence

L'enquête a soulevé la difficulté pour les licenciés de décrocher leur premier emploi. En effet, la durée d'attente est estimée entre 24 et 32 mois. Ainsi, les lauréats voient leur capital humain se déprécier après cette longue durée.

Ainsi, selon cette enquête, plus que la moitié des licenciés sont en emploi, alors qu'une proportion non négligeable est en situation de chômage (36 %). Cette situation est due selon les lauréats au manque d'offres d'emplois qualifiés.

De même, les diplômés de Sciences, Ingénieurs, Santé (SIS) ont plus de chance d'obtenir un emploi que les diplômés de Droit, Lettres, Sciences Humaines et sociales (DLSHSS), et ce indépendamment de l'université considérée.

L'enquête a montré aussi que la part des inactifs est plus élevée parmi les licenciés d'Agadir (7 %) que de Tétouan (3 %) et cet écart entre les deux universités concerne aussi bien les femmes (11 % contre 5 %) que les hommes (5 % contre 2 %). Les raisons de l'inactivité sont plus diverses : poursuite d'études (70% des licenciés de Tétouan), raisons familiales (Agadir 21 %, Tétouan 11 %) ou la perte d'espoir de trouver un emploi (Agadir 14 %, Tétouan 11 %)

➢ Préférence d'emploi dans le secteur public

Les résultats de l'enquête ont montré que près de la moitié des diplômés de l'année 2015 travaillent dans le secteur public et plus de 40 % sont des fonctionnaires ce qui met en évidence le poids du secteur public comme débouché ou perspective de débouché pour les diplômés.

Dans ce cadre, la Cour recommande au ministère de :

- ***Mettre en place l'observatoire pour l'adéquation des enseignements supérieurs à l'environnement économique et professionnel ;***
- ***Instaurer un dispositif de suivi d'insertion des lauréats des universités.***

E. Gestion des ressources, du patrimoine te du matériel

Les ressources humaines, le patrimoine immobilier dédié à la formation, et le matériel scientifique, technique et pédagogique ainsi que les ressources financières, sont les conditions fondamentales pour assurer le déroulement de la formation initiale.

L'évaluation de la gestion et de l'utilisation de ces ressources au niveau de la formation initiale connait des difficultés qui se manifestent par l'absence des données précises concernant ces ressources que soit au niveau du ministère ou des universités.

Aussi, la gestion partagée des ressources humaines et financières par ces deux intervenants, l'absence d'un système d'information intégré et d'un système de comptabilité générale et analytique en plus de la non généralisation d'utilisation de la solution « SAGE » qui concerne la comptabilité générale, ont rendu la mission de l'évaluation difficile et n'ont pas permis de calculer d'une manière exacte et scientifiques le coût de la formation initiale, surtout que cette dernière représente l'activité principale des universités.

Dans ce cadre, il a été soulevé les observations concernant les points suivants :

1. Système d'information et de gestion pour le pilotage et le suivi de la formation initiale

L'évaluation du système d'information en relation avec la formation initiale a porté sur les composantes suivantes à savoir le schéma directeur informatique et le système d'information existant notamment APOGEE et SAGE.

➢ Absence d'un schéma directeur informatique pour le ministère

Le ministère ne dispose pas d'un schéma directeur informatique. Toutefois, en septembre 2011, le marché n°15/2011, d'un montant de 1 .200 .000 Dhs, a été conclu pour l'élaboration et l'assistance à la mise en œuvre du schéma directeur pour la période allant de 2012 à 2016. Ce dernier n'a pas abouti.

La réalisation des prestations, objet du marché, a connu un retard significatif. En effet, depuis son lancement le 24 octobre 2011, le titulaire du marché n'a communiqué que le premier et le deuxième livrable, le ministère a validé seulement le premier livrable, objet du décompte n°1 d'un montant de 120. 000,00dhs.

Ce retard est dû à l'absence d'une stratégie globale bien définie du ministère, d'où la difficulté d'exprimer les objectifs du système d'information en fonction des objectifs stratégiques du ministère.

Le ministère ne dispose pas, donc d'un système d'information formalisé et intégré lui permettant de collecter, traiter, analyser et d'exploiter en toute sécurité les informations émanant des universités.

Cette situation ne permet pas au ministère de mener la coordination et le pilotage des actions des universités du fait de l'indisponibilité des informations administratives, pédagogiques et scientifiques.

➢ Sous- utilisation d'APOGEE au niveau des universités

Depuis 2003, et dans le cadre de la coopération interuniversitaire Maroco-Française, le ministère et les universités se sont engagés dans la modernisation de la gestion des étudiants de la formation initiale au niveau des établissements universitaires à travers notamment l'implantation d'APOGEE comme outils de gestion. C'est une application paramétrable et adaptable qui permet de gérer les étudiants et les enseignements au niveau de l'ensemble des établissements universitaires.

APOGEE n'est toujours pas généralisé à tous les établissements universitaires. Par ailleurs, les insuffisances suivantes sont relevées :

- APOGEE ne permet pas de générer des situations exhaustives et actualisées à cause de son déploiement non-généralisé dans l'ensemble des établissements universitaires, ou de son utilisation en tant que banque de données où ils stockent l'information traitée par des applications développées en interne. En plus, de l'absence, au niveau du ministère, d'une structure chargée de la coordination et la consolidation des informations pédagogiques traitées par cette application.
- L'inexistence d'une structure chargée de centraliser les informations traitées par APOGEE au niveau du ministère, ce dernier ne dispose pas des informations fiables, consolidées et actualisées. Pour avoir ces informations, le passage par l'université est obligatoire.

➢ Non déploiement du programme Sage ERP X3 dans l'ensemble des établissements universitaires

Sage ERP X3 est une solution intégrée permettant de gérer l'ensemble des processus comptables et budgétaires des universités marocaines.

L'université Abdelmalek Essaâdi a été désignée par le ministère en tant que coordinateur et maître d'ouvrage. Le marché a été adjugé, en mars 2010, d'un montant de 18. 147. 600,00 DH, au profit

de la société GFI Maroc. L'objet de ce marché est la « réalisation de la solution avec le progiciel de gestion intégrée Sage ERP X3 » dans les 15 universités (120 établissements et 660 utilisateurs).

Le déploiement de Sage ERP X3 au niveau des universités n'est pas encore généralisé. Bien que le projet soit en phase finale, le montant payé est de 13. 247. 748,00 Dhs (soit 73% du montant total du marché). Seules trois universités l'ont installé (UAE, UH2C et USMBA), deux sont en cours de déploiement (l'UM5 et l'UH1) et 8 universités n'ont pas encore commencé le déploiement. Cette faiblesse de déploiement est due en partie aux insuffisances suivantes :

- **Faiblesse dans l'accompagnement et de suivi du ministère et des universités**

Le ministère est intervenu en 2015 auprès des universités, en les invitant à la mise en place de cette solution informatique, et l'impression de la morasse budgétaire à partir de « Sage ». Il a été convenu entre la Conférence des Présidents des Universités (CPU) et le ministère, d'asseoir la solution « Sage » sur une architecture centralisée ce qui nécessite la mise en place d'un centre de compétence avec une infrastructure matérielle adéquate et des ressources humaines consacrées. Or, ce centre de compétence n'a pas été institué.

L'absence d'engagement de certaines universités, qui n'ont pas déployé Sage ERP X3, et le manque de suivi régulier de la part des présidences vis-à-vis des établissements n'ayant pas adopté totalement ou partiellement cette solution.

Faiblesse dans l'accompagnement des ressources humaines lors du déploiement du « SAGE » dans les universités. Cet accompagnement nécessite la sensibilisation de la valeur ajoutée pour une université disposant de cet outil d'aide à la prise de décision.

Inadéquation des profils des utilisateurs ayant participé aux différents ateliers et sessions de formation, en dépit de la charte distribuée aux universités, contenant des recommandations quant aux profils des utilisateurs et aux pré-requis des ateliers et des formations.

- **Faiblesse d'homogénéisation et d'adaptation des fonctionnalités de SAGE avec les besoins des universités**

L'absence de coordination entre le ministère de l'Enseignement Supérieur et le ministère de l'Economie et des Finances à propos des éléments fonctionnels liés au budget traité par la solution Sage. Il s'agit de l'homogénéisation et de la standardisation des procédures et des modèles de situations de gestion des universités (les états et documents imprimables).

SAGE X3 ne contient pas une partie réservée à la gestion des heures supplémentaires et les vacations, composante essentielle au budget des universités, bien qu'il concerne toute la sphère comptable et budgétaire.

Dans ce cadre, la Cour recommande au ministère de :

- ***A la mise en place d'un système d'information intégré ;***
- ***Au déploiement et à l'amélioration de SAGE.***

2. Gestion du patrimoine

Dans ce cadre, il a été constaté ce qui suit :

- **Manque de transfert du patrimoine aux universités**

La loi 01-00 a prévu le transfert des biens meubles et immeubles aux universités. Cependant, ce transfert n'est pas encore formalisé, ce qui nécessite au préalable l'assainissement de l'assiette foncière et la réalisation de l'inventaire de ce patrimoine.

➢ Inadéquation entre l'évolution de la capacité d'accueil et l'effectif des étudiants

La capacité d'accueil dans les universités marocaines est passée de 282 432 places physiques en 2003 à 430 868 en 2014, soit une évolution globale de 53%, (environ 148 436 places créées au bout de dix ans).

Cette évolution a suivi des proportions différentes selon la nature d'accès. En effet, le nombre des places physiques créées en accès ouvert était de 93 934 places, soit une évolution de 36% et en accès régulé, le nombre de places créées était de 54 502, soit une évolution de 63 %. Cependant, cette évolution n'a pas suivi l'évolution importante des étudiants sur cette période. Pour l'accès régulé, le nombre des étudiants a enregistré une augmentation de 134% alors que la capacité d'accueil n'a augmenté que de 36%. Pour l'accès ouvert le nombre des étudiants a progressé de 251% contre une évolution de 63% pour les places. Ainsi, le taux d'occupation des locaux reste élevé notamment en ce qui concerne les établissements à accès ouvert. A titre indicatif, ce taux était de 175% au niveau de la faculté de droit de Settat en 2014.

3. Les ressources humaines

Le personnel de l'université se compose du personnel enseignant et du personnel administratif. Le contrôle de ce volet a permis de dégager les observations suivantes :

➢ Absence du statut des personnels des universités

Le statut des personnels des universités ainsi que leur régime indemnitaire sont fixés par décret, conformément à l'article 17 de la loi n° 01-00. Or, ce décret n'a pas encore vu le jour, et le transfert du personnel de l'Etat en exercice au sein des universités n'a pas été effectué comme prévu par ladite loi. Par conséquent, le recrutement et la gestion administrative sont assurés au niveau des universités, alors que la gestion de la carrière et la rémunération relève encore du ministère. Cette dualité constatée au niveau de la gestion des ressources humaines laisse apparaitre quelques défaillances, tel est le cas d'un enseignant recruté par l'ENSA de Marrakech sans production de l'équivalence du diplôme. Son cursus d'avant doctorat est constitué d'un diplôme (Bac+4) obtenu au niveau d'un établissement privé au Maroc.

L'absence aussi de la règlementation du transfert de ressources humaines entre le ministère et les universités laisse apparaitre d'autres défaillances, il s'agit des cas suivants :

Université	Infraction relevée
UAE Tetouan/ FST de Tanger	Un enseignant a été déclaré en état de mise à la disposition d'un autre ministère alors qu'il était lié au PNUD par un contrat rémunéré d'un montant mensuel de 37.000 dh
USMBA Fès/ Faculté de médecine	Trois enseignants affectés à la faculté de médecine de Fès, sont depuis 2003 en exercice à l'hôpital cheikh Zayed à Rabat. Ils ont perçu leur salaire du Ministère sans exercer à la faculté de médecine de Fès.

Source : les différents dossiers administratifs des enseignants.

➢ Absence d'organigramme officiel des universités

Les universités ne disposent pas, à l'instar des autres établissements publics, d'un organigramme approuvé par le ministère de l'enseignement supérieur et visé par le ministère des finances. Par ailleurs, les organigrammes restent des organigrammes fonctionnels et diffèrent d'un établissement universitaire à un autre.

L'absence d'un organigramme approuvé ne permet pas aux universités de nommer officiellement dans les postes de responsabilités.

➢ Dégradation de l'encadrement pédagogique au niveau des universités

Le taux d'encadrement pédagogique (TEP) est le rapport entre l'effectif des étudiants (1er, 2ème et 3ème cycle) et l'effectif des enseignants permanents dans un établissement.

L'évolution du taux d'encadrement pédagogique par nature d'accès, de 2003 à 2014, se présente comme suit :

L'évolution du TEP par nature d'établissement

Etablissements	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Etablissements à accès ouvert	36	37	41	36	38	38	39	43	54	65	70	83
Etablissements à accès régulé	8	8	9	10	11	12	12	12	14	15	17	18
Total	**27**	**28**	**31**	**28**	**30**	**29**	**30**	**31**	**38**	**46**	**50**	**56**

Source : Elaboré à partir des données fournies par la direction de la stratégie et des prévisions

La lecture du tableau ci-dessus a permis de soulever le recul du taux d'encadrement national de 27 étudiants par enseignant en 2003 à 56 étudiants en 2014. Sachant que ces pourcentages sont des moyennes, ce qui veut dire l'existence d'une disparité entre les domaines d'études et le mode d'accès. En effet, en 2014, et à titre d'exemple, le taux d'encadrement dans les établissements à accès régulé était de 18, alors qu'il a avoisiné 83 dans les établissements à accès ouvert.

Il est à noter que pour les champs disciplinaires scientifiques, le TEP est passé de 12 étudiants en 2003, contre 37 en 2014. De même, pour la médecine et la pharmacie le nombre des étudiants encadrés a passé de 6 étudiants en 2003, contre 14 étudiants en 2014.

➢ Charge horaire réglementaire non respecté

Le taux d'utilisation du volume horaire global disponible (TUVHD), est le volume horaire annuel effectué par l'enseignant rapporté à sa charge horaire règlementaire. Ce taux permet de relever les variations qui peuvent éventuellement exister dans l'utilisation du volume horaire disponible des enseignants permanents. La norme est d'avoir un TUVHD égal à 100%, où la charge horaire légale correspondrait exactement au volume horaire effectué réellement.

Il est à noter que le taux du volume horaire, décrit ci-dessous, a été communiqué par le ministère d'enseignement supérieur. Ainsi, et vue les difficultés de vérification de ces données, lors des visites effectuées sur place, et de la méthodologie suivie pour le calcul du taux d'utilisation du volume horaire. L'analyse s'est limitée a tirer les principaux constats desdites données.

L'évolution de ce taux dans les universités est tracée dans le tableau suivant :

Le taux d'utilisation du volume horaire 2008-2013

Université	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
Al Quaraouiyine Fès	57%	53%	55%	44%	43%	35%
Mohammed V Agdal Rabat	67%	70%	70%	43%	45%	43%
Mohammed V Souissi Rabat	83%	79%	82%	49%	48%	ND
Hassan II Aïn Chock Casablanca	86%	95%	100%	78%	154%	ND
Hassan II Mohammadia	84%	96%	90%	68%	40%	ND
Sidi Mohamed Ben Abdellah Fès	78%	89%	96%	61%	102%	90%
Cadi Ayyad Marrakech	91%	85%	88%	84%	83%	56%
Sultan Moulay Slimane Beni Mellal	78%	72%	74%	92%	71%	122%
Mohamed 1er Oujda	68%	62%	61%	62%	63%	76%
Abdelmalek Essaadi Tétouan	80%	81%	80%	75%	79%	74%
Moulay Ismail Meknès	99%	101%	75%	65%	63%	57%
Chouaïb Doukkali El Jadida	56%	54%	57%	62%	66%	49%
Ibn Tofaïl Kénitra	93%	97%	91%	107%	108%	99%
Hassan 1er Settat	93%	102%	96%	75%	74%	ND
Ibn Zohr Agadir	98%	103%	116%	86%	92%	101%
Total National	**82%**	**85%**	**85%**	**70%**	**74%**	**78%**

Il y a lieu de constater à partir du tableau ci-dessus que :

- Au niveau national, le TUVHD est au-dessous du 100%, voire même une baisse en 2011/2012 jusqu'à 70%.
- Le TUVHD dépasse les 100% dans certains établissements et dans quelques années à savoir à : Hassan II Aïn Chock Casablanca en 2012, Sidi Mohamed Ben Abdellah Fès en 2012 et Ibn Tofaïl Kénitra en 2011 et 2012 ;
- Presque la totalité des enseignants des universités n'accomplisse pas leurs charges horaires réglementaires. Ce taux diffère d'une université à une autre, il est même au-dessous de 50% dans certaines universités, le cas à titre d'exemple de l'université Mohammed V Agdal Rabat en 2012/2013 (45%) et 2013/2014 (43%) et l'université Hassan II Mohammadia en 2012-2013 (40%).

➢ Dégradation de l'encadrement administratif

Le corps administratif constitue une ressource humaine indispensable pour le fonctionnement des universités. Le taux d'encadrement administratif (TEA), qui est le rapport entre l'effectif des étudiants (1er, 2ème et 3ème cycle) et l'effectif des administratifs. Ce taux s'est dégradé durant la période 2003-2014.

En effet, l'analyse de son évolution, a permis de constater que le TEA est passé de 40 en 2003 à 107 en 2014. Il est à signaler que cette diminution a concernée aussi bien les établissements à accès ouvert, qui est passé de 56 en 2003 à 157 en 2014, que régulé, qui est passé de 10 en 2003 pour à 34 en 2014.

Dans ce cadre, la Cour recommande au ministère de :

- ***Mettre en œuvre une stratégie visant à faire face aux besoins en encadrement pédagogique et administratif ;***
- ***Faire sortir le statut de personnel des universités ainsi que le décret du régime indemnitaire ;***
- ***Mettre en place un organigramme pour les universités ;***
- ***Veiller à ce que les enseignants accomplissent le volume horaire réglementaire.***

4. Les ressources financières

Le budget du ministère de l'enseignement supérieur a connu une augmentation au cours de la période allant de 2009 à 2015, grâce aux exigences du programme d'urgence. Aussi, il a constitué la plus grande part du budget de l'Etat en 2010 avec un pourcentage qui avoisine 4.35%, pour diminuer ensuite à 3.63% en 2015. Il a été observé concernant la gestion de ce budget ce qui suit :

➢ La prépondérance des salaires au budget du ministère

Le budget de fonctionnement du ministère est composé, entre autres, des salaires, des bourses et des subventions aux universités et aux établissements publics relevant du ministère. Le tableau suivant montre l'évolution de ce budget durant la période 2009-2015 :

Répartition du budget de fonctionnement du ministère (En millions de Dh)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Salaires	4 540,75	5 187,54	5 346,86	5 704,98	5 860,27	5 322,27	5 384,54
Bourses	428	488	528	718	1 254,00	1 280,00	1 328,00
Subventions aux cités universitaires	174,5	175,87	224,36	344,36	389,36	390	400,13
Subvention aux établissements universitaires	978,75	1 001,04	776,9	776,9	883,8	862,3	862,17
Autres subventions	127,75	140,69	133,5	129,44	137,77	142,77	127,64
Promotion de la Recherche scientifique	86,5	111,55	91,59	78,5	78,5	78,5	78,5
Administration	31,51	31,51	45,65	51,79	56,56	46,43	43,56
TOTAL	**6 367,76**	**7 136,19**	**7 146,86**	**7 803,98**	**8 660,26**	**8 122,27**	**8 224,54**
Part des salaires dans le budget du ministère	71%	73%	75%	73%	68%	66%	65%
Part des autres rubriques du budget	29%	27%	25%	27%	32%	34%	35%
Part de la subvention aux établissements universitaires	15%	14%	11%	10%	10%	11%	10%

Source : La division de la prospective et de la planification (Direction des stratégies et des systèmes d'information)

La lecture du tableau a permis de soulever les observations suivantes :

- Les salaires constituent la charge la plus importante du budget de fonctionnement. Ils représentent entre 71% en 2009 et 65% en 2015, ils ont connu une diminution durant cette période, mais leur poids demeure significatif ;
- Les parts des autres rubriques, toutes confondues, varient entre 29% en 2009, et 35% en 2015.

➢ L'évolution oscillante des subventions allouées aux universités

Une part importante du budget du ministère est destinée aux salaires des ressources humaines chargée de l'encadrement pédagogique et administratif. Alors que l'autre partie est attribuée aux établissements relavant du ministère sous forme de subventions, notamment les universités. Le tableau ci-dessous montre l'évolution de ces subventions, qui sont réparties au niveau des universités en deux parties : les subventions de fonctionnement et les subventions d'investissement.

Dans les deux cas, le pourcentage significatif est orienté aux activités de la formation initiale.

Ainsi, il a été observé que le total des subventions attribuées aux universités n'est pas régulier. Il a augmenté de 10% en 2012 en le comparant avec 2011, et il a diminué en 2013 avec 17%, pour augmenter à nouveau de 6% en 2014.

L'évolution des subventions accordées aux universités de 2011 à 2014

Universités	2011	2012	Variation	2013	Variation	2014	Variation
Quaraouiyine Fès	19 770	14 418	**-27%**	23 450	**63%**	35 314	**51%**
Mohammed V Agdal/Rabat	133 398	165 489	**24%**	125 721	**-24%**	256 167	**104%**
Mohammed V Souissi/Rabat	130 009	116 049	**-11%**	101 617	**-12%**		
Ibn Tofaïl Kenitra	47 154	66 755	**42%**	63 814	**-4%**	63 335	**-1%**
Abdelmalek Essaâdi Tétouan	98 680	113 301	**15%**	103 884	**-8%**	115 276	**11%**
Sidi Mohammed Ben Abdellah Fès	185 282	196 959	**6%**	144 548	**-27%**	141 097	**-2%**
Moulay Ismaïl Meknès	106 634	122 724	**15%**	108 520	**-12%**	112 782	**4%**
Mohammed Premier Oujda	123 753	144 410	**17%**	105 007	**-27%**	122 274	**16%**
Hassan II Aïn Chock/Casablanca	113 049	127 737	**13%**	110 909	**-13%**	198 929	**79%**
Hassan II Mohammadia	109 370	105 667	**-3%**	94 543	**-11%**		
Chouaïb Eddoukali El Jadida	45 762	58 915	**29%**	46 828	**-21%**	50 055	**7%**
Hassan I Settat	51 310	63 951	**25%**	65 172	**2%**	64 948	**0%**
Cadi Ayyad Marrakech	160 713	170 028	**6%**	131 517	**-23%**	138 135	**5%**
Ibn Zohr Agadir	147 754	153 112	**4%**	117 888	**-23%**	120 271	**2%**
Sultan Moulay Slimane Beni Mellal	38 331	45 621	**19%**	42 415	**-7%**	49 428	**17%**
TOTAL	**1 510 969**	**1 665 135**	**10%**	**1 385 833**	**-17%**	**1 468 011**	**6%**

Sources : information fournie par le MESRSFC

➢ Retard dans l'approbation des budgets des universités

Les universités sont informées des montants qui leurs sont alloués au début de l'année. Cependant, il a été enregistré un retard dans l'approbation et le visa de ces budgets.

Le tableau suivant illustre les dates d'approbation et de visa au titre de l'année budgétaire 2014, pour certaines universités, qui sont cités à titre d'exemple. Les budgets sont approuvés entre

le mois de juin et Août, ils sont visés entre le mois de juillet et d'Octobre, chose qui limite l'exécution budgétaire dans le temps.

Date approbation et de visa des budgets

Les universités	Date d'approbation	Date de visa
UMI Meknès	31/07/2014	01/10/2014
UM 1 Oujda	01/08 /2014	06/08/2014
U A E Tétouan	14/07/2014	18/07/2014
USMBA Fès	17/06/2014	08/08/2014
UH 2 Casa	07/08/2014	13/08/2014
UIZ Agadir	21/07/2014	07/08/2014

Source : Document fourni par le MESRSFC.

Dans ce cadre, la Cour recommande au ministère de procéder à l'approbation et à la notification des budgets des universités dans le délai.

II. Réponse du Secrétaire d'Etat chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique

(Texte réduit)

En ce qui concerne les difficultés liées au déroulement de la mission d'évaluation de la formation initiale dispensée par les universités, auxquelles fait allusion la Cour des comptes, les universités ont affirmé avoir renseigné le questionnaire qui leur a été envoyé. Elles ont également interagi positivement avec les différentes demandes d'informations supplémentaires qui leur ont été adressées soit durant ladite mission ou bien à travers les réponses aux observations soulevées dans les rapports provisoires élaborés par la Cour des comptes, etce malgré les contraintes rencontrées par quelques universités pour la présentation d'informations détaillées et consolidées.

La plupart des universités ont souligné qu'elles disposent de systèmes d'information multiples composés de plusieurs briques non intégrées mais qui restent efficaces. Cette situation s'explique par la grande diversité des informations gérées ainsi que par les spécificités propres aux universités qui nécessitent la distinction entre les affaires pédagogiques, les affaires financières, le patrimoine, les ressources humaines, la recherche scientifique et la coopération nationale et internationale.

Le ministère de tutelle s'emploie actuellement à mettre en place un système d'information global et intégré qui permettra d'établir une connexion avec les systèmes d'informations des universités.

A. La planification stratégique de la formation initiale

1. Politique gouvernementale dans le domaine de la formation initiale

Le secteur de l'enseignement supérieur tire ses principales orientations en matière de formation initiale :

- Des Hautes Instructions Royales contenues dans les Discours prononcés par Sa Majesté ;
- De la Charte Nationale d'Education et de Formation ;
- De la vision stratégique de la réforme 2015-2030 ;
- Des dispositions de la loi 01-00 portant organisation de l'enseignement supérieur ;
- Du plan d'action du secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique.

Ces orientations se résument dans ce qui suit :

- L'expansion et la diversification de l'offre de formation ;
- L'Accueil d'un plus grand nombre d'étudiants et la satisfaction de leurs exigences ;
- La professionnalisation et l'amélioration de la qualité des formations et leur adéquation avec le marché de l'emploi ;
- L'ouverture à l'international des formations.

2. Processus de planification stratégique

➢ Manque de continuité et de cohérence dans le processus de planification stratégique

▪ Manque de continuité dans le processus de planification stratégique

Le manque de continuité dans le processus de planification stratégique au niveau du Ministère durant les périodes citées s'explique par :

La stratégie et le programme d'action du Ministère pour la période 2004-2007 ont été suspendus suite aux orientations de Sa Majesté le ROI Mohammed VI (discours prononcé à l'occasion de la Fête du Trône de l'année 2004) visant à consacrer les cinq années restantes de la décennie nationale de l'éducation et de la formation à rattraper le retard enregistré, en mobilisant toutes les énergies pour assurer le parachèvement de la réforme. A cet effet, en 2005, et sur la base des réalisations des objectifs de la Charte Nationale d'Education et de Formation pendant la 1ère moitié de la décennie, une stratégie de parachèvement de la réforme a été élaborée pour la période 2006-2010.

La stratégie 2006-2010 a été suspendue suite aux Hautes Instructions de Sa Majesté visant l'élaboration du Programme d'Urgence pour la période 2009-2012 en vue d'accélérer la mise en œuvre de la réforme.

▪ Manque de suivi et d'évaluation des plans stratégiques du Ministère

La stratégie 2004-2007 a été élaborée sur la base du suivi des réalisations du plan de développement économique et social 2000-2004.

La stratégie 2006-2010 a été élaborée sur la base du bilan des réalisations à mi-parcours de la décennie de la réforme du système Education-Formation. Un Forum National de la Réforme a été organisé à cette occasion en juillet 2005, durant lequel les futures échéances de la poursuite de la réforme ont été définies.

Le Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur, de la Formation des Cadres et de la Recherche Scientifique a élaboré le Programme d'Urgence 2009-2012 sur la base d'un document de référence majeur : le premier rapport national sur « l'Etat et les perspectives du Système d'Education et de Formation », élaboré début 2008 par le Conseil Supérieur de l'Enseignement (CSE). Le Programme d'Urgence s'est articulé autour de quatre espaces d'intervention identifiés comme prioritaires par ledit rapport, et en constitue la déclinaison opérationnelle.

Concernant le plan d'action du secteur au titre de la période 2013-2016, sa programmation a coïncidé avec la mise en œuvre des orientations de la déclaration du nouveau Gouvernement et s'est appuyé essentiellement sur les deux éléments suivants : une brève évaluation des résultats d'étape (2009-2011) du Programme d'urgence, et l'identification des principales contraintes du secteur, la hiérarchisation des priorités et la formalisation des principaux axes et projets pouvant faire l'objet d'une programmation pour la période 2013-2016, conformément à la note circulaire du Chef du Gouvernement n°1/2012 du 16 février 2012 relative à l'exécution du programme gouvernemental.

En 2013 et conformément aux Hautes Instructions Royales contenues dans le discours de sa Majesté à l'occasion du soixantième anniversaire de la Révolution du Roi et du Peuple, le Conseil Supérieur de l'Education, de la Formation et de la Recherche Scientifique a été opérationnalisé et chargé de procéder à une évaluation objective des réalisations de la décennie Nationale de l'Education et de la Formation. Dans ce cadre, le Ministère a également élaboré un rapport sur les réalisations et les contraintes ayant entravé l'atteinte des objectifs de la réforme, ainsi que les principaux défis du système et les recommandations préliminaires pour le parachèvement de la réforme du système de l'enseignement supérieur et sa mise à niveau. Ce document a servi de base pour l'élaboration par l'Instance Nationale d'Evaluation relevant

dudit Conseil d'un nouveau rapport intitulé : « La mise en œuvre de la charte nationale d'éducation et de formation 2000-2013 : Acquis, déficits et défis ». Le plan d'action 2013-2016 a été affiné suite à la publication en 2014 des conclusions du rapport analytique de l'Instance Nationale d'Evaluation.

- **Absence de contractualisation entre le Ministère et les universités**

La déclinaison opérationnelle du programme d'urgence a été formalisée par la signature de 17 contrats entre l'Etat, d'une part, et les Universités et les établissements sous tutelle du Ministère (le CNRST et l'ONOUSC) d'autre part, et ce, le 6 octobre 2009 à Agadir, sous la présidence effective de Sa Majesté le ROI Mohammed VI.

Concernant le plan d'action du secteur au titre de la période 2013-2016, la démarche de contractualisation était prévue par la stratégie, mais n'a pas été appliquée.

- **Manque de cohérence dans les stratégies des universités**

Les universités ont affirmé qu'elles disposent d'une stratégie, fixée dans la majorité des cas, sur la base de la stratégie du Ministère de tutelle ainsi que sur le projet de développement de l'université soumis par le Président lors de la présentation de sa candidature au poste. Concernant la cohérence entre les stratégies des universités et des établissements qui leur sont rattachés, la situation diffère d'une université à l'autre (…).

- **Défaillance du dispositif de suivi et d'évaluation de quelques programmes**

Concernant le Programme d'urgence, il n'y a pas eu de défaillance au niveau du dispositif de suivi et d'évaluation. Le dispositif mis en place a bien fonctionné jusqu'en 2011, date à laquelle, il a été décidé d'abandonner ledit programme.

- **Non- implémentation des mesures d'accompagnement pour la mise en œuvre du programme offshoring**

En ce qui concerne le développement des passerelles entre les filières en sciences, les filières en sciences et technologie et les filières en ingénierie, il est à souligner que les cahiers des normes pédagogiques nationales du cycle ingénieur prévoient des passerelles qui permettent aux étudiants titulaires du DEUG, DEUP, DEUST, DUT et Licence d'accéder au cycle Ingénieur. Effectivement un certain nombre d'étudiants bénéficient déjà de ces passerelles, mais ce nombre reste limité en raison, d'une part, du nombre restreint de places dans les écoles d'ingénieurs, et d'autre part, de la priorité réservée aux étudiants des années préparatoires qu'elles soient intégrées ou réalisées au niveau des CPGE pour l'accès aux filières ingénieur.

- **Absence d'un système de suivi de l'insertion des diplômés dans le marché de l'emploi**

Le Ministère dispose, effectivement, d'un service dédié au suivi de l'insertion des diplômés qui a pour mission de collecter et traiter les données y afférentes émanant des universités.

Dans ce cadre, et en coopération avec l'union européenne (Projets Tempus), 8 universités ont mis en place des structures chargées de l'insertion des diplômés. Cependant, les données émanant de ces universités ne peuvent être consolidées du fait de l'absence d'une méthodologie de travail unifiée basée sur l'utilisation d'indicateurs uniformes au niveau de toutes les universités.

Ce problème sera résolu par le Ministère à travers la contractualisation Ministère-Universités prévue par la vision stratégique de la réforme 2015-2030.

B. Le déroulement de la formation initiale

1. Processus d'accréditation

Concernant l'observation relative à la non publication de l'arrêté annuel relatif aux filières accréditées, il est à signaler que la liste des filières accréditées des établissements d'enseignement supérieur privés est fixée annuellement par le Ministère et publiée au Bulletin

Officiel. Cependant, pour les établissements d'enseignement supérieur publics, le Ministère n'a pas pu publier la liste des filières accréditées par arrêté ministériel en raison, d'une part, du nombre important des filières et d'autre part, du fait que le processus d'accréditation s'étale sur toute l'année. La liste des filières accréditées figure, en revanche, dans les PV de la Commission Nationale de Coordination de l'Enseignement Supérieur.

Pour plus d'efficacité, le Ministère procédera, à l'avenir, à la publication des listes de filières accréditées, au titre de chaque année universitaire, sur son site web après avis de la Commission Nationale de Coordination de l'Enseignement Supérieur.

Cette mesure ne sera rendue possible qu'à travers la modification de l'article 10 du décret N° 2.04.89 qui interviendra juste après la publication de la loi cadre et la modification de la loi 01.00 portant organisation de l'enseignement supérieur.

En ce qui concerne l'observation relative à l'ouverture de plusieurs filières sans que le Ministère ne s'assure que les conditions soient prises en considération, il est à souligner que l'opération d'accréditation qui s'est déroulée sur la base des nouveaux cahiers des normes pédagogiques nationales en 2014, a concerné toutes les filières de formation dont les licences d'études fondamentales, les licences professionnelles, le master et le mastère spécialisé. Or, vu le nombre important de ces filières, les contraintes de délais auxquels a été assujettie cette opération et après avis de la Commission Nationale de Coordination de l'Enseignement Supérieur, le Ministère a confié, à titre exceptionnel, le processus de suivi de la satisfaction des conditions d'accréditation aux universités, à charge pour ces dernières d'informer le Ministère par voie de courrier. En fin de compte, les filières ont été accréditées sur la base des rapports des universités qui confirment la satisfaction des conditions requises.

Concernant l'observation relative à l'autorisation octroyée par le Ministère pour l'ouverture de quelques filières, alors qu'il existe des failles procédurales dans les demandes d'accréditation y afférentes, il convient de préciser que l'accréditation se base sur l'avis du conseil de l'université et non sur l'avis du conseil de l'établissement, qui est considéré comme un avis consultatif.

Quant à l'observation relative à l'ouverture des formations licence et master dans les Facultés de Médecine et de Pharmacie et dans les Facultés de Médecine Dentaire en l'absence de dispositions juridiques spécifiques dans le décret n° 2.04.89, il est à noter que selon l'article 11 du décret susmentionné, les facultés de médecine et de pharmacie sont des établissements à accès régulé. Elles ont pour mission de dispenser l'enseignement supérieur en formation initiale et en formation continue et de mener tous travaux de recherche dans le champ disciplinaire relevant des sciences de la santé, notamment celui de la médecine et de la pharmacie.

Elles assurent la préparation et la délivrance des diplômes nationaux suivants :

- Diplôme universitaire de technologie ;
- Diplôme de docteur en médecine ;
- Diplôme de docteur en pharmacie ;
- Diplôme de spécialité médicale ;
- Diplôme de spécialité pharmaceutique et biologique.

L'article 12 du même décret stipule que les facultés de médecine et de pharmacie sont habilitées à préparer et à délivrer, dans les mêmes conditions que les établissements à accès ouvert, les diplômes cités aux articles 5, 6 et 8 du décret 2.04.89, sous réserve, de l'obtention des accréditations requises pour la préparation de ces diplômes.

Les facultés de médecine et de pharmacie sont, par conséquent, en droit de délivrer les diplômes de licence et de master conformément aux textes juridiques en vigueur.

2. Les conditions d'inscription aux filières

➢ Admission des étudiants sur la base de diplômes autres que ceux prévus dans les descriptifs des filières

En réponse à cette observation, les universités concernées ont souligné ce qui suit :

Université Mohammed V- Rabat : A l'Université, la sélection des candidats préinscrits se fait en application des critères annoncés dans le descriptif de la filière. Aussi, le comité pédagogique de la filière est souverain pour appliquer des critères supplémentaires tenant compte du profil des candidats.

Les listes des sélectionnés sont affichés sur le site internet, en mentionnant les dates des tests écrits et oraux. Par la suite, il est procédé à la publication des listes principales et d'attente, en plus des calendriers des inscriptions et des PVs des délibérations (…).

Concernant le Master sécurité et gestion de risques : Une des caractéristiques principales de ladite formation demeure son caractère polyvalent et pluridisciplinaire abordant des concepts aussi multidimensionnels que celui des « sciences de sécurité » touchant, entre autres, la sécurité alimentaire, sociale, sanitaire, environnementale … etc. Toutes ses considérations sont laissées à l'appréciation de la commission pédagogique de la filière chargée de l'examen scientifique des dossiers de candidature et ce, selon l'objectif défini pour la filière et la nature des dossiers de candidature disponibles, tout en considérant l'expérience professionnelle du candidat dans le domaine de la sécurité qui est un des objectifs de la convention signée entre l'Université et la DGSN. Ceci explique l'inscription des étudiants ayant des prés requis dans les domaines des sciences exactes et des sciences humaines.

➢ Inscription des étudiants sans étude de leurs dossiers et sans concours

En réponse à cette observation, l'Université Abdelmalek Essaadi- Téouan a affirmé avoir tenu plusieurs réunions avec le Doyen de la Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales de Tanger, le Vice Doyen, le Secrétaire Général et le Coordonnateur de la filière. Le constat est le suivant :

- Aucun PV de présélection n'est disponible ;
- Les listes signées des candidats admis faisaient foi de PV de sélection ;
- Les listes des inscrits année par année sont disponibles ;
- Les listes signées des admis année par année sont disponibles, sauf celle de 2006-2007 ;
- Les effectifs des inscrits peuvent varier et ne sont stables qu'à partir de fin octobre, car certains étudiants peuvent retirer leurs dossiers d'inscription ;
- Des fois, on peut trouver un écart entre le nombre des admis et celui des inscrits, cette situation s'explique par plusieurs facteurs dont notamment :
    - Les étudiants ne s'inscrivent pas tous ou retirent leurs dossiers lorsqu'ils veulent quitter l'établissement ;
    - Plusieurs étudiants redoublaient l'année ;
    - L'inscription des étudiants étrangers (un quota de 5% est réservé aux étudiants étrangers à la demande de l'AMCI).
    - Pour une meilleure transparence, l'équipe pédagogique a intégré la note du dossier bien qu'elle ne figurait pas dans le descriptif de la filière accréditée ;

- Le coordonnateur de la filière insiste sur le fait qu'elle a respecté les conditions d'inscription, et en particulier la spécialité requise pour l'inscription dans la filière, en se basant sur deux critères :
- Les diplômés de l'ENA étaient considérés comme des licenciés en droit, voire même d'un niveau supérieur à celui des licenciés en droit ;
- Dans le descriptif de la filière accréditée était mentionné que l'équipe pédagogique du master pouvait sélectionner 5% d'étudiants selon son jugement pédagogique.

(…)

- **Ouverture des filières de formation initiale payantes**

(…)

Et vu que les fonctionnaires et salariés ne pouvaient, poursuivre leurs études qu'après une autorisation octroyée par leurs établissements d'origine, l'Université Hassan 1er Settat, par décision de son conseil du 16 novembre 2011, a proposé des formations initiales, donnant lieu à l'octroi des diplômes nationaux, aux cadres des secteurs public et privé dans les mêmes conditions de conformité à la qualité exigée en termes d'encadrement pédagogique, de modalités d'évaluation ainsi que de l'enveloppe horaire prévue pour la couverture du contenu des formations.

Il s'agit de formations destinées 100% aux professionnels et proposées à des heures qui conviennent aux spécificités de leurs fonctions, en contrepartie d'une contribution financière dédiée à la couverture des charges exceptionnelles occasionnées par leur organisation. Cette contribution est estimée pour couvrir les indemnités des enseignants et du personnel administratif qui, du fait du temps aménagé, travaillent les soirs et les fins de semaine.

L'organisation de ladite formation a fait objet d'une charte élaborée et approuvée par le conseil de l'université et a eu pour objectifs de tracer les principes généraux et les conditions à respecter pour ces formations : public éligible, modalités d'inscription et d'évaluation... Un règlement intérieur a été également élaboré fixant, ainsi, les procédures de gestion pédagogique et financière.

Cette expérience pédagogique, n'ayant duré qu'une année universitaire, a été arrêtée au niveau de l'Université Hassan 1er Settat suite à la circulaire ministérielle n° 01/07 773 relative à la gratuité des formations « master et mastère spécialisé » devant être limités aux étudiants disponibles à plein temps.

Les formations en temps aménagé retrouvent actuellement toute leur raison d'être dans l'esprit de la circulaire ministérielle n° 01/1494 de 2015 incitant à faciliter les inscriptions des fonctionnaires dans les établissements universitaires, sans aucune autorisation administrative préalable tout en fixant des procédures et des modalités d'inscription, qui tiennent compte des spécificités de ce public cible, à approuver par les conseils des établissements.

- **Délivrance des diplômes nationaux à des filières accréditées dans le cadre des diplômes d'universités « DU »**

En réponse à l'observation relative à la délivrance de diplômes de Master à des étudiants inscrits dans le DU « Tourisme et communication « et le DU « Langue et culture Amazigh », l'Université Ibn Zohr-Agadir a précisé que ces filières appartiennent à la première vague des filières dispensées dans le cadre du système LMD en 2009. Or, étant donné que le cahier des charges de la filière Master et celui du D.U était le même, en particulier les conditions d'accès aux deux formations, que l'équipe pédagogique du Master et celui du D.U était la même, que les contrôles continus et les examens se faisaient en même temps et de la même façon et que les frais d'inscription au DU servent à aménager les emplois du temps, pour ceux qui ne peuvent

pas assister la journée, les soirs et week-end, et que les filières Master et DU n'étaient pas encore gérées par APOGEE, l'opération de contrôle de tels transferts était très difficile.

Depuis 2011, l'Université a pris les mesures nécessaires pour que cette pratique ne se reproduise plus, en verrouillant le système pour éviter toute confusion entre un Master accrédité par le ministère de tutelle (après avis de la CNCES) et un DU accrédité juste au niveau de l'Université par le Conseil de l'Université. Aucun cas n'est enregistré depuis 2011.

C. Les programmes spécifiques et la formation initiale

➢ Non- réalisation des objectifs visés par les programmes réalisés

a. Programme d'Urgence

Réponse de l'Université Abdelmalek Essaadi Tétouan UAE :

Dans le cadre du Programme d'Urgence, l'Etat s'est engagé à allouer à l'UAE, une subvention en investissement de l'ordre de 295 584 261,00 DH et en fonctionnement de l'ordre de 303.857.884,00 Dhs et 189 postes budgétaires pour la mise en œuvre des objectifs sur lesquels l'université s'est engagée.

Seulement, Il est de notoriété publique de soulever le fait marquant du démarrage du Programme d'Urgence : la crise financière internationale qui a eu des répercussions sur toutes les économies du monde n'a pas épargné le Maroc. La conséquence immédiate en était une révision à la baisse des engagements de l'Etat, sans pour autant revoir en parallèle les objectifs contractuels de l'Université. L'autre conséquence était le cumul, d'année en année, des dotations restantes à recouvrer dans le cadre des budgets relatifs au programme allant jusque, dans certains cas, la demande de suppression des budgets n'ayant fait l'objet d'aucun engagement.

Plusieurs facteurs ont, donc, contribué au bilan mitigé qu'on a constaté du Programme d'Urgence.

C'est ainsi, donc, que l'amélioration du rendement interne et externe, telle que déclinée sous forme d'objectifs et d'indicateurs, restait tributaire des moyens attribués et notamment de :

- La réalisation des extensions et des locaux et leur équipement ;
- L'octroi des postes budgétaires dans les délais prescrits dans le contrat ;
- L'engagement des responsables des établissements et du personnel de l'université.

Outre la révision à la baisse des moyens attribués sans, en contrepartie, revoir dans le même sens et les mêmes proportions les engagements contractuels des universités et les restes à recouvrer qui ont pris des proportions telles que les ordonnateurs et sous ordonnateurs ont renoncé à effectuer de nouveaux engagements de crainte de ne pouvoir honorer leurs engagements, d'autres facteurs sont à signaler :

- La signature des dix-sept contrats pour le développement de l'université marocaine n'a eu lieu, devant Sa Majesté le Roi Mohammed VI au palais royal d'Agadir, qu'en octobre 2009 ; ce qui a retardé l'exécution du programme d'urgence de presqu'une année et provoqué un décalage temporel dans la réalisation des objectifs ;
- Le problème d'exécution du budget et la complexité des procédures réglementaires a provoqué une certaine apathie dans la mobilisation des ressources humaines, et particulièrement durant les deux dernières années du programme ;
- La lourdeur administrative d'accréditation des filières, ce qui a provoqué un décalage temporel entre l'expression de l'objectif et sa réalisation dans le temps.

Cependant, malgré toutes ces contraintes, de gros efforts ont été fournis durant les années 2010 et 2011 permettant de lancer plusieurs projets répondant aux objectifs tracés.

(…)

La non-réalisation de tous les objectifs du programme offshoring est due, selon l'Université Hassan II- Casablanca, au fait que la deuxième tranche du soutien financier prévu au contrat signé avec le ministère de tutelle, n'a pas été transféré à l'université.

b. Programme 10000 travailleurs sociaux

A la demande du Ministère du Développement Social, de la Famille et de la Solidarité et de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain, un programme de formation de 10 000 travailleurs sociaux à l'horizon 2012 a été lancé. Le Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche Scientifique et de la Formation des Cadres s'est engagé dans ce programme en accréditant 54 filières entre 2007 et 2012. Toutefois, sa mise en œuvre a été confrontée à un certain nombre de contraintes, notamment :

- Certains partenaires n'ont pas exécuté les termes des accords conclus dans le cadre de ce programme, notamment les engagements financiers ;
- L'insuffisance d'institutions professionnelles pour accueillir les étudiants stagiaires de ce programme ;
- Certains établissements universitaires ne disposent pas de suffisamment de compétences spécialisées en matière de travail social ;
- Le manque de clarté concernant les horizons d'emplois pour les lauréats.

c. Programme 10000 cadres pédagogiques

Il est à noter qu'après une année supplémentaire 2016-2017, l'objectif global du programme de formation 10 000 cadres pédagogiques a été atteint, certains établissements ont dépassé les effectifs contractés, ce qui a permis de combler le déficit enregistré pour certains établissements comme L'ENSET relevant de l'Université Hassan II Casablanca et L'ENSET relevant de l'Université Mohammed V Rabat.

Dans sa réponse, l'Université Hassan II- Casablanca affirme que deux établissements ont été impliqués dans le programme de formation 10 000 cadres pédagogiques : l'Ecole Normale Supérieure de l'Enseignement Technique Mohammedia et l'Ecole Normale Supérieure de Casablanca :

- En ce qui concerne l'Ecole Normale Supérieure de l'Enseignement Technique Mohammedia, les données peuvent être résumées comme suit :
    - 2013/2014 : 30 étudiants sur les 40 étudiants prévus ont été inscrits (75% de réussite) ;
    - 2014/2015 : 37 étudiants sur les 40 étudiants prévus ont été inscrits (92,5% de réussite) ;
    - 2015/2016 : 37 étudiants sur les 40 étudiants prévus ont été inscrits (92,5% de réussite).
- En ce qui concerne l'Ecole Normale Supérieure de Casablanca, les données peuvent être résumées comme suit :
    - 2013/2014 : 267 étudiants sur les 400 étudiants attendus ont été inscrits (66.75% de réussite) ;
    - 2014/2015 : 355 étudiants sur les 400 étudiants attendus ont été inscrits (88.75% de réussite) ;
    - 2015/2016 : 365 étudiants sur les 400 étudiants attendus ont été inscrits (91,25% de réussite).

Les données précédentes montrent que le taux global de réalisation à l'Université Hassan II Casablanca a atteint approximativement 82% et non 5,41% mentionné dans le rapport.

Dans sa réponse, l'Université Mohammed V- Rabat a souligné que les deux écoles concernées sont l'Ecole Normale Supérieure (ENS) et l'Ecole Normale Supérieure de l'Enseignement Technique (ENSET).

- En ce qui concerne l'ENS :
  - L'effectif total des inscrits à l'ENS Rabat durant les 4 années (2013-2017) est de 2406 étudiants, sachant que le nombre prévu dans le contrat est de 2400.
  - L'effectif total des lauréats de l'ENS Rabat est de 2318, avec un taux global de diplomation de 96,30 %.
- En ce qui concerne l'ENSET :
  - Dans l'annexe 1 du programme 10000 cadres pédagogiques, la spécialité « lettres et sciences humaines » ne concerne pas l'ENSET.
  - Les présélections au concours d'entrée aux filières ouvertes à l'ENSET montrent que le bassin de recrutement est très réduit par rapport aux profils demandés, en particulier pour les filières "Sciences et Technologie Electrique" et "Sciences de l'Ingénieur en Mécanique". Par conséquent, le nombre des candidats retenus pour passer le concours reste très faible par rapport au besoin demandé.
  - Le nombre des candidats qui se présentent aux épreuves écrites et orales reste inférieur au nombre de candidats convoqués.
  - Certains candidats abandonnent lors des épreuves écrites du concours.
  - En 2013/2014, 67% des objectifs du programme 10000 cadres pédagogiques a été atteint.
  - En 2014/2015, l'ENSET a connu le démarrage de trois filières d'ingénieur et un mastère spécialisé supplémentaires, ce qui a limité la capacité d'encadrement en travaux pratiques. Ceci n'a pas permis donc d'atteindre un taux raisonnable des objectifs du programme 10000 cadres pédagogiques prévu pour cette année universitaire.

L'ENSET a continué à former pour une quatrième année universitaire (2016-2017) dans le cadre de ce programme 10000, initialement prévu pour trois années (2013-2016).

➢ Non-transfert de la totalité des subventions budgétisées relatives au financement des programmes réalisés

Le transfert des subventions relatives au programme d'urgence a été effectué conformément aux dispositions des contrats conclus entre l'Etat et les Universités, et ce en tenant compte des possibilités budgétaires de l'Etat et de la capacité d'exécution des budgets par les Universités. Pour les autres programmes, la totalité des subventions, accordées au projet par la Primature, a été transférée aux Universités concernées.

En ce qui concerne le Programme 10000 travailleurs sociaux, les universités suivantes ont apporté des réponses comme suit :

L'Université Abdelmalek Essaadi Tétouan : L'Université s'est impliquée dans ce programme national (2008-2012) pendant deux années malgré qu'elle n'ait reçu aucun appui financier. Le Wali de la Région Tanger-Tétouan, en tant que Président du Comité Régional de Développement Humain, a refusé de signer le contrat établi par le gouvernement, ce qui a engendré la non signature des autres partenaires.

L'Université Hassan II- Casablanca : Aucun soutien n'a été transféré à l'Université Hassan II Casablanca (ex-Université de Mohammedia) dans le cadre de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH), ce qui a empêché l'implication de l'université dans ce programme.

D. Le rendement de la formation initiale

1. Evaluation du rendement externe

➢ Non-création d'un observatoire pour l'adéquation des enseignements supérieurs à l'environnement économique et professionnel

L'article 78 de la loi 01.00 portant organisation de l'enseignement supérieur a stipulé la création d'un Observatoire pour l'adéquation des formations supérieures aux besoins de l'environnement économique et professionnel afin de doter le système national d'enseignement supérieur d'études et d'indicateurs lui permettant de procéder à une adéquation permanente et proactive des formations avec les besoins économiques et sociaux à l'échelle régionale et nationale.

Ainsi, le Ministère a œuvré pour la mise en application de cette disposition en coordination avec les autres départements ministériels concernés, notamment ceux en charge de l'emploi.

A ce propos, les discussions au sein du gouvernement à ce sujet ont abouti à une proposition de création d'un observatoire national sous forme d'une instance indépendante qui répondra à la fois aux besoins du secteur de l'éducation et de la formation et ceux relatifs à l'observation du marché de l'emploi.

Cependant, cette proposition a été mise en œuvre à travers la création d'un Observatoire National du Marché du Travail sous forme d'une direction relevant actuellement du Ministère du Travail et de l'Insertion Professionnelle.

Cette mesure n'a pas permis de répondre aux attentes du système d'enseignement supérieur en matière d'études prospectives et d'indicateurs relatifs aux besoins de l'environnement économique, professionnel et social en ressources humaines.

De ce fait, le projet de Loi-Cadre relative au système d'éducation, d'enseignement, de formation et de recherche scientifique a prévu la création d'un Observatoire d'adéquation des nouveaux métiers et formations aux besoins du marché du travail, et ce en application des orientations de la vision stratégique de la réforme 2015-2030.

➢ Absence d'un système pour le suivi de l'insertion des lauréats

Le Ministère dispose, effectivement, d'un service dédié au suivi de l'insertion des lauréats. Il a pour mission de collecter, traiter et regrouper les données relatives à l'insertion émanant des universités.

Dans ce cadre, et en coopération avec l'union européenne (Projets Tempus), 8 universités ont mis en place des structures chargées de l'amélioration de l'employabilité des diplômés et du suivi de leur insertion.

Cependant, les données émanant de ces universités ne peuvent être traitées au niveau national (regroupement, agrégat,) du fait de l'absence de l'institutionnalisation de la méthodologie de travail et de l'utilisation d'indicateurs différentiés par les universités.

Ce problème sera résolu par le Ministère à travers la contractualisation Ministère-Universités prévue dans la loi cadre qui sera promulguée prochainement.

(…)

E. La gestion des ressources, du patrimoine et des équipements

1. Système d'information et de gestion pour le pilotage et le suivi de la formation initiale

➢ Absence d'un schéma directeur informatique pour le Ministère et d'un système d'information intégré

Le Ministère est en cours de lancement d'une prestation pour l'élaboration d'un « Plan Stratégique du Digital de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique » avec la participation des universités, et dont l'objectif est de définir :

- Les orientations stratégiques du digital pour l'enseignement supérieur et la recherche scientifique ;
- La trajectoire optimale de la transformation numérique.

Le Ministère a élaboré, ainsi, un plan d'action sur 5 ans (2017-2021) pour la mise en place de son système d'information intégré autour des axes stratégiques suivants :

- Moderniser l'administration et fournir des services aux citoyens ;
- Faciliter le travail collaboratif et la communication ;
- Améliorer le pilotage et la planification ;
- Renforcer l'infrastructure et la sécurité informatiques ;
- Améliorer la gouvernance SI ;
- Développer l'université numérique.

➢ Sous- utilisation d'APOGEE au niveau des universités

La mise en œuvre du système APOGEE, au niveau des universités, présente des contraintes liées principalement au Manque d'évolution du système pour répondre aux besoins des universités, aux difficultés de maintenabilité, et à la non- intégration avec les systèmes d'information existants.

Des actions de mise à niveau des plateformes matérielles et logicielles ont été effectuées par les universités.

Le projet de refonte de ce système ainsi que le déploiement des services aux étudiants sont en cours d'étude au niveau du Ministère.

Cette situation diffère d'une université à l'autre, comme mentionné dans les réponses des universités ci-dessous :

L'Université Sidi Mohammed Ben Abdallah Fès : Durant les deux dernières années, le système APOGEE a été généralisé à tous les établissements rattachés à l'Université, dont notamment les établissements à accès ouvert.

Ce programme a permis à l'Université d'assurer :

- L'inscription totalement en ligne via APOGEE ;
- La gestion des examens et délibérations ;
- L'édition de diplômes.

L'Université Abdelmalek Essaadi Tétouan : l'Université utilise le système APOGEE malgré l'existence de certains problèmes au niveau du réseau et de la connexion.

L'Université Cadi Ayyad Marrakech : le système APOGEE est généralisé à l'ensemble des établissements relevant de l'Université.

L'Université Chouaïb Doukkali- El Jadida : L'utilisation du système informatique APOGEE, spécialisé dans la gestion des affaires estudiantines des universités et des établissements, s'est faite de manière progressive sachant qu'il n'était pas obligatoire au début. Sa mise en œuvre a demandé l'installation d'équipements et de logiciels coûteux et une ligne de communication entre les composantes à très haut débit. En 2017, une note ministérielle a invité toutes les universités et tous les établissements universitaires à adopter ce système. Sa généralisation rencontre quelques difficultés techniques comme les liaisons à haut débit à mettre en place entre les présidences et les établissements, essentiellement ceux qui sont loin des sièges des présidences et le renouvellement périodique des abonnements aux outils logiciels nécessaires à son fonctionnement comme ORACLE qui coûte cher.

L'Université Ibn Zohr Agadir : Consciente du rôle d'un système de gestion de la scolarité des étudiants, l'Université a adopté le progiciel APOGEE progressivement au sein de ses établissements et ce malgré les difficultés rencontrées pour sa généralisation aux établissements éloignés.

L'Université Hassan II Casablanca : L'Université a réussi, après l'opération de fusion, à généraliser le système d'information APOGEE dans tous ses établissements.

L'Université Mohammed V Rabat : depuis l'opération de fusion, APOGEE a été généralisé progressivement par l'Université à l'ensemble des établissements qui ne disposaient pas de cet outil de gestion académique.

- **Non déploiement de l'ERP Sage X3 dans l'ensemble des établissements universitaires**

Le Ministère est en train de déployer l'ERP SAGE X3 à l'échelle nationale selon la démarche suivante :

- L'évaluation fonctionnelle de la solution par rapport aux termes de référence du marché par une commission désignée en vue de sa réception ;
- Le déploiement de la solution au niveau du Datacenter central ;
- L'élaboration d'un plan de mise en œuvre de la solution au niveau de toutes les universités en identifiant les actions à mener pour chaque université et les besoins en accompagnement, et en organisant des réunions de coordination avec les services du Ministère de l'Economie et des Finances pour standardiser les états de sortie.

En outre, certaines Universités ont présenté les clarifications suivantes :

L'Université Abdelmalek Essaadi Tétouan : L'Université a mis en exploitation le progiciel depuis 2012 jusqu'à Mai 2017, date de l'attaque virale du système faute de son hébergement sur une plateforme adéquate et sécurisée.

L'Université Cadi Ayyad Marrakech : L'Université considère que SAGE X3 n'est pas compatible avec les besoins et les spécificités des Universités.

L'Université Chouaïb Doukkali- El Jadida : L'Université a souligné que le logiciel Sage X3 est un outil de gestion très complet. Il permettra de résoudre plusieurs difficultés dans la gestion financière des universités et des établissements. Sa mise en place nécessite l'engagement de tous les acteurs et une grande maitrise de l'outil et essentiellement, une formation solide des gestionnaires financiers du ministère de tutelle, du ministère de l'Economie et des Finances, des universités et des établissements universitaires pour une meilleure harmonisation et homogénéisation des outils numériques utilisés par les différents acteurs et intervenants.

L'Université Ibn Zohr-Agadir : L'Université a souligné que le progiciel SAGE X3 est un outil de gestion complet, fluide et transparent, sauf que sa mise en place au sein de l'université nécessite une phase de formation des utilisateurs et une phase d'essai avant de le mettre en production. L'absence de ces deux éléments a fait que sa mise en place a rencontré d'énormes difficultés.

Il est à signaler que l'Université dispose d'un outil de gestion financière et d'un outil de gestion des ressources humaines.

L'Université Mohammed V Rabat : La non-application par l'Université du progiciel SAGE X3 est due à :

- Des contraintes techniques relatives à la domiciliation du serveur de l'ERP ;
- L'exclusivité des droits d'administration (habilitations, gestion de comptes, paramétrage…) de la part du Maître d'ouvrage délégué ;
- Le manque de formations pratiques par des cas réels et une ergonomie insuffisante ;
- L'absence de formations relatives à l'administration du système au profit des administrateurs recrutés pour assurer cette fonction.

L'aboutissement de ce projet et sa réussite requièrent, selon l'Université, plusieurs préalables :

- Un plan de formation spécifique et pratique ;
- Une décentralisation géographique du Progiciel et sa généralisation à l'aide d'un soutien du Ministère de tutelle ;
- L'implication du Ministère de l'Economie et des Finances pour valider l'ERP SAGE3 et proposer d'autres modules complémentaires ;
- La désignation de points focaux au niveau des établissements universitaires ainsi que la création d'une cellule dédiée au progiciel en question au niveau du ministère de tutelle.

2. Gestion du patrimoine immobilier

➢ Non transfert du patrimoine aux universités

En réponse à cette observation, Il est à souligner que l'opération de transfert du Patrimoine de l'Etat aux universités relève des attributions du Ministère de l'Economie et des Finances (Direction des Domaines). En coordination avec cette dernière, cette opération a été entamée, mais il s'est avéré que la plupart des terrains ne sont pas affectés à ce Département pour différentes raisons.

Vu la complexité de cette opération, Le Ministère a décidé d'abandonner la voie du transfert et a proposé la voie de « mise à la disposition » à l'instar des AREF. Cette mesure fera l'objet d'une proposition de modification des articles 96 et 97 de la loi 01.00 portant organisation de l'enseignement supérieur.

➢ Inadéquation entre l'évolution de la capacité d'accueil et l'effectif des étudiants

En réponse à cette observation, les universités ont présenté les clarifications suivantes :

(…)

L'Université Ibn Zohr-Agadir : Le nombre de bacheliers a augmenté de façon considérable ces dernières années, ce qui s'est traduit par une forte augmentation des étudiants surtout dans les établissements à accès ouvert. Pour faire face à cette augmentation, l'Université a augmenté sa capacité d'accueil physique au cours des dernières années, augmentation qui a dépassé 173%.

Il est à noter que le nombre de places pédagogiques est calculé sur la base des places physiques moyennant un coefficient de pondération variant entre 1 et 2,5 en fonction de la discipline.

L'Université Hassan 1er- Settat : L'Université a assisté, à l'instar de ses homologues à l'échelle nationale à une évolution sans précédent des effectifs des étudiants. Cette massification très prononcée au sein des établissements à accès ouvert, n'a pas été accompagné par une évolution du budget de l'Etat accordé à l'Université.

Soucieuse de l'amélioration des conditions d'apprentissage et de vie estudiantine au sein de ses différentes composantes, l'Université Hassan 1er s'est entraidée par ses recettes propres afin de s'engager dans des projets de construction et d'extension visant l'amélioration de la capacité d'accueil au sein de ses différents établissements, dont on peut citer :

- Construction de 6 amphithéâtres et 6 salles de cours au sein de la Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales ;
- Construction d'un bloc pédagogique au sein de l'Institut Supérieur des Sciences de la Santé ;
- Construction d'un bloc pédagogique au sein de la FST.

(…)

3. Gestion des ressources humaines

➢ Absence du statut du personnel des universités

En ce qui concerne les cas enregistrés au niveau de certaines universités et qui découlent de l'absence du statut du personnel des universités, les universités en question ont apporté les clarifications suivantes :

L'Université Sidi Mohammed Ben Abdellah Fès a résolu, depuis 2013, le problème de détachement des enseignants concernés auprès de l'hôpital Cheikh Zaid à Rabat en mettant fin à leur détachement auprès de cet hôpital. Par la suite, ces enseignants ont demandé et obtenu l'accord de leur retraite anticipée.

L'Université Abdelmalek Essaadi Tétouan a souligné que l'enseignant en question, Professeur Assistant à la FST Tanger, a été mis, sur la base d'un courrier du Ministère de tutelle, à la disposition du Ministère de l'Energie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement pour exercer auprès de l'Agence Nationale pour le Développement des Energies Renouvelables et de l'Efficacité Energétique (ADEREE). Dès la fin de sa mise à disposition, l'intéressé a repris son service à la FST Tanger à partir du 27 avril 2015.

Aussi, l'université a-t-elle tenu à souligner qu'elle ne dispose d'aucun moyen, ni d'aucune prérogative lui permettant de savoir ce que font ses enseignants en dehors de l'établissement.

L'Université Cadi Ayyad Marrakech : L'Université a précisé que le problème de l'équivalence évoqué ne concerne pas le diplôme à la base du recrutement au poste de Professeur de l'Enseignement Supérieur Assistant qui est le doctorat, mais plutôt un des trois diplômes obtenus durant le cursus scolaire du concerné.

➢ Absence d'organigramme officiel des universités

L'organigramme officiel des universités est actuellement en cours de discussion avec les partenaires et les Départements Ministériels concernés, il sera adopté incessamment.

En attendant l'organigramme officiel, la plupart des universités ont adopté une organisation fonctionnelle permettant de coordonner les responsabilités et les missions administratives.

Aussi, plusieurs propositions, validées par toutes les universités, ont été élaborées dans ce sens, mais leur officialisation et leur mise en place ont été confrontées à certaines difficultés, notamment lors de leur discussion avec le Ministère de l'Economie et des Finances.

➢ Dégradation de l'encadrement pédagogique au niveau des universités

Durant les 5 dernières années (2011-2017), le secteur de l'enseignement supérieur a connu une augmentation substantielle des effectifs des étudiants, ayant atteint 74,5%. Bien qu'elle a eu un impact positif sur le taux de scolarisation qui est passé de 20,6% en 2011-2012 à 33,3% en 2016-2017, cette augmentation des effectifs n'a pas été accompagnée par un renforcement de l'encadrement pédagogique qui a connu une régression au titre de la même période, et en particulier dans les établissements à accès ouvert qui reçoivent 88% du global des effectifs des étudiants. Les principales causes résident dans le nombre limité de postes budgétaires créés qui ne suit pas l'augmentation des effectifs des étudiants (le nombre d'enseignants n'a augmenté que de 18% durant la même période), ainsi que dans les départs massifs à la retraite enregistrés au cours des dernières années.

En vue de faire face à cette situation, le Ministère procède, en plus des postes budgétaires créés annuellement, à :

- La transformation de postes budgétaires des titulaires d'un doctorat, en fonction dans les différents départements ministériels, en postes d'enseignants ;
- La contractualisation avec les étudiants doctorants ;
- La mise en place d'un système intégré d'enseignement à distance usant d'expériences internationales dans ce domaine.

➢ Non-respect des charges horaires réglementaires

Les informations figurant dans le rapport ont effectivement été fournies par la Direction des stratégies et des systèmes d'information du Ministère et reflètent une certaine réalité dans les établissements universitaires.

Cependant, il faut considérer ces informations avec beaucoup de précautions car elles sont partielles, fournies à un moment donné sans prendre en considération la totalité des établissements universitaires.

➢ Dégradation de l'encadrement administratif

Il est à noter que la dégradation de l'encadrement administratif est due à plusieurs raisons notamment, l'augmentation des effectifs des étudiants et le nombre très limité des postes budgétaires créés, mais cette situation n'a pas eu beaucoup d'impacts sur la performance étant donné que les établissements universitaires se sont attelés à l'optimisation des ressources humaines et à l'amélioration de la qualité des services à travers :

- L'externalisation de certaines tâches administratives qui étaient prises en charge par les fonctionnaires (gardiennage, jardinage, nettoyage, etc.) ;
- L'utilisation des nouvelles technologies dans la gestion quotidienne notamment, la gestion des affaires estudiantines (inscription, contrôle continu, etc.) ;
- L'utilisation des moyens technologiques par les étudiants, ayant contribué à la diminution des besoins en fonctionnaires ;
- Le recrutement des cadres administratifs et techniques de haut niveau permettant une meilleure gestion des moyens disponibles.

III. Commentaires du Ministre de l'économie et des finances

(Texte intégral)

- **Concernant les observations relatives à la planification stratégique de la formation initiale dispensée au niveau des universités**

Il y a lieu de signaler que la politique gouvernementale en matière d'enseignement supérieur repose sur les dispositions de la loi n°01-00 portant organisation de l'enseignement supérieur et sur le Dahir portant loi n° 1.75.398 portant création des universités. En plus, le département de l'enseignement supérieur a connu au cours des dernières années un ensemble de réformes, qui ont mis en place une nouvelle stratégie du secteur qui s'est reposée principalement sur :

- Le Programme d'urgence 2009-2012 ;
- Le Plan d'action du Ministère 2012-2016 ;
- La vision stratégique de réforme 2015-2030 réalisée par le conseil supérieur de l'éducation de la formation et de la recherche scientifique.

S'agissant de l'absence de la contractualisation ministères-universités, il y a lieu de signaler que 15 contrats de développement ont été conclus avec les universités dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'urgence.

- **Quant au rendement de la formation initiale, notamment en ce qui concerne le suivi de l'intégration des lauréats**

Il convient de signaler que l'autorité chargée de l'enseignement supérieur ne dispose pas d'un système ad hoc. Cependant, l'université Hassan Premier de Settat a mis en place un programme de suivi d'intégration des lauréats des établissements qui en relèvent. Ainsi, afin de fournir des résultats exhaustifs sur l'intégration des lauréats, il est proposé de mettre en place des systèmes semblables dans toutes les universités en concertation avec le ministère de tutelle.

- **Au sujet des observations afférentes à la gestion des ressources, du matériel et du patrimoine**

Le département de l'enseignement supérieur dispose d'un système d'information « APOGEE » permettant le pilotage et le suivi du système de formation initiale dans les universités, toutefois, certains établissements ont des difficultés en matière d'actualisation, au moment opportun, des données relatives au cursus universitaires des étudiants.

Le ministère dispose d'une application intégrée « Sage X3 », instaurée en 2015, qui permet d'assurer la gestion des opérations comptables et budgétaires des universités, cependant, l'utilisation de ce système par les universités a connu plusieurs difficultés lors de sa mise en œuvre. Ainsi, seulement 3 universités ont pu l'exploiter : Abdelmalek Essaadi de Tetouan, Hassan II de Casablanca et sidi Mohamed Ben Abdellah de Fès. Dans ce cadre, à partir de l'année 2019, la programmation des budgets des universités sera prise en charge au niveau du nouveau système informatique de la programmation budgétaire « Ebudget2 », qui a connu une expérience pilote pour la 1ère fois avec l'université Mohamed V de Rabat en 2018.

- **En matière de déblocage des subventions au profit des universités**

La Direction du Budget veille au déblocage des différentes subventions dans les meilleurs délais dès qu'elle reçoit les pièces nécessaires de la part des services compétents du Ministère chargé de l'enseignement supérieur.

Concernant le retard du déblocage des subventions au profit des universités dans le cadre du programme d'urgence, il y a lieu de noter que ce déblocage reste tributaire du disponible de trésorerie des établissements concernés et des capacités de consommation des crédits, sachant que certaines universités dénotent de faibles taux d'engagement et d'émission des crédits mis à leur disposition.

Evaluation de la formation continue dispensée par les universités

La loi 01-00 portant organisation de l'enseignement supérieur a investi les universités de la mission de formation continue. Ainsi les universités doivent présenter une offre de formation continue (FC) diversifiée. Outre des formations diplômantes, elles organisent des formations qualifiantes pour répondre à des besoins spécifiques ou pour satisfaire des demandes exprimées par des partenaires socio-économiques. Aussi, des formations spécifiques pour insertion au marché de l'emploi peuvent être offertes.

Il faut signaler que la mission de contrôle de la gestion de la formation continue a connue plusieurs contraintes notamment :

- La non disponibilité au niveau du ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche Scientifique et de la Formation des Cadres des données permettant une évaluation préalable de sa politique en matière de formation continue universitaire. En effet, le ministère n'a pas été en mesure de communiquer le nombre de formations ouvertes, les effectifs des inscrits, les lauréats, la tarification et la rémunération octroyée aux cadres pédagogiques. Il n'a pas communiqué une estimation des recettes générées par la formation continue pour l'ensemble des universités et pour chaque université. Face à cette contrainte, la Cour a adressé un questionnaire à toutes les universités ;
- Le retard enregistré par les universités à produire les informations demandées à travers les questionnaires, la production de réponses non détaillées ou de réponses partielles ou enfin la production par les universités et les établissements y dépendant de réponses individualisées au lieu de groupement de toutes les réponses intéressant les différents établissements relevant de la même université au sein d'une seule correspondance ;
- L'absence d'un système d'information pour la gestion de la formation continue au niveau des universités visitées.

I. Observations et recommandations de la Cour des comptes

La mission de contrôle de la gestion de la formation continue dispensée par les universités a révélé les observations et émis les recommandations suivantes :

A. Le cadre juridique de la formation continue dispensée par les universités

Faisant partie du système d'éducation et de formation, l'université a connu une importante réforme avec la promulgation de la loi n°01-00 portant organisation de l'enseignement supérieur. Cette loi a investi clairement dans son article 3 les universités de la mission de la formation continue, considérée dès lors comme l'une des missions principales des universités au même titre que la formation initiale.

Seulement cette loi n'a pas été accompagnée par un dispositif réglementaire permettant l'encadrement et la promotion souhaités de cette nouvelle mission des universités.

En effet, il a été observé un vide réglementaire en matière de formation continue dispensée par les universités. Ce vide couvre tous les aspects organisationnels et de gestion de cette mission, allant de la définition même de cette mission, aux conditions d'accès à la FC, son financement et les tarifs appliqués, les modalités d'organisation des examens et contrôles continus et enfin les conditions de délivrance des diplômes, ainsi que les modalités de validation des acquis de l'expérience.

La Cour des comptes recommande au ministère de l'Enseignement Supérieur, de la recherche scientifique et de la formation des cadres de revoir et compléter le dispositif législatif et réglementaire régissant la formation continue.

B. Stratégie et plan d'action relatifs à la formation continue

La Charte Nationale de l'Education et de la Formation a fixé parmi ses objectifs le bénéfice de 20% des employés et fonctionnaires des opérations de formation continue, auxquels s'ajoute le taux progressif des chômeurs en particuliers celui des diplômés de l'Enseignement Supérieur qui a atteint 21.10% en 2014 selon l'enquête nationale sur l'emploi réalisée par le Haut-Commissariat au Plan. Cet objectif devrait être traduit en actions dans les stratégies et plans d'action :

- Du ministère de l'enseignement eupérieur, de la recherche scientifique et de la formation des cadres (MES) en sa qualité d'autorité investie de la mission de préparation et de suivi de l'exécution de la politique gouvernementale dans le domaine de l'enseignement supérieur ;
- Des universités entant qu'établissements publics investis de la mission de formation continue.

1. Les stratégies du MES en matière de formation continue

L'examen des différents documents constituant les stratégies du ministère pour la période 2005 à 2020 a permis de mettre en évidence l'absence d'une politique globale visant la structuration et le développement de la formation continue.

En effet, le cadre stratégique de développement de l'enseignement supérieur à l'horizon 2020 n'a prévu aucune action visant le développement de la formation continue et par conséquent aucune des stratégies posées par le ministère n'a accordé à la formation continue l'importance qu'il faut.

Ainsi, la formation continue a été complétement absente dans la stratégie et programme d'action 2005-2007 et du programme d'urgence 2009-2012. Quant à la stratégie de parachèvement des réformes 2006-2010, elle s'est limitée à attirer l'attention sur le développement de la formation continue à l'aide des techniques d'information et de communication sans prévoir de mesures permettant ce développement ou la réalisation d'objectifs qualitatifs ou quantitatifs. Au même titre, le plan d'action du MES pour la période 2013-2016 s'est limité lui aussi à énumérer la formation continue parmi les activités génératrices de revenu qu'il faut développer dans l'objectif de diversifier les sources de financement de l'enseignement supérieur

La Cour des comptes recommande au M.E.S de définir une stratégie en matière de formation continue avec des objectifs clairs et explicites en prenant en considération les différentes politiques sectorielles.

2. La formation continue dans la stratégie des universités

Les projets de développement présentés au conseil de l'université, par le président, pour approbation constituent le document de référence pour les actions à entreprendre et les mesures qui seront prises pour le développement des universités.

Les différentes stratégies adoptées par les universités, entant qu'établissements publics sous tutelle du MES, doivent être en conformité avec les grandes orientations de ce département.

Toutefois, l'examen des stratégies produites par les différentes universités a permis de constater l'absence d'une vision claire permettant le développement de l'activité de formation continue au sein de ces universités.

Ainsi, aucune des universités n'a fixé des objectifs chiffrés et mesurables, tel le nombre de formations qui seront ouvertes, leur nature (qualifiantes ou diplômantes), le nombre de bénéficiaires de la formation continue, le nombre des diplômées …etc.

La cour des comptes recommande aux universités d'avoir une vision stratégique claire en matière de formation continue. Laquelle stratégie doit être traduite en plan d'action avec des objectifs bien définis couvrant les différents aspects de la formation continue, notamment l'organisation, l'offre de formation, les effectifs à atteindre, les recettes à réaliser…etc.

C. La gouvernance de la formation continue

L'évaluation de la gouvernance de la formation continue a permis de soulever les observations suivantes

1. L'organisation administrative de la formation continue

L'absence d'un dispositif réglementaire organisant l'activité de la formation continue a affecté négativement sa gestion.

➢ Absence de suivi de l'activité de formation continue par le ministère

Le décret n° 2-12-790 fixant les attributions et l'organisation du ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche Scientifique et de la Formation des Cadres a investi le ministère de la mission de préparation de la politique du gouvernement dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique et d'en assurer le suivi. Pour mener à bien cette mission en matière de formation continue, l'arrêté n° 13-1355 du 22 avril 2013 portant organisation du ministère a prévu la création d'une division qui assure le suivi de la formation continue.

Or, au lieu de s'acquitter des missions qu'elles lui ont été attribuées, cette division se trouve investie d'autres attributions que celles de la gestion et du suivi de la formation continue. En effet, elle continue à gérer les dossiers de l'ex-division de l'enseignement universitaire (organigramme de 1993).

La cour des comptes recommande au MES de prendre les mesures nécessaires permettant à la division chargée de la formation continue de s'acquitter de ses missions notamment le développement, le suivi et l'évaluation des programmes de la formation continue.

➢ Des structures organisationnelles différentes et généralement non opérationnelles

La mission de contrôle de la gestion de la formation continue a permis de constater que toutes les universités ont adopté une organisation mixte prévoyant la création de structures communes, au niveau de la présidence, qui se chargent du suivi des différentes activités de formation continue en plus des structures créées au niveau des différents établissements.

Toutefois, quelle que soit la forme de ces structures, leur création et leurs missions ont été validées par le Conseil de l'Université et dans des cas prévus par le règlement intérieur de la formation continue.

Les attributions et le rattachement de ces structures diffèrent d'une université à l'autre et d'un établissement universitaire à l'autre, partant d'une simple cellule chargée du suivi du processus d'accréditation à une instance jouissant d'une certaine autonomie pour encadrer et piloter l'activité de FC. Cette situation est le résultat de :

- L'absence d'une politique globale visant l'organisation et la structuration de la formation continue dans les universités ;
- L'absence d'un organigramme prévoyant et fixant l'organisation administrative des universités.

Toutefois, malgré la validation de la création de ces organes de gouvernance, ils sont dans certains cas non opérationnels et dans d'autres cas non réalisés. C'est le cas par exemple de :

- L'université Abdelmalek Essaadi où le service commun de la formation continue prévu par le règlement intérieur de la formation continue n'a pas été créé. L'activité de suivi des

dossiers d'accréditation a été confiée à un fonctionnaire rattaché au vice-président chargé des affaires pédagogiques ;

- L'université Mohammed V Rabat et l'université Hassan Premier Settat, n'ont pas créé de centre de formation continue en dépit de sa prévision par le règlement intérieur de formation continue des deux universités.

Il y a lieu de signaler ce qui suit :

- Les structures créées et chargées de la formation continue ne se trouvent investies d'aucune responsabilité pédagogique. Cette responsabilité relève du coordonnateur de la filière et des enseignants chercheurs ;
- L'immixtion des enseignants dans presque tout le processus de gestion de la formation continue depuis la sélection des étudiants jusqu'à la répartition des recettes perçues.

La cour des comptes recommande aux universités de mettre en place une organisation administrative et financière permettant une gestion optimale de la formation continue proposée par les universités.

2. L'organisation pédagogique

L'organisation et la gestion pédagogique de la formation continue comme pour la formation initiale demeurent toujours la responsabilité du coordonnateur de la formation depuis le dépôt du projet de création de la filière jusqu'aux délibérations des examens pour les formations diplômantes.

Le montage d'une formation et l'élaboration du projet de la filière n'obéissent pas à l'organisation classique dans laquelle le département serait le milieu de l'incubation. Deux modes d'organisation ont été observés :

- Dans le premier mode, la formation continue se développe à l'intérieur de structures regroupant des formations qui couvrent un champ disciplinaire bien défini tel que le département. C'est le cas par exemple de l'ENCG relevant de l'Université Abdelmalek Essaadi de Tanger et de la FST relevant de l'université Hassan I de Settat qui a opté pour la création de pôles de compétences ;
- Dans le second mode, la formation continue est gérée de façon individuelle par des enseignants sans rattachement à aucune structure. De ce fait, l'offre de formation dépend plus des volontés individuelles des enseignants. C'est le cas par exemple de la Faculté des lettres et des sciences humaines relevant de l'université Mohammed V Rabat et de la FST relevant de l'Université Sidi Mohammed Ben Abdellah Fès.

3. Absence de critères de choix des enseignants

Quel que soit le type des formations offertes, les cours sont disposés par trois catégories d'enseignants : les enseignants chercheurs de l'établissement universitaire, les enseignants relevant d'autres établissements ou les vacataires et les experts. La diversité des intervenants soulève des problématiques importantes auxquelles il faut faire face et dont notamment :

- Les critères de choix des enseignants ;
- Le montage des formations diplômantes étant donné que la spécialité de l'enseignant impacte directement les éléments des modules enseignés. Cette situation est davantage compliquée en l'absence d'un cahier des normes pédagogiques.

➢ Existence de formations encadrées intégralement par les vacataires

Les travaux d'investigation de la Cour ont permis de constater le recours, de plus en plus important aux vacataires qui peuvent dans certains cas couvrir la totalité du volume horaire prévu par le cahier des charges. Parmi ces formations il y a lieu de citer :

- Les formations ouvertes dans un cadre de contrat de partenariat entre l'université et d'autres prestataires et qui aboutissent généralement à l'obtention de certifications éditeurs en plus du diplôme d'université. Ces formations ont pour objectif l'association de formations académiques à des formations métiers préparant à un examen de certification dont l'encadrement pédagogique est sous la responsabilité du partenaire qui se charge du recrutement des vacataires et des fois même de leurs indemnisation (exemple formations ouvertes dans ce cadre au niveau de l'ENSEM, FST Settat, FS Hassan II Casablanca) ;
- Les formations professionnalisantes qui requièrent l'intervention d'experts et/ou de personnes disposant de certaines qualifications. Selon les dirigeants des établissements et les coordonnateurs de filières, leur recrutement est très difficile vue le mode de rémunération réservé à cette catégorie d'intervenant qui demandent généralement d'être rémunérer sur la base d'un barème qui est élevé par rapport au taux de rémunération qu'autorise la réglementation en vigueur.

4. La gestion des activités de formation continue au niveau des universités

➢ Absence du système d'information

Parmi les contraintes rencontrées lors de la mission de contrôle de la gestion de la formation continue dispensée par les universités, il y a lieu de signaler le retard dans la production de l'information, sa production d'une manière non consolidée ou tout simplement sa non-production[1]. Cette situation trouve son explication, entre autres, dans l'absence d'un système d'information intégré capable de gérer la FC.

Le suivi de l'activité de formation continue est réalisé par le biais de tableurs Excel ou Word tenus au niveau de chaque établissement universitaire. Lesquels n'intègrent que des données à caractère général telles que les effectifs des inscrits, les effectifs des diplômés, le nombre de formations ouvertes et la période d'accréditation des formations diplômantes.

La Cour des comptes recommande au MES de mettre en place des systèmes d'information intégrés de la formation continue au niveau des universités et prévoir leurs compatibilités avec celui du ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche Scientifique et de la Formation des Cadres.

➢ Absence d'un manuel de procédures

Il a été constaté l'absence d'un manuel de procédures relatif à la formation continue. Cette carence affecte directement le système de contrôle interne, qui est défaillant au niveau des établissements. A ce titre il a été observé :

- L'éparpillement des dossiers et des informations entre les différents intervenants dans la gestion de la formation continue ;
- L'immixtion des enseignants dans la gestion administrative et financière de la formation continue (observations mises en évidence lors des missions précédentes de contrôle de la gestion de la faculté des sciences qui relève de l'ex université Hassan II Ain Chock où il a été observé la détention des chèques par les enseignants) ;
- L'absence des PV de présélection et de sélection des étudiants inscrits dans les formations diplômantes. Et quand ils existent, ils demeurent conservés par les enseignants. Cette défaillance n'a pas permis de statuer sur le respect des critères de sélection des étudiants.

Ces défaillances ont été observées au niveau de certains établissements visités durant la mission de contrôle, à l'instar de la FSEJ et la FST relevant de l'université Hassan I de Settat, de la FSJES et la FST relevant de l'université Abdelmalek Saadi de Tétouan et la FSJES (Souissi) relevant de l'université Mohammed V de Rabat.

---

[1] C'est le cas de l'université d'OUJDA, de certains établissements comme l'EMI.

La cour des comptes recommande l'élaboration de manuels de procédures au niveau des universités et l'instauration d'un système de contrôle interne touchant tous les aspects de la gestion de la formation continue.

- **Défaillance dans le suivi de la charge horaire réelle**

Les travaux d'investigation de la Cour ont révélé l'absence d'un dispositif de contrôle de la charge horaire au niveau des établissements ce qui a eu des répercussions pédagogiques et financières directes sur l'activité de formation continue.

Sur le plan pédagogique l'absence d'un tel contrôle entraine une méconnaissance de la charge horaire effectivement exécutée et de sa conformité aux prescriptions des descriptifs des filières approuvées.

Sur le plan financier, l'absence de contrôle de la charge horaire exécutée a favorisé l'existence d'erreurs dans le calcul des indemnités servies. Ce constat est général, pour tous les établissements universitaires visités.

L'approche de répartition forfaitaire des recettes issues de la formation continue est pour une grande partie responsable de cette situation. En effet le montant des indemnités réservées à la rémunération de l'encadrement pédagogique se trouve répartie entre les différents intervenants quelle que soit la charge horaire prévue par les cahiers de charges des filières ouvertes ou la charge horaire effectivement réalisée.

L'indemnisation des différents intervenants est en général effectuée au vu d'états ou de situations établis par le responsable de la filière fixant forfaitairement les montants à verser à chaque intervenant indépendamment du volume horaire effectivement réalisé.

Ainsi pour un échantillon vérifié de sept formations ouvertes au niveau de deux établissements universitaires seulement, le montant des indemnités servies par erreur s'élève à 3.129.877,63 Dhs

La cour des comptes recommande au M.E.S de mettre en place un système de suivi et de contrôle de la charge horaire en relation d'une part avec le volume horaire prévu par les cahiers des charges des filières et d'autre part avec les indemnités qui seront servies aux différents intervenants dans l'encadrement de la formation continue.

D. Le bilan de l'activité de formation continue dispensée par les universités

Concernant cet axe, les observations suivantes ont été enregistrées :

1. L'offre de formation continue universitaire

- **Faiblesse de l'offre de formation continue qualifiante**

Depuis l'entrée en vigueur de la loi 01-00 portant organisation de l'enseignement supérieur, 1052 formations diplômantes ont été accréditées dont 144 au niveau des facultés de médecine et de pharmacie et des facultés de médecine dentaire. Pour ce qui est des formations qualifiantes ouvertes, elles sont au nombre de 131 soit 11,07% de l'offre de FC dispensée par les universités.

La faiblesse de l'offre de formation qualifiante reflète d'une part la faible intégration de l'université dans son milieu socio-économique et d'autre part le faible positionnement de l'université en tant qu'acteur principal dans le marché de la formation continue. D'ailleurs, selon la charte nationale d'éducation et de formation « le système de formation continue sera articulé autour de la logique du marché, seule capable d'accompagner de manière dynamique les besoins en compétences des entreprises. Il encouragera une implication forte des établissements d'éducation-formation en partenariat avec les entreprises et les administrations ».

La cour des comptes recommande l'ouverture des universités sur leur environnement socio-économique en développant le partenariat en matière de formation continue.

➢ Accréditation de formation sans étude préalable du marché de l'emploi

L'activité de formation continue des universités s'est orientée vers les formations diplômantes qui représentent 88,93% des formations nouvellement accréditées. Toutefois, il a été observé que l'accréditation de ces formations ne se fait sur la base d'études préalables des demandes de formation continue. Cette situation a eu pour conséquence, d'une part, la non-ouverture de 311 formations sur les 908 formations diplômantes accréditées, soit un taux de 34,25% (non comprise les formations accréditées par les facultés de médecine et de pharmacie et les facultés de médecine dentaire) et, d'autre part, la non-reconduction de 141 formations sur ces 908 formations soit un taux de 15,53%.

Les différentes universités ont justifié cette situation par le faible intéressement des demandeurs de la formation, ce qui peut refléter la faible pertinence de cette offre de formation.

La cour des comptes recommande aux universités de faire précéder toute demande d'ouverture de formation continue par une étude permettant d'identifier les besoins du marché de l'emploi dans l'objectif de proposer des formations pertinentes et par conséquent renforcer la présence des universités dans le marché de la formation continue.

➢ Absence de formations à distance

Dans l'objectif de faciliter l'accès des personnes engagées dans la vie active, et afin d'optimiser l'emploi des ressources éducatives et de tirer le meilleur des technologies modernes, la CNEF a prévu le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), principalement en matière de formation continue. Ce qui ouvre la voie vers le développement de l'enseignement à distance.

Les travaux menés par la Cour des comptes ont permis de constater l'absence de la formation à distance dans l'offre de formation continue universitaire ;

La cour des comptes recommande aux universités d'ouvrir et développer des formations à distance.

➢ Disparité entre universités dans l'offre de FC

L'offre de formation diplômante est très différente selon les universités et aussi selon les établissements universitaires. Quatre universités présentent plus de 70% de l'offre global avec respectivement 22,62% pour l'université Hassan II Casablanca, 20,98% pour l'université Hassan premier de Settat, 17,42% pour l'université Abdelmalek Essaadi de Tétouan et 11,45% pour l'université Mohammed V de Rabat.

Malgré leur existence au niveau de quatre universités seulement les facultés de médecine dentaire et les facultés de médecine et de pharmacie proposent plus de 18% des formations diplômantes.

La contribution la plus faible dans l'offre de formation continue a été observée au niveau des facultés des lettres et des sciences humaines et des facultés poly disciplinaires avec des taux respectifs de 3,16% et 3,43%.

➢ Prédominance des formations bac plus cinq

L'offre de formation continue diplômante est très différente d'une université à l'autre. Le caractère de promotion sociale des formations diplômantes conduit les universités à proposer des diplômes répondant à cette finalité. Dans ce sens, l'offre universitaire de FC ne s'est pas éloignée de celle relative à la formation initiale, et ce en proposant des diplômes de niveau bac plus trois (NB3) (licence en formation initiale) et de niveau bac plus cinq (NB5) (master en formation initiale). Ces dernières prédominent l'offre de formation diplômante avec un taux qui dépasse les 54%

Différentes dénominations ont été attribuées à ces diplômes. Au démarrage, les universités utilisaient la même dénomination que celle utilisée pour les diplômes nationaux à savoir le DESA (diplôme d'études supérieur approfondies), le DESS (diplôme des études supérieures spécialisées), la licence et le master.

Certains établissements universitaires, tel la Faculté des Sciences de l'université Hassan II de Casablanca, ont procédé à l'octroi d'un diplôme national au lieu du diplôme universitaire sensé octroyé à la fin des formations continues ouvertes en raison de leurs non accréditation par l'Autorité de tutelle.

Pour rappel, la loi 01.00, en particulier l'article 8 dernier alinéa précise que les universités peuvent, en conformité des conditions prévues par les règlements internes, créer des certificats propres aux universités en matière de formation initiale et continue. Ces certificats peuvent faire l'objet d'accréditation de la part de l'Autorité de tutelle après avis de la CNNES précitée.

- **Création de formations initiales payantes**

D'autres universités ont développé un nouveau type de formations à savoir les formations ouvertes en temps aménagé (cas de l'université Hassan II de Casablanca et de l'université Hassan premier de Settat). Il s'agit de formations initiales payantes destinées aux personnes déjà engagées dans la vie active. En effet, la poursuite de ces formations est conditionnée par le paiement des frais de scolarité en plus de frais de dossier lors du dépôt de dossier.

L'ouverture de telles formations se fait en l'absence de textes législatifs ou réglementaires. En effet, la notion de formation initiale en temps aménagée n'est pas prévue par la loi 01-00 et plus encore l'exigibilité de frais de scolarités pour bénéficier d'une formation initiale se fait en l'absence de tout fondement juridique et porte atteinte à l'égalité d'accès des citoyennes à la formation et l'éducation :

2. Les inscrits

L'analyse de ce volet s'est limitée aux effectifs des inscrits aux différentes disciplines de FC en raison de la non-production de toutes les informations nécessaires tel que le profil des inscrits, le mode de financement des actions de formation (entreprise, Etat, bénéficiaire), le nombre des diplômés, les recettes réalisées…

Depuis 2003, l'année d'entrée en vigueur de la loi 01-00 portant organisation de l'enseignement supérieur et jusqu'à 2014, la formation continue dispensée par les universités a attiré 55.329 bénéficières dont seulement 3706 (soit **6,7%)** ont bénéficié d'une formation qualifiante. Le tableau suivant présente l'évolution des inscrits (données disponibles) :

Années	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Effectif des inscrits dans les formations diplômantes	400	596	1191	1495	2093	2619	3204	5216	7379	8086	8897	10447
Effectif des inscrits dans les formations qualifiantes	88	213	666	263	152	191	423	236	54	396	854	170
Total	488	809	1857	1758	2245	2810	3627	5452	7433	8482	9751	10617

La lecture de ce tableau a permis de constater le caractère ascendant du nombre des inscrits en formation continue passant ainsi de 488 en 2003 à 10.617 en 2014.

L'essentiel de cet accroissement est dû principalement à la croissance du nombre des inscrits en formation continue diplômante dont l'effectif est passé de 400 étudiants en 2003 à 10.447 en 2014.

E. La gestion financière de la formation continue

Concernant cet axe, les observations suivantes ont été relevées :

1. L'organisation financière de la formation continue

Malgré l'abrogation de la décision conjointe du Ministère de l'Economie et des Finances et du Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Formation des cadres et de la Recherche Scientifique portant création de comptes hors budget dans la comptabilité des établissements universitaires et de la recherche du 02 mai 2000, la gestion des recettes de la formation continue demeure inchangée.

En effet depuis l'entrée en vigueur de la loi 01-00 portant organisation de l'enseignement supérieur, la formation continue fait partie intégrante des missions de l'université au même titre que la formation initiale et la recherche scientifique. L'article 18 de ladite loi prévoit que les droits perçus au titre de la formation continue font partie intégrante des recettes propres de l'université. Cette disposition a été traduite par l'ouverture au budget d'une rubrique destinée à retracer les recettes générées par cette activité « droit perçu au titre de la formation continue ».

Toutefois, cette rubrique n'a jamais été utilisée pour l'enregistrement des recettes de la formation continue. Ces recettes continuent toujours à être imputées sur la rubrique « produits et bénéfices réalisés provenant des travaux de recherche et des prestations de service ».

En plus de l'irrégularité de l'imputation des recettes collectées, cette pratique ne favorise ni une meilleure visibilité, ni la transparence quant à la gestion financière des recettes issues de la formation continue.

Aussi, la mission de la Cour a été dans l'impossibilité d'arrêter le montant des recettes réalisées par l'activité de la formation continue et donc sa part dans les recettes des universités afin d'évaluer la contribution de ces recettes au renforcement de l'autonomie des universités.

2. La gestion financière des formations ouvertes dans le cadre de contrat de partenariat

Vu la grande attractivité des formations qui permettent l'obtention des certificats d'éditeurs et constructeurs de logiciels informatiques, les universités recourent de plus en plus aux détenteurs de licences et brevets pour le montage de ces formations. Une multitude de conventions a été signée avec les universités dans l'objectif de développer des cursus de formation permettant de répondre aux attentes de l'environnement socioéconomique par l'association de la formation académique à une approche orientée métiers et produits qui couvre principalement le domaine des techniques d'information et de communication.

L'examen d'un échantillon de ces conventions a permis de soulever les observations suivantes :

- Aucun contrat de partenariat n'a fait l'objet d'un appel à la concurrence sachant que les prestations servies ne font l'objet ni de monopole, ni d'exclusivité ;
- Les dispositions financières relatives à l'exécution des contrats de partenariat ainsi que la fixation des formations pouvant être ouvertes dans le cadre de ces contrats ont été fixées par des avenants (y compris les cours pris en charge par le contractant). Seulement aucun des avenants n'a été approuvé ni par les conseils d'établissement, ni même par le conseil d'université en infraction à l'article 12 de la loi 01-00 susmentionnée qui a investi le conseil de l'université de délibérer sur toutes les questions relatives aux missions et à la bonne marche de l'université.
- Les engagements contractuels du prestataire consistent en une prise en charge des cours de préparation aux examens de certification éditeurs et constructeurs informatiques et l'équipement des centres d'examens pour certification. Toutefois, ces prestations peuvent être effectuées par les établissements sans recourir à ce mode de partenariat dans la mesure où le besoin en enseignant peut être satisfait par la vacation ;

- La rémunération des prestations servies est faite sur la base d'une répartition forfaitaire de recettes brutes de la formation, soit par la fixation d'un pourcentage qui sera affecté à chacune des parties, soit en prévoyant une répartition forfaitaire des frais de scolarité en fixant dès le départ le montant que l'étudiant devra verser à chacune des deux parties. Toute fois certains contrats de partenariat donnent droit, en infraction à la réglementation, au prestataire contractant d'encaisser les frais de scolarité des formations ouvertes dans le cadre de ces contrats et d'assurer lui-même l'indemnisation de tous les intervenants dans ces formations moyennant le versement de 10% à l'université (cas de l'ENSEM) ;

3. La tarification

La majorité des établissements universitaires se réfèrent, pour la fixation des frais de scolarité, à la tarification pratiquée en la matière dans des écoles privées offrant des formations similaires.

De ce fait la fixation des frais de scolarités est faite en l'absence d'une évaluation des coûts globaux de l'activité ce qui ne semble pas obéir à des critères objectifs. En effet, la formation continue exige la mobilisation des moyens humains, du matériel didactique et d'enseignement en plus des salles et des laboratoires. L'utilisation de tous ces moyens entraine des charges importantes qu'il faut prendre en considération.

Cette situation s'est traduite par un manque d'homogénéité des tarifs pratiqués au sein d'un même établissement et parfois pour des formations similaires. Le tableau suivant présente les frais de scolarité qui ont été appliqués au niveau de certains établissements :

Etablissement universitaire	Tarif appliqué par diplôme (en DH)	
	DN3	DN5
ENCG AGADIR		50 000,00
ENCG SETTAT	30 000,00	50 000,00
ENCG TANGER		40 000,00
ENCG ELJADIDA		55 000,00
FST SETTAT	30 000,00	60 000,00
FLSH et FSJES AGADIR		40 000,00
FLSH ELJADIAD	11 800,00	22 916,00
FS ELJADIDA	25 000,00	40 000,00
	30 000,00	45 000,00
		60 000,00
FS TETOUANE	20 000,00	40 000,00
FSJES TANGER	30 000,00	60 000,00
FSJES SETTAT	25 000,00	50 000,00
EST SETTAT	27 500,00	45 000,00

II. Réponse du Secrétaire d'Etat chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique

(Texte intégral)

En ce qui concerne les difficultés liées au déroulement de la mission d'évaluation de la formation continue dispensée par les universités, auxquelles fait allusion la cour des comptes, notamment l'absence de données y afférentes au niveau du Ministère, il est à préciser que les services compétents au sein du Ministère ont récemment envoyé un questionnaire aux universités et aux établissements d'enseignement supérieur ne relevant pas des universités dans l'objectif d'évaluer l'offre de formation continue dans l'enseignement supérieur public. L'exploitation des questionnaires a permis l'élaboration d'une cartographie de l'offre de formation continue universitaire (environ 780 formations couvrant différents niveaux et différents champs disciplinaires).

Aussi, Un rapport détaillé dressant l'état des lieux de la formation continue au niveau des établissements d'enseignement supérieur universitaires est en cours d'élaboration.

Pour leur part, les Universités ont affirmé avoir renseigné le questionnaire qui leur a été envoyé par la cour des comptes. Elles ont également interagi positivement avec les différentes demandes d'informations supplémentaires qui leur ont été adressées soit durant ladite mission, ou bien à travers les réponses aux observations soulevées dans les rapports provisoires élaborés par la cour des comptes, et ce malgré les contraintes rencontrées par quelques universités pour la présentation d'informations détaillées et consolidées.

A. Le cadre juridique de la formation continue dispensée par les universités

Vu l'importance de la formation continue pour le perfectionnement et la mise à niveau des fonctionnaires , agents et salariés des différents secteurs productifs aussi bien publics que privés , et des services offerts par les universités en vertu des missions qui leur sont confiées dans ce cadre, le Ministère procédera à la révision des textes juridiques en vigueur régissant l'enseignement supérieur en vue d'encadrer et d'organiser la formation continue dispensée par les universités et les établissements d'enseignement supérieur.

B. La stratégie et le plan d'action relatifs à la formation continue

1. Les stratégies du Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche Scientifique et de la Formation des Cadres en matière de formation continue

Le plan stratégique du Ministère issu de la vision stratégique 2015-2030 « pour une école de l'équité, de la qualité et de la promotion », a prévu un projet intitulé « Mise en place d'un cadre réglementaire régissant la formation continue et la formation tout au long de la vie » qui vise :

- La généralisation de l'enseignement pour tous ;
- L'unification des mesures et des procédures réglementant la formation continue et la formation tout au long de la vie.

2. Les stratégies des universités en matière de formation continue

En réponse aux observations soulevées dans ce cadre par la cour des comptes, la plupart des universités ont affirmé que le document de référence pour l'élaboration de leur stratégie dans le domaine de la formation continue est bel et bien le projet de développement de l'Université présenté par les présidents. Les éclaircissements apportés à ce sujet se présentent, par université, comme suit :

L'Université Abdelmalek Essaadi Tétouan : l'université dispose de toutes les informations relatives aux formations continues diplômantes soumises pour accréditation, accréditées et

ouvertes (Les effectifs des bénéficiaires par formation sont disponibles et ont été communiqués).

L'Université Cadi Ayyad Marrakech : La formation continue obéit à la logique de l'offre et de la demande et reste tributaire de la volonté et de la décision solennelle des bénéficiaires. De ce fait, il est difficile de prévoir les effectifs potentiels pour cette formation.

A l'université, les objectifs de la formation continue sont clairs. Le nombre de projets et leurs spécialités sont arrêtés une année à l'avance.

L'Université Chouaïb Doukkali El Jadida : Les universités ont mis en place des stratégies pour le développement de la formation continue avec des règlements intérieurs adoptés. La réussite de ces stratégies est conditionnée par l'implication de tous les acteurs dans les établissements, essentiellement les enseignants chercheurs.

L'élaboration des projets de filières de formation continue émane d'une initiative des enseignants, au sein d'un département, qui sont les mieux placés pour évaluer les besoins du marché en matière de formation continue. Il est difficile en ces temps de mettre en place des programmes quantifiés en raison de l'absence d'outils permettant de définir les besoins des secteurs socio-économiques. Toutefois, les universités ont toujours répondu, en fonction des compétences disponibles, aux demandes des organismes publics, semi-publics ou privés.

L'Université Ibn Zohr Agadir : Les projets de formations continues émanent des initiatives des enseignants chercheurs qui sont les mieux placés pour évaluer les besoins du milieu socio-économique.

Il est à signaler que l'université répond toujours à la demande du milieu socio-économique en fonction des ressources humaines dont elle dispose, à titre d'exemple la formation continue dispensée aux élus régionaux.

L'Université Hassan 1er Settat : S'agissant de la place de la formation continue dans la stratégie des universités, Il est important de préciser que le projet de développement institutionnel constitue la stratégie de l'université pour une période de 4 ans. Ledit projet est généralement approuvé par le conseil de l'université en tant que haute instance décisionnelle et constitue la feuille de route pour les différentes actions à mener dans les divers domaines, y compris la formation continue. L'université a même présenté une matrice renfermant des indicateurs de suivi qualitatifs et quantitatifs de ses différents projets.

L'attractivité des filières de formation continue au sein de l'université traduite par l'évolution du nombre des filières, des effectifs des inscrits et des recettes générées ne peuvent que manifester la pertinence de cette politique de développement.

L'Université Hassan II Casablanca : L'Université a présenté sa stratégie en matière de formation continue avec des objectifs clairs et qui sont en majorité mesurables. Le document de référence de cette stratégie est le projet de développement de l'Université 2015-2018.

La formation continue dans le domaine des sciences de l'ingénieur et technologiques, dans le domaine des sciences juridiques, économiques, sociales et de gestion et dans le domaine des sciences de la santé connait un développement satisfaisant. Toutefois, il y a une quasi-absence des formations dans le domaine des lettres et sciences humaines. L'un des objectifs de l'Université en termes de diversification de l'offre de formation continue est l'intégration et le renforcement des formations dans le domaine des lettres et sciences humaines .

De même, l'Université s'emploie à atteindre l'équilibre (en nombre d'inscrits) entre la formation continue et la formation initiale, conformément aux dispositions du règlement intérieur de la formation continue de l'Université qui stipulent que dans les établissements à accès régulé, le pourcentage des inscrits en formation continue peut atteindre 50% de l'effectif global des inscrits en formation initiale et que dans les établissements à accès ouvert, le nombre

maximum des inscrits en formation continue diplômante peut être égal à l'effectif global des inscrits en cycles Licence professionnelle et Master de la formation initiale.

Toutefois, le nombre actuel des inscrits en formation continue ne dépasse pas 3000 inscrits. Ce nombre est en deçà des attentes de l'Université qui envisage d'atteindre un effectif optimal de 15000 (en conformité avec l'article 17 du règlement intérieur de formation continue de l'Université).

C. La gouvernance de la formation continue dispensée par les universités

1. L'organisation administrative de la formation continue

➢ Absence de suivi de l'activité de la formation continue par le Ministère

A sa demande, le Ministère a récemment reçu les règlements intérieurs régissant l'organisation et le fonctionnement de la formation continue au sein des universités. Un rapport de synthèse a été élaboré, il comprend, notamment, les axes suivants :

- Les dispositions générales ;
- La typologie de la formation continue et certificats/diplômes universitaires délivrés ;
- Les procédures d'accréditation des formations continues par les universités ;
- Les modalités de présélection et d'inscription des candidats ;
- Les mécanismes de gestion pédagogique, administrative et financière.

➢ Structures organisationnelles différentes et généralement non opérationnelles

En réponse à l'observation relative aux structures organisationnelles créées au niveau des universités pour assurer la gestion de la formation continue, les trois universités, qui ont fait l'objet d'une visite par la cour des comptes, ont présenté les clarifications suivantes :

L'Université Abdelmalek Essaadi Tétouan : Effectivement, le Service Commun de Formation Continue (SCFC) relevant de l'Université n'a pas été opérationnalisé, bien que sa composition ait été approuvée par le Conseil de l'Université. Ceci s'explique par l'absence d'un organigramme fonctionnel.

L'Université Hassan 1er Settat : Dans sa gouvernance de la formation continue, l'Université a opté pour un modèle mixte alliant des structures de gestion au niveau des établissements et un service administratif commun au niveau de la présidence de l'université.

Ledit modèle présente l'avantage de respecter l'autonomie pédagogique et administrative des établissements universitaires, tout en permettant une coordination transversale de la formation continue, notamment à travers le service administratif commun relevant de la vice-présidence chargée des affaires pédagogiques, dont les attributions peuvent être résumées comme suit :

- Préparation de l'opération d'accréditation à travers l'étude administrative des dossiers de filières proposées et approuvées par les conseils des établissements, et ce avant leur soumission à la commission pédagogique du conseil de l'université ;
- Classement des formations accréditées ;
- Suivi des données statistiques : Nombre des inscrits, nombre des lauréats, nombre des filières.

Toutefois, et tenant compte de l'intérêt accordé par l'Université pour améliorer la gouvernance pédagogique et administrative de la formation continue, et suite à la décision du conseil de l'université, réuni en date du 16 novembre 2011, une commission de coordination et de

développement de la formation continue a été mise en place, et ce conformément à l'article 5 du règlement intérieur de la formation continue dispensée par l'université.

Les attributions de ladite commission peuvent être résumées comme suit :

- Formulation d'un avis sur les projets de formations continues proposés et leur adéquation avec la politique pédagogique de l'Université, cet avis est pris en considération par la commission pédagogique dans l'étude de l'offre de formation soumise pour accréditation ;
- Etude de l'opportunité de soumission aux appels d'offres, nationaux et internationaux, en matière des contrats de formation avec les divers acteurs des secteurs publics et privés ;
- Suivi et évaluation des formations programmées ;
- Emission de toute proposition visant le développement et l'amélioration de l'offre de formation continue universitaire ;
- Organisation des rencontres et séminaires pour promouvoir l'offre de formation continue ;
- Préparation d'un bilan annuel sur la situation de la formation continue au niveau de l'Université.

Cette commission est coordonnée par un professeur de l'enseignement supérieur, désigné par le Président de l'Université. Elle se compose des représentants du conseil de l'Université et des établissements qui lui sont rattachés et en cas de besoin, elle peut faire appel à des experts ou des représentants du monde socio-économique.

Il est à noter que la gestion de la formation continue au niveau des établissements universitaires prend toujours en considération et de manière continue l'évolution enregistrée, durant les dernières années, dans le domaine de la formation continue.

Par ailleurs, il convient de souligner les grands efforts déployés par l'Université pour institutionnaliser et structurer la formation continue au niveau des établissements afin d'éviter toute immixtion des enseignants dans le processus de gestion. Ainsi, des attributions élargies ont été confiées aux structures de gestion de ladite formation au niveau des établissements universitaires dont les missions ont évolué d'une simple gestion des étudiants et d'un encaissement des recettes, vers des missions beaucoup plus larges, intégrant tout ou partie des rubriques relatives à l'analyse des besoins exprimés au niveau de la formation, à la définition et l'identification des formations, à la recherche de partenaires et d'intervenants, à la communication, à l'accueil et orientation des candidats, à leur inscription et à la gestion de leur statut spécifique, à l'accompagnement des stagiaires dans leur cycle d'études, à l'organisation logistique de la formation, à la gestion pédagogique, financière et comptable, à l'évaluation des formations et au suivi de l'insertion professionnelle des stagiaires.

Ainsi, les commissions pédagogiques relevant des conseils de l'université et des conseils des établissements jouent, également, un rôle primordial dans le développement des contenus des formations et l'examen des procédures d'accréditation et /ou de reconduction des filières.

L'Université Mohammed V Rabat : L'Université dispose :

- D'un Centre de Formation et d'Expertise pour l'Entreprise visant la promotion de la formation continue de courtes durées et/ou la formation sur-mesure au profit des entreprises ;
- D'une cellule, rattachée au Département des Affaires Académiques (DAA) relevant de la Vice-présidence de l'Université chargée des Affaires Académiques et de la Vie

Estudiantine, et dédiée à la coordination entre les responsables de la formation continue au niveau de chaque établissement.

A l'instar de la formation initiale, la gestion pédagogique incombe au coordonnateur de la formation, alors que la gestion administrative et financière relève de la cellule dédiée à la formation continue, conformément au règlement intérieur en vigueur.

Ladite cellule conserve tous les procès-verbaux de sélection ainsi que les listes spécifiques à la formation continue.

2. L'organisation pédagogique

En ce qui concerne le mode d'organisation de la formation continue, l'Université Mohammed V Rabat a précisé que la gestion pédagogique est assurée par le coordonnateur du diplôme ou du certificat de l'université. Il est accompagné dans cette opération par la cellule dédiée à la formation continue au niveau de l'établissement et par la Vice-présidence chargée des Affaires Académiques et de la Vie Estudiantine au niveau de la présidence de l'université.

3. Les critères de sélection des enseignants

➢ Existence de formations encadrées intégralement par les vacataires

En réponse à cette observation, **l'Université Hassan II- Casablanca** a souligné que l'encadrement des formations continues est assuré, en priorité, par les enseignants faisant partie de l'établissement universitaire concerné par la formation ou de l'Université plus généralement.

Dans la plupart des cas, le pourcentage des intervenants externes ne dépasse pas 35%. Cependant, certaines formations nécessitent des profils très pointus non disponibles à l'Université. Dans ce cas, et conformément à l'article 21 du règlement intérieur de la formation continue de l'Université, le chef d'établissement peut faire appel à des intervenants externes et le pourcentage susvisé peut être revu à la hausse, notamment pour les diplômes d'université en médecine et en économie appliquée.

4. La gestion des activités de formation continue au niveau des universités

➢ Absence d'un système d'information pour la gestion de la formation continue

En réponse à cette observation, les universités concernées ont présenté les clarifications suivantes :

L'Université Abdelmalek Essaadi Tétouan : Effectivement, l'Université ne dispose pas d'un système d'information pour la gestion de la formation continue, mais elle œuvre, actuellement, pour intégrer ce volet dans le système Apogée.

L'Université Hassan 1er Settat : En 2012, l'Université a lancé son projet MISSION -création d'un service du Système d'Information National- financé par la Commission Européenne, au titre du programme Tempus IV.

Le projet avait une dimension internationale, en renfermant dans son consortium toutes les universités nationales publiques, le Ministère de tutelle, l'Instance Nationale d'Evaluation relevant du Conseil Supérieur de l'Education, de la Formation et de la Recherche Scientifique, à côté de l'Agence Universitaire de la Francophonie et de quatre universités européennes, notamment de France, du Portugal, d'Espagne et de Suède.

Dans ce cadre, l'Université a procédé à la création d'un Service « Système d'Information Opérationnel », décision qui a été approuvée par le conseil de l'université le 07 novembre 2011. Ledit service a été intégré dans l'architecture administrative de l'organigramme de l'université qui a été approuvé par ledit conseil le 28 juillet 2015, et ce en vue de se doter d'une structure d'analyse et d'aide au pilotage qui œuvre en coordination avec la structure d'assurance qualité de l'Université.

Le système d'information de l'Université, en cours de finalisation, se base sur un ERP open source intégrant cinq briques métiers à savoir : Scolarité, Finance, Recherche Scientifique, Patrimoine, et Gestion des Ressources Humaines. Le projet a conduit à la mise en place d'un schéma directeur du SI, qui a été soumis aux magistrats de la cour des comptes, basé sur un diagnostic de l'état des lieux et une identification des besoins des universités et du paysage de l'enseignement supérieur marocain.

L'Université Mohammed V Rabat : l'Université procédera, au cours de l'année prochaine, à la mise en place des deux mesures suivantes :

- La gestion des préinscriptions via la plate-forme d'inscription (bureau d'admission en ligne) ;
- La gestion des inscriptions et du suivi académique via APOGEE.

Il est à noter que l'Université a unifié le diplôme ou le certificat qu'elle délivre au niveau de tous les établissements qui lui sont rattachés (DU, DUSS et CU) et cette décision a été approuvée par le Conseil de l'Université réuni le 29 juillet 2015. Ces diplômes et certificats sont générés depuis APOGEE après vérification de tout le dossier des délibérations.

➢ Absence d'un manuel de procédures relatif à la gestion de la formation continue

En réponse à cette observation, les universités concernées ont souligné ce qui suit :

L'Université Hassan II- Casablanca : L'Université dispose d'un règlement intérieur de la formation continue. Ainsi, un service commun de la formation continue relevant du vice-président chargé des affaires académiques a été créé pour assurer la gestion de cette formation au niveau de l'Université.

Au niveau des établissements, il a été procédé à la création d'une structure de gestion administrative et financière sous la responsabilité du chef d'établissement. Les enseignants n'interviennent que dans l'encadrement pédagogique (sélection, enseignement, évaluation, délibération …etc.). Pour chaque formation continue, l'établissement transmet, via sa structure chargée de la gestion de la formation continue, au service de la formation continue relevant de la présidence :

- Le PV de sélection et la liste définitive des inscrits à la fin des inscriptions ;
- Le PV des délibérations lors de la signature des diplômes.

L'Université Mohammed V Rabat : Le Conseil de l'Université a approuvé, depuis juillet 2015, le règlement intérieur de la formation continue qui précise tous les modes de gestion et d'accréditation des projets de filières de la formation continue.

➢ Défaillance dans le suivi de la charge horaire réelle

En réponse à cette observation, les universités ont présenté les clarifications suivantes :

L'Université Abdelmalek Essaadi Tétouan : Le responsable pédagogique de chaque formation, accréditée par le Conseil de l'Université, assure le bon déroulement des cours et l'exécution de l'ensemble des actions pédagogiques relatives à la formation, et ce depuis le lancement de la formation jusqu'à l'octroi des diplômes.

Un service administratif est chargé du suivi des présélections, des entretiens, de la réalisation des cours, des examens et des délibérations. Ce service détient tous les dossiers administratifs des étudiants inscrits et les procès-verbaux des délibérations, conformément à la décision du Conseil de l'Etablissement. Ainsi, les paiements sont effectués sur la base de l'état établi par le responsable de la filière, objet de prestations réellement effectuées et qui sont répartis comme suit :

- **Une première partie** concerne l'indemnisation des enseignants pour les travaux de présélection, de sélection et des entretiens effectués avec les candidats. Cette indemnité est comptabilisée, par jours de travail, au-delà de la charge horaire prévue par le descriptif de la filière (huit jours (8) de travail au maximum par enseignant). Durant cette étape, le responsable peut faire appel à des intervenants qui sont affiliés au département en question sans qu'ils soient obligatoirement engagés dans le processus d'enseignement.
- **Une seconde partie** concerne la charge horaire enseignée selon le descriptif pédagogique. Le paiement est effectué sur la base des jours de travail indiqués sur l'état présenté par le responsable. A cet égard, il faut noter que le barème journalier appliqué conformément à la décision conjointe du Ministère de l'Economie et des Finances et du Ministère de l'Enseignement supérieur du 02 Mai 2000 ne fixe pas explicitement le nombre d'heures de travail à considérer par journée. Ce manque de précision a été expliqué au profit des enseignants, une journée de travail correspond à une séance de formation de deux à trois heures. A ce propos, il est à rappeler qu'en application de l'article 12 de la loi n° 01-00, la rémunération du personnel mobilisé dans le cadre des activités de recherche et de prestations de services développées par les universités doit être fixée par décision du Conseil de l'Université. Ce n'est qu'en 2016 (14 janvier 2016) qu'une nouvelle décision émanant du Ministère de l'Economie et des Finances a fixé à 6h la charge d'une journée de travail. Il est également à signaler que l'ancienne décision conjointe, celle du 02 Mai 2000, stipulait que la rémunération du personnel peut atteindre jusqu'à 60% du montant de chaque contrat de formation. Ce pourcentage a été respecté sur l'ensemble des programmes d'emploi exécutés.
- **La troisième et dernière partie des paiements** concerne les travaux d'évaluation, de contrôle continu, et d'encadrement des travaux de fin d'études et de soutenance. Ces prestations sont réellement exécutées et rémunérées sur la base des jours de travail déclarés par le responsable pédagogique de chaque formation. Les tableaux justifiant les noms des étudiants et des thèmes des mémoires de fin d'études sont annexés à la déclaration du responsable du programme.

Les rémunérations servies aux enseignants dans le cadre de la formation continue - considérées comme fictives- concernent, donc, des travaux réellement exécutés à savoir :

- Les entretiens de présélections ;
- Les heures d'enseignement des matières programmées ;
- Les travaux d'évaluation et d'encadrement de mémoires de fin d'études.

Lesdits paiements ont été effectués, dans le cadre du budget de fonctionnement, après visa des programmes d'emploi par le contrôleur d'Etat, et la co-signature du trésorier payeur de l'université à qui incombe le rôle de conseiller et de contrôleur de l'application correcte des textes de loi dans ce domaine.

L'Université Mohammed V Rabat : L'université œuvre, actuellement, pour l'adoption et la généralisation du logiciel VT des emplois du temps à tous les établissements, à l'instar de la formation initiale, en vue d'améliorer le suivi des charges horaires assurées par tous les intervenants de la formation continue. En attendant son déploiement, le responsable de la cellule dédiée à la formation continue, dans chaque établissement, assure la planification et le suivi des emplois du temps.

D. Le bilan des activités de formation continue dispensée par les universités

1. L'offre de la formation continue universitaire

➢ Faiblesse de l'offre de formation qualifiante

En réponse à cette observation, les universités ont précisé que la formation qualifiante n'est ouverte que suite à la demande du secteur socio-économique (organismes publics, semi-publics ou privés) et que la formation continue diplômante reste la plus demandée, dans certaines régions, par rapport à la formation qualifiante.

Ainsi, la prédominance de la formation continue diplômante par rapport à la formation qualifiante ne peut être perçue comme une faible intégration de l'université dans son milieu socioéconomique, d'autant plus que la formation qualifiante est à 100% professionnalisante et dont une grande partie des bénéficiaires sont des cadres d'entreprises nationales qui trouvent dans cette formation une opportunité de requalification afin de répondre aux évolutions de leurs métiers et aux exigences de la promotion professionnelle.

➢ Accréditation des formations continues sans étude préalable du marché du travail

En réponse à cette observation, les universités ont présenté les clarifications suivantes :

L'Université Abdelmalek Essaadi Tétouan : Effectivement, les formations continues précédées d'une étude préalable du marché du travail sont les plus réussies.

L'Université Cadi Ayyad Marrakech : L'université n'arrive pas à réaliser une étude sur le marché de l'emploi car elle maque d'outils nécessaires à cette fin. Par contre, d'autres institutions intègrent cette mission parmi leurs attributions.

L'Université Chouaïb Doukkali-El Jadida : Certaines universités ont réalisé des études sur les besoins et les exigences de leur environnement en matière de formation continue. Or, ces études restent limitées vu qu'elles nécessitent la mobilisation de ressources humaines et financières très importantes. De même, il a été remarqué que certains chefs d'entreprises n'accordent pas d'intérêt à cette question ou bien, ils trouvent des difficultés à exprimer clairement leurs besoins et attentes, comme ils ont une certaine confusion entre les formations universitaires et les formations professionnelles.

L'Université Hassan II- Casablanca : La majorité des formations continues sont très demandées par les bénéficiaires, ce qui traduit leur adéquation aux besoins du marché du travail.

L'Université Mohammed V Rabat : L'article 5 du règlement intérieur de la formation continue stipule que les demandes d'accréditation des diplômes et certificats de l'Université doivent être justifiés par une étude préalable des besoins du marché de travail. La majorité des formations continues sont réalisées suite à la demande de partenaires publics et/ou privés.

➢ Absence de l'enseignement à distance

Les universités œuvrent, actuellement, à développer ce mode de formation aussi bien dans les formations initiales que dans les formations continues en adhérant aux projets européens tels que ERASMUS+ et MARMOOC afin d'acquérir des compétences et de bénéficier des expériences réussies dans ce domaine. Ainsi, la formation à distance nécessite des ressources humaines qualifiées et des matériels techniques et logistiques très spécifiques.

Certaines universités ont développé de telles expériences, notamment l'Université Abdelmalek Essaadi Tétouan qui dispose d'une seule formation continue diplômante à distance en MIAGE, dont la plupart des bénéficiaires sont des sub-sahariens et l'Université Cadi Ayyad

Marrakech qui dispense, pour la troisième année de suite, une formation DU Bac + 3 en hybride, dont la moitié de l'enveloppe horaire s'effectue à distance.

➢ Prédominance des formations bac plus 5

En réponse à cette observation, l'Université Mohammed V Rabat et l'Université Hassan II-Casablanca ont souligné que les Diplômes de l'Université (DU), pour la première, et les Diplômes de l'Université (DU) plus les formations bac+3, pour la deuxième, dominent l'offre de formation continue dispensée.

En ce qui concerne l'appellation des diplômes délivrés dans le cadre de la formation continue, certaines universités ont affirmé que ces diplômes portent la dénomination DU qui les différencie du diplôme national. D'autres universités ont précisé qu'elles ont procédé à la suppression des dénominations similaires à celles des diplômes nationaux, notamment la licence et le master, au niveau de la formation continue.

En réponse à cette observation, l'Université Hassan II- Casablanca a affirmé qu'elle mentionne bien dans les diplômes délivrés qu'il s'agit de formations continues et que ces diplômes sont des diplômes d'université et non des diplômes nationaux. Aussi, l'Université ne délivre plus des diplômes nationaux en formations continues, et ce depuis 2012.

➢ Création de formations initiales payantes

L'Université Hassan 1er Settat : En ce qui concerne les Formations Ouvertes en Temps Aménagés "FTAM", définies par le rapport de la cour des comptes comme un nouveau type de formation non conforme à la réglementation en vigueur, il est important de souligner, d'une part, que ce type de formation ne devait pas être abordé dans le cadre de la formation continue mais plutôt dans le cadre de la formation initiale, et d'autre part, qu'il faut prendre en considération le contexte et les fondements qui ont été derrière cette initiative menée par l'Université, détaillés ci-dessous.

Depuis le début des années 2000, notre pays s'est inscrit dans des chantiers économiques et sociaux de grande envergure qui ont concerné tous les secteurs. Cette dynamique a incité le ministère de tutelle à mettre en place des programmes de formation selon une approche contractuelle avec les universités, en vue d'encourager le développement de projets pédagogiques répondant aux besoins de ces programmes telles que l'initiative 10 000 ingénieurs, le programme offshoring, le programme de formation de 3300 médecins ou encore celui de formation de 10 000 travailleurs sociaux.

A l'instar de ses homologues à l'échelle nationale, l'université Hassan 1er Settat s'est engagée dans cette expérience de contractualisation à travers ses différents établissements notamment la FSJES qui a ouvert au titre du programme offshoring deux licences professionnelles respectivement en administration du personnel et en comptabilité normes françaises, pour lesquelles le Ministère de tutelle a accordé un budget spécifique couvrant leurs besoins en termes d'investissement et de fonctionnement.

Il s'agit d'une expérience réussie qui a connu un grand succès auprès des étudiants et un grand intérêt de la part des employeurs, et que la faculté a voulu pérenniser même après l'achèvement des contrats conclus avec l'Etat durant la période 2006 - 2010. Une ambition qui s'inscrit dans la volonté de professionnalisation de l'offre de formation qui ne pouvait guère être atteinte sans l'octroi d'un budget spécifique couvrant les charges supplémentaires engendrées par la mise en œuvre desdites filières.

Ceci à un moment où l'institution universitaire connaissait également une grande pression de la part des salariés et des fonctionnaires voulant poursuivre leurs études et s'inscrire dans les différents cycles universitaires.

C'est ainsi que l'Université, à travers sa Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales, a mené une expérience de Formation initiale en Temps Aménagé.

Il s'agit d'une expérience pédagogique qui trouve ses fondements dans l'article 31 de la Constitution incitant, entre autres, à l'égal accès des citoyennes et citoyens à une éducation moderne, elles ont été ainsi le fruit d'une volonté institutionnelle ambitionnant de permettre aux fonctionnaires et aux salariés de jouir de leur droit de formation initiale, dans le respect de leur missions professionnelles et sans toucher aux places consacrées aux étudiants.

Et vu que les fonctionnaires et salariés ne pouvaient, poursuivre leurs études qu'après une autorisation octroyée par leurs établissements d'origine, l'Université Hassan 1er Settat, par décision de son conseil du 16 novembre 2011, a proposé des formations initiales, donnant lieu à l'octroi des diplômes nationaux, aux cadres des secteurs public et privé dans les mêmes conditions de conformité à la qualité exigée en termes d'encadrement pédagogique, de modalités d'évaluation ainsi que de l'enveloppe horaire prévue pour la couverture du contenu des formations.

Il s'agit de formations destinées 100% aux professionnels et proposées à des heures qui conviennent aux spécificités de leurs fonctions, en contrepartie d'une contribution financière dédiée à la couverture des charges exceptionnelles occasionnées par leur organisation. Cette contribution est estimée pour couvrir les indemnités des enseignants et du personnel administratif qui, du fait du temps aménagé, travaillent les soirs et les fins de semaine.

L'organisation de ladite formation a fait objet d'une charte élaborée et approuvée par le conseil de l'université et a eu pour objectifs de tracer les principes généraux et les conditions à respecter pour ces formations : public éligible, modalités d'inscription et d'évaluation... Un règlement intérieur a été également élaboré fixant, ainsi, les procédures de gestion pédagogique et financière.

Cette expérience pédagogique, n'ayant duré qu'une année universitaire, a été arrêtée au niveau de l'Université Hassan 1er Settat suite à la circulaire ministérielle n° 01/07 773 relative à la gratuité des formations « master et mastère spécialisé » devant être limités aux étudiants disponibles à plein temps.

Les formations en temps aménagé retrouvent actuellement toute leur raison d'être dans l'esprit de la circulaire ministérielle n° 01/1494 de 2015 incitant à faciliter les inscriptions des fonctionnaires dans les établissements universitaires, sans aucune autorisation administrative préalable tout en fixant des procédures et des modalités d'inscription, qui tiennent compte des spécificités de ce public cible, à approuver par les conseils des établissements concernés.

L'Université Hassan II- Casablanca : L'Université ne dispense plus de formations initiales payantes en temps aménagé, et ce depuis 2012.

E. La gestion financière de la formation continue

1. L'organisation financière

Les réponses des universités à cette observation se déclinent comme suit :

L'Université Abdelmalek Essaadi Tétouan : Le compte hors budget a été fermé depuis 2008. Les recettes qui découlent des activités de la formation continue sont comptabilisées dans la rubrique dédiée au niveau du budget.

L'Université Cadi Ayyad Marrakech : L'université a suspendue, depuis 2016, la gestion des recettes de la formation continue dans le cadre de la décision conjointe du Ministre de l'Economie et des Finances et du Ministre de l'Enseignement Supérieur relative à la création des comptes hors budget dans la comptabilité des établissements universitaires et de recherche scientifique. Ainsi, l'université a toujours utilisé la rubrique « recettes de la formation continue » pour la comptabilisation des recettes de la formation continue.

L'Université Hassan 1er Settat : De gros efforts sont déployés par l'université afin de moderniser la gouvernance financière de la formation continue, dont notamment, à travers le

projet, en cours de mise en place, visant l'adoption d'une comptabilité générale. Ce projet, qui touche actuellement à sa phase finale, donnera une impulsion nouvelle à la gestion financière de l'institution universitaire y compris celle des recettes propres permettant, entre autres, l'estimation des charges indirectes y afférentes.

Il est important de signaler que même en absence d'une comptabilité analytique permettant de décomposer, de manière détaillée, le coût de chaque formation, la définition dudit coût, au sein de l'université, tient compte du programme financier fixé par le conseil de l'université et qui se présente comme suit :

- 20% sont destinés au budget de fonctionnement de l'établissement assurant la formation ;
- 20% sont destinés au budget de fonctionnement de l'Université ;
- 10% sont réservés aux dépenses des grands projets d'investissement ;
- 10% sont destinés au fonctionnement de la formation ;
- 40% sont destinés aux rémunérations des intervenants.

Les recettes provenant de la formation continue, perçues par l'établissement et par l'Université, sont réparties au sein de l'université Hassan 1er comme suit :

- 25% de la part de l'Université et 25% de la part de l'établissement sont réservées à la recherche scientifique, soit 10% du montant total des recettes ;
- 25% de la part de l'Université est réservée aux affaires pédagogiques, administratives et à la gouvernance ;
- 25% de la part de l'établissement est réservée aux affaires pédagogiques ;
- 50% de la part de l'Université et 50% de la part de l'établissement sont réservées à l'investissement dans le développement des projets de l'Université et ses établissements.

L'Université Hassan II- Casablanca : Conformément à la décision conjointe du Ministre de l'Economie et des Finances et du Ministre de l'Enseignement Supérieur du 14 janvier 2016 (notamment son chapitre XII), chaque établissement de l'université a ouvert un compte bancaire au niveau de la Trésorerie Générale pour gérer les recettes propres.

Concernant la formation continue, les recettes propres sont comptabilisées dans la rubrique : 71243100 : Etudes et formation continue.

2. La gestion financière des formations ouvertes dans le cadre de contrats de partenariat

L'Université Hassan II- Casablanca : En vertu des principes généraux de la commande publique, notamment la garantie de la concurrence, l'Université est en train de préparer un cahier des charges en vue de la conclusion de nouvelles conventions par voie d'appel d'offres.

Dans l'attente de l'aboutissement de cette opération, l'Université a procédé à la résiliation de toutes les anciennes conventions.

Le règlement intérieur du Conseil de l'Université stipule que toute convention de partenariat soumise à l'étude en vue de son approbation est obligatoirement conditionnée par une étude préalable du conseil de l'établissement concerné.

Depuis la fusion, l'Université a mis en place un règlement intérieur de la formation continue qui interdit la sous-traitance de la gestion financière des formations continues dans le cadre de conventions de partenariat.

La gestion des recettes générées par la formation continue est assurée par l'établissement concerné conformément à la réglementation en vigueur (Décision conjointe, règlement intérieur de la formation continue de l'Université…etc.).

3. La tarification

L'Université Abdelmalek Essaadi Tétouan : La tarification des formations continues dépend de l'offre et de la demande. IL n'existe pas de textes juridiques qui réglementent ce volet.

L'Université Chouaïb Doukkali-El Jadida : Les tarifs appliqués sont soumis à des éléments liés à la demande, aux spécificités des formations (théoriques, dirigées, pratiques, sur le terrain), au niveau du diplôme universitaire et au niveau de vie de l'environnement.

L'Université Ibn Zohr Agadir : L'opération d'estimation du coût d'une formation accréditée se fait au sein de l'établissement universitaire, en prenant en considération la nature des enseignements (Théorique, pratique, terrain, certification…). De même que la gestion de la formation continue se fait au niveau de chaque établissement universitaire, en l'absence d'un centre de formation continue relevant de l'Université.

III. Commentaires du Ministre de l'économie et des finances

(Texte intégral)

- **Concernant la stratégie du secteur de l'enseignement supérieur en matière de formation continue**

Il convient de noter que celle-ci repose sur la vision générale de la Charte Nationale de l'Education et de la Formation ainsi que sur les dispositions de la loi 01.00 portant organisation de l'enseignement supérieur, qui a accordé une importance particulière à la formation continue. En effet, elle l'a érigée en principale mission des universités de même rang que la formation initiale, en outre cette loi a identifié les groupes concernés par cette formation. Ces dispositions se déclinent comme suit :

- Les universités organisent des formations continues au profit des personnes engagées ou non dans la vie active pour répondre à des besoins individuels ou collectifs (article 3) ;
- Les universités peuvent dans les conditions prévues par leur règlement intérieur, instaurer des diplômes d'université dans le domaine de la formation initiale et dans celui de la formation continue. Ces diplômes peuvent faire l'objet d'une accréditation par l'autorité gouvernementale de tutelle après avis de la commission nationale de coordination de l'enseignement supérieur précitée. Les diplômes accrédités peuvent être reconnus équivalents aux diplômes nationaux. (article 8) ;
- Le conseil de l'université décide, en formation initiale comme en formation continue, de la création des diplômes d'universités proposés par les conseils d'établissements ainsi que des modalités de leur préparation et des conditions de leur obtention (article 12) ;
- Les recettes du budget de l'université comprennent les droits perçus au titre de la formation continue (article18).

- **Concernant le volet gestion financière de la formation continue dispensée par les universités**

Il y lieu de noter que cette formation a été gérée dans le cadre de la décision conjointe du 02 mai 2000 portant création des comptes hors budget dans la comptabilité des établissements universitaires et de recherche, qui été annulée par la lettre de Monsieur le Ministre chargé des finances du 2 octobre 2003 relative au développement de la recherche scientifique et technique au sein des universités en préservant la souplesse conférée dans le cadre des ex-comptes hors budget pour l'exécution des recettes propres et dépenses relatives aux travaux de recherche et

de prestations de services et de la formation continue. Dans ce cadre, une décision conjointe a été conclue en 14 janvier 2016, entre le Ministre de l'Enseignement Supérieur, de la Formation des Cadres et la Recherche Scientifique et le Ministre de l'Economie et des Finances, portant sur la gestion des ressources propres, des établissements publics d'enseignement supérieur et de la Recherche scientifique et techniques, issues de la formation continue, des travaux de recherche scientifique, des programmes de coopération nationale et internationale et des prestations de services, et qui concerne principalement l'exécution du budget et l'indemnisation du personnel intervenant dans la gestion de la formation continue.

Quant à la différentiation entre les établissements universitaires au titre des droits perçus au titre de la formation continue, il convient de noter que conformément aux dispositions de l'article 12 de la loi 01.00 portant organisation de l'enseignement supérieur, les montants des tarifs et des frais d'études dans le domaine de la formation continue relèvent du Conseil de l'université.

L'académie régionale de l'éducation et de la formation de la région du grand Casablanca

L'Académie régionale de l'éducation et de la formation de la région du grand Casablanca (AREFC) est un établissement public en charge de la gestion et du développement du système éducatif régional, conformément à la loi n° 07-00 promulguée par le dahir n° 1.00.203 du 19 mai 2000 portant création des académies régionales d'éducation et de formation.

Elle regroupe 11 directions provinciales que sont : Anfa, Sidi bernoussi, Ben msik, Moulay Rchid Sidi othmane, Ain chok, Hay hassani, Ain sebaa Hay mohammadi, Médiouna, Mohamedia, Nouacer et Alfida Mers sultan.

Durant l'année scolaire 2015/2016, 559.904 élèves, tous cycles d'enseignement confondus, suivaient leur scolarité dans 928 établissements publics et 717 établissements privés que comptait l'ex région du grand Casablanca.Un effectif de 18.068 enseignants est en exercice dans ladite région et 880 fonctionnaires sont en activité à l'AREFC.

Le budget de l'AREFC s'est établi à 508 264 000,00 Dhs en 2016, dont 152 910 000,00 Dhs pour le budget d'investissement.

I. Observations et recommandations de la Cour des comptes

La mission de contrôle de la gestion de l'AREFC, entreprise par la Cour des comptes en partenariat avec la Cour régionale des comptes de la Région Casablanca-Settat et qui a intéressé la période 2008-2015, a permis de relever les observations et les recommandations suivantes.

A. Système de gouvernance

1. Au niveau du conseil de l'Académie

A ce niveau, il a été constaté ce qui suit :

- **Défaut d'emprise sur les attributions stratégiques**

Le conseil de l'Académie (CA), seule habilité de par ses prérogatives légales à décider des orientations stratégiques que doit adopter l'AREFC, n'a pas décidé des deux et uniques plans d'action stratégiques pluriannuels qu'a essayé d'implémenter l'AREFC à savoir le plan d'urgence 2009/2012 et le plan d'action 2013/2016.

- **Non exercice de l'ensemble de ses prérogatives**

Le CA ne se réunit que pour entériner les réalisations de l'année écoulée et le budget et le plan d'action de l'année suivante dans deux sessions distinctes dédiées.

Ainsi, le CA n'exerce pas les autres attributions qui lui sont dévolues par la loi n°07-00 à l'exemple des décisions de construction de nouvelles unités scolaires, d'établissement des cartes éducatives ou encore de fixation du programme prévisionnel de formation des enseignants.

- **Programmation et échelonnement temporel inappropriés des réunions du CA**

Les réunions du CA ne sont pas bien jalonnées dans le temps puisque la réunion de validation du budget annuel est parfois programmée au début de l'exercice concerné alors que l'article premier de de l'arrêté du ministre des finances n° 2470 du 17/05/2005 portant organisation financière et comptable des AREF prévoit, avant le 15 octobre de chaque année, de soumettre les budgets de l'année qui suit et les plans pluriannuels à l'examen du CA.

➢ Autres entraves structurelles au bon fonctionnement du CA

L'incapacité du CA de décider des choix stratégiques et budgétaires à adopter par l'AREFC trouve son origine, entre autres, dans les éléments suivants :

- La pléthore des membres du conseil d'administration composé d'un quorum de 64 membres en 2014 ;
- La non définition des mécanismes de prise de décision et les modes de comptage et de pondération des voix exprimées à l'occasion des réunions du CA.
- La non communication de l'ordre du jour et des autres documents supports aux membres du conseil de l'administration avant la tenue de ses réunions ;
- La non consignation des résolutions prises dans des PV empêchant ainsi le suivi de leur mise en œuvre.

2. Au niveau des commissions ad hoc

A ce niveau, il a été relevé ce qui suit :

➢ Constitution tardive des commissions et tenue irrégulière de leurs réunions

Conformément aux dispositions de l'article 6 de la loi n° 07-00, le CA peut décider la création de touts comités ou commissions dont il fixe la composition et les modalités de fonctionnement.

Toutefois, le conseil doit obligatoirement créer une commission chargée de la coordination avec l'enseignement supérieur, une commission chargée de la coordination avec la formation professionnelle et une commission pour les affaires financières et économiques.

Ces commissions sectorielles, qui sont au nombre de 7 actuellement à l'AREFC, n'ont commencé à être progressivement constituées qu'à partir de fin 2010, alors que la création de l'AREFC remonte à 2002.

Par ailleurs, lesdites commissions ne tiennent pas régulièrement leurs réunions avant celles du CA pour faciliter et éclairer ses prises de décision comme stipulé d'ailleurs à l'article 15 du règlement intérieur.

3. Au niveau des relations entretenues avec les acteurs du système éducatif

Dans ce domaine, il a été constaté ce qui suit :

➢ Démarcation insuffisante entre les compétences et attributions de l'AREFC et celles de ses directions provinciales

Les délégations provinciales sont à la fois des services extérieurs du Ministère de l'éducation nationale et des démembrements de l'AREF. Toutefois, une certaine ambiguïté entre la nature des liens organiques et fonctionnels mettant en jeu l'AREFC et ses directions provinciales est perceptible.

Il convient de signaler que les missions dévolues à l'AREFC et les moyens tant humains que financiers qui devraient leur revenir en conséquence, ne sont pas clairement délimités dans le référentiel juridique relatif à ces institutions à savoir la charte nationale d'éducation et de formation, la loi n° 07-00, le décret n° 2.00.1016 et l'arrêté n° 146 du ministre de l'éducation nationale pris pour l'application de ladite loi.

➢ Absence d'un référentiel normatif du ministère de tutelle en matière pédagogique

Le décret n° 2.02.382 assigne au Ministère de tutelle la charge de normalisation des aspects pédagogiques, didactiques et techniquescommuns à toutes les AREFs à l'exemple de la conception des outils et méthodes d'évaluation des unités d'enseignement et de la fixation des critères de qualité des outils didactiques et pédagogiques. Cependant, aucun de ces référentiels n'a été établi par la tutelle.

La Cour des comptes recommande au ministère de l'éducation nationale et à l'AREFC de :

- ***Veiller à l'exercice de toutes les compétences qui sont légalement dévolues au CA ;***
- ***Consigner les résolutions prises par le CA dans des PV pouvant permettre à ses membres de suivre leur mise en application ultérieure ;***
- ***Veiller à une clarification explicite des prérogatives reconnues au Ministère de la tutelle, à l'AREFC et à ses directions provinciales.***

B. Processus de planification stratégique

1. Plan d'urgence 2009-2012

Faute d'éléments d'informations fiables et exhaustifs, la Cour a limité l'analyse au bilan des réalisations de 04 projets parmi les 23 projets que compte le plan d'urgence (E1P2 : extension de l'offre de l'enseignement obligatoire ; E2P1 : mise à niveau de l'offre pour l'enseignement secondaire qualifiant ; E1P3 : mise à niveau des établissements ; E1P8 : amélioration du dispositif pédagogique ; E1P7 : amélioration des conditions d'accueil des personnes à besoins spécifiques.

Les observations soulevées à ce niveau sont comme suit :

➢ Changement des objectifs à atteindre

C'est le cas entre autres des projets E1P2 (extension de l'offre de l'enseignement obligatoire) et E2P1 (mise à niveau de l'offre pour l'enseignement secondaire qualifiant) dont les enveloppes consolidées initialement prévues au plan d'urgence ont été respectivement de 512 250 000,00 Dh et 714 814 000,00 Dh pour ne programmer au final que des enveloppes budgétaires de 283 534 948,21 et 294 067 240,50. Soit des baisses respectives de 44,65% et de 58,86%.

➢ Non atteinte des objectifs à réaliser

Le programme détaillé des espaces de projet que contient le plan d'urgence prévoit un certain nombre d'établissements scolaires à aménager ou à construire. Toutefois, quelques établissements scolaires, bien que prévu au plan d'urgence, n'ont pas été réalisés compromettant en conséquence l'atteinte des objectifs de la carte scolaire.

Ainsi, il était prévu la construction de 4 écoles primaires, 2 collèges et 8 lycées à la direction provinciale Ain Sebaa mais aucun de ces projets scolaires n'a été réalisé. Il en est de même à la direction provinciale Ain chok où il était projeté la construction de 4 collèges et 6 lycées mais finalement seuls 2 collèges et 2 autres lycées ont été aménagés.

Par ailleurs, le projet E1P1 avait pour finalité la généralisation de l'enseignement préscolaire à l'horizon de l'année 2015, cependant à la cette date, le taux de scolarisation dans le même cycle n'a été que de 41,02%. C'est aussi le cas du projet E1P2 dont l'objectif était l'atteinte d'un taux de scolarisation au collégial à hauteur de 90% à l'horizon de l'année 2015, et qui n'a été finalement que de 70,2% à la même date.

➢ Glissement temporel de quelques projets

Des projets de construction ou d'aménagement connaissent des retards très conséquents dans leur réalisation qui s'étalent ainsi sur plusieurs années alors que sur le bilan de réalisation du plan d'urgence, ils sont imputés sur l'année de lancement des marchés sous-jacents.

Cette pratique, en sus d'impacter négativement les objectifs tracés par la carte scolaire, biaise les bilans de réalisation du plan d'urgence puisqu'elle permet d'imputer sur le programme d'urgence des projets non encore réalisés.

C'est le cas, entre autres, des travaux de construction du collège Mi Ziada à Médiouna, lancés par le marché n° 29/I/2011 et réceptionnés provisoirement le 20/04/2015, mais imputés sur le plan d'urgence en tant que réalisations de l'année 2011. C'est également le cas des travaux de construction de l'école Abdelwahed El Alaoui à Sidi bernoussi, lancés par le marché n° 35/I/2011

et réceptionnés provisoirement le 21/01/2014, imputés toutefois au plan d'urgence comme réalisations de l'année 2011.

2. La carte scolaire

Au niveau de la carte scolaire, il a été constaté ce qui suit.

➢ Insuffisances inhérentes au processus d'élaboration de la carte scolaire

La carte scolaire est l'expression de la rencontre de la demande scolaire et de l'offre scolaire et constitue un outil de réajustement et de redéfinition de l'offre scolaire constituée d'établissements scolaires. Néanmoins, le processus d'établissement de la carte scolaire souffre de plusieurs limites qui affectent sa pertinence et son efficacité dont les principales sont les suivantes :

- La taille de la population scolarisable est estimée sur la base des tendances démographiques établis par le haut-commissariat au plan (HCP) et non par recours aux données plus fines et actualisées tenues par les officiers de l'état civil des collectivités territoriales comme stipulé à l'article 2 de la loi n° 04-00 complétant et modifiant le dahir n° 1.63.071 en date du 13 novembre 1963 portant sur l'obligation de l'enseignement fondamental ;
- Les mouvements migratoires de la population au sein de l'agglomération de Casablanca, ne sont pas considérés lors de l'établissement de la carte scolaire compromettant ainsi sa justesse (prolifération des salles encombrées d'un côté et fermetures d'autres établissements scolaires d'un autre côté);
- Le processus d'établissement de la carte scolaire ne tient pas suffisamment compte de l'offre scolaire du secteur privé qui est très développé dans la ville de Casablanca puisqu'il y est compté, durant l'année scolaire 2015/2016, 717 établissements, soit presque l'équivalent de l'offre publique qui comptait 928 établissements ;
- l'AREFC et ses directions ne disposent pas d'information sur les projets de construction scolaires aménagés par les promoteurs publics ou privés, ou pris en charge par des mécènes ce qui ne lui permet pas de prendre en compte cette offre scolaire lors du paramétrage de la carte scolaire.

➢ Dysfonctionnements caractérisant l'établissement de la carte scolaire

Les manifestations des anomalies marquant l'établissement de la carte scolaire revêtent plusieurs formes dont notamment :

▪ Fermeture d'établissements scolaires juste après leur ouverture

Il s'agit en l'occurrence de 17 établissements scolaires, dont 09 établissements primaires, 05 collégiaux et 03 lycées, essentiellement aux délégations de Hay hassani, Médiouna et Mohammedia ;

▪ Achèvement des travaux de construction de quelques établissements scolaires sans leur mise en service

Des établissements scolaires, bien qu'achevés ou bien avancés ne sont pas mis en service comme le cas de l'école omar Ibn al khattab à mohammedia ou encore l'école ahmed boukmakh à médiouna ;

▪ Transformation de la vocation première de quelques établissements scolaires

En raison du mauvais paramétrage de la carte scolaire, des écoles primaires peuvent être réaménagés en collèges ou lycées et vice-versa C'en est ainsi de l'école Rhamna à sidi bernoussi transformée en lycée et l'école primaire Ibn abbad à Hay hassani transformée en collège ;

▪ Surdimensionnement des certaines établissements bâtis

Les établissements scolaires construits sont le plus souvent surdimensionnés par rapport aux besoins réels à satisfaire comme l'exemple du dernier étage du collège abdellah guenoun à la délégation Sidi bernoussi qui est inoccupé ou encore du collège fatima fihrya à la délégation Mohammedia ;

- **Non assainissement de l'assiette foncière**

Beaucoup de projets de construction d'établissements scolaires, pourtant structurants pour le système éducatif régional et de nature à améliorer ses indicateurs de rendement, sont annulés ou indéfiniment retardés faute d'une assiette foncière assainie.

C'en est ainsi, entre autres, le cas du Collège salheddine al ayoubi à Ain chok, du lycée errazi à Hay hassani ou encore du lycée Al wahda à Médiouna.

- **Manque d'orientation de l'offre privée**

La grande majorité des investissements réalisés en la matière sont concentrés dans les zones habitées par les classes socioprofessionnelles à fort ou à moyen pouvoir d'achat et ils n'intéressent majoritairement que le préscolaire et le cycle primaire.

La Cour des comptes recommande à l'AREFC de :

- Faire précéder toute planification stratégique d'un diagnostic préalable identifiant les besoins et les moyens à mobiliser, et établir à leurs suites des plans d'action chiffrés et jalonnés dans le temps pour réussir ultérieurement leur opérationnalisation ;
- Affiner davantage le processus d'élaboration de la carte scolaire en calibrant l'offre scolaire à la demande scolaire préalablement identifiée et segmentée.

C. Développement des partenariats

A ce niveau, la Cour des comptes a enregistré ce qui suit :

- **Manque d'initiatives dans le développement des partenariats**

Il a été conclu que l'initiative d'élaboration et de conclusion des conventions de partenariat signées émanent pour leur grande majorité des partenaires de l'AREFC. C'est ainsi qu'il s'est avéré que l'association A.J a été à l'origine de la conclusion de 22 conventions, sur la période s'étalant de 2009 à 2015, sur un total de 78 conventions signées sur la même période soit un pourcentage de 28,21%. Cet état de fait se dégage également de l'analyse des 1149 conventions conclues par, les directions provinciales, les établissements scolaires en ressortant et le Ministère de tutelle puisque leur initiative incombe majoritairement aux associations partenaires.

- **Absence de critères objectifs à la base de l'octroi des subventions au profit des associations**

Il a été constaté que quelques associations parviennent à conclure un grand nombre de conventions avec les directions provinciales et leurs satellites et bénéficient en conséquence d'un volume important de subventions publiques sans raison objective justifiant une telle situation. C'en est ainsi le cas, à titre d'exemple, des associations intervenant dans le programme de lutte contre l'analphabétisme, l'éducation non formelle et le soutien scolaire comme l'association A.A qui a conclu, sur la période 2009/2015 et rien qu'avec deux directions provinciales, 33 conventions pour un montant cumulé de 3 736 000,00 Dhs.

Il est à signaler par ailleurs qu'aucun contrôle n'est exercé vis-à-vis de ces associations.

- **Anomalies dans l'exécution des conventions de partenariat**

Il s'agit, en l'occurrence, des anomalis cités comme suit :

- **Des conventions déséquilibrées** : c'est le cas des conventions conclues avec les associations AF. et SA ;
- **Des conventions aux engagements non définis et non quantifiés** : à l'exemple des conventions passées avec l'association B.R, C.C et M.B ;
- **Des conventions à durée de validité non précisée** : ce cas de figure se retrouve dans les conventions conclues avec C.C et SA ;
- **Non reddition des comptes par les associations bénéficiant des subventions publiques** ;

- **Absence de critères prédéfinis pour la sélection des établissements scolaires cibles ;**
- **Conclusion de conventions hors champ de compétences de l'AREFC et de ses partenaires** : c'est le cas de deux conventions conclues avec l'arrondissement Sidi bernoussi portant sur l'échange de terrains ponctionnés sur les assiettes foncières des lycées Ibn Chahid, Tarik et Abdelkrim khattabi.

Vu ce qui précède, la Cour des comptes recommande à l'AREFC de :

- ***Veiller à la diversification des objets des conventions de partenariat et cibler les acteurs associatifs à l'expertise bien assise dans le secteur de la promotion de l'éducation et de la formation ;***
- ***Œuvrer à équilibrer les engagements réciproques des conventions conclues et à instaurer les mécanismes de suivi et de contrôle.***

D. Evaluation des principaux indicateurs de scolarisation et de performance réalisés par l'AREFC

1. Scolarisation de la petite enfance (P.E)

En dépit de l'arsenal juridique dédié à la scolarisation de la petite enfance et l'importance du budget alloué à cette fin, et qui a dépassé entre 2009 et 2015 les 27,5 millions de DH, l'analyse des aspects quantitatifs et qualitatifs de ce genre d'enseignement, a permis de soulever plusieurs observations :

➢ Insuffisances relatives au développement du préscolaire dans la région

Ce constat peut être dégagé des éléments suivants :

- L'inexistence des curricula et des programmes harmonisés ;
- La non fixation des normes formalisées du recrutement et de formation des éducateurs de préscolaire ;
- Le manque d'une carte scolaire dédiée à ce genre d'enseignement ;
- La multiplicité des intervenants dans le cycle du préscolaire et l'absence de la communication et de la coordination entre les différents départements ministériels concernés par son encadrement (Ministère de l'éducation nationale, Ministère de la jeunesse et des sports, Ministère des affaires islamiques, Ministère de la solidarité et autres).

➢ Non-généralisation de l'enseignement préscolaire dans la région

La généralisation du préscolaire, fixé comme objectif à la charte nationale d'éducation et de formation, se trouve loin d'être atteinte. En effet, le taux des enfants non scolarisés s'est fixé à 58, 98% durant l'année scolaire 2014/2015. Ce pourcentage varie selon les directions provinciales : il a atteint, comme maximum, 85% dans la DP de Nouacer et un taux de 35,80%, comme minimum, dans la DP de Ain-Chock.

➢ Faible contribution de l'enseignement préscolaire public dans l'offre scolaire

Courant l'année scolaire 2014/2015, parmi les 50 432 enfants scolarisés dans les deux secteurs (public et privé) seulement 10 400 relèvent du secteur public, ce qui représente 20,6% du total des petits enfants scolarisés. De surcroît, uniquement 401 classes parmi les 7229 classes de la région ont été réservées à l'enseignement préscolaire public, soit un taux de couverture en classe du préscolaire de 5,55% au niveau de la région.

➢ Non-respect des conditions exigées par les clauses du cahier des charges :

Il est à citer comme exemples : la reconversion des salles d'enseignement primaire en salle du préscolaire et ce, sans respect des normes reconnues en termes d'aménagement d'espace et du

matériel et mobilier d'enseignement dans les classes du préscolaire visitées (manque de salle d'animation, de lecture et d'écriture, absence de coin de repos, des tables et des chaises adaptées…). Tel est le cas, par exemple, de l'école « L. » à la direction provinciale de Mohammedia et les écoles « A.B » et « I.S » à la direction provinciale Hay hassani, de l'école « I.S » à la direction provinciale Fida-Mers Sultan ou encore l'école « I.Z » à la direction provinciale Moulay Rchid- sidi Othmane.

- **Encombrement dans les classes du préscolaire**

Il a été constaté de la consultation des statistiques communiquées par l'AREFC et des visites des écoles abritant les classes du préscolaire, que plusieurs classes ont un nombre d'élèves qui dépasse le seuil maximum de 30 enfants autorisés par l'article 8 du cahier des charges comme c'est le cas de l'école « A. » à la direction provinciale de Nouacer et l'école « L. » à la direction provinciale de Mohammedia.

- **Carence dans le profil et la formation des éducateurs des enfants du préscolaire**

Certaines éducatrices opérant dans ce domaine n'ont pas le baccalauréat et ce, en infraction à l'article 4 du décret n° 2-00-1014 pris pour l'application de la loi n° 05-00 relative au statut de l'enseignement préscolaire. En plus, plusieurs d'entre elles souffrent du manque de formation continue faute de centres de ressources comme le cas de la direction provinciale de Mediouna, ou manque de ressources humaines comme à la direction provinciale de Casablanca-Anfa où courant l'année scolaire 2014/2015, le responsable du centre des ressources est parti à la retraite sans être remplacé.

- **Absence du contrôle administratif et pédagogique**

Contrairement à l'article 4 du décret 2-02-854 portant le statut particulier des fonctionnaires du Ministère de l'éducation nationale et au contenu de la circulaire n°114 relative aux attributions des inspecteurs pédagogiques du cycle primaire, il a été constaté le non contrôle des enseignants de préscolaire par les inspecteurs pédagogiques de l'AREF.

2. Scolarisation des enfants à besoins spécifiques (EBS)

La catégorie sociale des personnes à besoins spécifiques a pris une importance cruciale dans la constitution de 2011 (article 34) et dans plusieurs textes relatifs au système éducatif Marocain (la CNEF, le projet E1P7 du plan d'urgence 2009-2012). Or, la visite de certaines classes chargées de l'enseignement de cette catégorie d'enfants et l'analyse des statistiques fournies par l'AREFC ont permis de relever un certain nombre d'observations, dont :

- **Faible participation de l'AREFC dans la scolarisation des EBS**

En prenant comme référence l'année scolaire 2014/2015, il a été constaté que seulement 759 parmi 25440 enfants à besoins spécifiques estimés dans la région sont déclarés poursuivre leur scolarité dans les écoles publiques, soit un pourcentage de couverture de 3% dans l'ex-région du Grand-Casablanca.

- **Carence dans les conditions de scolarité et d'encadrement des classes pour les EBS**

Ce constat se manifeste à travers les points suivants :

- L'absence de formation adaptée pour les éducateurs chargés de ce type d'enseignement ;
- Le manque d'équipement didactique et de matériel pédagogique adéquats à la catégorie d'EBS. Cette carence a pu être relevée lors des visites de l'école « A.B » à Hay Hassani et des écoles « C. et I.S » dans la direction provinciale El fida M.S.
- Manque d'accessibilité dans les bâtiments d'enseignement qui comprennent des classes au profit des EBS **:** et ce contrairement aux articles 1, 2 et 9 de la loi n° 10-03 relative aux accessibilités promulguée par le dahir n° 1.03.58 en date du 12 mai 2003. Tel est le cas de

l'école « A.B » à la direction provinciale de Hay Hassani, les écoles « C et I.S » dans la direction provinciale El Fida- Mers Sultan.

A cet éffet, la Cour des comptes recommande à l'AREFC de :

- ***Œuvrer pour l'atteinte de l'objectif de généralisation de l'enseignement préscolaire en impliquant toutes les parties prenantes concernées ;***
- ***Renforcer la capacité d'accueil des enfants à besoins spécifiques et de la petite enfance dans toutes les directions provinciales tout en améliorant leurs conditions d'encadrement et de scolarité.***

3. Cycle primaire, collégial et qualifiant

Les observations soulevées dans ce cadre sont comme suit :

➢ Accès limité des élèves aux différents cycles d'enseignement

Ce constat est le résultat de deux indicateurs :

▪ Insuffisance du taux d'accès à la scolarité à la 1ère année primaire

Il a été constaté, durant l'année scolaire 2014/2015, que 16% des enfants qui ont atteint l'âge légal d'accès à la première année primaire, fixé à six ans, ont été hors système scolaire.

▪ Dégradation du taux de transition inter-cycles

Le tableau ci-après illustre l'évolution du taux de transition (privé et public) de l'AREFC entre l'année scolaire 2012/2013 et l'année scolaire 2014/2015 :

Année scolaire	2012/2013			2013/2014			2014/2015		
	Public	Privé	Global	Public	Privé	Global	Public	Privé	Global
Taux de Transition du primaire au collège	117,2	61,4	102,3	120,6	61,2	103,2	122,6	61,8	103,9
Taux de Transition du collège au qualifiant	67,7	82,6	69,5	59,3	83,8	62,4	63,1	76,7	64,9

Ainsi, le taux de transition du primaire au cycle collégial dans sa globalité dépasse 100%. Cependant, le taux de transition de la 3ème année collégiale à la 1ère année du secondaire qualifiant est très faible au public, puisqu'il n'est que de 63, 1% durant l'année scolaire 2014/2015 alors qu'il s'élève à 76, 7% au privé.

➢ Insuffisances liées aux objectifs de généralisation de la scolarisation :

Ce constat peut être étayé par les indicateurs suivants :

▪ Taux Brut de Scolarisation (TBS) et Taux Net de Scolarisation (TNS)

Le taux net de scolarisation prend en compte, uniquement, les élèves qui ont la même tranche d'âge associée au cycle concerné (primaire, collégial et qualifiant). Alors que le taux brut de scolarisation est calculé par rapport à la totalité des élèves scolarisés dans un cycle donné abstraction faite de leur âge.

Si dans le cycle primaire, le TNS et le TBS sont globalement satisfaisants, tel n'est pas le cas aux cycles collégial et secondaire où ces taux connaissent une dégradation continue. En effet, le TNS collégial est de 67, 2% pendant l'année scolaire 2014/2015, enregistrant ainsi une diminution de 7 points par rapport à l'année scolaire 2013/2014. Cette tendance baissière du TNS a été constatée dans huits DPs à savoir, Hay Hasani, Ain Chock, Ben-Msick, Molay-Rchid sidi Othman, Sidi Bernoussi, Mediouna, Nouacer et Mohamadia.

Au niveau du secondaire qualifiant, il a été constaté une forte diminution du TNS et TBS. Effectivement, dans l'AREFC la part des élèves ayant l'âge légal de l'enseignement secondaire qualifiant scolarisés n'est que de 44,6%.

- **Faible contribution de l'enseignement privé dans les cycles collégial et qualifiant dans la majorité des délégations provinciales :**

La participation de l'enseignement privé au primaire est très importante dans la quasi-totalité des DPs. Cependant, sa contribution dans l'effectif scolarisé dans le secondaire collégial n'a pas pu dépasser 20% dans neufs DPs, dont 5 entre elles avec des proportions inférieures à 11%. De même, la part du privé dans la scolarisation des élèves du secondaire qualifiant reste inférieure à 20% dans environ neufs DPs, dont la direction provinciale de Mediouna avec moins de 1% durant l'année scolaire 2014/2015.

- **Faiblesse des principaux indicateurs de résultat du système éducatif régional**

Un ensemble d'éléments ont permis de corroborer ce constat dont :

- **Faiblesse du taux de réussite de fin de cycle secondaire qualifiant**

Le taux de réussite des élèves au baccalauréat, n'a pas dépassé 50%. Ce taux se présente différemment entre le secteur public et le secteur privé. En effet, il a atteint, au niveau des établissements publics, 46,9% et s'élève à 86,4% dans le secteur privé. Il est à signaler que ce taux diffère d'une délégation à une autre et d'une branche à une autre.

- **Forte évolution du taux d'abandon scolaire dans l'AREFC**

Le taux d'abandon scolaire est de 3.8% durant l'année scolaire 2014/2015 selon l'AREFC. Cependant, ce taux ne tient pas compte des déperditions inter-cycles. En considérant le nombre estimé des abandons scolaires inter-cycles (du primaire au collégial et du collégial au qualifiant) au titre de l'année scolaire 2014/2015, le taux global d'abandon avoisine les 12%.

- **Régression du taux d'achèvement au fil des cycles d'enseignement**

Si le taux d'achèvement enregistré au cycle primaire frôle presque toujours les 100%, il n'est pas de même aux cycles collégial et qualifiant. En effet, plus de 40% des élèves ne terminent pas leur secondaire qualifiant, et presque 23% ne finissent pas leur enseignement collégial. Ce taux montre que le taux d'écoulement inter-cycles est très élevé dans le primaire par rapport aux autres cycles, en raison en autres de la baisse des seuils de passage du primaire au collégial.

- **Accroissement des redoublants au fil des cycles scolaires**

En analysant les statistiques communiquées par l'AREFC à cet effet, il a été constaté que le taux de redoublement a sensiblement augmenté au cycle secondaire avec des tendances différentes entre le secteur public et le secteur privé. En effet, ce taux a été de 4,87% au secteur privé et 28,87% dans le secteur public. Dans la même continuité, ce taux augmente encore davantage dans le secondaire qualifiant en s'établissant à 17,53% dans le terminal privé et 28,24% pour le terminal public.

- **Taux élevé de classes encombrées**

En prenant comme référence l'année scolaire 2014/2015, l'AREFC a enregistré des taux d'encombrement alarmants. En effet, plus de 42% des classes du primaire comptaient un effectif de 41 élèves et plus, dont plus de 15,50% avec plus de 45 élèves. En outre, la proportion des classes encombrées du collégial (41 et plus) s'est fixée à 65% et dans le secondaire qualifiant, elle s'établit à 50% des classes au niveau de l'AREFC.

4. Encadrement pédagogique et scolaire dans l'AREFC

L'encadrement pédagogique et scolaire comprend toutes les mesures destinées à favoriser la réussite scolaire des élèves et à réunir les conditions propices d'apprentissage. L'analyse de cet aspect, a permis de dégager un ensemble d'observations, dont :

- **Faible encadrement des élèves**

Ce constat découle de l'analyse de plusieurs indicateurs dont :

- **Ratio d'encadrement des élèves par les enseignants**

Lors de l'année scolaire 2013/2014, le taux d'encadrement des élèves par enseignant au primaire dans la région du Grand Casablanca est de 31,30 élèves par enseignant, alors que ce taux au niveau national est de 25,9 élèves par enseignant d'après une étude de l'UNESCO. Le benchmarking international basé sur lesdites statistiques atteste que les taux d'encadrement élèves/enseignant au Maroc sont inférieurs à ceux enregistrés dans d'autres pays ayant un niveau de développement comparable puisqu'il est de 23,6 en Algérie, de 12,04 en Liban et de 23,22 en Egypte.

- **Encadrement des élèves par les conseillers en orientation**

En prenant en compte exclusivement les élèves concernés directement par l'orientation scolaire (3ème année collégiale et les élèves du secondaire qualifiant), il a été constaté que le nombre d'élèves par conseiller en orientation dépasse 3200 en 2013/2014 et 3500 lors de l'année scolaire 2014/2015. Cette situation impacte négativement le choix des filières par les élèves et l'efficacité des actions de leurs encadrements par les conseillers en orientation.

- **Insuffisance de l'encadrement pédagogique des enseignants par les inspecteurs pédagogiques et par la formation continue**

Dans ce cadre, la cour a soulevé les observations suivantes :

- **Carence dans le fonctionnement des groupes de travail de la zone pédagogique :**

Il s'agit principalement de :

- L'absence de la programmation d'un projet pédagogique issu d'un diagnostic fiable de la situation éducative dans la zone ;
- La faiblesse dans le suivi des travaux des conseils de gestion et pédagogiques et l'exploitation de leurs rapports ;
- Le manque d'implication des conseils provinciaux d'inspection dans l'organisation et l'encadrement du travail de l'inspecteur. A titre d'exemple, la lecture des programmes des inspecteurs des délégations provinciales Hay Hassani, Mohammedia, Anfa et Ain sebaa hay mohammadi a démontré la non présentation des programmes de la majorité des inspecteurs à l'aval des conseils provinciaux d'inspection.
- Non-respect de la durée de la rotation des inspecteurs dans leurs zones d'inspection fixée à 4 ans et ce contrairement aux termes des circulaires 114 et 115 relatives à l'organisation de l'inspection pédagogique de l'enseignement primaire et secondaire.
- Nombre réduit d'inspecteurs de certaines spécialités : ainsi, lors de l'année scolaire de 2014/2015, aucun inspecteur pédagogique n'a été prévu pour les professeurs des langues Allemande, Italienne et Tamazighte et un seul inspecteur pédagogique a été affecté à tous les enseignants des disciplines de l'éducation familiale, de la philosophie et de l'informatique.

- **Faible rendement de quelques inspecteurs du cycle secondaire**

De l'analyse de l'ensemble des activités du corps des inspecteurs de la région au cours de l'année scolaire 2014/2015, il a été enregistré un faible niveau d'activités pour un certain nombre d'inspecteurs (visites, contrôles, formations,….). Ainsi, le nombre des activités annuellement réalisées est de 10 pour les inspecteurs de la discipline : Informatique, 27 pour ceux de l'économie et gestion, 28 pour ceux de l'anglais, 43 pour ceux de la matière : physique-chimie et 47 pour ceux chargés de l'éducation islamique.

- **Faible fréquence des inspections et des visites pour chaque enseignant**

L'analyse des rapports d'inspection de la délégation provinciale Nouacer a permis de constater que plus de 55 enseignants n'ont pas été contrôlé pendant plus de 5ans, dont 15 plus de 15ans et un seul cas plus de 17ans. Il est à signaler que cette situation impacte négativement l'encadrement

et la supervision des activités entreprises par les professeurs et ne favorise pas la diffusion et l'essaimage des meilleures pratiques pédagogiques.

- **Insuffisances liées à la formation continue des enseignants**

En dépit de l'importance accordée à la formation du corps enseignant à la fois dans la Charte nationale de l'éducation et de la formation (article 136), dans le plan d'urgence 2009-2012 et dans le plan stratégique de l'AREFC 2013-2016, la part des enseignants qui ont bénéficié de la formation s'est dégradée de 19% enregistrée durant l'année scolaire 2013/2014 à 1,36% au cours de l'année scolaire 2015/2016.

Dans ce cadre, la cour des comptes recommande à l'AREFC de :

- ***Veiller à l'amélioration des indicateurs de performance du système éducatif régional notamment en améliorant le taux de réussite scolaire au baccalauréat et en atténuant les taux de déperdition scolaire, d'encombrement des classes scolaires et de redoublement dans tous les cycles ;***
- ***Renforcer les fonctions de l'orientation des élèves, et de la formation continue des enseignants notamment pour le perfectionnement et l'adaptation de leurs compétences ;***
- ***Veiller au suivi des activités des inspecteurs pédagogiques par la coordination provinciale et régionale et par les services compétents de l'AREFC tout en veillant à leur mobilisation sur la base d'objectifs clairs et de calendriers prédéfinis pour améliorer leurs rendements.***

E. Environnement pédagogique et conditions de déroulement de la scolarité

1. Encadrement administratif et financier des établissements scolaires

L'analyse des données communiquées par l'AREFC et les visites rendues à quelques établissements scolaires a été l'occasion pour soulever les observations suivantes :

- **Insuffisances liées à l'encadrement administratif des établissements scolaires**

A ce niveau, il a été observé une insuffisance des cadres de l'administration pédagogique dans plusieurs établissements. Il s'agit, à titre d'exemple, d'absence du directeur à l'école « S.M.M », l''école « L » et le lycée « I.K » à la délégation provinciale Mohammedia, du censeur des lycées « I.L », « I.K », « R », « S » et « I.K » à la délégation provinciale Hay Hassani et insuffisance des surveillants généraux aux lycées de « T.I.Z », « I.K », « R », « S », « I.R » , « K.Ay », « I.E », « I.M » et « M.D » à la délégation provinciale Hay hassani.

- **Carence liée à l'encadrement économique et financier des établissements scolaires**

Il a été constaté dans ce cadre, l'intégration de plusieurs économes sans avoir la formation de base et la formation continue nécessaires à cette fonction, ainsi que l'assignation de plusieurs économes à la gestion de deux ou plusieurs établissements scolaires à la fois, ce qui limite l'efficacité et la qualité de leurs actions.

Ainsi, dans la direction provinciale Ain Sebaa- hay Mohammadi, une seule économe assure la gestion du lycée « R » et du collège « B » et un seul économe se charge du collège « H.F » et du collège « H.I. » alors que dans la direction provinciale Anfa un seul économe pour le lycée « M.I » et « L.O ». Dans la direction provinciale Médiouna, un seul économe gère 3 établisments « Z.N », « A.I » et « Y.T » et un autre en gère également trois « A.S », « F. » et « I.M ».

2. Encadrement pédagogique des élèves

A ce niveau, des pratiques anti-pédagogiques ont été constatés à l'exemple de :

- Non-remplacement ou non compensation des séances d'absence des enseignants aux élèves dans la quasi-totalité des établissements visités ;

- Plusieurs disciplines telles que les mathématiques, la philosophie, l'histoire géographient, la langue arabe et la langue française ont subi des réductions dans la masse horaire hebdomadaire à tous les niveaux d'enseignement. Ce constat a été soulevé en examinant, durant l'année scolaire 2014/2015, les tableaux de services des enseignants relevant des directions provinciales Ain Sebâa, Hay hassani, Casablanca-Anfa et Mohammedia.

Aussi, au titre de l'année scolaire 2013/2014, le volume annuel d'heures perdues a été estimé à 53210 H dans le collégial et 58684 H dans le secondaire qualifiant. Cette situation augmente les situations de difficultés et d'échec scolaire.

- **Enseignement des élèves par des professeurs relevant des cycles inférieurs ou bien des matières dites « homogènes » :**

Cette pratique, en sus de ne pas être assez encadrée juridiquement, elle n'est pas accompagnée par des mesures de formation idoines au profit des enseignants concernés afin qu'ils accomplissent convenablement leurs missions.

Ce constat, a été enregistré, lors de l'année scolaire 2014/2015, à la direction provinciale Ain sebaa Hay Mohammadi (lycée B.H, collèges « M. », « S », « Y » et « Z »), à la direction provinciale Hay Hassani (collèges « M » et « Y » et lycées « I » « T » et « A ») et à la direction provinciale Mohammadia (collèges « A », « A » et « Y » et autres).

- **Indisponibilité ou l'inopérationnalité des bibliothèques scolaires visitées**

En effet, plusieurs établissements scolaires ne disposent pas de bibliothèques scolaires telles que le collège « A.A » et le collège « I.A » à la direction provinciale de Nouacer, les lycées « I.Y » et « A.S » à la direction provinciale de Mohammedia et le collège « A.J » à la direction provinciale Fida Mers sultan. Par ailleurs, la majorité des bibliothèques scolaires visitées souffrent de plusieurs carences qui les rendent inopérationnelles (absence d'un bibliothécaire, défaut des registres, transformation de la vocation première des bibliothèques,…)..

- **Anomalies entachant la gestion et la mobilisation optimale du corps enseignant**

L'examen d'un échantillon de 1029 tableaux de services des enseignants en situation de sous-horaire dans l'enseignement secondaire public (collégial, qualifiant) relevant de 4 directions provinciales (Ain Sebaa H.M, hay hassani, Anfa et Mohammadia), parmi un total de 4704 tableaux de service que comptaient les 4 délégations durant l'AS 2014-2015, a permis de relever ce qui suit :

- **Non respect de la masse horaire hebdomadaire des enseignants**

L'analyse des heures perdues suite à la non attribution des tableaux de service complets aux professeurs, a permis de conclure à la déperdition de l'équivalent de 155 tableaux de service en raison du non respect des enseignants du cycle collégial de la masse horaire hebdomadaire fixée à 24H/semaine et de 182 tableaux de service à cause de la non observance des 21h/semaine fixée aux enseignants du cycle qualifiant.

- **Sous-utilisation des enseignants de la spécialité « Economie et Gestion » dans la direction provinciale de Mohammedia**

A ce titre, la quasi-totalité des professeurs d'économie dans trois lycées (A.H, I.Y et J.) sont dans une situation de sous-horaire permanent ce qui est à l'origine de la déperdition d'un volume de plus de 285 heures /semaine, soit l'équivalent de 14 enseignants.

- **Mise à disposition des professeurs de l'AREFC à d'autres organismes ne relevant pas du MEN**

A titre d'exemple dans la direction provinciale Anfa, il a été constaté, qu'en 2014/2015, que plus de 12 enseignants ont été affectés au Centre de la Formation de la Marine Royale et plus de 17 au lycée H qui ne relèvent pas du Ministère de l'éducation nationale.

- **Dégradation du cadre d'hygiène, de propreté, et de sécurité dans les établissements scolaires visités :**

Il a été constaté lors des visites des établissements scolaires ce qui suit :

- Non-couverture des élèves de certains établissements scolaires par l'assurance scolaire. Les exemples suivants relatent des cas d'élèves non assurés durant l'année scolaire 2015/2016 : 325 dans l'école B. (Mohammadia), 164 à l'école A. (Hay Hassani), 506 dans l'école C.D.L (Hay Hassani), 1003 à l'école A. (Nouacer), 337 dans l'école I.M (Moulay rchid SO).

- Non-raccordement de quelques établissements au réseau d'eau potable et recours aux fosses septiques. A titre d'exemple, sont à citer les cas de l'école A. et l'école I.K à la direction provinciale de Nouacer et le lycée M.Z dans la Direction provinciale de Mediouna…

- **Faibles conditions de sécurité constatées dans plusieurs établissements scolaires visités**

A titre d'illustration, l'école A.A.S (hay hassani) située dans une zone polluée et non desservie par des chemins vicinaux ou axes viaires, le collège H.F construit au pied d'une falaise (Ain Sebaa hay Mohamadi), le lycée M. (El fida M.S) avec un mûr de clôture menaçant ruine…

- **Développement de plusieurs comportements déviants et propagation du phénomène des heures supplémentaires :**

A ce niveau, a été relevé les constats ci-après :

- Absence ou inactivation des cellules et centres d'écoute et d'intermédiation dans la quasi-totalité des établissements scolaires visités. Tel est le cas, entre autres, du collège J., du lycée M., de l'école I. et de l'école A.C dans la direction provinciale EL fida Mers Sultan et du collège A.A et du collège I.A dans la direction provinciale Nouacer. Il est à signaler que la quasi-totalité des personnes chargées des cellules et centres souffrent de l'absence de formations pour pouvoir accomplir leurs missions ;

- Propagation de la violence dans les établissements scolaires. Nonobstant la mobilisation de fonds pour la construction des observatoires provinciaux et l'observatoire régional de la lutte contre la violence scolaire, les statistiques communiquées par l'AREFC, montrent l'ampleur de ce phénomène notamment durant les années scolaires 2013/2014, 2014/2015 et 2015/2016, où respectivement 1347 cas, 7033 cas et 730 incidents de violence scolaire ont été déclarés auprès des directions provinciales au niveau de la région.

- Augmentation du nombre de cas de tricherie. A partir de l'analyse des PV subséquents durant la période s'étalant de 2013 à 2015, il a été établi que le nombre des cas de tricherie recensés dans la région est assez élevé passant de 526 cas soulevés en 2013 à 985 cas de tricherie lors de l'examen du Baccalauréat de 2015, soit un taux d'évolution de 87,26%.

- Prolifération des heures supplémentaires et des cours de soutien payants dans l'AREFC. A titre d'exemple, il est à citer que plus de 11 enseignants ont subi des sanctions disciplinaires suite soit à la réalisation des heures supplémentaires dans les établissements scolaires privés sans être autorisés par les services compétents soit à l'obligation qu'ils font à leurs élèves de suivre des cours de soutien payants et que certains d'entre eux ont déposé des certificats médicaux pour enseigner dans le privé.

Dans ce cadre, la Cour des comptes recommande à l'AREFC de :

- ***Mettre fin à toutes les mesures non-pédagogiques telles que la réduction du volume horaire de certaines disciplines, l'élimination de certaines matières ou encore la mobilisation des enseignants pour l'enseignement dans des cycles supérieurs ou de matières incompatibles avec leurs compétences de base ;***

- ***Veiller au respect de la masse horaire règlementaire propre aux enseignants des différents cycles ;***
- ***Renforcer les établissements scolaires par les moyens d'encadrement administratif et financier nécessaires ;***
- ***Améliorer les conditions d'hygiène et de sécurité dans les établissements scolaires.***

F. Encadrement et contrôle des établissements de l'enseignement privé

1. Autorisation des établissements

La phase d'autorisation constitue une occasion pour exercer le contrôle de la conformité des établissements à créer aux textes et au cahier des charges émiss dans ce cadre avant l'octroi des autorisations de gestion et d'exercice. Parmi les carences soulevées dans ce cadre, il s'agit de :

- **Autorisation de plusieurs établissements privés sans respect des normes imposées par les cahiers des charges**

Après consultation de plusieurs rapports de la commission du contrôle administratif et pédagogique des établissements scolaires privés, il a été constaté que certains établissements ont été autorisés malgré le non-respect des clauses exigées par le cahier de charges. Ainsi, certains établissements ont été autorisés même en l'absence de bibliothèques scolaires, de laboratoires des matières scientifiques et de leurs équipements, d'infirmeries …

- **Dépassement du nombre maximum des élèves par classe autorisé par l'AREFC**

Plusieurs cas ont été relevés à ce niveau à l'exemple de l'école « M. 2 » dans la direction provinciale Ain sebâa, A. dans la direction provinciale Hay hassani, de l'école N.A dans la délégation provinciale Mohammadia, de l'école A.2 dans la délégation provinciale de Moulay rachid-Sidi Othmane, et A. et A.A dans la délégation provinciale Sidi Bernousi sans que l'AREFC ne prenne des mesures pour corriger cette transgression.

2. Le contrôle des établissements de l'enseignement privé

Les principales insuffisances relevées dans ce stade sont :

- **Insuffisances liées aux missions de contrôle administratif et pédagogique durant l'année scolaire 2014/2015**

Il a été constaté que le taux moyen de couverture des missions de contrôle des établissements scolaires privés, malgré leur grand nombre dans la région, n'a pas dépassé 22 %, tout en soulignant des disparités inter- délégations. En effet, si ce taux a pu atteindre 100% dans la direction provinciale Nouacer, il n'a pas dépassé, en revanche, 7% dans la direction provinciale Ain chock et 11 % à la direction provinciale Anfa.

- **Absence de programme préétabli pour les travaux des commissions en charge du contrôle administratif et pédagogique (CCAP)**

Il est à noter que la quasi-totalité des contrôles ont été déclenchés d'une manière aléatoire ou bien sur la base des réclamations déposées dans les services compétents de la délégation provinciale concernée ou auprès de l'AREFC.

- **Contrôle administratif et pédagogique des établissements sans suite**

Les résultats des missions de contrôle s'arrêtent au niveau de la formulation de quelques observations et, dans les meilleurs des cas, de la sollicitation des responsables des établissements scolaires pris en défaut de se conformer aux remarques formulées dans les rapports de contrôle établis. De surcroît, la quasi-totalité des rapports ne contiennent pas les mesures prises à l'encontre des établissements contrevenants, ni des mécanismes de suivi des orientations de la CCAP.

- **Insuffisance de mesures coercitives à l'encontre des EEP contrevenants**

A ce niveau, il a été constaté que malgré la constatation, dans les rapports de contrôle, de violations importantes de la réglementation applicable aux établissements d'enseignement privé, l'AREFC n'a pas activé les mesures coercitives adéquates et la quasi-totalité des décisions revêtent le caractère de recommandations et d'injonctions imprécises.

- **Non-mobilisation de la commission des fonctionnaires assermentés**

En comparaison avec le nombre important des établissements d'enseignement privé en activité qui dépassant 700 en 2015, un effectif de cinq fonctionnaires assermentés s'avère insuffisant pour l'exercice des contrôles qu'ils devraient exercer à l'égard de ces établissements. De ce fait, les activités de la commission ont été limitées à l'établissement de quatre rapports depuis son instauration en 2011.

- **Sous-encadrement et supervision insuffisantes des enseignants des établissements d'enseignement privé par l'inspection pédagogique**

L'inspection et l'encadrement des enseignants des établissements d'enseignement privé permettraient, s'ils sont convenablement exercés, à s'assurer du respect des décisions nationales prises en matière de moyens et pratiques pédagogiques à adopter. Or, l'analyse du taux d'encadrement pédagogique des enseignants dans trois délégations (Ain Sebaa, Anfa et Mohammedia) a permis de conclure que seulement 1,5% des enseignants du secteur privé en exercice dans la délégation provinciale Ain Sebaa-Hay Mohamadi ont été concernés par une activité d'inspection pédagogique lors de l'année scolaire 2014/2015. Ce pourcentage n'a été que de 0,87% à la direction provinciale Anfa et de 7,44% dans la direction provinciale Mohammedia.

3. Le fonctionnement des établissements scolaires privés

L'analyse de certains aspects liés à la gestion de ces établissements a permis de relever les insuffisances suivantes :

- **Forte utilisation des enseignants relevant de l'enseignement public par les établissements d'enseignement privé**

Contrairement aux termes de l'article n°13 de la loi n° 06-00 promulguée par le dahir n° 1.00.202 du 19/05/2000 formant statut de l'enseignement scolaire privé, qui précise que lesdits établissements doivent disposer d'un effectif d'au moins 80% des enseignants permanents, le secteur privé continue à mobiliser les enseignants du public notamment dans le cycle du secondaire. En prenant comme exemple, la délégation provinciale Hay Hassani, durant l'année scolaire 2014/2015, les établissements d'enseignement privé ont fonctionné avec plus de 45% des vacataires du public dans le collégial et de 72,34% dans le secondaire qualifiant.

- **Des professeurs du public exerçant sans autorisation dans les établissements d'enseignement privé**

En rapprochant le nombre d'enseignants (permanents et vacataires) déclaré par les établissements du secteur privé de la délégation provinciale Ain sebâa-Hay mohamadi avec le nombre d'heures d'enseignement que nécessite la population des élèves qui y est scolarisée, il a été mis en évidence la dispense, par des ressources non déclarées, d'une moyenne de 3230 heures enseignement par semaine. Cette situation ne peut être expliquée que par le recours à des enseignants du secteur public sans autorisation.

- **Encombrement dans certaines classes de l'enseignement privé**

Le cahier des charges relatif à l'ouverture de ces établissements a fixé la capacité maximale des classes à 34 élèves. Or, et en prenant la délégation provinciale de Ain Sebaa-Hay Mohammadi comme exemple, plus de 40 classes encombrées dans le secteur privé ont été relevées lors de l'année scolaire 2014/2015.

- **Non contrôle des affiches publicitaires par l'AREFC**

A ce niveau, et en infraction aux dispositions de l'article n° 11 du décret d'application de la loi n° 06-00 précitée et aux termes de la note circulaire n°141 relative au renforcement du contrôle des établissements d'enseignement privé, l'AREFC ne procède pas à la vérification des affiches, dépliants, spots et autres supports publicitaires desdits établissements avant leur parution ou distribution.

A cet effet, la Cour des comptes recommande à l'AREFC de renforcer le suivi pédagogique et le contrôle administratif des établissements d'enseignement privé notamment par l'exploitation optimale des rapports des commissions de contrôle et l'activation des sanctions contre les pratiques irrégulières.

G. Gestion du patrimoine

1. Etablissements scolaires

A ce niveau, il a été constaté ce qui suit :

- **Des discordances entre les informations consignées sur les plans d'aménagement et celles tenues par l'AREFC**

De la comparaison de la population des établissements scolaires figurant sur les plans d'aménagement de la ville de Casablanca et du nombre d'établissement d'enseignement public interfacé sur l'applicatif GRESA, il s'avère que les informations qui y sont consignées ne sont pas juxtaposables. En effet, à la direction provinciale Mers sultan Al fida par exemple, est recensé 46 écoles primaires, 18 collèges et 10 lycées sur GRESA alors que sur les plans d'aménagement n'est consigné que 44 écoles, 16 collèges et 08 lycées.

- **Non astreinte des promoteurs immobiliers à la construction des établissements d'enseignement public**

Selon les dispositions des articles 18 et 57 de la loi n° 25-90 du 17/06/1992 relative aux lotissements, groupes d'habitations et morcellements, aussi bien les promoteurs publics que privés sont tenus de réaliser les équipements publics, dont les établissements scolaires, prévus aux plans des lotissements et groupements d'habitations qu'ils entendent viabiliser.

Cependant, il s'est avéré que cette obligation n'est souvent pas respectée comme c'est le cas de la société Az, à dar bouazza qui n'a pas viabilisé une école primaire de 4000 m² et la société R. à Bouskoura qui n'a pas réalisé une école primaire.

- **Non contrôle des travaux de construction des unités scolaires viabilisés par les opérateurs publics et privés**

Les services techniques, tant de l'AREFC que de ses directions provinciales, ne sont pas associés aux travaux de contrôle et de réception des projets scolaires aménagés par les promoteurs publics et privés, ce qui ne leur permet pas d'une part, de vérifier leur qualité et d'autre part, de s'assurer qu'ils satisfont aux fonctionnalités et conditions de service qui sont attendues de chaque type d'établissement scolaire.

2. Logements de fonction et administratifs

Le contrôle éffectué dans ce domaine a révélé ce qui suit.

- **Occupation illégale de logements**

L'AREFC gère un patrimoine de logements important composé de 2123 unités dont une grande partie est occupée sans titre par :

- des personnes sans qualité : Plusieurs fonctionnaires affectés à l'AREFC ou à ses directions, n'ayant pas la qualité ouvrant droit à occupation d'un logement de fonction ou administratif, jouissent indûment, et pour certains d'entre eux depuis de longues années, de

logements de fonction. A ce titre, 221 cas ont été recensés représentant une proportion de 11,62% du nombre total des logements occupés sur le territoire de l'AREFC.

- Par des personnes retraitées ou par les ayants droit de personnes décédées : Comme stipulé à la note ministérielle n° 40 du 10/05/2004, les retraités se voient accorder un délai de grâce de deux mois, avant d'être sommés de libérer les lieux occupés au risque d'engager à leur encontre des poursuites judiciaires et c'est également le cas des ayants droit des personnes décédées. Or, il s'est avéré que 277 logements sans occupés en infraction des dispositions précitées sans que l'AREFC n'engage systématiquement des poursuites judiciaires à l'encontre des personnes défaillantes.
- Par des personnes mutées, graciées ou sans rapport avec le MEN :A ce niveau 20 cas ont été identifiés.

➢ **Non engagement à temps des procédures légales à l'encontre des occupants illégaux**

l'AREFC n'est pas assez diligente pour obtenir l'évacuation des logements de fonction ou administratifs occupés illégalement.

Ainsi, pour les trois directions provinciales Al Fida, Anfa et Ain sebaa pris à titre d'exemple, 297 logements de fonction sont occupés illégalement, toutefois seuls 204 cas ont fait l'objet de poursuites judiciaires. Soit uniquement une proportion de 68,69% du total.

3. Consommation d'eau et d'électricité

Dans ce cadre, il a été constaté ce qui suit :

➢ **Prise en charge par l'AREFC des frais de consommation d'eau et d'électricité des logements de fonction et administratifs**

La grande majorité des logements de fonction et administratifs alloués le sont avec endossement des frais de consommations d'eau et d'électricité par l'AREFC qui ont été estimés à un montant de 1,5 MDh annuel.

➢ **Manque de suivi de la consommation nonobstant la cherté de la facture annuelle**

Le montant réservé par l'AREFC au paiement des consommations d'eau et électricité est conséquent puisqu'il s'estime annuellement à une moyenne de 45 MDh.

Néanmoins, la Cour a constaté que les consommations sont instables et que les facturations mensuelles atteignent parfois des pics injustifiés pouvant même dépasser le seuil de 800% par rapport à la consommation moyenne mensuelle. Cependant, l'AREFC ne veille pas au suivi de l'évolution ces consommations et à détecter celles qui sont abusives ou irrégulières. Ainsi, Il a été aussi relevé le cas d'une facture d'un montant de 1 208 905,53 Dh enregistrée au mois de juillet 2015 et une autre d'un montant de 380 467,77 Dh au titre du mois de juin 2015 alors que la moyenne mensuelle pour les mêmes polices d'abonnement est de 18 813,50 Dh et de 897,96 Dh respectivement.

A ce titre, la Cour des comptes recommande à l'AREFC de :

- ***Assainir les assiettes foncières vouées aux projets des constructions scolaires ;***
- ***Associer les services techniques de l'AREFC et de ses directions provinciales dans le contrôle et la réception des projets scolaires viabilisés par les partenaires privés ;***
- ***Recenser et catégoriser les logements de fonction et administratifs et veiller à les affecter aux seules personnes habilitées à en jouir ;***
- ***Limiter la prise en charge les consommations d'eau et d'électricité naissant des logements de fonction et administratifs tout en veillant à l'individualisation de leurs compteurs de consommation.***

H. Gestion financière, comptable et budgétaire

1. Exécution du budget

L'arrêté n° 126 du 25 octobre 2002 portant organisation et attributions de l'AREFC a instauré la Division des affaires administratives et financières (DAAF) en tant qu'entité chargée de la préparation, l'exécution et le suivi du budget de l'AREFC. Par ailleurs, une partie importante de la gestion budgétaire est confiée aux directions et aux centres de formation et d'éducation par la délégation des crédits. Cette dernière se fait au fil du temps en fonction des besoins des directions et dépend principalement des modalités de déblocage des fonds reçus de l'Etat.

Concernant le budget d'investissement, il a enregistré un pic d'un montant de 304 012 777,41 Dh en 2010 avant de décroitre au fil des années pour atteindre un plancher de 93 529 070,00 Dh en 2015 ; tandis que le budget d'exploitation n'a cessé d'augmenter depuis 2008 où il a réalisé un plafond de 294 398 065,87 Dh en 2010 pour ensuite diminuer tout au long des exercices ultérieurs avant d'atteindre un minimum de 217 526 670,84 Dh au cours de 2015.

Les principales insuffisances dégagées au niveau de cet axe sont les suivantes :

- **Non respect de certaines règles afférentes à l'organisation comptable**

Il s'agit notamment de :

- L'absence d'un système d'information intégré permettant l'enregistrement en temps réel des opérations comptables (au niveau du siège et des délégations) et partant constituer un outil efficace de pilotage ;
- Non soumission des situations annuelles de l'exécution budgétaire au Conseil d'administration pour approbation à l'instar des budgets ;
- Non établissement des ordres de recettes pour la régularisation des subventions encaissées et ce en méconnaissance de l'article 22 du décret royal n° 330-66 du 21/04/1967 portant règlement général de comptabilité publique ;
- Non-respect des dispositions de l'arrêté du Ministre des Finances n° 2-2470 en date du 17/05/2005 portant organisation financière et comptable des AREF et notamment celles concernant l'adoption d'un manuel de procédures comptables et l'élaboration des budgets de trésorerie, des états des réalisations, des situations mensuelles de la comptabilité budgétaire et de la balance générale des comptes ;
- Non- tenue de la comptabilité générale comme stipulée par l'arrêté précité.

- **Anomalies entachant la pratique des restes à mandater**

l'AREFC n'a cessé de constater dans ses états financiers, notamment dans ses situations d'exécution budgétaire et dans ses budgets définitifs, des restes à mandater considérables qui ont atteint 336 536 140,88 Dh en 2014. A ce niveau, ont été soulevées les observations suivantes :

- Présence de restes à mandater très anciens : A titre indicatif, les montants de 670 415,66 Dh et 503 885,95 Dh constituant des restes à mandater relatives respectivement aux exercices 2004 et 2005 apparaissent toujours dans la situation subséquente au 31/12/2014;
- Recours récurrent aux annulations des RAM : Au fil des années, le processus de l'annulation n'a jamais cessé et a même atteint des proportions importantes à l'exemple de l'année 2013 où il s'est chiffré à 60 591 285,04 Dh ;
- Existence des engagements sans pièces justificatives par les directions provinciales : Suite au dépouillement des justifications des engagements émanant de 6 directions provinciales, il a été relevé que lesdits engagements sont parfois non appuyés par des pièces probantes, ce qui est en contradiction avec les dispositions de l'article 10 de l'arrêté n° 2-2470 susvisé qui conditionne la comptabilisation des engagements par la production des documents justificatifs.

Dans ce cadre, la Cour des comptes recommande ce qui suit :

- ***Oeuvrer à la mise en place d'un système d'information intégré à même de dépasser les carences inhérentes au système organisationnel financier et comptable actuel ;***
- ***Assainir la situation des restes à mandater.***

I. Gestion de la commande publique

Les observations soulevées à ce niveau viennent comme suit :

1. Préparation, passation et approbation des marchés publics

➢ Réalisation d'études sans suite

A titre indicatif, les plans topographiques afférents à 28 établissements scolaires sont déjà établis alors qu'aucun projet de construction les concernant n'a été entamé.

➢ Elaboration des rapports des études géotechniques après l'établissement des cahiers des prescriptions spéciales afférents aux marchés de construction

Comme c'est le cas des marchés n° 32/I/2011 conclu par la direction provinciale de Moulay Rachid Sidi Othman et n° 06/I/2012 et 44/2011 passés par la direction provinciale de Nouacer.

➢ Etablissement des plans de béton armé après l'établissement des cahiers des prescriptions spéciales

Ce constat concerne 11 marchés, passés dans les directions provinciales de Nouacer, Hay Hassani, Mediouna, Mohammedia et Sidi bernoussi.

➢ Etablissement de l'estimation confidentielle par le maître d'œuvre au lieu et place du maître d'ouvrage

Contrairement aux dispositions de l'article 4 du décret sur les marchés publics, il s'est avéré que l'estimation confidentielle émane parfois de l'architecte (en tant que maitre d'œuvre) se substituant ainsi indument au maitre d'ouvrage comme c'est le cas des marchés n° 12/I/2012 et n° 44/2011 conclus par les directions provinciales Moulay Rchid Sidi Othmane et Nouaceur.

➢ Non obtention de l'autorisation de construire et des certificats de conformité

L'AREFC entame les projets de construction des unités scolaires sans l'obtention des autorisations de construire et finit par l'exploiter sans disposer des certificats de conformité et ce en méconnaissance des dispositions des articles 40 et 55 de la loi n° 12.90 promulguée par le dahir n° 1.92.31 en date du 17 juin 1992.

2. Phase d'exécution :

➢ Absence du mémoire technique au niveau du dossier d'exécution des marchés

Comme en témoignent les marchés portant les numéros 06/2012 et 40/2011 passés par la direction provinciale de Nouaceur.

➢ Non souscription de l'ensemble des assurances prévues au CCAG-T

Il s'agit, à titre d'exemple, des marchés n° 29/I/2011 et n° 08/2010 contractés respectivement par les directions de Médiouna et Nouaceur.

➢ Commencement d'exécution des travaux avant notification de l'ordre de service

Comme c'est le cas du marché n° 1/2009 passé par la direction de Nouacer et portant sur les travaux d'extension de l'école H.

- **Changements importants et récurrents dans les volumes et quantités d'ouvrage au sens de l'article 54 du CCAG-T :**

Cette pratique se retrouve aux marchés n° 01/2009,16/I/2012,30/I/2011 et 34/I/2011 contractés respectivement par les directions provinciales de Nouaceur, Mohammedia, Moulay Rchid et Sidi bernoussi. Cet état de fait dénote d'une définition imprécise des besoins à satisfaire dans le cadre des projets en vue et est de nature à bouleverser l'équilibre général des marchés conclus et à fausser le principe de la concurrence.

- **Non signature contradictoire des métrés et des situations d'exécution par le maître d'ouvrage et l'entrepreneur**

C'est le cas du marché n° 23/2010 passé par la direction de Nouaceur.

- **Non remise des plans de récolement**

Malgré la prononciation de la réception provisoire des marchés, les plans de récolement ne sont pas remis par leurs titulaires au maitre d'ouvrage à l'exemple des marchés n° 01/2009, 26/2011, 02-2/I/2010 et 16/I/2012 conclus par la direction de Mohammedia.

- **Non-respect de la composition de la commission effectuant la réception provisoire et définitive**

Comme en témoigne les marchés n° 2/2009 et 29/2011 conclus par la direction provinciale de Médiouna où il a été relevé que le bureau de contrôle n'a assisté ni à la réception provisoire ni à la réception définitive.

En conséquence, la Cour des comptes recommande ce qui suit :

- ***Etablir systématiquement et préalablement à l'exécution des marchés de travaux, les études nécessaires en mesure de définir la consistance et le coût de ces travaux ;***
- ***Respecter scrupuleusement la chronologie des études préalables (topographiques, géotechniques, architecturales, études et contrôle techniques) avant le lancement des appels d'offres des marchés de construction en rapport avec lesdites études ;***
- ***Obtenir l'autorisation de construire et des certificats de conformité à l'occasion de la construction de nouveaux établissements scolaires et ce conformément aux dispositions de la charte communale et de la loi sur l'urbanisme***

II. Réponse du ministre de l'éducation nationale, de la formation professionnelle, de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique et du directeur de l'académie régionale d'éducation et de formation de la région Casablanca Settat

(Texte intégral)

A. Système de gouvernance

1. Au niveau du Conseil :

- **Non exercice, par le conseil, de ses prérogatives**

Le Conseil d'administration exerce pleinement les prérogatives qui lui sont dévolues, il s'implique dans le traitement des différentes options stratégiques de l'AREF, engage un débat constructif et approuve les programmes et plans annuels de l'Académie lui sont exposés dans le cadre de ses réunions.

2. Au niveau des commissions ad hoc

- **Constitutions tardives des commissions ad hoc et irrégularité de leur réunions**

La création des commissions ad hoc se fait en alignement avec les dispositions réglementaires prévues dans ce cadre, leurs membres et composition sont proposés par le conseil. Les réunions desdites commissions se tiennent sur convocation du président (de la commission) en présence d'un rapporteur désigné à cet effet.

3. Au niveau des relations liant les acteurs du système éducatif

- **Absence des référentiels du Ministère de tutelle**

L'AREF adopte divers manuel, guides et référentiel élaboré par le Ministère de l'Education Nationale et qui ont trait aux différents aspects pédagogiques, didactiques et techniques, il est cité à titre d'illustration : Le guide relatif à la conclusion des partenariats, le manuel de procédure de gestion des Ressources Humaines, les guides relatifs à la vie scolaire, les manuels de procédures de gestion des opérations ayant trait à l'appui social, le cadre référentiel de l'ingénierie pédagogique au profit des Enfants à Besoins Spécifiques.

B. Planification stratégique

1. Programme d'urgence 2009-2012

- **Changement des objectifs tracés**

Il ne s'agit nullement de changement d'objectifs, mais plutôt d'ajustement ne dérogeant pas des grands objectifs tracés ayant pour finalité l'extension de l'offre scolaire, ils sont dus à divers facteurs externes à savoir :

- Non aboutissement de certains projets pour en raison des difficultés des entreprises ;
- Oppositions de certains propriétaires ;
- Modifications au niveau des documents techniques ;
- Actualisation des données et études techniques.

2. Carte scolaire :

- **Insuffisances inhérentes au processus d'élaboration de la carte scolaire**

La projection des données démographiques relève de la compétence du HCP. Mais le calcul d' un certain nombre d'indicateurs a montré que ces données doivent être réajustés-en concertation avec les directeurs d'établissements scolaires, les autorités locales (très proche de la mouvance de la population) et en coordination avec les directions provinciales ;en plus de l'étude de l'évolution des élèves inscrits en première année primaire, les élèves provenant des autres régions et d'autres provinces ainsi que d'autres établissements au cours des années antérieurs- dans le but d'avoir les effectifs de la façon la plus juste possible et conséquemment une carte scolaire aux données précises.

Le processus d'élaboration de la carte scolaire ne prévoit pas de réaliser, de manière directe, la carte scolaire des établissements privés mais prend en compte les flux dans les deux sens lors de l'élaboration de la carte scolaire des établissements publics pour les différents cycles et donne aussi une vision prévisionnelle des effectifs des élèves et classes privées pour chaque commune.

- **Dysfonctionnements caractérisant l'établissement de la carte scolaire**
  - **Fermeture des établissements scolaires juste après leur ouverture**

    Le tableau ci-dessous résume les observations touchant les établissements concernés :

Direction Provinciale	Etablissement	Observations
Hay Hassani	Douar Lahmar	Etablissement ne se situant pas au territoire de compétence de la DP.
Hay Hassani	Annexe Imam Ali	Réceptionné dans le cadre de la dérogation, il accueillera dans le cadre d'un partenariat conclu avec les autorités locales un centre dédié au Enfants à Besoins Spécifiques.
Hay Hassani	Zineb Nefzaouia	Réceptionné dans le cadre de dérogation, il ouvrira ses portes au titre de la rentrée scolaire 2018-2019.
Hay Hassani	Moussa Bnou Nouceir	Réceptionné dans le cadre de dérogation, fermé pour manque d'élèves.
Hay Hassani	Imam Ghazali	Opérationnel, il accueille 396 élèves.
Hay Hassani	Ibn Hazem	Opérationnel, il accueille 536 élèves.
Hay Hassani	Ibn Batouta	Réceptionné dans le cadre de dérogation, fonctionnera entant que centre sportif.
Hay Hassani	Mehdi Manjra	Réceptionné dans le cadre de dérogation, fonctionnera entant que centre d'épanouissement.
Médiouna	Kchilat	Un échange a été opéré avec le Holding Al Omrane (Livraison Ecole Omar Ibn Abdelaziz au MEN)
Médiouna	Al ouahda	Erreur au niveau du système GRESA, l'établissement est inexistant.
Médiouna	Assia El Ouadii	Réceptionné dans le cadre de dérogation, il accueille 151 élèves.
Médiouna	Ahmed Boukmakh	Réceptionné dans le cadre de dérogation, il accueille 261 élèves.
Mohammedia	Annexe Oued El Makhazine	Etablissement Inexistant

Mohammedia	Salah Eddine El Ayoubi	Réceptionné dans le cadre de dérogation, non encore opérationnel (Recasement en cours).
Mohammedia	Omar Ibn Al Khattab	En cours de construction, dans le cadre de dérogation, projet en arrêt depuis 3 ans.
Sidi Bernoussi	May Ziada	Actuellement Ecole Laayoune, elle acceuille 317 élèves.
Nouaceur	El Mkansa	Opérationnel depuis 2015, sous appellation Ibn Malek.

- **Non exploitation de certains établissements après la fin des travaux de construction**

Direction Provinciale	Etablissement	Observations
Médiouna	Ahmed Boukmakh	Réceptionné dans le cadre de dérogation, il accueille 261 élèves.
Mohammedia	Omar Ibn Al Khattab	En cours de construction, dans le cadre de dérogation, projet en arrêt depuis 3 ans.

- **Transformation de la vocation d'origine**

L'établissement scolaire a une nature (vocation) et des activités, un établissement relevant du cycle collégial peut avoir en plus de l'activité collégiale une activité ayant trait au cycle qualifiant .la charte nationale dans le levier 17 portant sur la diversification des modes et des normes des constructions : stipule que les bâtiments et les équipements d'éducation et de formation existants sont utilisés dans la limite de leurs capacités sur la base de la multifonctionnalité et la gestion optimale du temps.

- **Surdimensionnement des établissements bâtis**

L'exploitation des salles d'un lycée ou d'un collège n'est évalué qu'après l'écoulement de trois ans de son ouverture, car durant la première année de son ouverture, il n'accueille que les élèves de la première année du cycle concerné ; à titre d'exemple le dernier étage du nouveau collège Abdellah Guenoun à la délégation de sidi Bernoussi était inexploité lors de la vision de l'équipe de la mission de contrôle de gestion ; ce dernier est aujourd'hui en plein régime.

- **Non apurement de l'assiette foncière**

Force est de constater que l'assainissement de l'assiette foncière est une condition sine qua none de la réussite des projets de construction. L'AREF-CS a noté bien cette remarque en évoquant les directives apportées par la note ministérielle n°745-17 du 21 Juin 2017 exhortant les AREF à veiller à l'assainissement des assiettes foncières avant le lancement des appels d'offres des constructions et d'engager les procédures d'obtention des autorisations de construire conformément aux dispositions réglementaires régissant l'urbanisme.

C.Le développement des partenariats

- **Faible initiative dans le développement de partenariats**

L'AREF est ouvertes à toutes les propositions de partenariats émanant des associations, malgré les carences en matière de compétences spécialisées dans l'action sociale pouvant contribuer effectivement à la mobilisation des acteurs associatifs, lesdites associations prennent l'initiative de présenter des projets de partenariats aux directions provinciales ou à l'académie, qui seront approuvées par cette dernière si elle estime qu'ils représentent une valeur ajoutée. Consciente de l'importance des partenariats et la nécessité de la mobilisation des acteurs aussi bien internes

qu'externes, l'AREF a confectionné un plan régional de développement des partenariats, le bilan (au 31/12/2017) est pour le moins satisfaisant, il comprend :

Domaine de partenariat	Acteurs
Mise à niveau des établissements scolaires	-325 partenariats avec les collectivités territoriales. -138 partenariats avec les associations. -28 partenariats avec des établissements d'enseignement privés.
Enseignement préscolaire	-70 partenariats avec des associations.
Soutien, encadrement pédagogique et formation professionnelle	-4 partenariats avec des établissements publics. -8 partenariats avec des associations.
Intégration d'Enfants à besoins spécifiques	-22 partenariats avec des associations.
Activités, pédagogiques, culturelles, environnementales et sportives	-22 partenariats avec des associations.
Création d'une école de deuxième chance et un centre d'apprentissage des langues	-4 partenariats.
Créations des cycles internationaux au sein des établissements d'enseignement privé	-8 partenariats avec des établissements d'enseignement privé.

- **Absence de critères objectifs dans la sélection des associations bénéficiant de subventions**

Le guide référentiel des initiatives des partenariats élaboré par le ministère, représente une référence illustrant les aspects juridiques et techniques qui doivent être respectés lors de l'élaboration des contrats de partenariat, ce dernier constitue le référentiel adopté par l'AREF pour la conclusion des partenariats.

- **Des déséquilibres dans la mise en œuvre de certaines conventions**

- Les contrats partenariats ont des obligations réciproques entre les deux parties basées sur le principe de « gagnant-gagnant » ;
- Les contrats de partenariats sont limités dans le temps et parfois renouvelables pour une certaine période ;
- Les partenariats nécessitent des comités de suivi et de contrôle composé de membres représentant différentes parties, mais le manque de personnel de l'AREFC a un impact négatif sur l'achèvement de ces rapports et le suivi de l'engagement de l'autre partenaire à remplir ses obligations ;
- Les critères de sélection des établissements d'enseignement ciblés par le partenariat sont l'existence d'infrastructure et d'équipement qui seront mis à la disposition du partenaire sans affecter le cours normal de l'étude ;
- Les partenariats ont contribué à la construction, la réparation et la restauration de plusieurs établissements d'enseignement, ce qui constitue une aide financière très importante qui complète le budget alloué par le ministère de l'Éducation nationale.

D. Evaluation des principaux indicateurs de scolarisation et de performance de l'AREF

1. Enseignement préscolaire

➢ Dysfonctionnement touchant l'enseignement préscolaire à la région :

Le préscolaire est un projet indépendant faisant partie du portefeuille des projets découlant de la vision stratégique 2015-2030, il a reçu une attention particulière du conseil d'administration, dans ce sens l'AREF a programmé 9 millions de DHS environ pour la déclination dudit projet au niveau régional, elle coordonne également les travaux de mobilisation des différents acteurs intervenant dans la sphère du préscolaire.

L'Académie Régionale de l'Education et de la Formation de la Région Casablanca Settat a organisé, le 22 Février 2018, une rencontre nationale sous le thème « le préscolaire et les enjeux de généralisation et de qualité » au sein de son siège.

➢ Non généralisation du préscolaire dans la région

L'an 2025 est fixé comme échéance pour la généralisation de l'enseignement préscolaire, une multitude de mesures ont été prises pour y parvenir :

- Elaboration d'une stratégie régionale de généralisation.
- Implication des différents intervenants dans le préscolaire.
- Mobilisation et engagement des crédits nécessaires.
- Conception de mécanismes susceptibles d'assurer la pérennité des structures de préscolaire créées.

➢ Faible contribution du préscolaire public

L'intervention de l'AREF vise, dans ce cadre, les espaces non couverts pas la présence de l'action privée (présence des entités privés) ainsi que ceux occupés par des tranches défavorisées n'ayant pas d'accès à ce service.

➢ Non-respect des conditions exigées dans le cadre des charges relatif au préscolaire

La création des salles de préscolaire au sein des établissements d'enseignement public s'effectuait en exploitant la structure disponible et en introduisant les modifications requises pour permettre son adaptation aux besoins et spécificités de cette catégorie, sans pour autant, impacter l'offre dédiée à l'enseignement primaire.

➢ Encombrement des classes de préscolaire

Cet état est dû à la demande accrue que connait certains milieux, et partant de la garantie du droit d'accès à ce service public, l'AREF veille à l'assurer en attendant son extension.

➢ Carences en matière de formation des formateurs

Etant donné la diversité des intervenants dans la sphère de l'enseignement préscolaire (Ministère de l'Education Nationale, Ministère des Habous et des Affaires Islamiques, Entraide Nationale, Collectivités territoriales, INDH), des contraintes ayant trait aux besoins et conditions de formation s'imposent.

➢ Faible contrôle pédagogique et administratif des établissements d'enseignement préscolaire

Le contrôle des établissements du préscolaire relève de la compétence du corps d'encadrement et de contrôle pédagogique relevant du cycle primaire, en vertu des dispositions du décret 2.02.854 du 10 Février 2003 ainsi que la note ministérielle 114 du 21 septembre 2014 relative à l'organisation du contrôle pédagogique du cycle primaire. L'effectif de cette catégorie constitue une entrave à la réalisation de missions ponctuelles et régulières aux établissements d'enseignement préscolaire.

2. Scolarisation des enfants à besoins spécifiques

➢ Faible contribution de l'AREF dans la scolarisation de cette catégorie

La scolarisation des enfants à besoins spécifiques recèle de nombreuses contraintes, elles concernent notamment la diversité des intervenants, les mécanismes permettant d'assurer une coordination efficace entre les différents acteurs ainsi que la disponibilité et la fiabilité des données se rapportant à la scolarisation de cette catégorie surtout celles permettant l'identification au début de la scolarisation.

➢ Carences en matière de scolarisation et d'encadrement des enfants à besoins spécifiques

Eu égard à la diversité des acteurs dans ce champs, il s'avérait nécessaire qu'il soit introduit un cadre référentiel traitant de la scolarisation de cette catégorie d'enfants, à cet effet, au début de l'année 2018, un cadre référentiel de l'ingénierie pédagogique a été élaboré, il permettra d'asseoir une approche pédagogique efficace et efficiente concourant à la bonne gestion des apprentissages et des acquis au profit de cette catégorie.

3. Enseignement primaire, secondaire collégial et secondaire qualifiant

➢ Insuffisance entravant l'accès aux différents cycles scolaires

▪ Insuffisance du taux d'accès à la scolarité en première année primaire

Il a été procédé, dans le cadre de la mission, au calcul du taux d'accès à la première année du cycle primaire sur la base des élèves du primaire ayant achevé les six ans, sans qu'il soit pris en considération la catégorie d'enfant, ayant l'âge de 6 ans, et suivant leur scolarisation dans d'autres niveaux, ainsi, 16% des enfants à l'âge de 6 ans non-inscrits à la première année poursuivent leur scolarisation dans d'autres niveaux.

Il est à préciser que le taux de scolarisation des enfants de 6 ans s'élève à 99.8% au titre de l'année scolaire 2013-2014 (réf Monographie de l'Education 2008-2014).

Dans le même sillage, l'arsenal juridique ainsi que les efforts déployés en matière d'appui scolaire (Tayssir, cantines scolaires, transport scolaire…etc) ont permis de réussir l'enjeu de l'enseignement primaire.

▪ Dégradation du taux de transition inter-cycles

Divers sont les causes qui sont de nature à impacter le taux de transition inter-cycles, il s'agit entre autres de :

- L'obligation de la scolarisation jusqu'à l'âge de 15 ans.
- Le positionnement de la formation professionnelle entant que formation parallèle.
- Certains facteurs sociaux entravant la scolarisation des filles.
- Divers facteurs économiques et sociaux touchant les ménages.

➢ Faiblesse des principaux indicateurs de résultat du système éducatif régional

▪ Taux brut de scolarisation (TBS) et taux net de scolarisation (TNS)

L'inexactitude des données démographiques basées sur le recensement de 2004, n'ayant été ajustées qu'en 2015 après la réalisation du recensement, combinés aux mouvements de la population et l'orientation vers la formation professionnelle, impactent le calcul de ces agrégats qui ont touché des niveaux supérieurs à ceux évoqués dans le rapport.

➢ Faiblesse des principaux indicateurs de résultat du système éducatif régional

▪ Faible taux de réussite de fin de cycle secondaire qualifiant

Le taux de réussite de fin de cycle secondaire qualifiant est calculé par rapport aux nombres des élèves présents à l'examen, car l'absence de l'élève lors de l'examen est influencée par des facteurs hors de portée de l'AREFC.

- **Forte évolution du taux d'abandon scolaire dans l'AREFC**

La méthode de calcul retenue par l'équipe de la mission ne prend en compte les effectifs des redoublants relevant du cycle inferieur d'une part, d'autre part le nombre des nouveaux en Tronc Commun public durant l'année 2015 est de l'ordre de 38 549 contrairement à ce qui a été mentionné dans le rapport.

La méthode retenue par l'AREF résulte des deux recensements à savoir le recensement de Mai et celui du mois de Novembre, ce qui permet de chiffrer la déperdition scolaire par différence entre les données issues des opérations précitées (Mois de Mai).

- **Dégradation du taux d'achèvement au fil des cycles d'enseignement scolaire :**

La méthode de calcul du taux d'achèvement adopté par l'équipe de la mission ne tient pas compte du nombre de redoublants (taux d'achèvement sans redoublement). Concernant le cycle Collégial d'après le rapport le taux d'achèvement est de l'ordre de 87,39% par conséquent seulement les 13% ne terminent pas leur enseignement collégial (contrairement à 23 % évoqué dans le rapport)

A cet effet il s'avère nécessaire de rappeler que les objectifs du programme d'urgence en matière des taux d'achèvement sont comme Suits :

- Taux d'achèvement du primaire 90% à l'horizon 2014-2015
- Taux d'achèvement du secondaire collégial 80% pour les élèves de la cohorte 2009-2010 à l'horizon 2017-2018
- Taux d'achèvement du secondaire qualifiant 60% pour les élèves de la cohorte 2009-2010 à l'horizon 2020-2021.

- **Evolution du taux de redoublement au fil des cycles d'enseignement scolaire**

Due à l'adoption de seuil de passage plus élevés que les années précédentes entre niveaux et cycles.

- **Prolifération des classes encombrées dans toutes les délégations**

Des efforts considérables ont été déployés afin de diminuer le taux d'encombrement au niveau de l'AREFC pendant l'année 2017-2018 :

- Primaire : Les classes qui ont une moyenne supérieure à 41 élèves représentent 23,42% de l'ensemble, soit une diminution par rapport à l'année 2014-2015 (42%), ainsi que les classes qui ont moyenne d'élèves supérieur à 45 représente seulement 1.96% est supérieur à 45, il y a eu une grande diminution par rapport à l'année 2014-2015l (15.50%).
- Collégial : Les classes encombrées représentent 15,01 % de l'ensemble il y a eu une importante diminution par rapport à l'année 2014-2015 (65%).
- Qualifiant : Les classes encombrées représentent 6,23 % de l'ensemble il y a eu une très grande diminution par rapport à l'année 2014-2015 (50%).

4. Encadrement pédagogique et scolaire dans l'AREFC

- **Faiblesse au niveau de la formation continue des enseignants**

L'Académie Régionale de l'Education et de la Formation a veillé à la programmation et l'exécution de plusieurs programmes de formations dans le cadre de son programme 2013-2016 et ce malgré l'absence de programmes de formation proposés en ce sens.

L'année scolaire 2013-2014 a connu un accroissement signifiant au niveau des enseignants bénéficiaires des actions de formation (19%), ceci étant principalement dû à l'adoption d'un nouveau système électronique de gestion scolaire d'information, à savoir le système MASSAR, lesdites actions de formations sont venus pour initier et accompagner les acteurs en vue de garantir une parfaite adhésion et efficacité, elles ont également été complétées et renforcées par des formations visant l'acquisition, l'amélioration et la maîtrise des logiciels de bureautique (Word, Excel, Power point).

Dans le même sillage, l'AREF s'est penchée sur la formation de 1495 enseignants lauréats des centres régionaux des métiers de l'éducation et de la formation au titre de l'année scolaire 2015-2016, 2308 enseignants contractuels recrutés en 2016 et 3865 enseignants contractuels en 2017. Actuellement un programme de formation est en cours d'exécution bénéficiant à tous les enseignants (3591) recrutés en 2018.

E. Environnement pédagogique et conditions d'acquisition des apprentissages

1. Encadrement administratif et financier des établissements scolaires

➢ Déficit en matière d'encadrement administratif des établissements scolaires

L'attribution des postes relatives à l'administration pédagogiques relève de la supervision des services centraux du MEN, cette opération est fondée sur une nouvelle approche impliquant un passage obligatoire au cycle de l'administration pédagogique en vue d'assurer une solide formation aux admis.

➢ Déficit en matière d'encadrement financier des établissements scolaires

Les cadres chargés de la gestion financière et matérielle des établissements scolaires connaissent un déficit notoire, le recrutement de ces profils relève de l'attribution des services centraux du MEN, il est également à signaler, que l'équilibre établi dans le cadre de la mobilité ne permet pas de couvrir l'ensemble des postes vacants.

2. Conditions d'acquisition des apprentissages

- Etant donné le déficit accusé au niveau des effectifs du corps enseignants, l'AREF était contrainte de recourir à certaines pratiques telles que : élimination des groupes, diminution du volume horaire réservé à certaines matière, attribution à des enseignants (ayant une licence ou un diplôme supérieur) des classes relevant d'un niveau supérieur.
- Concernant les bibliothèques scolaires, certaines d'entre elles sont inactives à cause du manque de ressources humaines.
    - La non optimisation des tableaux de service est due au :
    - Déficit des enseignants de certaines matières.
    - La structure « matérielle » de certains établissements scolaires.
    - L'abondance de certaines spécialités.
    - La mise à disposition d'enseignants à certains établissements tels que l'Organisation Alaouite pour la Promotion des Aveugles, concerne des enseignants aveugles ne pouvant pas enseigner dans des établissements de l'enseignement public.

Concernant la mise à disponibilité d'enseignants au Centre de la Marine Royale cette opération obéit aux dispositions du décret obligeant le MEN à affecter des enseignants aux lycées militaires et agricoles.

F. Encadrement et contrôle des établissements de l'enseignement privé

1. Autorisation des établissements scolaires

➢ Autorisation des établissements ne respectant pas le cahier des charges

Toutes les autorisations prononcées par l'AREF se font en conformité avec le cahier des charges retenu à cet effet ainsi que tous les textes applicables en la matière. Toutefois certains établissements, après l'obtention de l'autorisation de l'AREF, commettent des violations, et vu les carences (sous-effectif) en matière des cadres de contrôle administratif et pédagogique, des fonctionnaires assermentés ainsi que les ressources humaines chargées de la gestion de ce dossier, elle est rendue difficile la programmation des visites ponctuelles et régulières à l'ensemble des établissements.

➢ Dépassement de la Capacité d'accueil autorisée par l'AREF

Etant donné les contraintes précitées qui entravent tout suivi régulier et rigoureux aux établissements d'enseignement privé, il s'avère nécessaire d'exploiter les potentialités offertes par les nouvelles technologies d'information et de communication, à cet effet une coordination avec la Direction des Systèmes d'Information est engagée pour l'adaptation de la Plateforme MASSAR de telle sorte qu'elle permette la prise en charge des étudiants dans la limite de la capacité autorisée.

2. Contrôle des établissements d'enseignement privé

Les différences soulevées en matière de couverture des missions de contrôle administratif et pédagogiques durant l'année scolaire 2014-2015 entre les directions provinciales sont dues au volume du réseau des établissements privés dans leur territoires de compétence, le tableau ci-après apporte des éclaircissements en ce sens :

Direction Provinciale	Nombre d'établissements	% de couverture des missions
Anfa	138	11%
Nouacer	10	100%
Ain Chock	109	7%

➢ Absence d'une programmation préalable des missions des commissions chargées du contrôle administratif et pédagogique

La programmation prévue à cet effet est effectuée sur la base des dispositions de la Note 141 relative au renforcement du contrôle administratif et pédagogique des établissements de l'enseignement privé.

➢ Contrôle administratif et pédagogique sans suivi

En cas de dysfonctionnements, les directions provinciales engagent un suivi des mesures correctives par l'établissement objets des dysfonctionnements relevés.

➢ Faiblesse des actions prises à l'encontre des établissements d'enseignement privé

L'AREF procède à la sanction de tout établissement enfreignant les textes réglementaires applicables en matière d'enseignement privé, dans le même sillage, elle réagit fermement aux

cas isolés parvenu à l'AREF (via des réclamations, des lettres d'informations, des articles traités par les médias…etc).

- **Absence de contrôle des affiches publicitaires**

L'AREF procède à l'approbation de toutes les demandes parvenues des établissements privés, après contrôle et vérification de leur contenu et son alignement avec le modèle pédagogique et les certificats délivrés.

G. Gestion du Patrimoine

1. Les établissements scolaires

En ce qui concerne les projets de construction pris en charge par les opérateurs immobiliers, le rôle de l'AREF-CS s'est contenté dans la validation des plans architecturaux de sorte qu'ils riment avec les normes de construction scolaires en vigueur.

Il est à noter que l'AREF-CS a attiré l'attention de différents opérateurs dernièrement, via les autorités locales se chargeant de la coordination au niveau territorial, sur le fait que son staff technique doit accompagner toutes les phases de déclinaison des projets de construction.

2. Logements de fonction et administratifs

- **Occupation illégale de certains logements**

- L'AREFC a entamé la mise en œuvre plusieurs mesures pour libérer les logements occupés illégalement, en particulier :
- Rectification de la valeur locative ;
- Convocation devant les Conseils de discipline ;
- Engagement de la procédure judiciaire : 911 dossiers ont été transmis à l'avocat de l'AREFC depuis le 12/12/2005 jusqu'au 24/12/2017.
- Certains occupants illégaux refuse l'évacuation sous prétexte que la note Nº 40 stipule : "Toutefois, elle est exclue de la libération obligatoire les ayants droits (veuves et orphelins) qui occupent un logement non fonctionnel disponible à la vente conformément aux dispositions du communiqué n ° 2.83.659 du 22 Du al-Hijja 1407 (18 août 1987) relative à la vente des biens appartenant à l'Etat à ses occupants et aux employés des services de l'Etat en vertu de contrats tel qu'il a été modifié par le décret n° 2.99.243 du 30 Juin 1999. "

- **Défaut d'engager les procédures légales au moment opportun à l'encontre des occupants illégaux**

- La note ministérielle N° 40 du 10 mai 2004 relatif au parc de logements administratifs et de fonction attribué au ministère de l'Éducation nationale, de la Formation professionnelle, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique fixe des délais différents pour les vider.
- La procédure d'évacuation obligatoire des occupants illégaux mobilise la coordination entre trois ministères : Ministère de l'éducation nationale, Ministère de la justice, Ministère de l'Intérieur. Dans certains cas, les occupants de ces logements recourent à la société civile, en particulier les associations, pour entraver la mise en œuvre des dispositions d'évacuation.

3. Consommation d'Eau et d'Electricité

La consommation de l'eau et d'électricité attire une attention particulière de la part de l'AREF-CS en raison de sa quote-part qui pèse lourd sur le budget de l'AREF-CS. Ainsi plusieurs actions ont été envisagées visant la séparation des contours aussi bien des logements de fonction qu'aux des établissements scolaires.

De même le programme de réhabilitation intégrée des établissements scolaires prévoit la refonte des réseaux vétustes des établissements scolaires enregistrant des pics de consommation.

H. Gestion budgétaire et financière

1. Exécution du budget

La gestion budgétaire de l'AREF grand Casablanca a tablé sur un système d'information modeste qui ne permet pas, en fait, la synchronisation des enregistrements comptables immédiatement et n'assure pas, par la force des choses, la fiabilité de la tenue de la comptabilité budgétaire.

Conscient de cette contrainte, le ministère a enclenché une expérience pilote dans l'AREF de Rabat- Kénitra visant la dématérialisation des opérations de suivi de l'exécution budgétaire dans la perspective de sa généralisation pour les 11 AREF.

Pour ce qui est système d'information et sincérité des situations comptables pouvant donner une image fidèle sur la gestion financière de l'AREF-CS, nous enregistrons l'engagement de l'AREF-CS dans la mise en place de la comptabilité générale et l'amorçage de la comptabilité analytique à partir de l'exercice 2012 dont le produit a débouché sur l'élaboration d'un bilan d'ouverture au 31-12-2011 et la réalisation d'un inventaire documentaire délimitant les immobilisations de l'AREF-CS.

Cet effort a été parachevé dans les exercices qui suivent pour établir un bilan d'ouverture au 8 Février 2016 évoquant le subrogation suite au nouveau découpage régional outre la tenue de la comptabilité générale au titre de l'exercice 2016 dans la perspective de qualifier les ressources humaines de l'AREF-CS pour tenir la comptabilité générale sans recourir aux opérateurs privés.

Il à signaler, en outre, que le dispositif de contrôle interne a été renforcé après l'instauration d'une unité régionale d'audit érigé au rang d'un service permettant de la sorte de contrôler concomitamment le suivi d'exécution budgétaire et d'engager les actions correctrices au moment opportun, tout en veillant au respect des principes de la comptabilité publiques et de l'application des textes réglementaires régissant l'organisation financière et comptable des AREF.

2. Gestion de la commande publique

La gestion de la commande publique a été entachée de quelques dysfonctionnements qui sont imputables aussi bien au faible taux d'encadrement des ressources humaines de l'AREF-CS qu'aux pics des opérations programmées qu'a connu la mise en œuvre des projets du plan d'urgence 2009/2012.

La réponse de l'AREF grand Casablanca a présenté les éclaircissements idoines étayée par les documents justificatifs nécessaires sachant bien que les procédures d'achat engagées par l'AREF du grand Casablanca ont subi un contrôle de régularité de la part du contrôleur d'Etat en amont comme étant un membre de droit qui veille au respect des procédures dans la phase de passation et assiste à la gestion de l'AREF ; bien que plusieurs constats relevés par l'équipe chargée d'audit en l'occurrence : absence de maintien de l'offre ou le retard dans l'émission des ordres de services comme stipulé dans les cahiers des clauses administratives trouvent leur justification dans le retard de traitement des dossiers pour visa.

Plusieurs recommandations consignées dans le rapport particulier ont été prises en considération notamment :

- La définition de l'étendue des besoins autant que possible avant l'engagement des procédures d'achat conformément aux dispositions de l'article 5 du décret des marchés publics en vigueur ;

- La standardisation de différents types de CPS en concertation avec les services de contrôle a priori de sorte qu'ils riment avec les textes régissant l'achat public ;
- L'assainissement des assiettes foncières avant le lancement des appels d'offres des travaux ;
- L'obtention des autorisations de construire avant l'ouverture des chantiers ;
- Le respect des procédures conformément au corpus juridique régissant l'achat public.

Au vu des recommandations émises par l'équipe chargée du contrôle de gestion, l'AREF-CS envisage d'organiser une journée d'études en vue de partager avec ses services extérieurs les différentes observations soulevées et pallier aux insuffisances constatées et programmer, le cas échéant, des sessions de formation au profit de ses cadres opérationnels.

L'académie régionale d'éducation et de formation de la région de Laayoune Sakia Lhamra

L'académie régionale d'éducation et de formation de laayoune sakia el hamra (AREFLSH), est un établissement public, régi par la loi n°07.00 portant création des académies régionales d'éducation et de formation, promulguée par le dahir n°1.00.203 du 19 mai 2000 et se compose des délégations de laayoune, de boujdour, de tarfaya et d'essemara.

En 2015, l'effectif du personnel de l'AREFLSH a atteint 3.066 fonctionnaires dont 2.436 font partie du corps des enseignants. L'effectif des élèves au titre de la même année était de 50.322 élèves réparties sur les trois cycles d'enseignement. Quant aux établissements scolaires, leur nombre a atteint 116 établissements publics relevant de l'AREFLSH et 117 établissements privés sous son contrôle.

Le budget de l'AREFLSH au titre de l'année 2015 s'élève à 133.490.517,88 dirhams, dont 73.419.000,00 dirhams alloué au budget d'investissement.

I. Observations et recommandations de la Cour des comptes

Le contrôle de la gestion de l'AREFLSH portant sur la période 2008-2015 a été effectué conjointement par la Cour des comptes et la cour régionale des comptes de la région Laayoune Sakia El hamra. Ce contrôle a permis de relever un ensemble d'observations, pour lesquelles des recommandations ont été formulées et portant sur les axes suivants.

A. Gouvernance et performance institutionnelle de l'académie

1. Le Conseil de l'académie

Conformément aux dispositions de l'article 5 de la loi n° 07.00 précité, le conseil de l'académie est investi de larges prérogatives pour l'administration de l'académie, notamment l'élaboration du programme prévisionnel régional de formation des enseignants, du personnel administratif et technique et du programme prévisionnel de construction, d'extension ou de grosses réparations des établissements d'éducation et de formation, Aussi, il veille au bon fonctionnement de ces établissements, ainsi qu'à la constitution de réseaux des établissements d'éducation et de formation.

A cet égard, les dysfonctionnements suivants ont été identifiés :

➢ Faible performance du conseil de l'académie

La Cour a relevé que le conseil de l'académie ne remplit pas toutes ses attributions qui lui sont dévolues par l'article 5 de la loi n° 07.00. Ainsi, ce dernier n'a pas réalisé, au cours de ses sessions tenues depuis la création de l'académie, les missions suivantes :

- L'étude et l'approbation du programme prévisionnel régional de formation des enseignants et des personnels administratif et technique ;
- L'étude et l'approbation du programme prévisionnel de construction, d'extension ou de grosses réparations des établissements d'éducation et de formation ;
- L'inscription à l'ordre du jour du conseil de l'académie le traitement de la question afférente au suivi et au bon fonctionnement des établissements scolaires relevant de la région ;
- La constitution de réseaux des établissements d'éducation et de formation conformément aux dispositions des articles 41 et 42 de la charte nationale de l'éducation et de la formation.

➢ Non tenue des registres des réunions du conseil de l'académie

Il a été constaté l'absence des PV des réunions du conseil de l'académie qui reprennent les débats et l'ensemble des décisions prises.

➢ Non création des commissions prévues par la loi

Le conseil de l'académie n'a pas procédé à la création des commissions prévues par les dispositions de l'article 6 de la loi n°07.00, en l'occurrence la commission chargée de la coordination avec l'enseignement supérieur, la commission chargée de la coordination avec la formation professionnelle et la commission chargée des affaires financières et économiques.

2. L'accomplissement des missions dévolues à l'académie

Aux termes de l'article 02 de la loi n° 07.00 précité, l'académie est chargée de la mise en œuvre, dans son ressort territorial, de la politique éducative et de la formation, et ce en prenant en compte les priorités et les objectifs nationaux établis par l'autorité de tutelle. À ce titre, il a été constaté ce qui suit :

➢ L'académie n'assume pas toutes les missions qui lui sont dévolues

La Cour a révélé que l'académie n'assume pas certaines de ses missions notamment :

- L'établissement des cartes éducatives prévisionnelles régionales. A cet égard, l'académie approuve seulement les cartes régionales prévisionnelles, notamment en termes d'affluents et du taux de scolarité ;
- La mise en réseau des établissements d'enseignement et de formation professionnelle à l'échelon régional, susceptible d'assurer une corrélation entre les deux systèmes sachant que le cycle collégial et le secondaire qualifiant connaissent des taux de déperditions élevés ;
- L'établissement d'un système d'évaluation continu et d'activation des audits périodiques pour observer, contrôler et suivre la gestion des établissements scolaires ;
- La constitution de base actualisées de données régionales sur tous les projets et diverses ressources matérielle et humaine, susceptible d'aider l'administration régionale et provinciale a la prise de décisions opportunes ;
- Un diagnostic objectif et précis des besoins avant de programmer la construction et l'extension des établissements d'enseignement ;
- La mise en place des programmes annuels de formation continue et spécialisée au profit des cadres administratifs, des corps des enseignants et des corps d'appui administratif au niveau de la région.

3. La gestion et l'organisation administrative de l'académie

Dans ce cadre, on a noté les observations suivantes.

➢ Des compétences limitées du directeur de l'académie

L'article 8 de la loi n°07.00, dispose que le directeur de l'académie détient tous les pouvoirs et attributions nécessaires à la gestion des affaires de cet établissement public. Néanmoins, il a été constaté que lesdits pouvoirs restent limités dans le domaine de la gestion des ressources humaines, en ce sens que les décisions de nomination, d'exemption et de cessation des fonctions administratives et éducatives dans les divisions et services de l'académie, par exemple, relèvent de la compétence du Ministère de tutelle. De surcroît, il convient de noter que ce dernier ne tient jamais à mettre au courant l'académie lors de la prise de telles décisions.

➢ Répartition déséquilibrée des fonctionnaires

La Cour a observé que la répartition du personnel entre les divisions et les services administratifs de l'académie ne correspond pas aux volumes des tâches attribuées. Ainsi certaines divisions ou services qui connaissent une charge du travail tout au long de l'année en raison de la nature de

leurs fonctions souffrent d'un manque du personnel, c'est le cas du service de la carte scolaire, de l'information et de l'orientation qui dispose seulement de trois fonctionnaires plus le chef du service. Aussi, le bureau de suivi des bâtiments qui compte un fonctionnaire (un ingénieur d'état) qui veille au suivi de l'exécution des marchés des travaux conclus par l'académie et le centre régional de technologie éducative (CRETE). En revanche, certains se voient dotés de quatre fonctionnaires ou plus sans attribution de tâches, en particulier au centre régional de formation continue sis à l'annexe de l'académie (souk jmal) et au bureau de communication attaché au service des ressources humaines et de communication.

- **Inadéquation des qualifications des cadres et les tâches administratives qui leur sont confiées**

À cet égard, il a été constaté que :

- L'assignation de tâches de direction des services administratifs dans les délégations provinciales aux personnels appartenant au corps des enseignants, ce qui est contraire aux dispositions des articles 15, 21 et 26 du statut particulier du personnel du Ministère de l'éducation nationale, qui soulignent que le corps des enseignants de tout grade assure les fonctions d'éducation et d'enseignement dans les établissements scolaires. Et Ils peuvent être chargés dans certains cas de fonctions d'administration.
- L'affectation de la tâche du chef des affaires éducatives à la délégation de Laayoune a un attaché économique et administratif, malgré la disponibilité d'un certain nombre de cadres appartenant au corps d'orientation et de planification de l'éducation à l'académie, notamment les conseillers en planification de l'éducation et les inspecteurs en planification de l'éducation ;
- L'assignation à un intendant la gestion du service des ressources humaines, administratives et financières à la Direction provinciale de Tarfaya, sachant que les fonctions des intendants, en vertu de l'article 37 du statut particulier du personnel du Ministère de l'Éducation, sont limitées à la gestion financière, matérielle et comptable des établissements scolaires ;
- L'assignation des fonctions administratives aux agents d'exécution à la délégation provinciale de Boujdour après qu'ils ont bénéficié du changement de statut aux assistants techniques, sans bénéficier d'une formation ou d'un encadrement de l'administration.

- **Des anomalies dans la gestion des postes de responsabilité à l'académie**

Le processus de gestion des postes de responsabilité a connu les insuffisances organisationnelles suivantes :

- Absence de définition des critères de sélection pour l'accès aux postes de responsabilité. Ainsi, il a été observé que le poste vacant est directement affecté en l'absence d'une procédure de sélection transparente et objective ;
- La vacance des postes de responsabilité pour une longue période, ce qui affecte le fonctionnement normal des divisions et des services qui y sont rattachés. A titre d'exemple, le poste de Chef de la division des ressources humaines, administrative et financière est resté vacant pendant plus de deux ans (du 31 Mars 2010 au 31 Mai 2012), celui du poste du service du budget et des affaires financières l'a été depuis d'une année et demi (du 31 Aout 2010 au 25 Décembre 2013) ;
- Défaut d'établissement des PV de passation des consignes entre les responsables ayant succédé aux différents postes de responsabilité durant la période sous revue.

- **Des structures d'audit et de contrôle interne non opérationnelles**

Les structures d'audit et de contrôle interne n'ont pas été opérationnalisées comme prévu au deuxième alinéa de l'article 25 de l'arrêté n°2.2470 du 17 mai 2005 du Ministre des finances et de la privatisation portant organisation financière et comptable des académies régionales

d'éducation et de formation. Il a été observé que l'organigramme de l'académie s'est contenté de la seule création d'une cellule d'audit interne sans préciser ses attributions. Aussi, cette cellule ne dispose d'aucun programme de travail annuel et souffre d'un manque en ressources humaines. Aussi, elle a été rattachée à la division des ressources humaines et des affaires administratives et financières et non au Directeur de l'académie.

- **Carence au niveau d'archivage, de la documentation et du système d'information**

Il a été constaté l'existence de carences dans la gestion des archives et la conservation des documents comptables soit sous format papier ou électronique. Aussi, l'absence d'un système d'information centralisé et intégré permettant la collecte et le traitement des informations financière et administrative remettant en cause la crédibilité et la fiabilité des données fournies par les services administratifs de l'académie.

- **Des insuffisances au niveau de l'administration pédagogique des établissements scolaires**

A ce niveau, les insuffisances soulevées portent sur ce qui suit :

- La nomination aux postes de responsabilité dans l'administration pédagogique des établissements de l'enseignement primaire est basée sur l'ancienneté, et ce en l'absence de mesures d'accompagnement en termes de qualification, d'assistance et de formation continue en matière de d'administration pédagogique, conformément aux objectifs de la charte nationale d'éducation et de formation notamment le paragraphe 149 du levier n°15 de la charte ;
- Manque de personnel administratif dans la plupart des établissements d'enseignement primaire pour aider le directeur à assurer la gestion pédagogique, administrative et financière de l'établissement scolaire ;
- Non élaboration du plan d'action annuel des établissements scolaires par les Directeurs de ces établissements, et qui doit être présenté au conseil de gestion et approuvé par l'académie comme prévue à l'article 11, paragraphes 5 et 6 du décret n° 2.02.376 du 17 juillet 2002 portant statut particulier des établissements d'éducation et d'enseignement public.

La Cour des comptes recommande à l'AREFLSH de :

- ***Veiller à ce que le Conseil de l'académie s'acquitte de ses prérogatives, en particulier l'approbation des plans éducatifs prévisionnels et le suivi de la mise en œuvre des objectifs et l'évaluation des réalisations ;***
- ***Créer et activer les commissions compétentes du Conseil de l'académie ;***
- ***Exercer toutes les missions assignées à l'académie conformément à la loi et à la réglementation en vigueur ;***
- ***Veiller à la passation des consignes entre les responsables successifs.***

B. Gestion des ressources humaines

1. La gestion de l'excèdent et du déficit en enseignants

Considérant le recours à un nombre important d'attributions scolaire pour couvrir le déficit en enseignants pendant chaque rentrée scolaire, la Cour a observé ce qui suit :

- **Manque d'une stratégie pour la gestion de l'excédent et du déficit**

Le système éducatif à l'échelon régional connait un déséquilibre dans la répartition des enseignants se manifestant par un excédent dans certains établissements et un déficit dans d'autres. Cependant, l'académie n'a pas veillé, et en concertation avec le ministère de tutelle, à l'élaboration d'une stratégie à même d'assurer une répartition équilibrée de ses ressources

humaines, résorber l'excèdent et satisfaire le déficit. A titre d'exemple, l'académie connait un excédent dans les enseignants du cycle primaire et un déficit dans les enseignants du cycle collégial et qualifiant, et pourtant elle n'a pas pris les mesures appropriées en coordination avec le Ministère de tutelle pour combler ce déséquilibre.

- **L'académie n'arrête pas la situation définitive de l'excèdent et du déficit**

L'académie ne veille pas avant le début de chaque rentrée scolaire, c'est-à-dire à la fin du mois de juillet et immédiatement après les résultats des examens finaux et des résultats des examens du baccalauréat, à arrêter l'excédent et le déficit en enseignants dans chaque établissement scolaire et pour toutes les matières et les spécialités, et par conséquent, arrêter les structures pédagogiques des établissements scolaires nécessaires pour la rentrée scolaire.

2. La gestion des attributions

A ce propos, il a été observé ce qui suit :

- **L'absence d'une approche participative**

Il a été constaté que l'académie ne fait pas participer le corps de l'administration pédagogique représenté par les directeurs des établissements scolaires concernés dans ce processus, et le corps d'encadrement et de contrôle pédagogique représentée par les inspecteurs pédagogiques dans la gestion des attributions et la détermination des structures pédagogiques définitives, et garantir une meilleure répartition de ses ressources.

- **Des attributions qui ne coïncident pas avec la rentrée scolaire**

Ceci est illustré par ce qui suit :

- L'émission tardive des attributions par rapport à la date de la rentrée scolaire, qui peut avoir lieu jusqu'au mois de Novembre. Cette situation impacte négativement le respect de la date de la rentrée scolaire et du temps scolaire. Dans certains cas, des attributions sont accordées au cours de l'année scolaire sans mettre fin aux attributions précédentes et sans mention des motifs de ce changement d'attributions dans les lettres d'affectation. Les cas suivants illustrent cette observation :
- Le cas de Mr. A.H professeur de l'enseignement secondaire qualifiant, qui était affecté le 21/09/2012 au lycée Mousa Ibenou Nousayr à laayoune, et en 02/11/2012 il a été réaffecté au lycée technique à laayoune,
- Le cas de Mr. R.A professeur de l'enseignement primaire au groupe scolaire Yahya Algdali a Tarfaya, qui a été affecté au bureau des activités scolaires à la délégation provinciale de Tarfaya le 07/01/2011, et le 14/01/2011 ladite affectation a été annulé. En plus, en date du 30/06/2011 il a été réaffecté à nouveau au bureau des activités scolaire de cette délégation.
- Non-distinction entre les attributions émises pour combler le déficit tout au long de l'année scolaire, et qui nécessite d'assurer l'affectation des enseignants jusqu'à la fin de l'année scolaire (fin des cours théoriques et pratiques et des contrôles continues...), et celles émises pour combler un besoin urgent et limité dans le temps.
- L'émission des attributions ouvertes sans indication de la période concernée. Ce constat concerne la plupart des cas examinés dans les trois délégations provinciales.

3. Détachement et mise à disposition

Les insuffisances relevées à ce niveau portent sur :

- **Non-respect de la réglementation relative au détachement des fonctionnaires**

Ceci est mis en évidence à partir des observations suivantes :

- L'académie ne dispose pas des copies des demandes de détachement des fonctionnaires en position de détachement, comme prévues aux dispositions de l'article 48 du Dahir n°1.58.008 portant statut général de la fonction publique, tel que modifié et complété ;

- La division des ressources humaines ne veille pas au suivi de la situation des fonctionnaires placés en position de détachement. En effet, il a été constaté que la durée réglementaire de détachement desdits fonctionnaires dépasse trois années sans renouvellement comme stipulé au paragraphe premier de l'article 50 du dahir n°1.58.008 précité.

➢ **Anomalies au niveau de la procédure de mise à disposition**

L'examen des dossiers des fonctionnaires mis à disposition, a permis de relever les constats suivants :

- L'existence de fonctionnaires mis à disposition d'autres administrations avant 2011, sachant qu'avant cette date, le statut général de la fonction publique ne prévoyait de telle misee àdisposition. C'est le cas de (Mr. S.H.A fonctionnaire à la délégation provinciale de Laayoune mis à la disposition du conseil local des oulémas de Laayoune depuis le 03/04/1987, Mr. L.A administrateur à la délégation provinciale de Laayoune mis à la disposition de l'agence du sud depuis le 01/07/2008, Mme F.H professeur d'enseignement primaire mis à la disposition de la ligue pour la protection de l'enfance à laayoune depuis le 16/01/2009 et Mr. L.S inspecteur pédagogique à la délégation provinciale de Laayoune mis à la disposition du conseil local des oulémas de Skhirate Temara depuis le 05/02/2009).
- La mise à disposition des fonctionnaires à des organismes non publiques (la Ligue marocaine pour la protection de l'enfance à Laayoune et l'école P.P d'une mission étrangère à Laayoune) ;
- L'académie ne veille pas à ce que les organismes accueillants lui soumettent des rapports périodiques afin de poursuivre l'activité de ces fonctionnaires comme prévu à l'article 46 du statut général de la fonction publique tel que modifié et complété.
- L'académie ne prend pas les mesures administratives envers les fonctionnaires en position de mise à disposition à l'issue de l'expiration de leur mise à disposition en les invitant à régler leur situation administrative ou regagner leurs postes d'origine.

La cour recommande à l'AREFLSH ce suit :

- ***La rationalisation de la gestion de l'excédent et du déficit en enseignants en coordination avec le Ministère de tutelle ;***
- ***Le suivi des ressources humaines en position de détachement ou de mise à disposition.***

C. Gestion du système éducatif et de l'offre scolaire

1. Les structures d'accueil

Le contrôle de ce volet a permis de constater les observations suivantes :

➢ **Non élaboration du plan de développement de l'académie**

L'académie n'a pas élaboré son plan de développement, qui détermine les besoins en opérations d'extension de l'offre scolaire conformément aux orientations et objectifs nationaux et qu'intègre en matière pédagogique les spécifiés et les données socio-économiques et culturelles régionales ;

➢ **Manque d'intérêt pour la généralisation de l'enseignement préscolaire et son intégration dans le système éducatif régional**

L'académie n'a pas créé et développée des structures d'accueil pour l'enseignement préscolaire conformément aux dispositions des articles 24 et 25 de la charte nationale d'éducation et de formation. Il s'agit de la création des classes élémentaires dans les écoles primaires et de la programmation des sessions de formation continue au profit des enseignants ou des éducateurs et éducatrices du préscolaire. Il est à signaler que ces mesures ont été reprises dans les objectifs du programme d'urgence notamment le projet E1.P1 qui concerne le développement du préscolaire et la généralisation de l'enseignement préscolaire à l'horizon 2015, et le projet E1.E4 sur l'égalité des chances d'accès à l'enseignement.

- **Non élaboration d'une carte prospective de l'enseignement préscolaire**

L'académie ne dispose pas de carte prospective de l'enseignement préscolaire, indiquant pour chaque direction provinciale et commune les zones qui manquent d'une offre appropriée aux enfants ayant l'âge d'accès au préscolaire. L'élaboration de cette carte doit être menée en coordination avec les autorités concernées, et ce en application de la note ministérielle n°140 du 04 octobre 2011.

- **Non intégration des centres de documentation dans l'offre scolaire**

L'académie ne veille pas lors de des opérations d'extension de son offre scolaire à l'introduction des composantes importantes à l'enseignement, à savoir les centres de documentation et d'information (des salles pour bibliothèques et documentation, salles multimédias et des espaces pour la lecture).

2. Evolution du nombre des élèves dans l'enseignement public

A ce niveau, la Cour a constaté ce qui suit.

- **Non maintien des élèves dans le système éducatif**

Certes, le développement de l'offre scolaire l'échelon régional a contribué à l'élargissement de la couverture spatiale et de la capacité d'accueil des établissements scolaires, mais, elle ne permet pas de maintenir les élèves dans le système éducatif. Ainsi, le taux de maintien des élèves jusqu'à la fin de l'enseignement secondaire qualifiant est faible, et se traduit par la régression des effectifs des élèves d'un cycle à un autre. A titre indicatif, le nombre des élèves de l'enseignement primaire était de 29.180 élèves au cours de l'année scolaire 2008/2009, alors qu'au cours de l'année scolaire 2015/2016 le nombre des élèves dans l'enseignement collégial a atteint 13.661 élèves contre 10.795 élèves dans l'enseignement secondaire qualifiant.

- **Manque de coopération entre les établissements d'enseignement et les associations de parents d'élèves**

Il a été constaté un manque de coopération entre les établissements d'enseignement et les associations des parents d'élèves, notamment pour en ce qui concerne le suivi de la scolarité des élèves et la réduction de la déperdition et de l'abandon scolaires.

3. Les enseignants

En ce qui concerne le corps des enseignants, la Cour a noté ce qui suit.

- **Faible taux d'encadrement dans certaines disciplines**

Le taux d'encadrement est passé théoriquement au niveau de l'enseignement primaire de 31 élèves par enseignant pendant l'année scolaire 2008/2009 à 27 élèves par enseignant pendant l'année scolaire 2014/2015. Pour l'enseignement collégial, et pendant la même période ledit taux est passé de 27 à 23 élèves par enseignant. Quant à l'enseignement qualifiant, ce taux varie entre 23 à 12 élèves par enseignant. Toutefois, les visites de certains établissements d'enseignement ont montré que le taux d'encadrement dans certains disciplines, tels que le français, les mathématiques et la physique est faible. A titre d'exemple, le collège Al Maghreb Alaarabi à Laayoune compte un enseignant de mathématique et un enseignant de physique et de chimie, chacun encadre 295 élèves. Aussi, au lycée Sakia El Hamra, deux enseignants de philosophie cadrent 321 élèves chacun.

- **Insuffisance de l'encadrement pédagogique dans quelques établissements scolaire.**

Après la visite de certains établissements d'enseignement primaire, secondaire collégial et secondaire qualifiant, il a été observé l'insuffisance dans l'encadrement pédagogique dans certaines matières enseignées, par exemple, à l'école primaire AbdelKarim AlKhatabi, il y a un professeur pour 35 élèves et au collège Almaghrib Alaarabi deux enseignants de français pour 147 élèves et un enseignant de mathématiques pour 295 élèves.

4. Le rendement interne du système éducatif au niveau de la région

4.1. Le seuil de réussite dans les examens normalisés au niveau des cycles d'enseignement

Le seuil de réussite est une moyenne annuelle déterminée suite aux délibérations des conseils de classe chargés de l'examen des résultats des examens dans les cycles primaire, secondaire collégial et secondaire qualifiant, un seuil de moyenne minimale est fixé pour la réussite et le passage au niveau suivant. À cet égard, il a été constaté ce qui suit.

- **Dépendance du système d'évaluation retenu des contraintes et des orientations de la carte scolaire.**

Cette dépendance se reflète dans la fixation des seuils de réussite en fonction du nombre d'élèves à faire promouvoir aux niveaux supérieurs, ce qui entraîne une négligence des intrants clés du système éducatif, tels que l'acquisition effective des compétences, la qualité des enseignements, la maitrise des apprentissages fondamentaux par l'élève pour suivre son parcours scolaire avec succès. Ainsi, certains seuils ou moyennes de réussite sont fixés sans tenir compte du principe du mérite, ce qui conduit inévitablement à la baisse du niveau éducatif et scolaire.

- **Défaut d'adoption de seuils de réussite identiques entre les directions provinciales**

Les trois directions provinciales adoptent pour réussir aux examens d'évaluation régionaux des seuils de réussite faibles et différents, sachant que les structures éducatives au niveau de ces directions partagent les mêmes spécificités en termes d'appartenance à la même région avec la présence de la plupart des établissements scolaires en milieu urbain.

- **Absence d'études de l'impact des moyennes de réussite retenues sur les niveaux d'acquisition des apprentissages**

L'académie ne dispose pas d'études sur les niveaux des apprentissages acquis chez les élèves qui réussissent avec des moyennes inférieures au seuil de 5/10 (pour la réussite à l'examen normalisé de la sixième année du primaire) et au seuil de 10/20 (pour la réussite à l'examen écrit normalisé au niveau régional organisé à la fin de la troisième année du cycle collégial). Ces évaluations auront pour but d'apprécier l'impact des moyennes de passage retenues sur le parcours scolaire de l'élève et sur les apprentissages.

4.2. Le taux de réussite aux examens normalisés

L'examen des taux de réussite aux examens normalisés a permis de relever les défaillances suivantes :

- **La réussite automatique d'un niveau à l'autre durant chaque cycle d'enseignement**

Les établissements d'enseignement solaires procèdent au passage automatique des élèves d'un niveau à l'autre, bien qu'ils n'aient pas les moyennes requises. En d'autres termes, ils adoptent des seuils de réussite faibles et inférieurs à la moyenne normale surtout pour l'obtention du certificat des études primaires. Les seuils adoptés étaient de 3,50/10 à 4,5/10 durant la période 2009-2015. Cette pratique est de nature à avoir des conséquences négatives sur les taux de réussite aux examens de fin du cycle collégial et de fin du cycle qualifiant, où la moyenne requise pour réussir est de 10/20.

- **L'instabilité des taux de réussite dans l'enseignement primaire**

Malgré les efforts déployés pour élargir l'offre scolaire, notamment en ce qui concerne les structures d'accueil, les taux de réussite dans les trois cycles d'enseignement se caractérisent par une fluctuation décroissante entre les années scolaires 2008/2009 et 2015/2016. Le taux de réussite pour l'obtention du certificat des études primaires avoisinait 92 % en 2008/2009, mais a baissé à 79,27 % au cours de l'année scolaire 2011/2012 (soit une baisse de 13 points), et pendant l'année scolaire 2013/2014, il a enregistré une diminution de 15 points par rapport au taux de

réussite de l'année scolaire 2008/2009 (77.80%), pour atteindre 86.67% durant l'année scolaire 2015/2016.

4.3. Taux de redoublement par cycle d'enseignement et par niveau scolaire

Malgré les efforts déployés pour élargir l'offre scolaire entre 2009 et 2012, période qui coïncidait avec le programme d'urgence et l'adoption de faibles seuils de réussite, cela n'a pas affecté positivement le taux de redoublement qui connaît une fluctuation parfois décroissante, parfois croissante et parfois stable. A cet égard il a été constaté ce qui suit :

- **Un taux de redoublement élevé**

Le taux de redoublement dans le cycle d'enseignement primaire a connu à partir de l'année scolaire 2012/2013 jusqu'à l'année scolaire 2015/2016 une augmentation anormale en passant de 9,50 % à 15,49 %. Concernant l'enseignement secondaire collégial, au cours de l'année scolaire 2008/2009, il était de 13,10% pour atteindre 32,40% au cours de l'année scolaire 2015/2016. Pour ce qui est de l'enseignement secondaire qualifiant, le taux de redoublement est resté le même et s'est stabilisé à 20% entre l'année scolaire 2008/2009 et l'année scolaire 2015/2016.

- **Manque d'évaluation du taux élevé de redoublement**

L'académie n'évalue pas les causes du redoublement afin d'identifier les actions et les mesures à prendre à cet égard.

4.4. Taux de déperdition scolaire

Les cycles de l'enseignement secondaire collégial et d'enseignement secondaire qualifiant comptent la proportion la plus élevée d'élèves qui quittent les classes avant d'en terminer les études du cycle, le pourcentage de déperdition se stabilisant à 10% dans le cycle secondaire collégial et à 11 % dans le cycle secondaire qualifiant. À cet égard, il a été relevé ce qui suit :

- **Non création ou activation des mesures de vigilance, de suivi et de soutien pédagogique**

Aussi bien au niveau de l'académie, qu'au niveau des directions provinciales et des établissements scolaires, aucune création ou activation des mesures de suivi n'a été mise en place pour suivre et améliorer les indicateurs de scolarité et lutter contre le phénomène les déperditions scolaires, conformément aux dispositions de la note n°96 du 20 septembre 2005. Il a été noté également que les procédures stipulées dans la note n°113 du 22 septembre 2008 sur la réduction des déperditions scolaires et visant à renforcer la vigilance pédagogique et à activer les cellules de vigilance au niveau des établissements scolaires et l'organisation du soutien pédagogique, n'ont pas été activées.

5. L'intégration et l'intérêt portés aux bibliothèques scolaires comme conditions supportant l'offre scolaire

Les bibliothèques scolaires jouent un rôle fondamental en matière pédagogique dans les établissements scolaires, en fournissant des moyens didactiques et un espace éducatif encourageant l'enseignement et améliore les apprentissages. À cet égard, il a été révélé :

- **Non allocation et affectation de ressources humaines pour gérer les bibliothèques scolaires**

Bien que les notes n°156 du 17 novembre 2011 et n°187 du 16 décembre 1992 classent les bibliothèques scolaires comme des structures éducatives fondamentales dans les établissements d'enseignement, et qu'elles encouragent les élèves à étudier, à consolider leurs acquis et aident les enseignants à enrichir le programme scolaire, Il a été observé la non affectation de ressources humaines pour gérer ces bibliothèques.

- **Absence de plans d'action en faveur de développement des bibliothèques**

L'académie et les directions provinciales ne veillent pas à l'élaboration de plans d'action pour développer, soutenir les bibliothèques scolaires et assurer leur maintien et leur enrichissement pour devenir des centres de documentation et d'information.

6. La gestion de la contribution de l'enseignement privé à l'élargissement et au développement de l'offre scolaire dans la région

En vertu de la loi n°07.00 portant création des académies régionales d'éducation et de formation, ces dernières assurent la mission de direction de l'enseignement scolaire privé et veille à la gestion de ses affaires au niveau régional et provincial. À cet égard, il a été observé ce qui suit.

➢ Non régularisation de la situation juridique de certains établissements scolaires

Il a été observé, que certains établissements d'enseignement privé continuent à exercer leurs activités avec des autorisations délivrées par le Ministère ou par la délégation provinciale sans régularisation de leur situation comme prévu à l'article 36 de la loi n°06.00 et au décret n°1.00.202 du 15 Safar 1421 (19 mai 2000). Ces dispositions incitent les établissements qui ont obtenu des autorisations avant l'entrée en vigueur de la loi n°06.00 de régulariser leur situation dans un délai n'excédant pas quatre années, à compter de la date de publication du décret d'application n°2.00.1015 en date du 19/07/2001. La note ministérielle n°77 du 24/06/2003 porte aussi sur le même objet.

➢ L'académie n'établit pas de plan d'action annuel pour le contrôle, l'inspection et l'encadrement pédagogique du secteur privé

Il a été relevé, que l'académie ne dispose pas de plan d'action annuel pour contrôler et encadrer les établissements d'enseignement privé. Aussi, l'académie n'organise pas des visites régulières dans ces établissements. Les activités de supervision de l'académie à cet égard se limitent à la procédure de création ou d'extension de l'établissement.

➢ Omission de créer le comité permanent de contrôle pédagogique et administratif

L'académie n'a pas mis en place le comité permanent de contrôle pédagogique et administratif prévu par les notes ministérielles n°141 du 11 octobre 2006 sur le renforcement du contrôle sur les établissements d'enseignement primaire et privé et n°121 du 01 septembre 2011 sur l'obligation d'informer, en détail, les parents d'élèves sur la nature des prestations offertes en particulier sur les aspects pédagogiques et sur les frais de scolarité et d'autres prestations offertes.

➢ Déficit en nombre de fonctionnaires assermentés

L'académie ne dispose que de deux fonctionnaires assermentés habilités pour constater les infractions aux dispositions des lois régissant l'enseignement primaire et l'enseignement privé. Un de ces fonctionnaires a été nommé depuis 2012 au poste du chef de la division des affaires pédagogiques, de la carte scolaire, de l'information et de l'orientation.

➢ Manque d'encadrement des enseignants exerçants dans l'enseignement privé

Il a été constaté, que le corps de l'inspection pédagogique relevant de l'académie n'effectue pas de visites périodiques auprès des enseignants des établissements privés, sachant que la plupart de ces enseignants sont recrutés directement sans subir une formation appropriée.

7. La gestion de l'offre scolaire dans le domaine de l'éducation non formelle

Le domaine de l'éducation non formelle constitue un complément éducatif à l'école ordinaire par sa contribution à la généralisation de l'enseignement obligatoire et à la réduction de la déperdition scolaire. À cet égard, les observations suivantes ont été relevées :

➢ Absence d'études statistiques sur les enfants en dehors du système éducatif à l'échelon régional

L'académie ne dispose pas d'études statistiques sur la catégorie des enfants ayant l'âge compris entre 9 et 15 ans et qui sont en dehors de l'école pour servir de base à l'expression d'une vision stratégique en la matière.

➢ Absence d'un plan d'action annuel dans le domaine de l'amélioration de l'éducation non formelle au niveau de la région

L'académie ne dispose pas d'un plan d'action régional pour développer l'éducation non formelle, dont lequel sont définis les objectifs, les moyens, les cibles et la zone d'intervention. A ce propos, l'académie se limite à allouer des crédits aux directions provinciales qui concluent des conventions avec des associations actives dans ce domaine. Ces dernières, elles aussi n'ont pas de plans d'action à leur niveau pour promouvoir et développer l'éducation non formelle.

➢ Défaillance dans la gestion de l'éducation non formelle

Ces défaillances observées sont :

- Absence d'un programme de formation continue au profit des enseignants et des éducateurs recrutés par les associations ;
- Faiblesses des mesures de suivi, de contrôle et d'évaluation des résultats des formations achevées et les catégories ciblées de l'éducation non formelle ;
- Absence d'un système d'évaluation et de certification des apprentissages, en particulier dans le domaine de l'éducation non formelle, qui cible principalement le groupe d'âge de 9 à 15 ans et dont l'objectif de réintégrer les enfants qui réussissent aux examens d'intégration scolaire.
- Absence de suivi et de contrôle des programmes dispensés dans le cadre de l'éducation non formelle par les associations œuvrant dans ce domaine, et ce à travers un suivi périodique des activités des associations partenaires et de leurs réalisations, et le suivi de l'exécution des programmes de formation jusqu'à la fin des sessions de formation ;
- Absence d'un encadrement des associations œuvrant et partenaires et défaut d'accès de ces dernières aux données sur le nombre d'élèves abandonnés l'école et les non scolarisés avant le début de chaque année scolaire.
- Faiblesses des mesures de suivi et de l'encadrement des classes dédiées à l'éducation non formelle qu'est une tâche relevant du corps de contrôle et de l'encadrement pédagogique ;
- Absence de sessions de communication et sensibilisation sur les programmes d'alphabétisation et d'éducation non formelle, en particulier dans les quartiers qui connaissent un taux élevé de déperdition scolaire.

8. L'encadrement et l'évaluation des aspects pédagogiques

8.1. Évaluation de la performance du corps d'encadrement et de contrôle pédagogique

L'évaluation de la performance du corps d'encadrement et de contrôle pédagogique a évélé les constats suivants.

➢ Un déficit en inspecteurs pédagogiques

Il a été constaté un déficit en nombre d'inspecteurs pédagogiques et l'étendue des zones d'inspection, ce qui limite l'efficacité du contrôle et de l'encadrement et la couverture de tous les établissements scolaires.

➢ Rendement faible de certains inspecteurs

Il a été constaté qu'aucune activité n'a été réalisée par les inspecteurs de certaines matières, notamment l'anglais, le français, et les matières de l'économie et de gestion.

Aussi, il a été relevé la concentration des visites d'inspection pédagogiques sur les enseignants objet de promotion ou avancement dans le grade. C'est ainsi que d'autres missions de contrôle et d'encadrement sont négligées, en particulier, la contribution à l'encadrement des directeurs de l'administration pédagogique, le suivi des travaux des conseils de l'établissement et la mise en œuvre des projets pédagogiques des établissements scolaires.

- **Manque d'encadrement et de contrôle des établissements d'enseignement privé**

Il a été observé un manque de contrôle des établissements d'enseignement prives en ce qui concerne le respect des programmes et des emplois de temps, ainsi que l'utilisation de matériel didactique et pédagogique nécessaires.

8.2. Evaluation de la performance du contrôle matériel et financier

Suite à l'examen des activités des inspecteurs des services matériel et financier, il a été constaté ce qui suit :

- **Carence dans le contrôle matériel et financier**

- Le contrôle desdits inspecteurs se limite à l'encadrement et au contrôle de l'administration pédagogique des établissements d'enseignement primaire, sans suivre l'état des bâtiments, des équipements, du matériel et s'assurer de leur bon usage et gestion ;
- L'académie n'a pas veillé à la création de la cellule de coordination régionale de l'inspection des services matériel et financier responsable d'élaboration des plans d'action, de suivi et d'exploitation des résultats des rapports périodiques réalisés par chaque inspecteur au niveau des zones d'inspection, et ce conformément aux dispositions de la note n°118 du 21 septembre 2004 relative à l'organisation de l'inspection des services matériel et financier.

La cour recommande ce qui suit :

- ***Elargir l'offre scolaire sur la base d'un diagnostic des besoins réels en coordination avec les services de la carte scolaire, les représentants des associations des parents d'élèves et avec d'autres intervenants locaux ;***
- ***Accorder l'importance nécessaire au développement de l'enseignement préscolaire et l'intégrer dans l'offre scolaire ;***
- ***Assurer la préparation d'un programme annuel de contrôle pédagogique et administratif des établissements d'enseignement privés ;***
- ***Veiller à la nomination des fonctionnaires assermentés chargés de constater les infractions stipulées dans les dispositions de la loi sur l'enseignement préscolaire et de la loi sur l'enseignement scolaire privé ;***
- ***Assurer un suivi et une évaluation périodiques des activités du corps de l'inspection pédagogique.***

D. Contrôle et évaluation de la gestion financière et comptable de l'académie

1. La gestion des crédits budgétaires délégués aux services extérieurs

L'examen des délégations des crédits par L'AREFLSH aux directions provinciales et aux régies, a permis de relever les observations suivantes :

- **Absence de procédures de suivi des crédits délégués aux services extérrieurs**

L'académie n'a pas mis de procédures de suivi et d'évaluation des crédits délégués à ses services extérieurs. A cet égard, l'académie délègue les crédits aux services extérieurs (directions provinciales et au centre des classes préparatoires aux grandes écoles de Laâyoune) sans recourir à une approche contractuelle axée sur une gestion par objectifs et des indicateurs de performance.

2. Gestion de planification et de suivi d'exécution du budget

À cet égard, le contrôle a permis de constater les défaillances suivantes.

- **Non établissement du programme pluriannuel**

L'académie ne respecte pas les dispositions de l'article premier de l'arrêté du Ministre des finances et de la privatisation n°2-2470 qui stipule que le directeur de l'académie soumis à l'examen du Conseil de l'académie un plan pluriannuel établi pour les trois à cinq années suivantes, qui comporte un plan d'action, un compte de produits et charges, un plan d'investissement, un plan de financement, un projet de budget de l'année suivante. À cet égard, seule la situation de l'exécution du budget pour l'année précédente et le projet de budget pour l'année suivante qui sont soumis au conseil de l'académie pour examen.

- **Non-respect des dispositions de l'arrêté portant organisation financière et comptable**

Il a été observé la non- tenue des états financiers conformément aux dispositions des articles 6 et 19 de l'arrêté du Ministre des finances et de la privatisation n°2-2470 du 17 mai 2005 relatif à l'organisation financière et comptable des académies régionales d'éducation et de formation. Ainsi, l'académie et ses délégations ne disposent pas d'un ensemble d'états financiers indispensables à la gestion financière.

- **Retard de visa et d'approbation des budgets**

A cet égard, il a été observé que les budgets subissent des modifications deux à trois fois au cours d'un même exercice budgétaire (un budget tenant compte seulement du montant de la subvention notifié, puis un budget modificatif et définitif englobant la subvention et le solde du compte de trésorerie), ce qui entraine un retard dans le visa du budget définitif qui intervient jusqu'à la fin de l'exercice budgétaire comme illustré ci-après :

- En 2009, le budget définitif est visé en date du 31 Décembre 2009 ;
- En 2010, le budget définitif est visé en date du 27 Décembre 2010 ;
- En 2011, le budget définitif est visé en date du 15 Novembre 2011 ;
- En 2012, le budget définitif est visé en date du 11 Octobre 2012 ;
- En 2013, le budget définitif est visé en date du 24 Septembre 2013 ;
- En 2014, le budget définitif est visé en date du 27 Décembre 2014 ;
- En 2015, le budget définitif est visé en date du 23 Décembre 2015 ;
- En 2016, le budget définitif est visé en Décembre 2016.

3. Gestion des arriérés de consommation d'eau, d'électricité et de télécommunication

Depuis la création de l'académie, les factures d'eau, d'électricité et de télécommunication connaissent une tendance à la hausse, ce qui a engendré des arriérés dépassant un montant de 8 millions de dirhams envers de L'ONEE et IAM jusqu'au 31/03/2016. Une grande partie de ces arriérés a été liquidée au cours de l'année 2016. L'examen de cet aspect a permis de relever les constats suivants :

- **Absence d'un suivi et d'un enregistrement périodique et immédiat des factures**

Les services de l'AREFLSH ne conservent pas les factures et ne suivent pas la consommation mensuelle, les montants facturés et les services administratifs ou établissements scolaires bénéficiaires, ce qui a entrainé l'accumulation des arrières

- **Défaut d'inventaire des contrats relatifs aux branchements aux réseaux d'eau, électricité et télécommunication**

L'académie ne conserve pas les copies des contrats d'abonnement et n'enregistre pas les références de ces contrats dans une base de données ou dans des registres permettant de répertorier des données sur les bénéficiaires, les compteurs, l'emplacement et la consommation mensuelle de

chaque compteur pour l'eau et l'électricité et la liste des abonnements téléphoniques fixes et mobiles, pour faciliter le suivi.

- **Non détermination des montants des arriérés**

L'académie n'arrête pas le montant des arriérés à la fin de chaque exercice, afin de prendre les mesures nécessaires pour la rationalisation et le contrôle des consommations, et pallier aux consommations excessives dans certains locaux administratifs et établissements scolaires.

4. Gestion de la commande publique au niveau de l'académie et ses services extérieurs

4.1. Gestion des marchés de travaux de construction des établissements scolaires

À cet égard, un échantillon de marchés conclues en 2011 et 2012 et dont le coût est supérieur à 5 millions de DH a été sélectionné. Après avoir examiné les documents relatifs à ces marchés, il a été observé ce qui suit :

- **Absence des rapports d'audit pour les marchés exécutés**

Les services d l'AREFLSH n'établissent pas des rapports sur l'exécution des marchés dont le montant dépasse un million de dirhams conformément aux dispositions de l'article 91 du règlement des marchés publics des AREFS. En outre, il a été constaté l'absence de rapports d'audit des marchés dont le montant dépasse cinq millions de dirhams conformément à l'article 92 du même règlement, ces deux rapports de contrôle doivent être adressés au Ministre de tutelle.

- **Manque de pièces justificatives dans les dossiers des marchés**

Les dossiers des marchés contrôlés ne contiennent pas le document contenant l'estimation des prix établie par l'administration, les cahiers de chantier et des photos documentant le suivi des travaux par l'académie et montrant le respect des cahiers des charges. En plus, du manque de copies des plans de récolement liées aux travaux d'électricité, à la plomberie, et à d'autres travaux cachés.

- **La commission d'ouverture des plis ne recourt pas à l'analyse des prix unitaires**

Il a été constaté que la commission d'ouverture des plis recours dans certains appels d'offres au choix du concurrent le moins disant sans évaluer les offres financières de tous les soumissionnaires par la comparaison des prix unitaires indiqués dans les bordereaux des prix détail estimatif.

4.2. Gestion des marchés de gardiennage et de nettoyage

Après avoir examiné les documents relatifs aux marchés de gardiennage, de nettoyage et visité certains établissements scolaires bénéficiant de ces prestations, il a été constaté que :

- Les Directeurs des établissements scolaires n'ont pas reçu les copies des cahiers de charges pour qu'ils puissent, en tant que responsables directs de l'établissement scolaire, suivre l'exécution de ces prestations, et s'informer sur la nature des tâches confiées aux agents de gardiennage, de nettoyage, les heures de travail, de repos et congés de ces agents ;
- Les directeurs des établissements scolaires ne possèdent pas les dossières des agents de gardiennage, de nettoyage comme édicté par l'article 8 des cahiers de charges relatifs au gardiennage et nettoyage ;
- Non désignation d'interlocuteurs au niveau de l'académie pour collaborer avec les directurs des établissements scolaires au sujet des prestations de gardiennage et de nettoyage ;
- Les causes de cahiers de charges de gardiennage et nettoyage ne mentionnent pas les critères et les conditions de sélection des agents de sécurité et de nettoyage, compte tenu des spécificités des établissements scolaires en tant qu'espace d'éducation, de formation et

des structures qui accueillent des garçons et des filles de différents âges suivant le cycle d'enseignement, à ce propos l'académie utilise des termes imprécis comme indique l'article 8 des cahiers de charge ;

- Omision dans les cahiers de charge des mesures de contrôle et de suivi des tâches des agents de gardiennage. A cet égard, il a été observé l'accumulation de la saleté et des déchets dans les établissements scolaires.

➢ **Carence dans la gestion du marché relatif au projet de mise en place de la comptabilité générale**

L'académie a conclu à la fin de l'année 2012 le marché n°1/2012 relatif au projet de mise en place de la comptabilité générale et analytique avec le cabinet d'étude MAC pour un montant total de 780.000,00 DH, après visa et approbation au 31/12/2012, l'académie a émis un ordre de service de commencement des travaux au cabinet d'études le 04/03/2013.

En référence aux clauses du cahier de charges, il a été observé un retard réel dans l'exécution de la prestation, ainsi, jusqu'au contrôle effectué par la cour des comptes deux phases seulement ont été exécutés parmi les trois phases du projet sachant que les clauses du marché ont fixés le délai d'exécution de toutes les phases à 12 mois, c'est-à-dire au plus tard la fin du mois de mars 2014.

5. Gestion du patrimoine mobilier et immobilier

5.1. Patrimoine mobilier

Le patrimoine mobilier est constitué d'équipements scolaires et matériel didactique. Le contrôle de ce volet a permis de relever les carences suivantes :

➢ **Carence au niveau de la gestion du patrimoine mobilier**

L'académie n'a pas établi des procédures d'enregistrement et de suivi de la mobilité des biens meubles pour assurer leur conservation et leur contrôle. A ce niveau l'académie enregistre ces biens sur des fichiers électroniques (Excel) et ne tient pas de registres d'inventaire. Cette pratique présente des risques de suppression, de radiation et de modification des enregistrements. Aussi, il a été constaté que les directeurs des établissements scolaires ne reçoivent pas les copies des registres d'inventaire du mobilier affecté à leurs établissements.

En plus, les registres d'inventaire tenus ne sont pas mis à jour chaque année. Il en est ainsi du registre d'inventaire du matériel didactique qui contient seulement les équipements acquis au cours des années 2010, 2011 et 2012. Le matériel acquis depuis la création de l'académie n'est pas enregistré. Il est de même pour le registre du mobilier de bureau du siège de l'académie et des équipements de l'enseignement général qui contient seulement les acquisitions des années 2010, 2011, 2012 et 2013 sans mentionner les acquisitions des années 2014 et 2015. En fin, pour le registre tenu par le CRTE, il est mentionné seulement les acquisitions de la période 2000- 2013.

➢ **Certains équipements ne sont pas inventoriés**

Au cours de la période 2009-2015, il a été dépensé 63.174.889,66 DH pour l'acquisition de matériel didactique, de matériel informatique et de mobilier de bureau mais ils ne sont pas inscrits sur les registres d'inventaire.

5.2. Patrimoine immobilier

Les carences constatées dans la gestion du patrimoine immobilier concernent :

- La non-tenue du sommier de consistance sur lequel sont mentionnés les biens immobiliers, tels que les terrains destinés à la construction des établissements scolaires et les bâtiments administratifs. D'où la méconnaissance de la réserve foncière et des biens immeubles de l'académie,
- Le manque de suivi de l'état de ce patrimoine en vue de le protéger contre des exploitations abusives, l'utilisation sans base légale et en dehors des finalités qui leur sont assignées.

La cour des comptes recommande ce qui suit :

- ***Elaborer et faire approuver les budgets dans des délais ;***
- ***Veiller au suivi de la situation budgétaire et comptable des services extérieurs ;***
- ***Assurer un suivi des consommations d'eau, d'électricité et de télécommunication, et d'en rationnaliser l'utilisation ;***
- ***Activer le projet de mise en place de la comptabilité générale.***

II. Réponse du ministre de l'éducation nationale, de la formation professionnelle, de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique et du directeur de l'Académie régionale de l'éducation et de la formation de la région de Laayoune Sakia Lhamra

(Texte réduit)

A. La gouvernance et les performances institutionnelles de l'AREF

1. La création et la mise en œuvre des commissions thématiques issues du conseil d'administration de l'AREF

L'article N° 6 de La loi N° 71-15 modifiant et complétant la loi n 07-00 portant création des académies régionales d'éducation et de formation prévoit la possibilité de création des commissions thématiques au niveau du conseil d'administration de l'AREF qui précise sa composition et son mode de gestion.

A cet effet, ce conseil est censé créer obligatoirement des commissions chargées de (1) la coordination avec le secteur de l'enseignement supérieur et de (2) la coordination le secteur de la formation professionnel et une (3) commission chargée des affaires financières et économiques.

Dans ce cadre, la région ne disposait pas auparavant d'établissements de l'enseignement supérieurs et de la formation professionnelle, ce qui a donné lieu à la mise en place de deux commissions :

- Commission des affaires administratives et financières
- Commission des affaires pédagogiques et de la formation professionnelle

Suite aux évolutions organisationnelles qu'a connu l'AREF et notamment après l'adoption de la loi N° 111.14 relative aux régions et de la loi N° 71.15 modifiant et complétant la loi n 07-00 ; et après création récente de la EST (Ecole supérieur de technologie) et de la faculté de CHARIAA à ES-SEMARA, ainsi que le lancement des travaux de construction de la faculté de médecine à LAAYOUNE, et en tenant compte de la disponibilité des établissements de la formation professionnelle dans toute la région, l'AREF LSH procédera à la création de nouvelles commissions à savoir :

- Une commission chargée de la coordination avec le secteur de l'enseignement supérieur ;
- Une commission chargée de la coordination avec le secteur de la formation professionnel ;
- Une commission des affaires financières et économiques.
- Une commission de l'amélioration de la qualité de l'éducation et de la formation, et de la gouvernance.

2. L'exercice par l'AREF de toutes les attributions qui lui sont confiées conformément à la réglementation en vigueur

L'AREF LSH en tant qu'établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, est chargée de la mise en œuvre de la politique éducative et de formation, compte tenu des priorités et des objectifs nationaux établis par l'autorité de tutelle Conformément aux lois et textes en vigueur (notamment l'arrêté du Ministre de l'éducation nationale N°16/11 du 08 février 2016 fixant les attributions de l'AREF LSH et l'organisation de ses services provinciaux ainsi que la loi 71-15 et notamment son article 2).

A cet effet, Le directeur de l'AREF est chargé de l'exécution des décisions du conseil de l'AREF notamment le programme prévisionnel régional de la formation des cadres

pédagogiques, administratifs et techniques, ainsi que le programme prévisionnel des constructions, des extensions et des aménagements des établissements d'éducation-formation.

3. La nécessité de s'acquitter pleinement des attributions dévolues au conseil de l'AREF notamment la validation des plans pédagogiques prévisionnels et le suivi de l'atteinte des objectifs et l'évaluation des réalisations

A ce titre il est à préciser que les membres du conseil de l'AREF se réunissent de façon périodique et avant chaque session. Ils sont convoqués, avant la tenue de chaque session (2 à 4 fois selon le besoin), pour se pencher sur le fonctionnement et la composition des commissions thématiques, étudier les réalisations, assurer le suivi des décisions prises, et arrêter les situations financières de l'année budgétaire ainsi que le programme prévisionnel et le projet du budget de l'année n+1.

Le conseil de l'AREF se réunit sur convocation du président au moins deux fois par an et chaque fois que cela est nécessaire.

Aussi, les membres du conseil sont tenus informés périodiquement de toute nouveauté par voie de technologies modernes de communication telles que le courrier électronique et la page de l'AREF sur les réseaux sociaux.

B. Gestion des ressources humaines

1. Gestion du surnombre et du besoin en personnel enseignant.

Sur la base des résultats des Mouvements national et régional des enseignants pour l'année 2018 l'AREF a entamé le processus de préparation de la rentrée scolaire 2018/2019, afin de déterminer le nombre des professeurs contractuels dont elle aura besoin au titre de l'année 2018 (les contractuels régis par l'arrêté conjoint n ° 7259 du 7 Octobre 2016).

L'académie accorde une importance capitale à la rationalisation de la gestion de ses ressources humaine, à travers notamment la gestion du surnombre qui est redéployé au niveau des établissements scolaires afin de couvrir les besoins réels de l'ensemble des classes et en tenant compte des spécificités des cycles et des matières, et ce conformément à la note cadre n° 056/15 du 6 mai 2015 :

- Affectation des enseignants entre les directions provinciales sur la base d' « ordres de service » ;
- Affectation du surnombre dans la même spécialité entre les cycles scolaires et entre les directions provinciales ;
- Affectation locale du surnombre pour couvrir le besoin au sein de chaque direction provinciale ;
- Optimisation des tableaux de services.

2. Situation administrative des fonctionnaires relevant de l'AREF et de ses directions provinciales

Le service chargé de la gestion prévisionnelle des ressources humaines et du redéploiement a procédé à la mise à jour des situations administratives du personnel en situation de détachement ou mis à disposition, en coordination avec le service chargé de la gestion des situations administratives du personnel afin d'assurer le suivi et le contrôle des données à travers une application informatique dédiée https://sise.men.gov.ma/esise REF RH .

(…)[1]

[1] L'AREF a fournie la liste des fonctionnaires de l'académie mis à disposition et la liste de ceux en situation de détachement.

C. Affaires pédagogies

1. Extension et la diversification de l'offre scolaire

Sur la base d'un diagnostic des besoins en coordination avec les services de la carte scolaire et le suivi de la vie scolaire ainsi que les représentants des associations des parents d'élèves et d'autres intervenants locaux dans la région, l'AREF a adopté un ensemble de mesures :

- Prise en considération des propositions des conseils de gestion des établissements scolaires comme base pour la définition des structures pédagogiques prévisionnelles au titre de l'année scolaire prochaine.
- Ouverture de nouvelles branches et cycles selon les demandes formulées par les élèves (recommandations des parents d'élèves), en l'occurrence l'enseignement technique (branche économique). On note également l'extension des filières professionnelles à un ensemble d'établissements du collège et du lycée en coordination avec les établissements scolaires concernées, et ceux de la formation professionnelle.
- Couverture de l'ensemble des quartiers habités par les services d'enseignement pour les trois cycles.
- Création du cycle qualifiant dans la commune d'AKHFENIR suite à la demande des habitants.
- Programmation, dans le cadre du programme de développement des provinces du sud NMDPS, de la création d'un ensemble d'établissements scolaires, en partenariat avec le conseil de la région.
- Programmation, dans le cadre du plan d'action de l'AREF, de la création d'un ensemble d'établissements scolaires.
- L'AREF bénéficie dans le cadre du programme FDR d'un ensemble de projets relatifs à l'extension du cycle qualifiant dans les communes rurales.

2. Promotion de l'offre scolaire du préscolaire et de l'enseignement privé :

- Cinq (5) autorisations d'ouverture d'écoles préscolaires ont été délivrées au titre de l'année scolaire 2017/2018.

Ces autorisations sont délivrées selon les procédures en vigueur en se basant notamment sur un cahier de charge et sur la circulaire n° 17/055 du 3/2/2017**.**

- Treize (13) autorisations ont été délivrées pour l'ouverture d'établissements scolaires :
  - **7 écoles primaires ;**
  - **6 collèges ;**
  - **4 lycées ;**

Ces autorisations ont été délivrées selon les procédures en vigueur, notamment un cahier de charge et le circulaire n° 17/055 du 3/2/2017. S'ajoute à cela, l'étude de 20 demandes au titre de l'année scolaire 2018/2019.

3. Amélioration du rendement interne des établissements scolaires :

Dans ce cadre, l'AREF a pris les mesures suivantes :

- Evaluation diagnostique au début de l'année des acquis des élèves au regard des programmes scolaires envisagés et évaluation de prérequis des apprenants à tous les niveaux scolaires.

- Accompagnement et soutien scolaire aux élèves en difficulté, en se basant sur les résultats des évaluations des acquis
- Suivi des séances de soutien scolaire.
- Suivi du travail des conseils pédagogiques et des conseils de classes.
- Réalisation au niveau régional de l'évaluation du premier semestre pour les niveaux concernés par les examens certificatifs au niveau des trois cycles.

4. Enseignement préscolaire :

Dans le cadre de son plan d'action 2018, en l'occurrence le projet 11 de la vision stratégique, l'AREF a réalisé :

- Une première session de formation au profit de 400 éducateurs du préscolaire.
- Une deuxième session de formation au profit de 240 éducateurs du préscolaire.
- Ouverture de 34 classes du préscolaire au sein des établissements primaires publics (16 à laayoune, 11 à boujdour, 4 à smara et 3 à tarfaya).
- Création et équipement de centres de ressources pédagogiques du préscolaire dans la région.

5. Programme annuel pour l'inspection pédagogique et le contrôle administratif des établissements scolaires privés.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la circulaire ministérielle N° 141 du 11 octobre 2016, l'AREF a demandé aux directions provinciales d'envoyer des rapports d'inspection et de contrôle de chaque établissement de l'enseignement privé avant fin Mai 2018.

6. Désignation du personnel assermenté chargé de la constatation et de la sanction des infractions aux lois en vigueur en matière d'enseignement préscolaire et privé.

- Le directeur de L'AREF a désigné le personnel chargé de cette fonction par l'arrêté n°697-17 du 22/06/2017 et conformément à la note n° 21 du 17/03/2004.

(…)[2]

7. Evaluation et suivi de l'action des inspecteurs pédagogiques et l'amélioration de leur rentabilité :

L'AREF a pris les mesures suivantes :

- L'affectation des zones pédagogiques pour les inspecteurs, aussi bien à l'intérieur de la même direction provinciale qu'au niveau d'autres directions.
- Mobilisation d'autres inspecteurs pédagogiques en provenance d'autres académies, pour remédier au déficit en inspecteurs dans certaines spécialités comme l'informatique, l'espagnol…
- Le suivi de l'exécution des plans d'actions annuel et trimestriel des inspecteurs pédagogiques.
- L'organisation d'une série de réunions pour l'encadrement et le suivi de l'action des inspecteurs pédagogiques, selon le calendrier suivant :

[2] Une liste de 6 fonctionnaires assermentés a été présentée.

- Première période (septembre) : la préparation des plans d'actions des inspecteurs, aussi bien pour l'inspection des disciplines scolaires que pour les aspects à caractère transversal ;
- Deuxième période (novembre-décembre) : le suivi et l'évaluation de la rentrée scolaire ;
- Troisième période (février-mars) : l'évaluation des résultats du 1er trimestre et l'affinement du programme du 2° trimestre ;
- Quatrième période (la fin de l'année) : l'évaluation du bilan de l'année scolaire et la définition du programme de l'année scolaire suivante :
- Intensification des seminaries pédagogiques.
- Mise en place des conseils de coordination d'inspection spécialisée (les disciplines scolaires) ;
- La participation aux formations régionales et nationales des inspecteurs pédagogiques dans les différentes disciplines.

D. Contrôle et évaluation de la gestion financière et comptable de l'académie

Suivi du patrimoine mobilier et son enregistrement et inventaire dans les registres spécifiques à chaque type du patrimoine, et ce en tenant compte de l'observation de la cour des comptes concernant la nécessité de retranscrire manuellement les éléments d'inventaire dans des registres et non seulement sur des documents EXCEL. L'académie a établi des registres pour chaque type du patrimoine mobilier et a incité le personnel chargé de l'inventaire à ce que toutes les informations requises soient retranscrites manuellement.

➢ Accélération de la mise en place du système de la comptabilité générale et analytique :

- Sur la base des notes ministérielles n ° 16/781 du 08 décembre 2016 et 49/18 du 20 février 2018, l'académie prévoit de lancer un marché avec un cabinet d'expert-comptable pour :
- La préparation du bilan d'ouverture comptable en date du 02/08/2016.
- La préparation des états de synthèse pour les années 2016 et 2017.
- La réalisation de l'inventaire physique du patrimoine pour 2016 et 2017.
- La programmation des sessions de formation pour les fonctionnaires chargés de la comptabilité générale et analytique dans les directions provinciales et le siège de l'AREF.
- Délégation des crédits au profit des directions provinciales, selon une démarche progressive comme le montre le tableau suivant :

Année	Crédits ouverts		Crédits délégués		%
	Investissement	Exploit°	Investissement	Exploit°	invest
2015	48 226 885.97	32 508 807.94	14 291 000.00	10 742 000.00	**29.63%**
2016	52 283 000.00	37 587 000.00	16 929 764.00	13 996 518.00	**32.38%**
2017	62 439 952.00	39 269 390.04	9 988 511.00	14 671 116.77	**16%**
2018	88 589 000.00	41 677 000.00	30 932 000.00	19 416 782.36	**34.92%**

Dans cette même optique, le montant des crédits délégués va connaitre une augmentation significative en 2018 avec un montant additionnel de 6 227 457,84 dhs, correspondant au montant des marchés de gardiennage et de nettoyage au profit des directions provinciales (Laayoune, Boujdour et Tarfaya.).

Il est à signaler que, lors de la préparation des CPS desdits marchés, l'AREF a pris en considération les observations de la cour des comptes concernant les conditions requises et les normes à observer lors du choix des agents chargés de gardiennage et de nettoyage au regard des spécificités des établissements scolaires et des dispositions du code du travail.

Dans ce sens, l'AREF a organisé le mercredi 10 janvier 2018 une réunion avec les directeurs provinciaux et les responsables de la gestion financière et administrative, pour discuter des problèmes liés à ces marchés (prestations des gardiennages et de nettoyages), et se pencher sur les observations et les recommandations des commissions d'audit notamment en ce qui concerne :

- La nécessité de mettre à la disposition des directeurs des établissements scolaires une copie des CPS des dits marchés en vue de leur permettre d'assurer le suivi et le contrôle de prestations des agents de gardiennage et de nettoyage, et leurs congés et heures de travail… ;
- La nécessité de tenir des dossiers spécifiques à ces agents au niveau de chaque établissement scolaire contenant des copies de leurs CIN, leurs casiers judiciaires ou fiche anthropométrique, leurs CV avec 02 photos … ;
- La nécessité d'informer l'attributaire du marché de toute infraction aux clauses du CPS par écrit.
- Imposer aux agents le port de l'uniforme livré par la société en respectant les clauses des CPS.

L'académie régionale d'éducation et de formation de l'oriental

L'académie régionale d'éducation et de formation de l'oriental (AREFO), est un établissement public, régi par la loi n° 07.00 portant création des académies régionales d'éducation et de formation. Elle est composée de huit délégations provinciales à savoir : Oujda-Angad, Nador, Berkane, Taourirt, Jerrada, Figuig, Driouech et Guercif.

L'effectif du personnel de l'AREFO a atteint 20.046 fonctionnaires dont 17.117 enseignants pour 387.304 élèves au titre de l'année 2015.

Le nombre des établissements scolaires (y compris les satellites) relevant de l'AREFO est passé de 1566 en 2009 à 1846 en 2015. Quant au nombre des établissements d'enseignement privé, sous contrôle pédagogique et administratif de l'AREFO, il est de 169.

En 2015, le budget de l'AREFO a atteint 493.540.286,53 dirhams, dont 253.299.295,09 dirhams au titre du budget d'investissement.

I. Observations et recommandations de la Cour des comptes

Le contrôle de la gestion de l'AREFO (période 2008-2015) a permis de relever un ensemble d'observations, pour lesquelles des recommandations ont été formulées

A. La réalisation des missions

Aux termes de l'article 02 de la loi n° 07.00 portant création des académies régionales d'éducation et de formation, l'AREFO est chargée de la mise en œuvre, dans son ressort territorial, de la politique éducative et de la formation, compte tenu des priorités et des objectifs nationaux établis par l'autorité de tutelle. À ce titre, elle a 17 missions à exercer. Cependant, il a été constaté que les trois missions suivantes ne sont pas réalisées :

- Établissement, en coordination avec les parties concernées et en concertation avec les collectivités locales et les délégations régionales de la formation professionnelle, des cartes éducatives prévisionnelles régionales ;
- Élaboration de la carte scolaire régionale et la mise en réseau des établissements d'enseignement et de formation professionnelle de la région en coordination avec la délégation régionale de la formation professionnelle ;
- Définition des besoins en formation professionnelle des jeunes, en tenant compte des réalités économiques régionales.

B. Gouvernance et organisation

Concernant cet axe, les observations suivantes ont été relevées :

➢ Les réunions du conseil de l'académie ne sont pas tenues régulièrement

Le conseil de l'académie ne s'est réuni qu'une seule fois par an durant les années 2006, 2007, 2008, 2009, 2011, et 2015, et ce contrairement aux dispositions de l'article 5 de la loi n° 07.00 qui mentionnent qu'«il se réunit, sur convocation du président aussi souvent que les circonstances l'exigent et au moins deux fois par an… ».

➢ Une composition du conseil de l'académie trop élargie

Le Conseil de l'AREFO est composé de 52 membres. Cette composition très élargie ne facilite pas l'approfondissement des discussions relatives aux questions traitées, complique et impacte négativement le processus de la prise de décision par le conseil, et alourdit ses réunions. En plus,

et depuis la promulgation du décret n° 2.16.113 en date du 26 Février 2016 modifiant le décret n° 2.00.1016 pris pour application de la loi n° 07.00, le CA est désormais constitué de 55 membres.

➢ **Limites à l'exercice des pouvoirs du directeur de l'académie**

Les dispositions de l'article 8 de la loi n° 07.00, portant création des académies, confèrent au directeur de l'AREFO tous les pouvoirs et compétences lui permettant de gérer cet établissement public. Toutefois, ces pouvoirs se trouvent limités au niveau de :

- sa relation avec les délégués provinciaux (directeurs provinciaux), puisque d'une part, ceux-ci sont des responsables des services déconcentrés du MEN, et sont de ce fait considérés comme des sous ordonnateurs du budget général, et d'autre part, les délégations provinciales relèvent de l'académie en vertu de l'article 12 de la loi n° 07.00 susmentionnée ;
- de la gestion des ressources humaines, les recrutements, la gestion des carrières, la nomination et la destitution des responsables administratifs des services relevant de l'AREFO et des DPs, et l'exercice du pouvoir disciplinaire continuent toujours d'être l'œuvre du département de tutelle.

➢ **Insuffisances au niveau de la gestion des ressources humaines**

Les insuffisances observées à ce niveau concernent les points suivants :

- Manque d'un statut particulier pour le personnel de l'AREFO comme prévu par l'article 11 de la loi n° 07.00 : par conséquent le recrutement pour le compte de l'AREFO s'effectue toujours au niveau central ;
- Inadéquation des profils de certains agents aux postes occupés, dans la mesure où dans la majorité des cas, des personnes issues du corps enseignant occupent les fonctions administratives au sein de l'AREFO et de ses DPs ;
- Accumulation de plusieurs responsabilités dans certains cas ;
- Difficulté à estimer les besoins en nombre et en qualité pour les différentes catégories de compétences (administratives, financières, techniques, statistiques…), cela est due à l'absence d'une démarche prévisionnelle de gestion des ressources humaines. En effet l'académie se base uniquement sur la carte scolaire comme seul moyen de prévision, ne dépassant pas le cadre annuel lié à la rentrée scolaire, et limité uniquement au personnel affecté aux établissements scolaires (directeurs, enseignants, surveillants…).

➢ **Insuffisances au niveau de l'organisation des DPs**

Plusieurs insuffisances empêchent les DPs d'accomplir leurs missions de mise en œuvre de la politique de l'éducation et de formation au niveau provincial. Il s'agit de :

- L'absence d'un programme annuel d'activités et le non établissement des bilans des réalisations par les différents services relevant des DPs ;
- L'absence d'un tableau de bord et d'un système de reporting pour assurer le suivi rigoureux des différents projets.

La Cour des comptes recommande au Ministère de tutelle de clarifier les attributions et la relation entre l'AREFO et les DPs, et recommande à l'AREFO de renforcer son système de reporting.

C. L'enseignement scolaire public

1. Les structures d'accueil

1.1. Les établissements scolaires

➢ **Plusieurs insuffisances entâchent l'état des établissements scolaires**

La visite d'un échantillon d'établissements scolaires a permis de relever les observations suivantes :

- Un déficit en infrastructure de base dans certains établissements d'enseignement primaire qui ne disposent pas de conditions élémentaires d'infrastructure. Sur 1413 établissements 324 ne sont pas alimentés en eau potable, 230 en électricité et 266 en assainissement, et ce durant l'année scolaire 2014/2015 ;
- Un manque en équipements des établissements scolaires tels que les terrains de sport, les salles multimédias, les bibliothèques, les laboratoires, les salles scientifiques ;
- Un déficit en matériel didactique. En effet, certains établissements visités soufrent de l'absence ou l'insuffisance de certains articles du matériel didactique (lycée technique Abid AL Jabiri à Bouarfa), d'autres établissements disposent d'matériel non opérationnel ou non utilisé, dépassé, parfois obsolète ou des produits chimiques périmés ;
- L'existence de classes encombrées : pour l'année scolaire 2014/2015, l'AREFO a enregistré un taux moyen d'encombrement de 3,20% pour le primaire (263 classes), 8,46 % pour le collégial (203 classes) et 16,61 % pour le qualifiant (271 classes). Il convient de signaler que l'AREFO a fixé le seuil d'encombrement à un niveau supérieur ou égal à 41 élèves par classe ;
- Le recours aux classes multi-niveaux sans méthodes pédagogiques appropriées : Elles sont essentiellement situées en milieu rural, et leur nombre est de 1816 en 2014/2015. Leur part dans le nombre total de classes du primaire représente 22 % pour la même année ;
- L'absence d'un statut régissant les écoles communautaires ;
- Sous encadrement administratif des établissements scolaires primaires et déséquilibre dans la répartition pour ceux du secondaire ;
- Le non accomplissement de certains directeurs de leurs programmes annuels, et des rapports annuels d'exécution conformément à l'article 11 du décret n° 2.02.376 en date du 17 juillet 2002 relatif au règlement particulier des établissements d'éducation et de scolarité ;
- Des carences au niveau des conseils de gestion de certains établissements scolaires, telles que : le non tenu de réunions, la non-assistance aux dites réunions des représentants des collectivités territoriales et des associations des parents d'élèves.

1.2. Les internats et les cantines scolaires

➢ Carences au niveau de la gestion des internats et des cantines scolaires

Les principales observations à ce niveau concernent :

- Une sous exploitation des internats : la capacité d'accueil des internats est en situation de sous-exploitation permanente depuis 2008/2009, ce qui met en cause la stratégie de l'AREFO en termes de création et d'extension des internats. A titre d'illustration, la capacité d'accueil de l'ensemble des internats était de 9143 élèves pendant l'année scolaire 2008/2009, alors que le nombre maximum des bénéficiaires était de 8875 élèves en 2013/2014 ;
- Un manque en personnel des internats ;
- Des mauvaises conditions d'hébergement des élèves an niveau des dortoirs et des cantines dans certains internats (lycées Ziri Ibn Atia et Abdelmoumen à la DP d'Oujda-Angad) ;
- Certains établissements servent des repas sans disposer de cantines (703 établissements, au niveau de l'AREFO) ;
- Les repas servis ne sont pas suffisamment variés ;

- Des mauvaises conditions de stockage et d'hygiène des denrées alimentaires destinées aux cantines scolaires.

➢ Un internat construit non mis en service

L'AREFO a construit dans le cadre du marché n° 114/2011, l'internat Ibn Khaldoune à Tindrara relevant de la DP de Figuig pour un montant qui s'élève à 4.916.672,40 DH sans compter les autres dépenses au titre des études, et des taxes payées. Toutefois, cet établissement depuis sa réception provisoire en date du 12/06/2015 n'est pas mis en service pour des raisons qui tiennent essentiellement au manque du personnel nécessaire pour son fonctionnement. La construction d'un établissement sans prévoir au préalable les ressources humaines nécessaires pour son fonctionnement dénote d'un manque de visibilité.

➢ Non atteinte des objectifs escomptés de la construction d'une école communautaire

L'école communautaire à la commune rurale MESTFERKI a été réalisée dans le cadre du marché n°25/2012, pour un montant de 12.761.279,71 DH. Cette école est composée de 12 classes et d'un internat ainsi que d'autres composantes. Cependant, cet investissement n'a pas abouti aux objectifs escomptés, au moins pour les raisons suivantes :

- La conception du projet s'était limitée au volet investissement qui porte sur la construction des locaux. Le volet fonctionnement a été ignoré notamment les besoins en personnel nécessaire pour la surveillance des élèves (surveillant d'internat, animatrices d'internat…) ;
- L'échec de la promotion du concept de l'école communautaire auprès de la population rurale cible étant donné que l'école compte 136 élèves scolarisés tandis que seuls une vingtaine d'élèves bénéficient de la cantine et que l'internat n'héberge aucun élève ;
- La classe préscolaire manque de matériel pédagogique approprié, et elle n'en a pas été dotée depuis son ouverture.

➢ Réhabilitation d'un internat non fonctionnel

L'AREFO a dépensé dans la cadre du marché n°33/2009 un montant de 1.137.578,64 DH au titre des travaux d'aménagement de l'internat Moulay Rachid à Figuig bien qu'il ne soit plus fonctionnel depuis 1987.

En effet, ledit internat mis en service en 1982 a été utilisé pendant cinq ans, et après il est fermé depuis jusqu'à nos jours. Son réfectoire est transformé en salle de gymnastique, et les autres locaux pour le stockage des tables, livres et documents non utilisés.

➢ Déficit de planification concernant les établissements nouvellement construits

L'AREFO a procédé, dans certains cas, à la conclusion des marchés d'achèvement, d'extension et/ou d'aménagement d'établissements nouvellement créés pour la réalisation des prestations non exécutées dans le cadre des marchés de construction initiaux, ce qui dénote d'un déficit au niveau de la planification et de la définition préalable des besoins. Ces nouveaux travaux engendrent des coûts supplémentaires pour le budget de l'AREFO.

Les travaux d'extension et d'achèvement de huit établissements ont nécessité un montant de l'ordre de 19.008.311,25 DH, soit 52 % du coût initial de ces établissements.

2. L'encadrement scolaire

2.1. Encadrement et orientation des élèves

➢ Non-respect de la masse horaire inscrite aux tableaux de service

Le non-respect de la masse horaire inscrite aux tableaux de service est observé à deux niveaux pour l'année scolaire 2014/2015. D'une part, certains enseignants ne disposent pas de tableau de service, et ne sont pas non plus affectés à des missions d'administration scolaire, bien qu'ils soient

comptés parmi ceux exerçant effectivement l'activité d'enseignement, leur nombre s'élève à 173 (123 pour le primaire, 15 pour le collégial et 35 pour le qualifiant). D'autre part, un nombre d'enseignants ne satisfont pas leurs tableaux de service (de 1%, 27% et 28% respectivement dans les cycles primaire, collégial et qualifiant).

- **Non-respect du volume horaire hebdomadaire réglementaire**

Pour le cycle collégial, 68% des enseignants au niveau de l'AREFO ne remplissent pas la masse horaire réglementaire de 24 heures pour l'année scolaire 2014/2015 (Soit 2395 enseignants). Au niveau du cycle qualifiant, 82 % des enseignants ne remplissent pas la masse horaire réglementaire de 21 heures, (soit 2.507 enseignants) au titre de la même année. Par conséquent, le nombre d'heures non enseignées s'élève à 14.888 et 11.456 respectivement pour les cycles collégial et qualifiant.

- **Des enseignants exerçant des activités d'administration sans changement de statut**

2.097 enseignants sont chargés de tâches administratives sans que l'AREFO procède à la régularisation de leur situation. Parallèlement, l'AREFO réclame un besoin de 1.252 enseignants pour l'exercice 2014/2015.

- **Nombre élevé d'absences non justifiées sans prise de mesures juridisues satisfaisantes**

Au titre de l'année scolaire 2014/2015, le nombre de jours d'absence non justifiée par les enseignants a atteint 3.683 jours, soit 44.699 heures du travail perdues. Malgré ce constat, l'administration n'a pas pris les mesures nécessaires à l'égard des enseignants concernés, ni en termes de contrôle administratif ni en termes de mesures disciplinaires. De même, le nombre de jours d'absence justifiée par des certificats de maladie s'élève à 76.296 jours, soit 875.403 heures du travail perdues.

- **Absence des manuels scolaires d'enseignement pour les filières techniques**

Les services du MEN n'ont pas encore élaboré les manuels d'enseignement pour les filières techniques et les sciences de l'ingénieur (électricité et mécanique). Les professeurs se chargent de préparer les cours en se référant aux ouvrages disponibles sur le marché et sur internet.

- **Faible orientation vers les filières techniques**

La majorité des élèves sont orientés vers les sciences et les lettres. La part des élèves orientés vers les filières techniques et ou vers la formation professionnelle n'a pas dépassé 3% depuis l'année scolaire 2010/2011 jusqu'à 2014/2015.

- **Déficit en conseillers en orientation**

Au titre de l'année scolaire 2014/2015, un nombre de 73 conseillers en orientation encadre environ 86.551 élèves. D'un autre côté, la répartition des conseillers en orientation enregistre des écarts importants entre les délégations, (20 conseillers pour 27959 élèves à la DP d'Oujda, 16 conseillers pour 12654 élèves à la DP de Nador, 06 conseillers pour 4893 élèves à la DP de Jerrada, et 07 conseillers pour 6239 élèves à la DP de Driouech).

2.2. Encadrement des enseignants

- **Déficit en inspecteurs pédagogiques du cycle primaire et déséquilibre dans leur répartition entre les directions provinciales**

L'AREFO dispose d'un nombre limité d'inspecteurs pédagogiques au niveau du cycle primaire, soit 21 inspecteurs pour la langue française, et 37 inspecteurs pour la langue arabe, et qui sont appelés à encadrer respectivement 3.472 et 4.676 enseignants. En outre, la répartition de cet effectif est déséquilibrée au niveau de toutes les DPs relevant de l'AREFO.

- **Rendement faible de certains inspecteurs du cycle secondaire**

Certains inspecteurs pédagogiques du cycle secondaire n'ont réalisé aucune activité durant une année scolaire (cas de « A.N » inspecteur de l'éducation islamique, « L.H » inspecteur de la langue française à la DP de Figuig, et « KH.F » inspecteur des techniques industrielles à la DP de Figuig). Pour d'autres, leurs réalisations sont limitées à un seul travail ou deux durant toute l'année scolaire (cas de « Z.S » inspecteur de la philosophie à la DP de Berkane, et « A.M » inspecteur de l'éducation physique aux DPs Taourirte et Jerrada).

La cour des comptes recommande à l'AREFO de :

- ***Réduire le taux d'encombrement et limiter le recours aux classes multi-niveaux ;***
- ***Améliorer les conditions d'hébergement et de restauration des élèves et veiller au respect des conditions d'hygiène et de qualité des repas servis ;***
- ***Prendre les mesures nécessaires pour pallier aux cas d'enseignants sans tableau de service et veiller à l'affectation et au respect et de la masse horaire règlementaire aux enseignants ;***
- ***Veiller au suivi des activités des inspecteurs pédagogiques par la coordination provinciale et régionale, et par les services compétents de l'AREFO ;***
- ***Renforcer la fonction de l'orientation pour le cycle secondaire.***

D. L'enseignement scolaire privé

A ce niveau, la cour a relevé les observations suivantes :

1. Structures d'accueil

➢ Sous équipement de certains établissements d'enseignement privé

Contrairement aux stipulations de l'article 4 de la loi n° 06.00 relative à l'enseignement scolaire privé, certains établissements d'enseignement privé ne remplissent pas les conditions élémentaires d'équipements. Il s'agit des terrains de sport, des laboratoires (collèges : « J. I. H », lycées : « B.M », et « M. I » à la DP d'Oujda ; collèges : « D. A », « E. A » à la DP de Taourirte), et des bibliothèques scolaires (lycée « M. I » à la DP d'Oujda, collège « A » à la DP de Nador, tous les collèges et lycées privés à la DP de Berkane).

➢ Non régularisation de la situation de certains établissements scolaires autorisés avant l'entrée en vigueur de la loi n° 06.00

L'AREFO n'a pas pris les mesures qui s'imposent à l'encontre de 41 établissements d'enseignement privé qui ont été autorisés par le Ministère de l'éducation nationale ou les délégations provinciales avant l'entrée en vigueur de la loi n°06.00. Ces établissements devaient régulariser leurs situations conformément aux dispositions de l'article 36 de la loi n° 06.00.

➢ Ouverture de « la filière française » par un établissement sans autorisation

L'établissement d'enseignement privé « S » créé le 31 décembre 2014 par autorisation de l'AREFO n° 00196/14, a ouvert la filière française sans avoir l'autorisation préalable de la direction de la coopération et de la promotion de l'enseignement scolaire privé du MEN.

➢ Dépassement des capacités d'accueil autorisées par certains établissements

Certains établissements d'enseignement privé enregistrent un sureffectif d'élèves qui atteint dans certains cas trois fois la capacité d'accueil autorisée. Cependant, l'AREFO n'a pas pris les mesures qui s'imposent.

➢ Extension et modification d'établissements d'enseignement préscolaire et scolaire sans autorisation préalable de l'AREFO

Certains établissements scolaires privés ont procédé à l'extension et/ou à la modification de leurs entités sans autorisation préalable de l'AREFO. Cette pratique est contraire aux stipulations de l'article n° 02 de la loi n° 06.00 susmentionnée et de l'article 3 de la loi n° 05.00 relative à

l'enseignement préscolaire (cas des établissements « IN », « A », « a », « H.A » à la DP d'Oujda, et « Al », « A.Z » à la DP de Nador, et « S.O.A » à la DP de Berkane, et « A » à la DP de Figuig).

2. L'encadrement et le contrôle

- **Déficits dans la formation et l'encadrement des enseignants des établissements privés**

L'AREFO n'exerce pas toutes ses compétences en matière d'encadrement et de contrôle pédagogiques à l'égard des établissements d'enseignement privé pour s'assurer du respect des dispositions des articles 4 et 8 de la loi n° 06.00, et de l'article 7 de la loi n° 05.00. En plus, hormis les formations effectuées en faveur des enseignants du préscolaire privé à la DP de Taourirte, l'AREFO n'a dispensé aucune action de formation en faveur des enseignants dans les établissements privés durant les deux années 2013/2014 et 2014/2015.

- **Le seuil minimum d'enseignants permanents non respecté**

La quasi-totalité des établissements d'enseignement privé ne respectent pas le seuil minimum permanent du corps enseignant pour les deux cycles collégial et qualifiant fixé à 80 % par l'article 13 de la loi n° 06.00. Le changement récurent des enseignants dans les établissements scolaires privés concernés impacte négativement la qualité de l'enseignement dispensé aux élèves.

- **Défaut du contrôle administratif de l'enseignement privé**

L'AREFO n'a effectué que 11 missions de contrôle durant la période 2008-2015, et ce contrairement à la note ministérielle n° 141 du 11 octobre 2006 qui exige qu'une visite de contrôle de tous les établissements scolaires privés soit effectuée au minimum une fois par an. Il y a lieu de rappeler que ce contrôle a pour objectif de s'assurer que les établissements d'enseignement privé se conforment aux exigences stipulées aux articles 22 de la loi n° 06.00 et 16 de la loi n° 05.00.

- **Absence de fonctionnaires assermentés et d'un réel suivi des rapports des commissions chargées du contrôle**

L'AREFO ne dispose pas de fonctionnaires assermentés chargés du contrôle des établissements d'enseignement privé comme prévu par l'article 30 de la loi n° 06.00 et l'article 19 de la loi n° 05.00. L'AREFO ne prend pas les mesures réglementaires contre les établissements contrevenants et se limite dans la plupart des cas d'infractions soulevés par la commission régionale et des commissions provinciales à avertir les responsables de ces établissements.

- **Non évaluation du rendement de l'enseignement privé**

L'AREFO n'a réalisé aucune mission d'évaluation du rendement pédagogique et administratif des différents établissements de l'enseignement privé sous son contrôle, et ce conformément aux dispositions de l'article 23 de la loi n° 06.00.

La Cour des comptes recommande à l'AREFO d'assurer le suivi pédagogique et le contrôle administratif des établissements d'enseignement privé.

E. L'enseignement préscolaire et des élèves à besoins spécifiques

A ce niveau, la cour a relevé les observations suivantes :

- **Multitude des intervenants dans l'enseignement préscolaire et manque de coordination**

L'enseignement préscolaire est un champ d'intervention de plusieurs acteurs à savoir : les Ministères de l'Education Nationale, des Habous ainsi que de la Jeunesse et des Sports, et l'Entraide Nationale, les associations, la Fondation Mohammed VI pour la Promotion du Préscolaire, le secteur privé et enfin les initiatives informelles. Néanmoins, l'action de ces différents intervenants se caractérise par une incohérence dans la gouvernance de l'enseignement préscolaire, et par conséquent, ne répond pas toujours aux normes d'efficacité exigée dans ce domaine.

- **Faible contribution du secteur public dans l'enseignement préscolaire**

La part du secteur public dans l'enseignement préscolaire est faible dans l'ensemble au niveau de la région de l'Oriental. Elle a évolué de 8,26 % en 2008-2009 à 13,74 % en 2014-2015. En dépit des efforts déployés par l'AREFO dans le cadre de la mise en œuvre du programme d'urgence, les résultats atteints restent insuffisants pour garantir une généralisation du préscolaire en 2015 telle que prévue par ce programme. Dans ce cadre, il convient de signaler l'existence de salles fermées (05 salles) et d'autres affectés à l'enseignement primaire (30 salles).

- **Insuffisance des structures d'accueil pour l'enseignement des élèves à besoins spécifiques**

Les structures d'accueil pour l'enseignement des élèves à besoins spécifiques au niveau de la région de l'oriental sont insuffisantes. En effet, les DPs d'Oujda et Nador disposent respectivement de 17 et 19 salles situées toutes dans ces deux villes, et les autres DPs ne disposent que de quelques salles (Taourirte : six salles, Figuig : quatre salles, Jerrada : une salle), voire aucune pour les deux DPs de Berkane et de Driouech.

La Cour des comptes recommande à l'AREFO d'améliorer les conditions d'accueil des enfants du préscolaire et celles des élèves à besoins spécifiques.

F. La gestion budgétaire, financière et du patrimoine

A ce niveau, la cour a relevé les observations suivantes :

1. Budget de l'AREFO et des directions provinciales

- **Recours fréquent aux budgets modificatifs en cours de l'exercice**

L'AREFO recourt souvent à des budgets modificatifs au cours de l'année. Dans ce cadre, le budget de l'année 2010 a fait l'objet de trois modifications. Ceux de 2011 et 2012 à deux reprises. Ces modifications successives engendrent l'accumulation des retards dans l'exécution financière des projets engagés par l'AREFO, et ne garantissent pas une visibilité budgétaire à moyen et à long terme.

- **Importance des restes à recouvrer sur subventions accordées par le MEN**

Au 31 décembre 2015, le reste à recouvrer a atteint 696.644.848,00 DH. Ces retards enregistrés dans le versement des subventions de l'Etat à cause d'une dégradation de la trésorerie de l'AREFO.

- **Dégradation de la situation de la trésorerie de l'AREFO à partir de 2012**

Le démarrage du PU en 2009 s'est accompagné d'un afflux massif de fonds vers l'AREFO, ce qui a engendré l'accumulation des fonds dans sa trésorerie atteignant ainsi 716.965.318,12 DH en 2010. Depuis 2011, la trésorerie de l'AREFO commence à s'épuiser suite à l'exécution physique des projets programmés dans le cadre du PU, pour atteindre seulement 1.905.597,86 DH en 2015.

- **Importance des restes à mandater**

Le non versement d'une partie des subventions budgétisées, et le retard dans l'approbation des budgets par la tutelle financière ont engendré un manque de liquidité. Ces facteurs conjugués au défaut de consolidation des crédits d'engagement ont laissé apparaître une progression des restes à mandater au 31 décembre 2015 aussi bien au niveau du budget d'exploitation que celui de l'investissement, soit respectivement 9.782.683,29 DH, et 206.929.701,36.

- **Retard dans la délégation des crédits aux DPs**

L'AREFO procède à la délégation des crédits d'exploitation et d'investissement au profit des DPs par tranche. Ce transfert se fait généralement à la fin de l'année scolaire. Ainsi, environ 52 % des montants délégués aux sept DPs durant la période 2010-2015 ont été effectués durant le dernier trimestre de l'année.

- **Recours à la réduction des crédits d'investissement délégués**

Les crédits délégués aux sous ordonnateurs font parfois l'objet d'une décision de réduction. Ainsi, au titre des deux années 2011 et 2015, les crédits d'investissement délégués ont été réduits respectivement d'un montant de 29.000.000,00 DH, et de 637.994,12 DH.

2. Gestion du patrimoine

L'AREFO ne dispose pas de prérogatives en matière du choix des terrains devant abriter les projets d'établissements scolaires en raison de son rôle limité dans la procédure de préparation des documents d'urbanisme, et aussi du pouvoir limité de son représentant dans la commission locale d'acquisition des terrains. Dans ce cadre, les observations suivantes ont été relevées :

- Des changements récurrents dans l'affectation des lots de terrains déjà réservés par les plans d'aménagement ou les plans de développement à abriter des constructions scolaires, notamment, via la procédure de dérogation ;
- Attribution de terrains dont l'assiette foncière n'est pas encore apurée ;
- Attribution de terrains traversés par des routes (terrain destiné à la construction de l'école communautaire ABOU LAKHAL à la DP de Figuig)
- Attribution de terrains accidentés (cas du lycée Al Fath, et collège Ibn Sina à la DP de Jerrada).

De même, des carences sont enregistrées au niveau de la gestion des logements administratifs et de fonction. Celles-ci se manifestent dans l'existence de 507 logements vacants, de 169 logements illégalement occupés, 11% de ces logements, soit 20 logements n'ont fait l'objet d'aucun recours devant les juridictions compétentes ; et présence de constructions illégales au sein de certains logements (06 cas).

3. Gestion de certaines dépenses de fonctionnement

3.1. Dépenses d'eau et d'électricité

➢ Importance des arriérés de consommation d'eau et d'électricité

L'examen des arriérés de consommation d'eau et d'électricité de l'AREFO (siège DPs) a relevé l'existence des sommes importantes restant dues aux gestionnaires des réseaux (l'ONEE et la RADEEO). Au 31 décembre 2015, le montant global est de 21.750.000,00 Dh.

➢ Exploitation de l'eau et de l'électricité par des tiers autres que les services de l'AREFO

L'examen des documents et des réponses des directeurs de certains établissements scolaires aux correspondances relatives aux motifs d'augmentation des factures d'eau et d'électricité les concernant montre que dans certains cas la consommation excessive est due à l'utilisation de l'eau et de l'électricité par des tiers autres que les entités qui relèvent de l'AREFO. Il s'agit des entreprises attributaires de marchés de construction, d'aménagement, et de mise à niveau exécutés au niveau de ces établissements (lycée Ziri ben Atia, école Ibn Alkhatib à la DP d'Oujda), (collège Al Fath à Bouarfa à la DP de Figuig); du club des œuvres sociales (école Mohamed V à Oujda) ; des associations sises à l'école Hamza Ibn Abdelmottalib (« Al Jissr » et « des retraités »).

➢ Incapacité de l'AREFO à mettre fin aux branchements illicites

Certaines personnes bénéficiant de logements de fonction ou administratifs procèdent à des branchements illicites sur des compteurs d'eau et d'électricité des établissements scolaires, ce qui aggrave les dépenses de consommation de ces établissements. Il s'agit à titre d'exemple, des logements de fonction au niveau du lycée Abid Aljabiri à Bouarfa, de l'école communautaire Mohamed El Mokhtar à la DP de Figuig, et de l'association des œuvres sociales sise au collège Al Fath à Bouarfa, et des logements de fonction au niveau du lycée Tifariti à Bouarfa.

➢ Paiement de factures relatives à des compteurs non identifiés

La DP d'Oujda procède au paiement des factures relatives à des compteurs d'eau et d'électricité non identifiés, autrement dit, dont les consommateurs sont inconnus (10 compteurs pour l'eau et 15 pour l'électricité).

3.2. Dépenses de santé scolaire

➢ **Importance des arriérés relatifs aux honoraires des médecins conventionnés**

L'AREFO et ses DPs enregistrent des sommes importantes restant dues aux médecins conventionnés, qui s'élèvent au 31/12/2015 à 986.150,00 DH et qui remontent en partie à l'année 2009. En conséquence, ces médecins ont suspendu les visites médicales aux internats et aux cantines scolaires telles que prévues par les conventions signées avec le ministère de la santé et le ministère de l'intérieur.

➢ **Non exploitation du matériel médical distribué aux établissements scolaires**

L'AREFO a procédé à l'acquisition de matériel médical destiné aux établissements scolaires relevant des différentes DPs sous forme de kits fixes ou mobiles. Cependant, ledit matériel n'est pas exploité et il est stocké dans des conditions inappropriées (classes d'enseignement et/ou bureaux).

Cette situation s'explique par la suspension des visites aux établissements scolaires par les médecins conventionnés, d'une part et d'autre part, par l'inexistence d'infirmerie dans la quasi-totalité des établissements.

3.3. Dépenses de la formation continue

➢ **Non définition préalable des besoins et prédominance des formations pédagogiques**

L'AREFO ne procède pas à l'identification préalable des actions de formation en concertation avec les concernés (enseignants, et personnel administratif et technique). En plus, les formations organisées par l'AREFO durant la période 2009-2014 sont caractérisés par la prédominance des cours de nature pédagogique au détriment des formations relatives aux domaines de gestion budgétaire, financière, comptable, et administrative, de l'audit interne, de gestion du patrimoine, et de l'archive.

➢ **Absence d'évaluation et de suivi des programmes de formation continue**

Malgré l'importance des montants dépensés durant la période 2009-2014 pour les actions de formation qui s'élèvent à 14.986.231,40 DH, l'AREFO n'a pas procédé à l'évaluation de ces actions de formation dans le but de faire apparaître leurs impacts quant à l'amélioration des compétences des enseignantes et de leurs rendements.

La Cour des comptes recommande à l'AREFO de :

- ***Assainir la situation des restes à mandater ;***
- ***Rationaliser la consommation d'eau et d'électricité en procédant notamment à la séparation des compteurs, la rénovation des réseaux d'eau et des installations et à la lutte contre les branchements illicites.***

G. Gestion de la commande publique

Pour ce volet, la cour a relevé ce qui suit :

1. Dépenses par bon de commande

➢ **Non définition des besoins et des délais d'exécution**

L'AREFO ne procède pas à la définition préalable des besoins et à la détermination des prestations à exécuter par bons de commande comme il est prévu par l'article 4 du décret des marchés publics du 5 février 2007 et l'article 5 du décret de 2013 entré en vigueur le 1 er janvier 2014. De même qu'elle ne précise pas systématiquement les délais d'exécution.

➢ Plusieurs bons de commandes ne sont pas encore réglés

Les services de la DP d'Oujda n'ont pas encore payé certaines dépenses par bons de commandes relatives aux années 2011, 2012, 2013, 201 4, et 2015, et ce malgré la réception du matériel et des prestations objet de ces bons de commande, et l'excédent de la trésorerie de la DP au titre de ces années.

2. Dépenses par marchés

➢ Retard dans l'adoption d'un règlement propre des marchés publics

Le CA de l'AREFO n'a adopté la résolution concernant le règlement des marchés publics qu'en date du 23 Mars 2012, et a été approuvée en date du 11 Juin 2012. Il est à signaler que l'AREFO est invité à adopter un autre règlement après l'entrée en vigueur du décret des marchés publics de 2013.

➢ Non publication des avis d'appel d'offres au portail des marchés publics

L'AREFO ne procède pas de façon systématique à la publication des avis d'appel d'offres au portail des marchés publics en méconnaissance des dispositions de l'article 20 du décret n° 2.06.388 du 05 Février 2007. A titre d'exemple, sont cités les cas suivants : marchés n° 21 INV/2008, marché n° 21 INV/2009, marché n° 11 INV/2011.

➢ Non information des concurrents évincés et des attributaires de l'acceptation de leurs offres

L'AREFO ne procède pas systématiquement à l'information des attributaires des marchés publics de l'acceptation de leurs offres, et les concurrents évincés des motifs de leur écartement. Elle se contente dans ce cadre d'un simple affichage des résultats définitifs des commissions d'ouverture des plis dans les locaux des DP, et ce en méconnaissance des dispositions de l'article 45 du décret du 05 Février 2007. Il s'agit des cas suivants : marchés n° 21 INV/2008, n° 12 INV/2009 ; n° 170/2010, n° 183/2010, n° 82/2009 et n° 19j/2009.

➢ Insuffisances au niveau de l'élaboration des CPS

L'examen des CPS relatifs aux marchés de construction, d'aménagement et d'extension a permis de relever les carences suivantes :

- Renvoi des CPS à des textes abrogés : dans la totalité des cas examinés, les CPS continuent de renvoyer à des textes déjà abrogés par de nouveaux textes à l'instar de la loi n° 85.30 relative à la TVA et qui a été abrogée par le code des impôts institué par l'article n° 5 de la loi de finances pour l'année 2007 ;
- Des CPS ne prévoient pas certaines dispositions à savoir par exemple (le mémoire technique ; le calendrier d'exécution des travaux ; les délais de production du plan de recollement et les pénalités encourues en cas de retard dans la présentation de ce document).
- Des CPS précisant des prestations à exécuter, alors qu'elles ne relèvent pas de l'objet du marché (les prestations les travaux d'étanchéité pour le marché n° 32/2013 relatif aux travaux de réhabilitation du siège de la DP d'Oujda) ;
- Discordance entre l'objet du CPS et le titre du bordereau des prix détail estimatif (marché n° 32/2013).

➢ Lancement de certains appels d'offres en méconnaissance de l'état du terrain

L'AREFO procède dans certains cas au lancement des appels d'offres en méconnaissance de l'état du terrain devant abriter le projet, ce qui se traduit dans les faits par des ordres d'ajournement des travaux (marchés n°:158/2010،168/2010،05J/11،149/2011،263/2011). Dans d'autres situations, l'AREFO a été contrainte de résilier les marchés et abandonner le projet après avoir accompli toute la procédure de lancement et de notification du marché (marchés n°188/10 et 226/11 et 264/11 à la DP de Berkane ; et marchés n° : 175/10 et 250/11 et 256/11 à la DP de Nador).

➢ Lancement de marchés de construction sans autorisation de construire

L'AREFO ne procède parfois au lancement des opérations de construction des différents établissements scolaires sans l'obtention des permis de construire, et ce en méconnaissance des dispositions de l'article 40 de la loi n° 12.90 relative à l'urbanisme. Cette pratique engendre aussi des retards consistants dans la réalisation des projets, et affecte les prévisions de la carte scolaire. A titre d'exemple sont cités les cas suivants :

- Délégation provinciale de Jerrada : les marchés n°: 257/2011 ،242/2011 ،258/2011;
- Délégation provinciale d'Oujda angad : marché n° 110/2011,
- Délégation provinciale de Figuig : les marchés n°: 114/2011 ،239/2011.

➢ Mise en service des établissements scolaires en l'absence des certificats de conformité

L'AREFO procède à la réception provisoire et à la mise en service des établissements scolaires réalisés dans le cadre des marchés de construction sans se procurer des certificats de conformité auprès des communes dont relèvent lesdits établissements, comme stipulé par l'article 55 de la loi n° 12.90 relative à l'urbanisme. L'AREFO se prive donc des contrôles supplémentaires effectués par les services de la commune avant la délivrance de ces certificats.

➢ Recours à la sous-traitance sans respect du décret des marchés publics

Certaines sociétés attributaires de marchés (marchés n° : 244/2011, 259/2011 et 261/2011) ont recouru à la sous-traitance, sans aviser le maitre d'ouvrage. Cette pratique enfreint les dispositions de l'article 84 du décret n° 2-06-388 du 05 février 2007. L'AREFO n'a diligenté aucune action visant à s'assurer que les sous-traitants satisfont aux conditions requises des concurrents prévues à l'article 22 du même décret.

➢ Réception provisoire et restitution de la caution définitive malgré la non-production des plans de récolement

L'AREFO déclare la réception provisoire de certains marchés sans que les entreprises titulaires desdits marchés aient produit les plans de recollement y afférents, comme stipulés aux CPS (marchés n° : 29/2009 et 33/2009). En plus, l'AREFO procède dans certains cas à la restitution du cautionnement définitif malgré la non-production par le titulaire du marché des plans de récolement. Il s'agit à titre d'illustration des marchés n°157/2011, n° 257/2011 et n°05J/11.

➢ Non production de certificat d'assurance couvrant la garantie décennale

L'AREFO procède à la réception définitive des marchés de travaux de construction sans exiger des entreprises attributaires des marchés la production de la police d'assurance couvrant les risques liés à la responsabilité décennale de l'entrepreneur, et ce bien que les CPS relatifs auxdits marchés stipulent la délivrance de cette assurance. Cette pratique enfreint les dispositions de l'article 24 du CCAG-T.

➢ Absence des rapports d'audit pour les marchés dépassant cinq millions de dirhams

L'AREFO n'élabore pas d'une manière systématique des rapports d'audit des marchés dont le montant est supérieur à cinq millions de Dh à adresser au ministère de tutelle comme préconisé par l'article 92 du décret n° 3.06.388. Elle se contente à cet égard de communiquer les données relatives à ces marchés aux services centraux du MEN.

A cet effet, la cour des comptes recommande à l'AREFO de donner l'importance nécessaire aux études préalables et à la conception des CPS pour traduire la consistance des travaux à exécuter d'une manière claire et précise.

II. Réponse du ministre de l'éducation nationale, de la formation professionnelle, de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique et du directeur de l'académie régionale d'éducation et de formation de la région de l'oriental

(Texte réduit)

(…)

A. Réalisation des missions qui lui sont attribuées

➢ L'académie ne s'acquitte pas de certaines tâches

La coordination avec le secteur de la formation professionnelle en matière des cartes scolaires prévisionnelles se fait de manière plus concrète depuis la fusion des deux départements au sein du même ministère plus particulièrement au niveau de l'élaboration des cartes scolaires régionales et de la mise en réseau des établissements d'éducation et de formation qui sont de plus en plus solides et institutionnelles et ce, depuis la création du parcours professionnel au niveau du cycle collégial et du baccalauréat professionnel. En outre, la coordination avec les collectivités locales se réalise à travers des rencontres de travail et surtout à travers la participation des services de l'AREFO aux sessions des conseils desdites collectivités.

Les besoins des jeunes en termes de formation professionnelle sont souvent soulevés et discutés dans le cadre du comité de la coordination avec la formation professionnelle issu du Conseil d'Administration de l'AREFO, lequel comité qui est présidé par le Délégué régional de la formation professionnelle.

B. Gouvernance et organisation

➢ Tenue des sessions du conseil d'administration de façon irrégulière

La tenue des réunions du conseil d'administration dépend de l'agenda et des décisions du président de ce conseil et ce, suivant les spécificités de chaque année et en coordination avec les services de la primature.

➢ Composition très large du conseil d'administration

La constitution du Conseil d'Administration de l'AREFO est déterminée par la loi 07.00 portant création des AREF telle qu'elle a été modifiée et complétée. En vertu de la loi 07.00 qui a été modifiée et complétée par la loi 71.15 promulguée par le dahir n°1.16.04 daté du 26 janvier 2016, la région de l'oriental s'est élargie en englobant la province de Guercif, ce qui a fait passer le nombre des membres du CA de 52 à 55.

➢ Attributions très limitées du directeur de l'académie

Depuis la création des AREFs en 2002, le Ministère de tutelle a adopté, graduellement, une politique de décentralisation et de déconcentration. Des avancées importantes ont été réalisées en matière de transfert des pouvoirs et des compétences des services centraux vers les AREFs, plus particulièrement dans le domaine de la gestion des ressources humaines d'autant plus qu'à partir de l'année 2016, le recrutement du corps enseignant a été délégué aux AREFs, qui peuvent dès lors procéder au recrutement par contrat selon leurs besoins. En outre, mise à part l'annonce des résultats et la nomination dans les postes de responsabilité, l'appel à candidature, la désignation des commissions de sélection et d'entretien et la proposition des candidats retenus relèvent des compétences des AREF depuis l'année 2012.

➢ Carences au niveau de la gestion des ressources humaines

- Conformément à l'article 11 de la loi 07.00, un projet de statut du personnel des AREFs est élaboré et sera soumis à l'approbation du CA lors d'une session exceptionnelle qui se tiendra durant l'année 2018.
- L'insuffisance des cadres administratifs observée a poussé l'AREFO à faire appel aux ressources humaines existantes parmi les enseignants tout en veillant à les accompagner par des actions de formation.
- L'insuffisance des cadres administratifs mène généralement à l'accumulation de plusieurs tâches par un même fonctionnaire.
- La détermination des besoins en ressources humaines se fait sur la base des données de la carte scolaire ainsi que d'autres paramètres liés aux mouvements de mutation du personnel et aux concours d'accès aux différents centres de formations. Toutefois, un cadre référentiel de la gestion prévisionnelle des ressources humaines est actuellement en cours de conception par le ministère de tutelle.

➢ Carences au niveau des délégations provinciales

- L'arrêté du Directeur de l'AREFO n° 06/16 du 06/05/2016 concernant la détermination des attributions des entités administratives relevant du siège de l'AREFO et des DPs met l'accent sur la nécessité d'élaborer des plans d'actions et des rapports d'activités annuels et ce, dans le cadre des attributions qui leur incombent.
- En vue de renforcer la performance des différentes entités administratives, plus particulièrement le système de reporting, l'AREFO a procédé au renforcement des capacités des différentes entités par la formation, la mobilisation des réseaux thématiques de gestion et l'organisation des conférences d'encadrement et de communication (carte scolaire, gestion financière…) qui se tiennent au niveau de l'AREFO.

C. L'enseignement public

1. Structures d'accueil

1.1. Etablissements scolaires

➢ Déficiences relevées concernant la situation des établissements scolaires

Le déficit observé concerne certaines unités scolaires issues du milieu rural. Ce déficit est dû surtout à l'insuffisance des équipements de base dont souffrent certaines communes (manque de points d'eau potable, des réseaux d'assainissement et d'électricité). En fait, en vue de doter les établissements scolaires d'infrastructures de base, l'AREFO a effectué d'importantes réalisations en collaboration et en partenariat avec les collectivités territoriales, l'ONEE et d'autres partenaires. Ainsi, il est à signaler qu'actuellement tous les établissements scolaires situés au milieu urbain sont liés aux réseaux d'eau, d'électricité et d'assainissement ainsi que toutes les écoles primaires et tous les collèges et les lycées situés au milieu rural sont alimentés en eau potable et raccordés aux réseaux d'électricité et d'assainissement.

➢ Carence dans l'équipement de certains établissements scolaires de terrains de sport, de salles scientifiques, de multimédias et des bibliothèques

La majorité des établissements scolaires qui ne disposent pas de terrain de sport sont soit :

- Des établissements scolaires créés par scission : un établissement divisé en deux établissements autonomes ;
- Des collèges qui ont été à l'origine des écoles primaires ;

- Des lycées dont les structures pédagogiques abritaient aussi les classes du cycle collégial et qui ont été soumis à des opérations de séparation des deux cycles.

Généralement, l'AREFO prend les mesures nécessaires pour faire bénéficier les élèves des séances d'éducation physique : réhabilitation des établissements en question, exploitation des terrains des établissements mitoyens.

Le déficit observé dans les salles multimédias concerne généralement les établissements scolaires situés au milieu rural qui ne disposent pas de salles d'enseignement général en surplus à aménager en salles multimédias et où la sécurité de ces salles fait défaut.

- **Insuffisances au niveau du matériel didactique**

Des efforts ont été déployés pour équiper les établissements scolaires en matériel didactique nécessaire dans la mesure où 54 marchés relatifs aux renouvellements dudit matériel ont été conclus entre 2009-2011, 30 marchés conclus entre 2009-2015 pour l'achat de ce matériel et 30 nouvelles créations ont été dotées de Kits complets.

La non utilisation de certains matériels existants est dû au fait qu'ils ne sont pas compatibles avec les programmes pédagogiques dispensés actuellement (Matériels acquis antérieurement et conservé par les établissements scolaires).

- **Classes surpeuplées**

Certaines communes ont connu une forte demande de scolarisation qui a conduit à la formation de classes dont les effectifs dépassent 40 élèves malgré les efforts déployés en matière d'extension de l'offre scolaire et de recrutement du personnel enseignant. L'introduction de nouveaux paramètres à partir de l'année scolaire 2017/2018 dans la formation des classes a permis de dépasser les situations d'encombrement enregistrées, et par conséquent, l'effectif maximum des élèves par classe n'a pas dépassé 36 pour la 1ère Année primaire, et 40 pour les autres niveaux.

- **Existence de classes à niveaux multiples sans adoption d'outils pédagogiques spécifiques**

Le recours aux classes à niveaux multiples n'est pas systématique et concerne les unités scolaires se situant dans des zones rurales à faible population. Il s'explique par l'existence d'un nombre très réduit des élèves dans des douars très éparpillés sur de vastes territoires (la densité et 2 habitant/km2 à Figuig). Un dispositif pédagogique dédié à ce type de classes a été mis en place par le ministère de tutelle en collaboration avec l'UNICEF. Expérimenté actuellement au niveau des DP de Jerada et Taourirt, il va être généralisé graduellement dans la région de l'oriental.

- **Absence de cadre juridique pour les écoles communautaires**

Un cadre référentiel des écoles primaires communautaires a été mis en place et communiqué par le biais de la note ministérielle n° 096X17 en date du 25 juin 2017.

- **Insuffisance de l'encadrement administratif des écoles primaires et répartition déséquilibrée des cadres entre les établissements d'enseignement qualifiant.**

Les besoins en agents (Assistants) d'administration pédagogique est dû essentiellement à la mise à la retraite d'un nombre important de ces agents. Ces besoins pourront être atténués dans les années à venir après la création d'une filière dédiée à la formation des agents de l'administration pédagogique au sein des centres régionaux des métiers d'éducation et de formation (CRMEF) depuis l'année scolaire 2014/2015.

- **Carences relevées dans le travail de certains directeurs d'établissements d'enseignement**

Vu l'article 11 du décret N°2.2.376 en date du 17/07/2002, les chefs d'établissements sont tenus de travailler suivant des plans d'actions et des rapports d'activités annuels. Des actions de suivi et de contrôle sont effectuées par différents intervenants (l'Unité Régionale d'Audit, les membres de la coordination de l'inspection régionale…).

- **Fonctionnement des conseils de gestion des établissements scolaires**

Le fonctionnement des conseils de gestion des établissements scolaires (CGES) varie d'un établissement à un autre. En effet, pour la mise en œuvre de ces conseils, l'administration estime qu'il faudrait penser à mettre à jour la réglementation en vigueur en matière de compétences, de budget et de responsabilités des différents membres, notamment des représentants des collectivités territoriales et des associations des parents et tuteurs des élèves (APTE).

1.2. Internats et cantines scolaires

- **Faible exploitation de la capacité des internats**

L'AREFO effectue les extensions des internats vu la situation socio-économique des élèves (taux élevé de la précarité). En fait, le taux d'occupation varie suivant les spécificités de chaque internat et de chaque commune ; cela peut être expliqué comme suit :

- La dimension culturelle expliquée par la réticence des familles quant à l'envoi de leurs enfants, particulièrement les filles, s'installer à l'internat.
- L'étendue de certaines provinces et l'éloignement entre les internats dans la plupart des cas, (cas de la province de Figuig, Taourirt, Jerada et Guercif).
- Le développement des infrastructures routières en milieu rural qui a facilité la mobilité des citoyens et encouragé l'utilisation des moyens de transports ainsi que le transport scolaire (Driouch, Nador, Berkane, Oujda).

- **Déficit en agents de service dans certains internats**

Le déficit en agents de service des internats est dû principalement au départ à la retraite d'un nombre important de ces agents, d'autant plus que le budget d'exploitation reste constant et reconductible (même montant/année) pour les prestations de gardiennage, nettoyage et de cuisson sachant que le nombre d'établissement et internat est en augmentation ainsi qu'à la faible contribution des partenaires dans ce domaine. En effet, l'AREFO prend en charge ce volet à travers les marchés d'externalisation des services de nettoyage, de gardiennage et de cuisson, 1919 agents sont recrutés pour un montant de 63 950 000,00 DHs, soit le 1/3 du budget d'exploitation de l'AREFO pour la seule année scolaire 2017/2018.

- **Déficiences dans les conditions de santé et d'hygiène à l'intérieur des dortoirs et des cantines**

Malgré les réhabilitations effectuées, quelques internats connaissent à la fin de chaque année scolaire des actes de vandalisme commis par les élèves ; c'est le cas des internats des établissements précités dont l'administration pédagogique a connu des périodes creuses au niveau des responsables : manque de proviseur, de censeur ou encore du S.G. d'internat. En fait, tous les internats ont été réhabilités en 2017 (Programme de réhabilitation intégrée).

- **De nombreux établissements d'enseignement n'ont pas d'endroit spécialement dédié (cantine) pour fournir des repas aux élèves (703 établissements au niveau de l'académie)**

L'AREFO veille à faire bénéficier tous les élèves issus du milieu rural et périurbain des services des cantines scolaires même si certains établissements ne sont pas dotés de locaux dédiés à ces actions. En effet, d'importants efforts sont consentis afin de doter toutes les écoles primaires

de cantines scolaires dans la limite des ressources budgétaires disponible sachant que ce ne sont que des repas froids qui sont servis.

- **La non diversification des repas fournis aux élèves**

A cause du manque des agents de cuisson, l'administration a opté à partir de 2005 pour des repas froids déterminés en quantité et qualité en collaboration avec les services de ministère de la santé et l'office national de la sécurité sanitaire. En fait, le taux journalier réservé à chaque élève (1.40 DH) n'est pas en mesure de permettre de servir des repas complets et assez variés et qui répondent aux normes d'une alimentation suffisante.

- **Stockage des denrées alimentaires dans des conditions inadéquates, en particulier pour les écoles primaires**

Avec l'ambition de généraliser les services des cantines scolaires aux milieux rural et périurbain, il se trouve que des contraintes liées au stockage de certains produits alimentaires apparaissent vu le manque d'espaces adéquats. En effet, l'AREFO prend les mesures nécessaires dans l'objectif d'assurer des conditions adéquates d'hygiène et de salubrité pour les élèves bénéficiaires sachant que la réception de ces produits s'effectue sur plusieurs livraisons.

- **La non exploitation d'un internat récemment construit**

La construction de l'internat Ibn Khaldoun à Tindrara (DP de Figuig) a été réalisée suite à des besoins réels révélés par les données de la carte scolaire. L'internat dispose des ressources humaines nécessaires à son bon fonctionnement et est fonctionnel depuis la rentrée scolaire 2016/2017 après la résolution du problème d'assainissement dont la responsabilité n'incombe pas aux services de l'AREFO.

- **Le non atteint des objectifs de création d'une école communautaire**

L'école communautaire sise à la C.R. de Mestferki a été créée en collaboration avec différents partenaires (Commune, INDH, associations…) dans l'objectif de lutter contre la déperdition scolaire. L'internat de cette école est faiblement exploité du fait que les populations ciblées affichent des réticences quant à l'envoi de leurs enfants en bas âge s'installer à l'internat. En effet, des campagnes de sensibilisation ont été menées en collaboration avec la société civile (APTE…) et les services de la commune auprès des populations pour les inciter à laisser bénéficier leurs enfants de cet internat. Dans le cadre de ce partenariat, les partenaires suscités se sont engagés à prendre en charge la mise à disposition de cet internat d'agents de service en attendant que les services de l'AREFO prennent en charge ce volet par la suite. En outre, le besoin en matériel didactique de la salle préscolaire a été couvert par les services de la préfecture d'Oujda-Angad dans le cadre de leurs engagements en date du 19/09/2016.

- **La non exploitation d'un internat réhabilité**

La réhabilitation de cet internat, réalisée dans le cadre du PU, a été faite dans l'objectif de :

- Remédier aux dégradations affectant l'internat menacé par le phénomène de vieillesse causée par des infiltrations des fuites d'eau depuis sa fermeture et ce, dans le cadre de conservation et la sauvegarde du patrimoine et afin d'éviter la ruine du bâtiment ;
- Exploiter ses locaux dans d'éventuels usages autres qu'héberger les élèves, notamment dans les formations, les évènements des associations des œuvres sociales….

En effet une convention de partenariat est en cours de finalisation entre la DP de Figuig, le département de la formation professionnelle et l'enseignement originel pour y héberger les élèves et les étudiants de la formation professionnelle.

- **Faiblesse dans la programmation de l'expansion des bâtiments scolaires nouvellement créés.**

Les services de l'AREFO programment des établissements scolaires de capacités d'accueil bien déterminées en des temps et dans des lieux bien définis et dans la limite des crédits disponibles.

Or, il se trouve que la programmation de l'achèvement des travaux de construction ou de l'extension de ces établissements soit programmée par la suite pour les raisons suivantes :

- L'achèvement des travaux de construction à cause de la résiliation des marchés initiaux (cas de l'école samara 2 « Hamman Fatouaki » ; Collège My Slimane, Lycée Ibn Zohr à Bni Drar) ;
- Répondre aux besoins accrus en termes de scolarisation occasionnés par un développement démographique non contrôlable (cas du Collège Dakhla « Drafif »), ainsi que le transfert des élèves d'un établissement à un autre (Cas de l'école El mahdi El Manjra et du lycée khalid Ibn Al walid à Berkane qui accueille aussi bien les élèves de la C. Sidi Sliman Chrâa que d'autres quartiers à forte population (Lahbil 3, Tazaghine etc.)
- Honorer les engagements de l'AREFO envers ses partenaires (Cas de l'école Aljahid à Nador construite en cofinancement avec l'INDH).

2. L'encadrement scolaire

2.1. Encadrement et orientation des élèves

➢ Non-respect des volumes horaires prescrits dans les tableaux de service

Les enseignants sans tableaux de service sont en surnombre et constituent un effectif de réserve pour l'administration auxquels elle recourt pour couvrir des besoins en enseignants occasionnés par les congés de maladie, les congés de maternité, les autorisations de pèlerinage et les cas de décès, d'abandon de poste etc.

➢ Non-respect du volume horaire réglementaire

Parfois les enseignants de l'enseignement secondaire n'effectuent pas le volume horaire hebdomadaire en intégralité vu, d'une part, les dimensions inégales des établissements scolaires (Nombres de classes par niveaux qui diffèrent d'un établissement à un autre), et d'autre part, le nombre d'heures hebdomadaires (2 heures) à enseigner pour certaines matières non généralisées (exp. Technologie industrielle, éducation musicale…).

➢ Affectation de certains professeurs à des tâches administratives sans régler leur statut

Les chiffres observés concernent les professeurs chargés des fonctions de l'administration pédagogique (Directeurs chefs de travaux, surveillants généraux d'externat et d'internats au niveau du cycle secondaire) tout en gardant leurs cadres de professeurs ainsi que les professeurs de l'enseignement primaire, collégial et qualifiant souffrant de problèmes de santé et déchargés de travailler en classe par le Conseil de santé pour des durées limitées et illimitées.

➢ Augmentation du nombre d'absences non justifiées sans que l'administration ne prenne les dispositions réglementaires suffisantes.

En cas d'absence injustifiée, la réglementation en vigueur est appliquée. La procédure s'entame ordinairement par la soumission des salaires à des ponctions ou la saisie du conseil disciplinaire en vue de délibérer sur les sanctions disciplinaires à entreprendre. En fait, à titre d'exemple, le nombre de jours ayant fait l'objet de la retenue sur salaire était de 23384 avec 13055 décisions pendant la période allant du 01/09/2014 au 31/08/2015 ainsi que le nombre des décisions prises par les conseils disciplinaires était de 97 décisions pour la même période

➢ Absence de manuels scolaires formels concernant les matières techniques

En absence des manuels scolaires au niveau du tronc commun technologique (sciences de l'ingénieur) et les filières de sciences et technologies mécaniques et de sciences et technologies électriques, les professeurs, en collaboration avec les inspecteurs, élaborent des polycopiés spécifiques à ces filières et les mettent à la disposition des élèves concernés.

- **Orientation insuffisante des élèves envers les filières techniques et professionnelles**

L'opération d'orientation des élèves vers les différentes filières est tributaire de deux éléments essentiels : leurs aptitudes personnelles et l'expression des choix qu'ils font. Toutefois, le nombre des élèves orientés vers les filières techniques demeure assez réduit du fait que :

- Les filières scientifiques offrent un vaste champ de choix dans l'enseignement supérieur (CPGE, ENCG…)
- Le secteur industriel dans la région de l'oriental n'est pas assez important pour susciter l'intérêt des élèves.

Néanmoins, l'AREFO compte actuellement l'existence de 47 classes au niveau du parcours professionnel collégial (soit 1282 élèves/7 filières professionnelles répartis sur 24 établissements) et 8 filières au niveau du baccalauréat professionnel, soit 53 classes totalisant un effectif de 555 élèves, en plus d'une filière « énergie renouvelable » unique au niveau national.

- **Nombre des conseillers d'orientation insuffisant**

L'insuffisance des conseillers en orientation s'explique par la création d'un nombre important d'établissements et le départ à la retraite d'un nombre important des cadres de l'orientation. En effet, la répartition et la nomination des cadres d'orientation se fait suivant des circonscriptions scolaires (Le plus souvent, un conseiller prend en charge 2 à 3 voire 4 établissements scolaires).

2.2. Encadrement des professeurs

- **Nombre insuffisant des inspecteurs du premier cycle et distribution déséquilibrée entre les différentes délégations**

Le déficit constaté dans l'effectif des inspecteurs de l'enseignement primaire est dû au départ à la retraite d'un nombre important d'entre eux. Pour couvrir les besoins dans ce sens, des inspecteurs sont chargés d'exercer dans au moins deux DP.

- **Faible rendement des inspecteurs de l'enseignement secondaire**

Un déficit important est constaté dans l'effectif des inspecteurs de l'enseignement secondaire. Cette situation ne peut que multiplier leurs activités d'autant plus qu'ils prennent part à d'autres opérations telles que la supervision des examens et autres évaluations, la participation aux travaux de diverses commissions régionales, provinciales etc.

D. L'enseignement privé

1. Structures d'accueil

- **Faiblesse des équipements des établissements d'enseignement privé**

Les établissements autorisés par l'AREFO répondent au minimum d'équipement requis tel que spécifié par l'article 4 de la loi 06.00. Ces établissements peuvent recourir aux conventions de partenariat pour exploiter les terrains de sport des établissements de l'enseignement public tel que stipulé par la réglementation en vigueur (Décision ministérielle n°138 du 04/10/2011).

- **La non régularisation de la situation légale de certains établissements privés**

La non régularisation de la situation de certains établissements privés est lié aux textes en vigueur à l'Agence Urbaine et aux C. urbaines qui ne permettent pas le changement des plans initiaux desdits établissements. Or, l'AREFO ne peut leur accorder de nouvelles autorisations sans le changement de leurs plans comme stipulé par l'actuel cahier des charges. Néanmoins l'AREFO a exhorté les établissements concernés de régulariser leurs situations.

- **Ouverture d'une filière d'enseignement français sans autorisation**

L'AREFO n'a pas autorisé de filière française car cela ne fait pas partie de ses compétences. L'AREFO a reçu du ministère de tutelle le projet présenté par l'établissement « S » qu'elle lui a renvoyé après étude.

- **Non-respect de certains établissements de leur capacité autorisée en termes d'effectif**

Suite au contrôle et au suivi administratif des établissements scolaires privés assurés par les contrôles administratifs effectués par les services de l'AREFO ont enregistré des cas de dépassement des effectifs par certains établissements auxquels des courriers ont été adressés dans ce sens. L'AREFO suit avec attention l'évolution de ce dossier et constate que des établissements ont déjà régularisé leurs situations. Par ailleurs, la mise en place du système d'information «MASSAR» a facilité l'opération de contrôle et de suivi de ces établissements.

- **Modification et extension des locaux de certains établissements d'enseignement prives sans autorisation**

Suite aux actions de contrôle et aux courriers émis par l'AREFO au sujet des opérations d'extension ou de modification des locaux effectuées par quelques établissements privés, un certain nombre d'entre eux sont entrain de régulariser leurs situations.

2. Encadrement et contrôle

- **Carences au niveau de la formation et de l'encadrement des professeurs de l'enseignement privé**

L'AREFO participe à l'encadrement du personnel des établissements de l'enseignement privé. A ce titre, dans le cadre de la formation continue tous les directeurs des établissements concernés et 1804 enseignants ont été formés sur la période allant de 2009 à 2011

- **Non-respect du quota minimum des professeurs permanent par les établissements d'enseignement privé**

Tous les établissements primaires privés ont un personnel permanent. Concernant l'enseignement secondaire, l'AREFO n'a pas dépassé le quota des 20% d'enseignants du secteur public autorisés établi par la note ministérielle n°371/16 en date du 13 mai 2016.

- **Absence du contrôle administratif des établissements d'enseignement privé**

Le contrôle administratif et le suivi des établissements scolaires privés demeurent en deçà des aspirations des services de l'AREFO vu l'étendue de la région et du nombre réduit du personnel dont elle dispose. Néanmoins, 47 établissements ont subi un contrôle administratif durant l'année scolaire 2016/2017.

- **Absence des agents assermentés chargés des contrôles et négligence des rapports des commissions de contrôle**

La commission des agents assermentés est mise en place durant l'année scolaire encours 2017-2018. Il est à signaler que les rapports des commissions chargées du contrôle sont étudiés par les services de l'AREFO qui interpellent par courriers les établissements où des infractions ont été enregistrées.

- **La non évaluation du rendement de l'enseignement privé**

Dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations de MM. les magistrats de la Cour des Comptes, l'AREFO veillera, en plus du contrôle et du suivi des établissements privés, à étendre son champ d'intervention vers une évaluation pédagogique et administrative plus approfondie de ces établissements.

E. Enseignement préscolaire et enseignement des élèves à besoins spécifiques

➢ Multiplicité des intervenants dans le préscolaire et faible coordination entre eux

Propulsée par la charte nationale d'éducation et de formation, l'enseignement préscolaire est actuellement régi par la loi 05.00. Cependant, l'intervention de plusieurs intervenants dans ce domaine est une caractéristique nationale et non régionale.

➢ Faible contribution du secteur public à l'enseignement préscolaire au niveau de la région

La part du secteur public dans l'enseignement préscolaire au niveau de la région de l'oriental est passée de 8,26 % en 08/2009 à 13,74 % en 14/2015. En fait, pour la rentrée scolaire 17/2018, le taux de scolarisation des enfants 4-5 ans a atteint 46,6% pour l'enseignement préscolaire, et ce, dans le cadre de la mise en œuvre de 60 conventions de partenariat (une convention = une à deux classes). De plus, une convention de partenariat multipartite (fondation marocaine pour la promotion de l'enseignement préscolaire et le conseil de la Région) est en cours de validation par le ministère de l'intérieur en vue de créer 146 classes échelonnées sur 3 ans à compter de l'année scolaire 2018/2019.

➢ Insuffisance dans les structures d'accueil des enfants à besoins spécifiques

Le nombre de classes destinés aux élèves à besoins spécifiques a atteint 22 au niveau de la Région de l'Oriental (DP Oujda :07; DP Nador :05; DP Taourirt :02; DP Figuig :02; DP Jerada :01; DP Guercif :01; DP Berkane :02; DP Driouch :02). En vue d'étendre l'offre scolaire, une convention est en cours de validation par le ministère de l'intérieur visant la création de 02 classes par DP et la mise à disposition du transport scolaire pour les élèves concernés.

F. Gestion financière et de l'assiette foncière

1. Budget de l'académie et des délégations

➢ Recours aux budgets modificatifs en cours d'année

Le recours aux budgets modificatifs durant les années 2010, 2011 et 2012 est dû essentiellement soit à :

- L'octroi à l'AREFO de nouvelles subventions complémentaires (projets de constructions, ENF, LCA.) ;
- La réaffectation des reliquats non employés de l'exercice précédent suite à une optimisation des crédits utilisés ;
- L'apurement des restes à mandater des années précédentes ;

➢ Importance du reste à recouvrer sur les subventions octroyées par le ministère de l'éducation nationale

Le versement des liquidités est octroyé par le MEF. En fait, l'AREFO renseigne périodiquement une base de données retraçant les dossiers en instance de paiement et la transmet aux services ministériels concernés (directions du budget du MEF et du MENFP) selon la balance âgée.

➢ Détérioration de la situation de la trésorerie de l'AREF depuis 2012

La trésorerie de l'AREFO a connu, lors du PU, un afflux important de fonds qui se sont accumulés jusqu'à la fin de l'exercice 2011. Par la suite les projets de construction, d'aménagement et d'équipement engagés aux titres des exercices 2009 et 2010 et 2011 commencent à être réceptionnés et liquidés en même temps que le problème de la rareté de la liquidité a émergé au début 2012 d'autant plus que les CP en 2011 et 2012 étaient inférieurs aux Crédits d'engagement (CE) de 2012. A partir de l'année 2013, les virements effectués au

profit de l'AREFO ne couvraient que les crédits reçus au titre de l'année concernée sans prendre en considération les RAM des années antérieurs.

➢ Importance des restes à mandater

L'évolution des RAM entre 2009 et 2015 est due à :

- La masse des engagements effectués durant le P.U : plus de 1 milliards de dirhams ont été engagés sous forme de constructions et d'aménagements dont l'exécution et le paiement s'étale sur plusieurs exercices.
- Durant les années 2011 et 2012, le budget d'investissement représentait 80% du total du budget alors que les CP étaient très faibles par rapport aux CE pendant les années précédentes ce qui a conduit à l'accumulation des engagements d'année en année. De plus, chaque année, une vérification se fait à la fin de l'exercice pour la mise au point des actes figurant dans les RAM afin de procéder à la diminution des dossiers en cas de nécessité et l'analyse des dossiers non liquidés. Ainsi, les RAM demeurant aux comptes de l'AREFO sont liées à une prestation non encore exécutée ou en cours d'exécution, en plus des prestations non payées à cause du manque de liquidité.

➢ Retard dans le transfert du budget aux délégations provinciales

La concentration de la majorité des délégations de crédits sur les derniers trimestres des années de la période en question s'explique par le fait que ces délégations de crédits sont élaborées en se basant sur les budgets modificatifs qui ne sont, dans la majorité des cas, visés par les services du MEF que pendant cette période.

➢ Recours à la diminution du budget d'investissement des délégations provinciales

La restitution des crédits délégués aux sous ordonnateurs est une pratique exceptionnelle à laquelle recourt l'AREFO lorsque les projets ou appels d'offres sont annulés ou déclarés infructueux ou lorsque l'AREFO estime qu'un besoin en crédit pour une DP est plus urgent que pour une autre, ou bien lorsqu'il s'avère que certains crédits sont excédentaires au sein d'une DP. En 2011, la restitution de fonds virés antérieurement a été effectuée suite à la clôture de l'exercice comptable 2010 qui a fait ressortir un excédent de trésorerie auprès de certaines DP en vue de le redéployer pour couvrir des besoins au niveau du siège de l'AREFO et des DP.

En effet, à partir de 2016, l'AREFO a adopté une nouvelle approche qui consiste à ne déléguer que les crédits relatifs aux appels d'offre fructueux et ce, dans le cadre de la globalisation des crédits. Cette démarche a donné de bons résultats en termes de performance budgétaire.

➢ Gestion de l'assiette foncière

La procédure du choix des terrains est règlementée par les dispositions de la circulaire du Premier Ministre n° 209 du 29 Mai 1976, et se fait dans le cadre d'une commission locale dont le représentant du MEN fait partie sans qu'il soit doté de prérogatives lui permettant de participer pleinement à la prise de décision de ladite commission.

La construction de l'école communautaire «Abou Lakhel» est réalisée sur un autre lot de terrain prévu par le programme communal de développement après que les parties prenantes aient constaté que l'ancien lot de terrain coïncidait avec le projet de construction d'une route. Les lots de terrains sur lesquels sont construits le collège Ibn Sina et le lycée El Fath (DP de Jerrada), étaient choisis par la commission du choix des terrains qui a estimé qu'ils étaient convenables pour abriter les deux établissements.

➢ Insuffisance dans la gestion des dans la gestion des logements administratifs et les logements de fonction

La vacance de certains logements est justifiée, d'une part, par le fait qu'un nombre important de ces logements nécessitent des opérations d'aménagement, et d'autre part par le fait qu'ils ne

sont pas occupés par les ayants droit. Dans l'objectif de libérer les logements occupés illégalement, l'AREFO entreprend des mesures tels que :

- Le recensement des logements occupés illégalement et la mise en garde des occupants par écrit,
- Le recours à la justice et la contractualisation avec des avocats au niveau des DP (63 dossiers en cours d'examen devant la justice et 28 dossiers jugés en faveur de l'administration ;
- La mise en œuvre des arrêts émis par les tribunaux pour libérer les logements en question. Actuellement, l'AREFO est arrivée à réduire le nombre des logements occupés illégalement de 691 à 282.

2. Gestion de certaines dépenses de fonctionnement

2.1. Dépenses en eau et électricité

➢ Augmentation des arriérés de payement des factures d'eau et d'électricité

Les RAM relatifs aux prestations d'eau et d'électricité au niveau des DPs se rapportent au manque de la liquidité aux comptes de l'AREFO. Ces RAM concernent les consommations de l'exercice 2013 et des exercices suivants durant lesquels le problème de la rareté de la liquidité s'est manifesté. En fait, les services de l'AREFO sont arrivés à régulariser la quasi-totalité des montants relatifs à la consommation d'eau et d'électricité comme clarifié dans le tableau ci-après qui retrace le plan d'apurement des RAM ainsi que les consommations annuelles. Ces RAM sont apurées dans leur quasi- totalité en 2016 après l'octroi à l'AREFO des crédits sous forme de vignettes d'un montant de 8 400 000,00 DHs.

Plan d'apurement des RAM :

	2015	2016		2017	
	RAM au 31/12/2015	Paiements	RAM au 31/12/2016	Paiements	RAM au 31/12/2017
Eau	13 000 000,00	10 520 000,00	2 480 000,00	957 500,00	1 522 500,00
Electricité	8 750 000,00	8 750 000,00	0,00	0,00	0,00
Total	21 750 000,00	19 270 000,00	2 480 000,00	957 500,00	1 522 500,00

➢ Exploitation de l'eau et de l'électricité par des tierces parties

En vue d'une rationalisation des consommations d'eau et d'électricité, l'AREFO a pris les mesures nécessaires telles que, d'une part, la communication de directives aux chefs des établissements scolaires et des entreprises sur l'interdiction formelle de toute utilisation, par les entreprises, de l'eau et de l'électricité des établissements scolaires, et d'autre part, la séparation des compteurs des logements de fonction du réseau des établissements scolaires. Ces mesures ont permis, à titre d'exemple, d'économiser plus de 40% des consommations au niveau de la DP de Jerrada.

En outre, la DP de Figuig, et à travers des correspondances envoyées aux directeurs des établissements scolaires a incité ces derniers à obliger les entrepreneurs, qui réalisent des marchés de construction et d'aménagement, à utiliser leurs propres moyens, ce qui a donné des résultats positifs comme c'était le cas du Lycée Mohamed Abed El Jabiri en 2014, et l'école Mohamed El Mokhtar en 2016.

➢ Incapacité de l'Académie à mettre fin à la consommation illégale d'eau et d'électricité par les bénéficiaires de logements de fonction

L'AREFO a pris plusieurs mesures afin de rationaliser la consommation de l'eau et de l'électricité :

- Des commissions ont été chargées du suivi des abonnements aux réseaux d'eau et d'électricité, d'identifier et les compteurs existants et superviser l'opération de séparation des compteurs des logements de fonction des réseaux propres aux établissements scolaires.
- Pour le cas de la DP de Figuig, des courriers ont été adressés aux établissements scolaires, et par conséquent, les consommations ont sensiblement malgré l'augmentation du nombre des établissements et des internats. M. le président de l'association des œuvres sociales à Bouarfa a été averti, par écrit, sur la nécessité d'établir un branchement propre à l'association, et un programme est établi pour entamer l'opération de séparation des compteurs des établissements de ceux des logements de fonction (Collège Tifariti, lycée Mohamed Abed El Jabir…).

➢ **Payement de factures d'eau et d'électricité correspondant à des compteurs dont les propriétaires sont inconnus**

Des commissions ont été chargées du suivi des abonnements aux réseaux d'eau et d'électricité en vue d'identifier les compteurs existants et procéder à la séparation des compteurs des logements de fonction des réseaux propres aux établissements.

Parmi les 15 compteurs d'électricité observés, 07 sont résiliés (cités ci-dessus), 03 compteurs alimentent le siège principal de la DP, 03, le centre IBN Khaldoun (siège annexe de la DP), 01, l'école Abdelkrim El khatabi (Oujda), et 01, l'école communautaire Imam Moslim (Mestfarki).

Pour les 10 compteurs d'eau observés, 05 sont résiliés, 03, alimentent le siège principal de la DP, 01 compteur alimente l'école 16 Août et 01 autre, le centre de formation continue (relevant du CRMEF)

Actuellement, une base de données des polices des compteurs d'eau et d'électricité fiable est mise en place et ce, en collaboration avec les opérateurs concernés (ONEE, RADEEO, RADEN…).

2.2. Dépenses de santé publique

➢ **Augmentation des arriérés de payement des honoraires des médecins**

Le problème d'indemnisation des médecins conventionnés est lié essentiellement à la phase transitoire de la gestion de ce type de prestations entre les services centraux du MEN et les AREFs, plus particulièrement les années 2009 et 2010. En effet, certaines DPs ont connu quelques ruptures des services qui consistent au suivi des internats. Néanmoins, des mesures ont été prises en vue de garantir le suivi de la santé scolaire des internats dans la mesure où le suivi et la validation des menus sont assurés par le médecin de l'AREFO et les bureaux de la santé scolaire relevant des DPs.

➢ **La non exploitation du matériel médical distribué aux établissements scolaires**

Le PU a été implémenté dans un cadre de partenariat entre plusieurs départements gouvernementaux (Ministères de l'intérieur, de la famille et de la solidarité, de la santé, de l'économie et des finances, de l'agriculture…). Dans ce cadre certaines mesures ont été opérationnalisées notamment le projet E1P13 relatif à la sécurité sanitaire et humaine par l'achat d'un matériel médical constitué de Kits fixes installés dans les infirmeries des internats et de Kits mobiles dédiés à la réalisation des visites médicales par des équipes médicales. Ces kits sont stockés dans les établissements scolaires en vue de leur réutilisation en cas de besoin.

La non utilisation du matériel fixe est due en partie au refus des médecins partenaires de fournir leurs services vu les motifs sus indiqués. Rappelons que le Staff du ministère de la santé n'a pas besoin d'infirmerie pour la réalisation des consultations, l'aménagement d'une salle de classe suffit en général.

2.3. Dépenses de formation continue

- **Absence de définition des besoins en amont et prépondérance des formations en pédagogie**

Les besoins en matière de formation continue étaient déterminés dans le cadre du PU et ce, en étroite collaboration entre les coordinateurs nationaux et régionaux desdits projets. En fait, la prédominance de certaines formations de nature pédagogique au détriment d'autres, s'explique par la focalisation qui a été faite sur le corps enseignant.

- **Absence d'évaluation des programmes de formation**

Vu l'ampleur des formation prévues durant la période du PU, toute l'attention était portée sur la nécessité de l'exécution de ces formations dans les délais prévus. Néanmoins, le suivi de la réalisation des formations était assuré par les chefs de projets à travers l'élaboration de rapports dans ce sens. En fait, l'AREFO prendra en considération les recommandations formulées et veillera à l'évaluation des actions de formation.

G. Gestion de la commande publique

1. Dépenses par les bons de commande

- **Non définition des besoins et des délais d'exécution**

Le programme des achats est déterminé au début de chaque exercice et ce, en établissant un programme prévisionnel d'achats élaboré sur la base des besoins exprimés aux niveaux local, provincial et régional, et qui est publié dans les journaux nationaux et le portail des marchés publics. Néanmoins, les services de l'AREFO recourent à la conclusion de bons de commandes en cas des besoins urgents et dont l'exécution est effectuée immédiatement suivant des délais généralement très restreints.

- **Bon de commande non exécutée**

Pendant le P.U, la DP d'Oujda-Angad a contracté un nombre important d'actes (2432). Leur exécution a connu certaines difficultés, vu l'ampleur des dossiers à traiter et des contraintes liées à la capacité de gestion du service concerné. Néanmoins, un plan d'apurement était mis en place pour liquider les dossiers prêts à être payés (Les BC de 2011 et 2012 ont été totalement liquidés) et annuler les dossiers dont la prestation n'a pas été exécutée.

2. Dépenses par le biais de marché

- **Retard dans l'adoption d'un règlement propre des marchés publics**

L'adoption d'un règlement des marchés publics propre à l'AREFO doit être faite en concertation avec les autorités gouvernementales concernées et en coordination avec les organes de gouvernances de l'AREFO (C.A)

- **La non publication des avis d'appel d'offre sur le portail des marchés publics**

Le portail des marchés publics souffre parfois d'anomalies techniques qui empêchent le téléchargement des documents.

- **La non information des soumissionnaires des décisions des commissions d'appels d'offre**

A partir de l'exercice 2012, et en prenant en considération les recommandations des audits précédents, tous les soumissionnaires sont informés des décisions des commissions d'appels d'offres.

- **Carences au niveau des CPS**

Les erreurs ou omissions détectées au niveau des CPS sont dues au nombre très important de CPS élaborés (1948 CPS) en plus des tâches que le personnel du service concerné devait accomplir durant la période de lancement des appels d'offres. Vu les recommandations

formulées par la présente mission, une vérification rigoureuse de tous les documents sera tenue tout en veillant à l'élaboration, en concertation avec le Contrôleur d'Etat auprès de l'AREFO, d'un modèle type de CPS à adopter par toutes les entités relevant de l'AREFO.

- **Lancement des appels d'offre sans connaitre de la situation de l'assiette foncière dédiée au projet**

Durant le PU, un nombre important d'établissements scolaires a été programmé suivant des délais très serrés. La programmation d'établissements scolaires, non prévues initialement, a mis l'AREFO devant des obligations, d'une part, d'ordre pédagogique et d'autre part, d'ordre procédural puisqu'elle était tenue de recourir aux budgets modificatifs et d'apurer les terrains destinés à abriter ces projets dans la mesure où des difficultés se sont survenues au niveau de la mise à disposition des terrains dans le cadre de la mise en œuvre du partenariat reliant plusieurs départements gouvernementaux. De plus, et vu le caractère urgent de la réalisation des établissements scolaires, la note ministérielle N° 66 du 17 avril 2007 du MEN laissait aux AREF la possibilité d'engager les procédures administratives relatives à la création des établissements scolaires parallèlement à la procédure d'acquisition des assiettes foncières.

- **Envoie des ordres de service pour le commencement des travaux avant d'avoir l'autorisation de construire**

Les procédures administratives pour l'obtention de l'autorisation de construire ont été dûment satisfaites, mais les services des collectivités locales exigeaient le paiement des frais y afférent avant de délivrer ces autorisations, chose qui ne pouvait pas être réalisée vu que la structure des budgets adoptée durant les années précédant 2011ne prévoyait pas de ligne budgétaire destinée à couvrir de tels frais. En fait, tous les projets prévus par les marchés suscités sont réalisés comme le montre le tableau ci-après :

	N° marchés	Projets	Date d'opérationnalisation
DP Jerrada	257/2011	Ecole Communautaire Ouled Ghziel	2014/2015
	258/2011	Lycée El Fath	2015/2016
	242/2011	Collége Ibn Sinae	2015/2016
DP Figuig	114/2011	Internat Ibn Khaldoun	2016/2017
	239/2011	Lycée Hamman El Fatwaki	2014/2015
DP Oujda Angad	110/2011	C.R.de formation	15/06/2015 (réception définitive des travaux)

- **Exploitation de certains établissements avant l'obtention d'un certificat de conformité**

L'AREFO se contentait des certificats de conformité établis par l'architecte, maître d'œuvre du projet qui constitue une garantie quant à la qualité des œuvres réalisés, en plus des rapports de fin des travaux et les certificats de stabilité élaborés successivement par les bureaux de contrôle et les bureaux d'études engagés par l'AREFO. En fait, compte tenu de la note ministérielle N° 745-17 du 21/07/2017, l'AREFO prendra les mesures nécessaires pour inviter les communes à se faire représenter dans les commissions de réception des ouvrages réalisés afin de simplifier la procédure d'obtention des certificats de conformité avant l'exploitation des établissements scolaires.

- **Non-respect des dispositions du code des marchés publics en matière de sous-traitance**

Dès la conclusion du marché et son approbation par l'autorité compétente et son visa par le contrôleur d'Etat, le seul et unique responsable de tous les faits liés à l'exécution du marché est la société titulaire dudit marché. Durant les visites des chantiers et les contrôles effectués par les services de l'AREFO, tout le personnel et tout le matériel utilisé pour l'exécution du marché sont présumés relevant de la propriété de la société titulaire du marché. Dans les trois cas soulevés, aucune société n'a déposé de dossier de sous-traitance pour avis ou approbation par le maître d'ouvrage.

- **Réception provisoire des établissements scoalire et restitution de la retenue de garantie en absence du plan de recollement**

Les entreprises présentent, généralement, des plans de récolement. Mais, vu le nombre important de projets devant être suivis par un nombre restreint de techniciens et l'obligation pour l'AREFO de mettre en service les établissements scolaires dans les délais prévus, il se trouve que par inattention, certains documents ne sont pas exigés aux entrepreneurs. Toutefois, les services de l'AREFO fourniront davantage d'efforts pour dépasser ce problème dans le futur.

- **Absence de l'attestation d'assurance décennale**

La production d'une attestation d'assurance décennale requiert que le bureau de contrôle chargé du suivi des travaux soit agréé auprès d'une compagnie d'assurance, chose qui est très rare chez les bureaux de contrôle à travers tout le territoire national. Toutefois, les opérations de création sont en permanence suivies par les bureaux de contrôle engagés par l'AREFO qui garantissent la qualité d'exécution par le biais de rapports produits à la fin des travaux. Ces entreprises délivrent à l'administration des attestations de garantie décennale légalisées par lesquelles elles s'engagent à remédier aux anomalies éventuelles des bâtiments y compris l'étanchéité.

- **Les marchés dépassant 5 millions de dirhams ne sont pas audités**

En vertu des dispositions du décret des marchés publics, et en exécution des recommandations de la cour des comptes, et vu l'instauration de l'Unité Régionale d'Audit comme service au sein des structures de l'AREFO à partir du 08/02/2016, une mission d'audit des marchés dont le montant dépasse 5.000.000 DHs est actuellement en cours de réalisation.

Conclusion

Conscient de l'importance des recommandations formulées par les Magistrats de la Cour des Comptes, et de la nécessité de leur appropriation par tous les acteurs aux niveaux de tous les paliers de gestion (Régional, provincial et local), les services de l'AREFO se sont penchés sur la mise en place d'un plan d'actions dans l'objectif de mettre en œuvre les recommandations formulées suivant une approche participative, basée sur la mobilisation de tous les intervenants concernés, et selon des mécanismes de travail tels que :

- Un comité de pilotage présidé par M. le Directeur de l'AREFO et chargé du suivi de la mise en œuvre des recommandations.
- Une équipe régionale chargée de la mise en place d'un plan de mise en œuvre et du suivi des recommandations
- L'organisation de rencontres de coordination au niveau régional, plus particulièrement celle tenue en date du 27/07/2017 et dont l'objet était d'asseoir et de discuter un calendrier de mise en œuvre des recommandations des différents audits, notamment celles émises par la mission de la Cour des Comptes.
- L'organisation d'ateliers de travail dédiés à la mise en œuvre des recommandations des différents audits effectués au sein des services de l'AREFO et ce, dans le cadre des

forums régionaux d'encadrement organisés par l'AREFO pendant la période allant du 09 au 19 octobre 2018.

- L'organisation de rencontres de travail par l'unité régionale d'audit (URA) au niveau de l'AREFO durant la période allant du 15 au 18 janvier 2018 et dédiées au suivi de la mise en œuvre des recommandations émises par la Cour des Comptes.

En fait, il est à signaler que la création de l'unité régionale d'audit (URA) au niveau de l'AREFO depuis 2013, et sa mise en valeur en tant que service à part entière dans le cadre de la réorganisation des services de l'AREFO depuis 2016, ainsi que la création d'entités dédiées à l'audit interne au niveau des DP, constituent une valeur ajoutée indéniable dans le processus d'amélioration des actions de contrôles et de la gestion à tous les niveaux et ce, en capitalisant sur les remarques et les recommandations des différents audits.

En effet, vu la mobilisation des services de l'AREFO aux niveau régional, provincial et local et les efforts déployés pour l'appropriation et la mise en œuvre des recommandations émises par MM. Les Magistrats de la Cour des Comptes, des avancées importantes sont réalisés dans ce sens, et cela ne peut que contribuer au renforcement des capacités de gestion du personnel de l'AREFO.

L'académie régionale d'éducation et de formation de la région Béni Mellal-Khénifra

L'académie régionale d'éducation et de formation de la Région Béni Mellal-Khénifra (AREF-BK), est un établissement public, régi par la loi n° 07.00 portant création des académies régionales d'éducation et de formation, promulguée par le dahir n° 1.00.203 du 19 mai 2000. Elle est composée de cinq directions provinciales (DP), à savoir : DP de Béni Mellal, DP de Khénifra, DP d'Azilal, DP de Khouribga et DP de Fquih Ben Salah.

Le nombre des établissements scolaires hors satellites relevant de l'AREF-BK a atteint, au titre de l'année scolaire 2015-2016, 817 établissements accueillant 281.467 élèves. Quant au nombre des établissements d'enseignement privé, sous contrôle administratif et pédagogique de l'AREF-BK, il a été de 220 avec 22.664 élèves durant la même année scolaire.

Au titre de l'année 2015, l'AREF-BK comptait 13.761 fonctionnaires dont 11.926 enseignants craie en main. Le budget d'exploitation de l'AREF-BK a atteint 75.714.100,00 DH tandis que le budget d'investissement a été fixé à 95.743.391,53 DH au titre de crédits de paiement et à 46.553.798,21 DH au titre de crédits d'engagement.

I. Observations et recommandations de la Cour des comptes

Le contrôle de la gestion de l'AREF-BK au titre de la période 2011-2016, effectué par la Cour des comptes en partenariat avec la Cour régionale des comptes de la région de Béni Mellal-Khénifra, a permis de relever les observations et de formuler les recommandations ci-après :

A. Les missions de l'AREF

L'AREF est cahrgée de la mise en œuvre, dans son ressort territorial, de la politique éducative et de la formation, compte tenu des priorités et des objectifs nationaux établis par l'autorité de tutelle, et ce en vertu des dispositions de l'article 02 de la loi n° 07.00 précitée. Toutefois, le contrôle a relevé dans ce sens ce qui suit :

➢ Carences dans la réalisation des missions dévolues à l'AREF

Parmi les 17 missions à exercer, la mission relative à «la contribution à la définition des besoins en formation professionnelle des jeunes, en tenant compte des réalités économiques régionales et leur proposition à la délégation régionale de la formation professionnelle » n'a pas été réalisée.

Pour le reste des missions, elles ont été partiellement réalisées comme relaté ci-après :

- « L'établissement, en coordination avec les parties concernées et en concertation avec les collectivités territoriales et les délégations régionales de la formation professionnelle, des cartes éducatives prévisionnelles régionales » : la réalisation de cette mission a été partielle suite au non achèvement de la mission précitée relative à « la participation à la définition des besoins en formation professionnelle des jeunes… » ;
- « L'élaboration de toute étude relative à l'éducation et à la formation, la supervision de l'édition de la documentation éducative à caractère régional et la contribution aux enquêtes et recensements statistiques régionaux ou nationaux » : il y a eu uniquement émission d'un magazine éducatif relatif à des recherches et des études pédagogiques ce qui reste une action limitée par rapport à la nature et l'importance de la mission ;
- « L'élaboration et la mise en œuvre de la politique de formation continue du personnel enseignant et administratif » : les actions mises en œuvre n'ont pas dépassé l'élaboration d'un plan de formation spéciale aux nouveaux chargés des fonctions administratives au niveau des établissements scolaires sans les anciens, ainsi qu'aux enseignants du

recrutement direct sans faire bénéficier le reste des enseignants, d'autant plus qu'elle ont été limitées au stade de préparation sans passer à la mise en œuvre.

B. Organisation et gouvernance

1. Organisation

Les principales observations relevées à ce niveau concernent :

- **Chevauchement des rôles entre l'AREF et ses directions provinciales**

Le chevauchement des rôles entre l'AREF et ses directions provinciales entrave le bon déroulement du processus de réalisation et de suivi des projets. Ainsi, et à titre d'illustration, L'AREF et ses DP procèdent séparément à l'octroi des ordres d'arrêt et de reprises au titre d'un même marché. En plus, le suivi d'un même projet sur le chantier est assuré des fois par des représentants de l'AREF et d'autres fois par les représentants des DP.

- **Incohérence de l'organigramme de l'AREF avec ses compétences**

Des entités ont été nouvellement mises en place bien qu'elles ne soient pas prévues par l'arrêté n° 129 du 25/10/2002 portant organigramme des AREFs. Il s'agit notamment du bureau d'accueil et de contentieux, la cellule d'audit interne, l'unité régionale des systèmes d'information, le centre régional d'information et d'aide à l'orientation (CRIAO) et le centre régional des technologies de l'éducation (CRTE).

D'autre part, l'organigramme adopté ne couvre pas certaines attributions de l'AREF, notamment la gestion des actions de partenariat, la gestion prévisionnelle des ressources humaines, la formation continue du personnel administratif et enseignant ainsi que la gestion des prestations relatives à l'appui social.

- **Non établissement des plans d'action et des bilans annuels des réalisations**

Les directions provinciales ne dressent pas les plans d'action et les bilans annuels des réalisations qui devraient être présentés à l'AREF-BK pour en tenir compte dans la définition des stratégies d'éducation et de formation au niveau régional et provincial et en vue d'assurer le suivi et les évaluations nécessaires.

2. Gouvernance

Les observations relevées à ce niveau concernent le conseil d'administration et les commissions thématiques.

2.1. Conseil de l'Académie

En ce qui concerne le conseil de l'académie, il a été relevé ce qui suit :

- **Non régularité des réunions du conseil de l'académie**

Il a été relevé la non régularité des réunions du conseil de l'académie. En effet, il ne s'est pas réuni en 2016, et s'est réuni une seule fois durant les deux années 2011 et 2015 contrairement aux dispositions de l'article 5 de la loi n° 07.00 précitée, fixant un minimum de deux réunions par an.

- **Non traitement de toutes les questions concernant l'académie**

Les questions traitées ne couvrent pas certains volets qui relèvent des compétences de l'AREF-BK, tels que la déperdition scolaire, l'absentéisme, la rareté ou l'excédent des ressources humaines, les obstacles relatifs à l'exécution des projets de construction et l'évaluation du rendement.

2.2. Les commissions thématiques

S'agissant des commissions thématiques, il est à souligner ce qui suit :

- **Non régularité des réunions des commissions thématiques**

Les réunions des commissions ne sont pas étalées sur toute l'année mais sont tenues d'une manière condensée juste avant les réunions du conseil d'administration de l'Académie.

- **Non-respect de certaines dispositions règlementaires relatives au fonctionnement des commissions thématiques**

L'académie a procédé à la fusion de deux commissions en une seule dédiée à la fois à la coordination avec le secteur de la formation professionnelle et avec le secteur de l'enseignement supérieur, au moment où il s'agit de deux commissions indépendantes en vertu des dispositions de la loi n° 07.00 précitée. Cela est dû à l'absentéisme des membres, induisant le report des réunions, et ce en raison de l'absence d'aspect impératif de se présenter aux réunions.

Par ailleurs, et en raison de l'aspect facultatif de siéger aux commissions, il a été constaté que les représentants du secteur d'éducation participent aux travaux de la commission des affaires financières, laissant, ainsi, les autres commissions, malgré leur importance comme celle de la coordination avec le département de la formation professionnelle et le département de l'enseignement supérieur, dominées par les représentants d'autres secteurs.

La Cour des comptes recommande à l'AREF-BK de :

- ***Veiller à exercer toutes ses compétences ;***
- ***Clarifier les attributions et la relation entre l'AREF-BK et les directions provinciales ;***
- ***Mettre en place des plans d'action par les directions provinciales et renforcer le système décisionnel de l'AREF ;***
- ***Veiller à l'exercice du conseil de l'académie de toutes ses missions et à la régularité de ses réunions ;***
- ***Renforcer la performance et le rôle des commissions thématiques et veiller à la régularité de leurs réunions.***

C. L'offre scolaire publique et privée

1. L'offre scolaire publique

1.1. Conditions de scolarisation des élèves

Les conditions de scolarisation des élèves connaissent plusieurs insuffisances qui concernent l'état des établissements scolaires et la situation de scolarisation des élèves et qui consistent principalement en ce qui suit :

- **Non couverture de certains établissements scolaires en infrastructure de base**

Sur un nombre total de 1.245 établissements scolaires, 205 manquent d'eau potable, 200 sans électricité et 426 sans assainissement. La quasi-totalité de ces établissements est concentrée dans le cycle primaire.

- **Insuffisance d'équipements dans certains établissements scolaires**

Il s'agit notamment des murs de clôture, des services sanitaires, des terrains de sport, des bibliothèques, des salles multimédia et de la connexion au réseau Internet. Le cycle primaire est celui qui souffre le plus du manque d'équipements (55 % sans murs de clôture, 24 % sans services sanitaires et 65 % sans terrain de sport). Au niveau du cycle collégial, le manque concerne en particulier la connexion à l'Internet (62%), les bibliothèques (30%) et les salles multimédia (18%). Dans le cycle qualifiant, plusieurs établissements scolaires ne disposent pas de la connexion à l'Internet (33%), les terrains de sport (24%) et les salles multimédia (49%).

- **Existence des classes encombrées**

En 2015/2016, l'AREF a enregistré des taux d'encombrement qui se situent en moyenne à 11,3 % dans le cycle primaire, à 38,16 % dans le collégial et 29,98 % dans le cycle qualifiant. Il s'agit des classes dont le nombre d'élèves dépasse 40 selon le seuil d'encombrement retenu par l'AREF.

- **Existence des classes à niveaux multiples**

L'année scolaire 2015/2016 affiche un nombre de 1.132 classes à niveaux multiples (dont 973 regroupant deux niveaux, 39 à trois niveaux et 120 classes renfermant 4 niveaux d'enseignement). Le recours aux classes multi-niveaux n'est pas encadré par des méthodes appropriées à un tel mode d'enseignement.

- **Carences au niveau de l'enseignement préscolaire**

Les réalisations par rapport aux objectifs fixés en matière de construction et d'équipement des salles pour l'enseignement préscolaire demeurent limitées. En effet, 30 salles seulement ont été réalisées parmi 101 salles projetées durant la période 2009-2012. En plus, parmi les salles construites, plusieurs ne sont pas exploitées pour des raisons de manque d'éducatrices et de l'absence du soutien financier aux associations intervenant dans ce secteur.

1.2. Gestion des écoles communautaires et des internats

Les principales observations soulevées à ce niveau concernent :

- **Absence d'un statut spécifique régissant les écoles communautaires et manque en ressources humaines**

Il a été relevé l'absence d'un statut spécifique régissant les écoles communautaires sur le plan fonctionnel et organisationnel. Ces écoles souffrent également d'un manque en ressources humaines, notamment les surveillants généraux d'internats et les économes.

- **Mauvaises conditions d'hébergement des élèves dans des internats**

Plusieurs carences ont été enregistrées au niveau des conditions d'hébergement des élèves dans des internats. Elles consistent en particulier en le manque de lits et de couvertures (lycée Demnate), la malpropreté des dortoirs et des blocs sanitaires (collège Larbaa Akabli, lycée Demnate à Azilal et collège Omar Ibnou Khattab à Fquih Ben Saleh), en non utilisation des douches et l'infiltration des eaux usées (lycées Arfala et Demnate à Azilal et lycée Bni Oukil à Fquih Ben Saleh). En outre, ces anomalies concernent également l'absence des extincteurs ou l'expiration de leurs dates de validité (collège Bni Oukil à Fquih Ben Saleh) en plus de l'existence de chambres froides non fonctionnelles et la non régularité d'approvisionnement en produits alimentaires (collège Ouawizeght à Azilal).

- **Mise en service d'un internat avant l'achèvement des travaux de construction**

Il a été procédé à la mise en service de l'internat du collège Naour à Beni-Melall avant l'achèvement des travaux de construction y afférentes ce qui pourrait engendrer des risques pour les élèves. Ces risques sont dus, en particulier, à la non évacuation des matériaux et des déchets du chantier, l'existence de fosses septiques ouvertes, l'absence des grilles de protection des fenêtres, et le regroupement de tous les élèves d'un internat au sein d'un même dortoir, étant donné que le celui des garçons n'est pas encore achevé.

La Cour des comptes recommande à l'AREF-BK de :

- ***Renforcer les infrastructures des établissements scolaires et les doter en équipements nécessaires ;***
- ***Œuvrer pour la réduction du taux d'encombrement et l'encadrement du recours aux classes multiniveaux ;***
- ***Mettre en place un statut des écoles communautaires et veiller à leur approvisionnement en ressources nécessaires ;***
- ***Améliorer les conditions d'hébergement et de restauration des élèves.***

2. L'offre scolaire privée

2.1. Infrastructure d'accueil

La mission de contrôle a révélé ce qui suit :

- **Manque en équipements**

Certains établissements d'enseignement privé ne remplissent pas les conditions d'équipements exigées par la règlementation, notamment l'article 4 de la loi n° 06.00 relative à l'enseignement scolaire privé. Il s'agit du manque de terrains de sport pour la quasi-totalité des établissements qui se contentent de conclure des conventions avec des associations sportives ou avec la délégation de la jeunesse et sport. En outre, selon les rapports de contrôle de l'AREF, sur 99 établissements visités durant l'année 2014-2015, 74 établissements, soit 75 %, sont dépourvus de suivi médical et 31 établissements, soit 31 %, ne disposent pas d'infirmeries.

- **Dépassement des capacités d'accueil**

Certains établissements d'enseignement privé enregistrent une capacité d'accueil qui dépasse parfois de 50 % celle autorisée, tel est le cas de trois établissements au niveau de la DP de Béni Mellal.

2.2. L'encadrement et le contrôle

En ce qui concerne l'encadrement et le contrôle, il a été constaté ce qui suit :

- **Carences au niveau de la formation et de l'encadrement des enseignants et de l'évaluation du rendement des établissements privés**

L'AREF-BK n'exerce pas convenablement ses missions d'encadrement et de contrôle pédagogiques sur les établissements privés pour s'assurer du respect des dispositions des articles 4 et 8 de la loi n° 06.00, et de l'article 7 de la loi n° 05.00, notamment en ce qui concerne l'existence du minimum d'équipement et d'encadrement, et l'utilisation des manuels et des supports pédagogiques. En effet, l'AREF-BK n'a dispensé aucune action de formation au cours de l'année scolaire 2015-2016 au profit des enseignants. Beaucoup plus, les visites des inspecteurs pédagogiques n'ont pas dépassé 13 pour 265 enseignants, soit 5 %, au niveau de la DP d'Azilal et 48 pour 604 enseignants, soit 8%, au niveau de la DP de Béni Mellal.

Par ailleurs, et contrairement aux dispositions de l'article 23 de la loi n° 06.00, aucune action d'évaluation du rendement pédagogique et administratif des établissements n'a été diligentée par l'AREF.

- **Non respect du seuil minimum d'enseignants permanents**

La majorité des établissements d'enseignement privé ne respectent pas le seuil minimal du corps enseignant permanent pour les deux cycles collégial et qualifiant fixé par l'article 13 de la loi n° 06.00 précitée à 80 %.

- **Carence du contrôle administratif de l'enseignement privé**

- Le contrôle administratif de l'enseignement privé, régi par les dispositions de l'article 22 de la loi n° 06.00 précitée et l'article 16 de la loi n° 05.00 relative au statut de l'enseignement préscolaire, souffre des carences suivantes :
- Le contrôle administratif effectué par l'AREF demeure limité eu égard au nombre faible des missions réalisées qui n'ont pas dépassé 112 pour 220 établissements, soit 51 % au titre de l'année 2015-2016 ;
- Les rapports desdites commissions de contrôle ne font pas généralement l'objet de suites et l'AREF se limite, dans la plupart des cas, à avertir les responsables des établissements concernés sans un réel suivi quant à la correction des anomalies soulevées et la mise en œuvre de mesures coercitives ;
- Le contrôle des établissements du préscolaire est quasi-absent ;
- Les DPs ne disposent, chacune, que d'un seul fonctionnaire chargé de l'enseignement privé, au moment où l'AREF n'a que deux fonctionnaires assermentés chargés du contrôle des établissements d'enseignement privé.

La Cour des comptes recommande à l'AREF de mettre en œuvre l'encadrement pédagogique et de renforcer le contrôle administratif des établissements d'enseignement privé.

D. Gestion des ressources humaines

Les observations relevées au niveau de cet axe sont présentées comme suit :

1. Non changement du cadre d'origine de certains fonctionnaires

L'opération de changement du cadre « enseignant » vers le cadre « attaché d'économie et d'administration » est régie par les dispositions de l'article 109 du décret n° 2.02.854 du 10 février 2003, tel que modifié et complété, portant statut particulier des fonctionnaires du ministère d'éducation nationale. Elle a été conçue pour doter l'administration d'éducation de cadres suffisants pour l'exercice des tâches administratives et financières. Elle a été permise pour la dernière fois au profit des enseignants ayant été chargé par l'administration d'effectuer des tâches administratives et financières avant le 31 décembre 2011. Pourtant, il a été constaté la non régularisation, même après la date limite précitée, de la situation de 04 fonctionnaires au niveau de l'AREF, 12 au niveau de la DP de Béni-Mellal, 03 au niveau de la DP d'Azilal et 02 au niveau de la DP de Fquih Ben Salah.

2. L'attribution des tâches

Si l'attribution des tâches est conçue pour pallier le déficit en enseignants dans certains établissements, il n'en demeure pas moins qu'elle ait les conséquences ci-après :

- **Recours à l'attribution de tâches malgré le déficit dans l'établissement d'origine**

Parfois l'attribution est accordée, surtout entre deux cycles différents, à un enseignant dont l'établissement d'origine souffre d'un déficit dans sa matière. Cette situation est corrigée, soit par le remplacement du chargé par un autre enseignant, soit par le recours au regroupement de deux classes ou au regroupement de matières dites communes (maths/physique, arabe/éducation islamique, etc.). Cette solution ne manque pas de limites comme l'encombrement et la faible maitrise de la matière enseignée.

- **Annulation des attributions**

Les DPs procèdent parfois à l'annulation d'attribution juste après les décisions y afférentes et même avant la satisfaction du délai de recours fixé à 7 jours, tel a été le cas de 02 attributions en 2015 et 03 attributions en 2016 pour la DP de Fquih Ben Salah. Cette pratique dénote, entre autres, un manque de visibilité des gestionnaires qui ne procèdent pas à une étude concertée de l'opération.

- **Retard de prise de service**

Généralement les enseignants sujets d'attribution ne rejoignent les établissements de destination qu'après avoir accusé des retards considérables. Ces retards, se cumulant avec le retard entre la vacance du poste et la décision d'attribution, nuisent à la scolarisation des élèves. Durant l'année 2015-2016, le retard entre la vacance du poste et la prise de service a atteint 241 jours pour le cycle collégial et 166 jours pour le cycle primaire au niveau de la DP d'Azilal, au moment où il a atteint 35 jours pour le cycle primaire au niveau de la DP de Béni Mellal.

3. L'absentéisme des enseignants

Il a été observé une prédominance des absences liées aux certificats médicaux toutes catégories confondues (courte, moyenne et longue durée) par rapport aux autres absences telles que les congés exceptionnels, les autorisations d'absence et les congés de maternité. Ainsi, les certificats ont totalisé, pour la période 2011-2016 au niveau de la DP de Béni Mellal, 64.346 jours sur un total de 75.160 jours d'absences justifiées (soit 86 %), 180.089 sur un total de 279.180 jours d'absences justifiées pour la DP d'Azilal durant la période 2011-2015 (soit 64,5 %). S'agissant de la DP de Fquih Ben Salah, lesdits certificats ont atteint, au niveau des cycles collégial et qualifiant durant la période 2012-2015, 14.426 jours sur un total de 30.030 jours d'absences

justifiées (soit 48 %) et 18.210 jours sur un total de 21.297 jours d'absences justifiées pour le cycle primaire pendant l'année scolaire 2015-2016 (soit 84,5 %).

Les principales observations relevées à ce niveau sont :

➢ **Inefficacité du contrôle administratif des certificats médicaux d'absence**

Malgré le nombre élevé des certificats médicaux justifiant les absences, il a été relevé des carences au niveau du contrôle administratif des dites justifications comme relaté ci-après :

- L'inefficacité du contrôle administratif et de la contre visite. En effet, ces deux mesures, conçues pour s'assurer de la véracité de ces absences, n'ont concerné respectivement que 3,4 % et 2,45 % des autorisations médicales délivrées pour la période 2011-2016 au niveau des trois DPs de Béni Mellal, Azilal et Fquih Ben Salah ;
- Le contrôle administratif est entravé par la rareté des ressources humaines, et des difficultés au niveau de la mise en œuvre de la contre visite, aussi bien pour les petites durées de moins de 10 jours où elle est facultative que pour les longues durées (repos de 25 jours à titre d'exemple) où elle devient obligatoire.

La cour recommande à l'AREF de :

- ***Adopter un système d'évaluation des besoins en ressources humaines global et équilibré, avec une attention particulière aux besoins en personnel d'encadrement pédagogique et administratif ;***
- ***Rationaliser la gestion des attributions, et œuvrer pour résorber l'excèdent en enseignants et combler le déficit en enseignants ;***
- ***Prendre les mesures nécessaires pour lutter contre l'absentéisme.***

E. Gestion budgétaire et financière

1. Situation financière de l'AREF-BK

Il a été observé dans ce cadre ce qui suit :

➢ **Importance du montant des subventions non encore débloquées à l'AREF**

Les subventions accordées à l'AREF-BK pendant la période 2010-2015 n'ont pas été entièrement débloquées durant les exercices y afférents. A titre d'exemple, le taux de déblocage de ces subventions en 2011 n'est que de 0,23 % pour le budget d'exploitation et de 4,9 % pour le budget d'investissement. Cette situation a entraîné en 2015 un manque de trésorerie de 257 MDH pour le budget d'exploitation et de 226 MDH pour le budget d'investissement.

➢ **Fractionnement du déblocage des subventions accordées**

Le déblocage des subventions à l'AREF-BK connait un fractionnement des versements en plusieurs tranches. D'autant plus qu'une part importante de ces fonds est versée au-delà du deuxième semestre et vers la fin de l'exercice. En 2015, le déblocage des subventions a fait l'objet de 16 versements, dont une tranche de 11 MDH qui n'a été versée qu'à la fin de l'exercice, contre 15 versements en 2013. Cette situation entraîne pour l'AREF-BK, la difficulté d'avoir une visibilité sur les paiements à réaliser pendant l'exercice.

➢ **Importance des restes à mandater**

Les restes à mandater de l'AREF-BK se situent au 31 décembre 2015 à 324 MDH. La balance âgée des restes à mandater fait ressortir l'existence d'arriérés qui remontent à l'exercice 2002 et qui ne sont pas encore régularisés.

➢ **Dégradation de la situation de la trésorerie**

Au cours de la période 2010-2015, l'AREF-BK s'est investie dans la réalisation de grands projets de construction et d'aménagement. Toutefois, l'engagement de ces projets ne s'est pas accompagné par des versements suffisants et un déblocage régulier des montants des subventions

annuelles prévues. Le disponible de trésorerie global (y compris le solde de trésorerie des DPs) a connu une chute de l'ordre de 99,8 %, au cours de la période 2010-2015 en passant de 337 MDH en 2011 à 0,86 MDH en 2015.

➢ Retard de paiement des créanciers

La comparaison entre la date d'imputation comptable des décomptes et la date de leur règlement a mis en évidence des retards importants en matière de paiement. Pour l'échantillon de décomptes examinés, le délai de paiement dépasse une année et atteigne dans certains cas 3 ans, tel qu'illustré dans le tableau ci-dessus.

Date	N° OP	Objet	Montant en DH	Date paiement	Durée en jours
27/02/2012	36	M 83/10 DP4 ET DERNIER	142.184,00	05/05/2015	1163
27/02/2012	37	M 85/10 DP4 ET DER	102.434,71	05/05/2015	1163
10/10/2013	547	M 10/07 EH1 ET DER	117.000,00	03/10/2014	358
08/04/2014	270	CA 15/11 EH 8	51.566,47	22/04/2015	379
08/04/2014	267	CA 19/10 EH 3	61.878,08	03/04/2015	360
22/04/2014	319	M 87/10 NH 1	75.600,00	25/03/2015	337
20/05/2015	437	M 04/14	2.650.107,60	27/06/2016	404
20/05/2015	437	M 04/14	4.738.477,20	27/06/2016	404
27/07/2015	589	M 12/14 DP 1	719.571,82	23/05/2016	301
29/07/2015	596	CA 16/10 EH 4 ET DER	63.494,04	30/12/2016	520

2. Gestion de certaines dépenses de fonctionnement

2.1. Dépenses de lutte contre l'analphabétisme et l'éducation non formelle

Le contrôle de ces dépenses a relevé ce qui suit :

➢ Des critères insuffisants de sélection des associations bénéficiaires

La sélection des associations par les DPs consiste en la vérification de leur situation juridique (statuts, liste des membres du bureau, dernier PV du conseil d'administration...) et le respect de leurs engagements au cours de l'exercice précédent en matière, notamment, de production des rapports financiers et moraux. Une faible importance est accordée à la capacité de l'association à mettre en œuvre les objectifs fixés par les conventions en matière de lutte contre l'analphabétisme et l'éducation non formelle, en l'occurrence les compétences de ses ressources humaines, les ressources financières et les rapports justifiant son expérience dans ce domaine. D'autant plus que certaines associations retenues ne sont pas spécialisées dans la lutte contre l'analphabétisme et l'éducation non formelle, elles sont plutôt actives dans d'autres domaines comme la santé ou la presse.

➢ Non-respect de certaines clauses de convention de partenariat entre les associations bénéficiaires et les directions provinciales

Les associations bénéficiant des subventions en matière de lutte contre l'analphabétisme et l'éducation non formelle ne respectent pas les clauses des conventions de partenariat conclues avec les directions provinciales. A titre d'exemple, plusieurs associations n'honorent pas leurs engagements quant à la mise en place d'un programme d'activités artisanales ou génératrices de revenu parallèlement à la formation afin de motiver la présence des femmes. En outre, il a été constaté le non-respect par certaines associations des clauses relatives à la formation des encadrants, à savoir la réalisation de deux cycles de formation au moins par année.

- **Carences au niveau du suivi du programme de lutte contre l'analphabétisme**

Les services des directions provinciales n'assurent pas le suivi régulier de l'exécution des programmes de lutte contre l'analphabétisme par les associations, à travers des contrôles programmés sur les lieux et sanctionnés par des rapports qui devraient être transmis au service concerné au niveau de l'AREF, ceci est dû notamment à l'insuffisance des moyens humains et logistiques permettant d'assurer ce suivi. D'autre part, le nombre des visites de contrôle réalisées par les encadrants des associations demeure faible et en dessous du nombre fixé par les clauses de la convention de partenariat, à savoir une visite par mois à chaque centre.

2.2. Dépenses de gardiennage et de nettoyage

S'agissant de ces dépenses il a été relevé les carences suivantes :

- **La rubrique gardiennage, nettoyage et jardinage supporte des charges qui ne la concernent pas**

Les dépenses relatives à la préparation des repas aux internats et cantines scolaires sont imputées, sans fondement, sur la rubrique gardiennage, nettoyage et jardinage. Ces prestations font l'objet de marchés intitulés : « Prestation de gardiennage pour les établissements scolaires » en lui définissant comme consistance des travaux de « la garde et la responsabilité des portes principales de l'établissement, surveiller les points sensibles du bâtiment, … ».

Ainsi, aucune spécification relative à la restauration n'est prévue au niveau de ces marchés, en l'occurrence la formation des agents cuisiniers, leurs dossiers médicaux, les mesures de contrôle de la qualité des repas et des règles d'hygiène.

- **Non couverture de l'ensemble des établissements par des agents de sécurité et de nettoyage**

Les établissements scolaires relevant de l'AREF ne sont pas tous dotés des agents de gardiennage et/ou de nettoyage nécessaires pour la sécurité et le nettoyage du milieu scolaire. Il s'agit, à titre d'exemple de l'école communautaire Ait Abdi, l'école Atlas, l'école Zaytouna et du collège Zaouiat Ahhansal.

2.3. Dépenses d'eau et d'électricité

Pour les dépenses d'eau et d'électricité, il a été observé ce qui suit :

- **Importance du montant des arriérés de consommation d'eau et d'électricité**

Les dépenses de consommation d'eau et d'électricité affichent des sommes importantes des arriérés de paiement qui s'élèvent, au 31 décembre 2015, respectivement à 20.020.527,65 DH et à 8.379.348,43 DH.

- **Paiements effectués au titre de périodes antérieures au branchement des compteurs de certains établissements**

L'installation des compteurs d'eau et d'électricité au niveau des établissements scolaires nouvellement crées est sanctionnée par un PV qui devrait être transmis par le directeur de cet établissement à la DP.

Toutefois, cette procédure n'est généralement pas respectée. Les PVs d'installation des compteurs d'eau et d'électricité dans les établissements scolaires ne sont pas transmis aux DPs. Ainsi, ces dernières procèdent au paiement des factures d'eau et d'électricité sans pouvoir s'assurer de l'installation effective des compteurs.

A ce titre, les directions provinciales ont procédé au paiement des factures pour des compteurs qui ne sont pas encore installés au niveau des établissements. Le montant total de ces factures s'élève à 75.459,10 DH.

➢ Consommation d'eau et d'électricité par des tiers

Les dépenses de consommation d'eau et d'électricité sont amplifiées par l'utilisation des compteurs des établissements scolaires par des tiers autres que les services de l'ARE. A ce niveau, il y a lieu de noter ce qui suit :

- Certaines personnes bénéficiaires de logements de fonction ou administratifs procèdent à des branchements d'eau et d'électricité sur les compteurs des établissements scolaires ;
- Plusieurs entreprises attributaires des marchés d'extension, d'aménagement et de réhabilitation ne procèdent pas à l'installation de leurs compteurs provisoires, bien que les marchés contractés stipulent que les frais de consommation d'eau et d'électricité sont à la charge de ces entreprises.

La Cour des comptes recommande à l'AREF-BK de :

- ***Assainir la situation des restes à mandater ;***
- ***Revoir la gestion des dépenses de lutte contre l'analphabétisme et l'éducation non formelle en veillant à la mise en place des critères objectifs de sélection des associations et au respect des clauses de partenariat ;***
- ***Rationaliser la consommation d'eau et d'électricité en veillant surtout à un suivi rigoureux des consommations et à la lutte contre les branchements illicites.***

F. Gestion du patrimoine immobilier

La procédure relative à la gestion des terrains consiste généralement au choix, l'affectation, l'acquisition du terrain, la construction et l'ouverture de l'établissement. Cette procédure est entachée d'anomalies multiples ayant des conséquences sur la qualité des établissements scolaires. Il s'agit de ce qui suit :

➢ Carences au niveau de la mobilisation de l'assiette foncière des établissements scolaires

Le contrôle a permis de relever des carences au niveau de la mobilisation de l'assiette foncière nécessaire à la création des établissements scolaires. Cela est dû au manque de compétences humaines et techniques, la faible implication du secteur d'éducation dans la procédure d'élaboration du plan d'aménagement, la longueur de la procédure d'acquisition, l'opposition des propriétaires, et la non maitrise de l'évolution de la carte scolaire, ce qui a eu des conséquences suivantes :

- L'attribution des terrains dont l'assiette foncière n'a pas été apurée, induisant ainsi l'opposition des propriétaires et retardant la procédure d'acquisition (cas des terrains destinés à l'école Anoual, lycée Ouled Said Elouad et l'école Ait Tislit, relevant de la DP de Béni Mellal) ;
- L'attribution des terrains se situant dans des endroits inappropriés à la scolarité des élèves (cas du lycée Ouled Ayad loin de l'agglomération, DP de Béni Mellal) ;
- L'attribution de terrains accidentés, tel est le cas du terrain destiné au collège Foum Elanceur ;
- La cession des terrains affectés au secteur d'éducation, tel est le cas des terrains destinés à la construction du collège Ait Amer et de l'école Adouz (DP de Béni Mellal).

La cour recommande à l'AREF de prendre, en partenariat avec les parties concernées, toutes les mesures qui s'imposent pour la mobilisation de l'assiette foncière nécessaire destinée à la construction des établissements scolaires et la réduction de la durée de régularisation de sa situation.

G. Gestion de la commande publique

Les principales observations relevées au niveau de la gestion de la commande publique sont relatées comme suit :

➢ Carences au niveau de la conception architecturale

La conception architecturale de certaines constructions ne tient pas compte des spécificités de la région et de quelques mesures de sécurité et de confort des élèves. Ainsi, pour plusieurs établissements, il a été constaté ce qui suit :

- La non prévision de l'installation d'un système de chauffage, sachant que la région connait des vagues glaciales intenses (collège Naour à Béni Mellal) ;
- La conception de salles étroites non conformes aux dimensions prévues par le manuel type de conception des établissements scolaires (collège Feryata à Béni Mellal) ;
- La prévision d'issus de secours sans escaliers et donnant sur des espaces vides (lycée Ait Bougemaz).
- En outre, les résultats des études topographiques dans certains cas ne sont pas pris en considération lors de l'élaboration des plans d'architecte, ce qui engendre des retards dans l'exécution des projets.

➢ Carences liées aux études géotechniques et topographiques

Les études préalables, notamment les études géotechniques et topographiques, ne se font pas toujours avec la précision requise. Le décèlement de données inattendues, une fois sur le terrain, amène le maitre d'ouvrage à envisager des solutions conduisant à une majoration des coûts des projets et un allongement des délais d'exécution (présence d'une nappe phréatique au collège Naour à Béni Mellal, ou de constructions dans le terrain destiné à la construction de l'établissement scolaire au collège Tanant à Azilal).

➢ Commencement de la construction sans l'obtention de l'autorisation de construire

Contrairement aux dispositions de l'article 40 de la loi 12.90 relative à l'urbanisme, L'AREF-BK, et à l'exception de trois projets, ne procède pas systématiquement à l'obtention des autorisations nécessaires avant le commencement des travaux de construction des différents établissements scolaires. A signaler que l'octroi de cette autorisation est tributaire du paiement des frais au titre de la taxe sur les opérations de construction que devraient supporter les entrepreneurs, estimés pour 21 projets à 491.803,47 DH.

➢ Non adoption des attachements et des montages photos pour les travaux d'aménagement et des avants métrés

Il a été constaté le recours à des travaux d'aménagements et de réhabilitation des établissements scolaires sans être étayés par des attachements ou au moins des montages photos prouvant la réalité desdits travaux et retraçant l'existant et l'état des lieux avant tout changement de situations. De même, les services techniques n'utilisent pas les avants métrés établis par les BET préalablement au lancement des marchés et sur la base desquels sont réalisées les études techniques.

➢ Etat critique des ouvrages

Le contrôle de la matérialité de certains marchés a mis en évidence la mauvaise qualité de certains ouvrages, bien que peu de temps soit écoulé après leur réception. Il s'agit à titre d'illustration des anomalies suivantes :

- Apparition de fissures au niveau des murs de clôtures et des murs de soutènement, pouvant engendrer leur effondrement (cas de l'école communautaire Zaouiat Ahansal et du collège Anergui) ;

- Circulation des eaux usées sur la surface au niveau du bloc sanitaire faute de leur canalisation via le système d'assainissement, soit carrément non réalisé soit bouché (cas du lycée Ait Bougammaz) ;
- Pose de la peinture vinylique au lieu de glycérophtalique imperméable à l'eau dans les salles, causant la dégradation des murs et des plafonds par l'humidité (presque la totalité des établissements visités).

➢ Non-conformité de certains ouvrages aux prescriptions techniques contractuelles

Le contrôle a révélé la non-conformité des travaux de certains ouvrages aux spécifications techniques consignés dans les CPS. A titre d'illustration, il s'agit des cas suivants :

- **Marché 12/2011, lot 1** : mise des armatures de forme quadrillage TOR 3mm au lieu de 8mm avec espacement de 18cm au lieu de 15 cm ;
- **Marché n°04/BI/13** : montage de 03 étagères au lieu de 04 en rangement avec alaise en contreplaqué de 10mm d'épaisseur au lieu du bois dur, ainsi que le barreaudage en fer plat de 4/30 au lieu de 8/30 et utilisation du fer rond de 14mm de Ø au lieu du fer carré de 12mm.

➢ Des projets abandonnés

L'AREF a lancé des projets de construction des établissements scolaires, qui ont nécessité le paiement des honoraires des études topographiques, architecturales, techniques et même de contrôle. Toutefois, ces projets ont été abandonnés. Le montant global relatif à ces prestations est estimé à 678.051,97 DH. Selon les responsables de l'AREF, les raisons d'abandon sont liées à des problèmes de terrains ou à des insuffisances au niveau des études.

➢ Projets de construction des établissements scolaires en souffrance

Certains projets de construction des établissements scolaires ont connu un retard excessif dans la réalisation des travaux de construction. Ce retard, est souvent dû aux problèmes de non assainissement de l'assiette foncière avant le lancement des travaux, au retard dans la prise des mesures réglementaires à l'égard des entrepreneurs qui n'ont pas honoré leurs engagements contractuels et au manque des moyens et des compétences nécessaires au suivi des projets de construction.

Ainsi, la construction du collège Naour (externat et internat à la province de Béni Mellal), a fait l'objet du marché 12/2011 pour un délai de 12 mois à compter du 22/11/2011. Toutefois, jusqu'au juin 2017, le projet n'est pas encore achevé, dépassant ainsi 5 ans d'exécution à côté de la détérioration de l'édifice : problème majeur de stagnation des eaux autour des salles faute d'un système de drainage non prévu, fosse septique non couverte et une autre clandestine, etc.

La même chose pour le collège Cascades d'Ouzoud (province d'Azilal) dont les travaux ne sont pas encore achevés (jusqu'au juin 2017), bien qu'ils aient commencé le 26/01/2010 pour un délai d'exécution de 12 mois. L'édifice se trouve lui aussi dans un état détérioré.

Face au problème du retard significatif qu'a connu la réalisation de ces projets de construction, et afin d'assurer une rentrée scolaire dans les délais prévus, l'AREF procède à leur mise en service avant l'achèvement total des travaux ce qui expose les élèves à des risques significatifs.

➢ Non exploitation de certains projets

Deux internats n'ont pas été mises en service malgré la réception provisoire des travaux de constructions y afférents. Il s'agit de :

- L'internat de l'école communautaire Zaouiat Ahansal réalisé dans le cadre du marché n° 22/2011 pour un montant définitif de 10.176.586,60 DH réceptionné le 20/05/2013. Les raisons de non exploitation résident en l'apparition de fissurations et l'absence de surveillant général de l'internat, de l'économe et des agents de cuisine ;

- L'internat de l'école communautaire Anergui réalisé dans le cadre du marché n°07/2012 pour un montant de 13.482.293,82 DH. Cette situation est due au non raccordement de cet internat aux réseaux d'eau et d'électricité.

Dans le même cadre, Il a été constaté la non utilisation de quatre classes construites à titre d'extension du lycée Atlas à Zaouit Cheikh dans le cadre du marché n° 85/2010 pour un montant global de 1.115.213,82 DH. Il a été constaté des fissures graves traversant les murs latéraux des quatre salles ainsi que la stagnation des eaux pluviales faute d'un système de drainage des eaux pluviales.

La Cour recommande à l'AREF de :

- ***Revoir l'approche de conduite des projets de construction en veillant à l'apurement de l'assiette foncière au préalable, au respect des délais d'exécution, et à la prise des mesures qui s'imposent pour garantir la qualité des travaux ;***
- ***Donner l'importance nécessaire aux études préalables et à la conception des CPS de manière à refléter les besoins réels, la nature et la consistance des travaux à exécuter ;***
- ***Accélérer la mise en service des projets achevés pour résorber le déficit en infrastructure***
- ***Prendre les mesures nécessaires pour assainir la situation des projets en souffrance.***

II. Réponse du du ministre de l'éducation nationale, de la formation professionnelle, de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique

(Texte intégral)

A. L'exercice des missions de l'Académie

➢ **Carences au niveau de l'exercice des missions de l'académie**

- L'AREF veille à la coordination entre les directions provinciales du secteur de l'éducation nationale et la direction régionale de l'OFPPT dans le domaine de l'information et de l'orientation professionnelle.
- L'académie et la direction régionale de l'OFPPT créent une commission mixte qui se charge de la sensibilise les élèves de l'importance des filières professionnelles.
- Cette commission mixte collecte les données qui concernent les besoins des jeunes en formation en tenant compte des particularités de la région.
- Dans le domaine de publication des études et de documentation l'académie veuille sur :
- La publication d'une revue qui s'occupe des activités pédagogiques ;
- La publication d'un recueil de statistiques scolaires annuelles ;
- L'étude, l'analyse et l'exploitation des notes des contrôles continues et des examens normalisés.
- La préparation et l'organisation de la formation continue font partie d'une programmation centrale selon la disponibilité des crédits budgétaires.

B. B- Organisation et gouvernance

1. Organisation

➢ **Chevauchement des rôles entre l'AREF-BK et ses directions provinciales**

L'AREF intervient dans les projets de grande importance pour assister les directions provinciales.

➢ **Non adaptation de l'organisation prévue par l'organigramme aux attributions de l'AREF-BK**

Aucun service n'a été créé hors organigramme, toutefois, l'AREF a procède à la création d'entités pour répondre à des besoins de gestion sur la base des circulaires et des notes provenant du MEN notamment les cellules d'audit et le centre des systèmes d'information et le centre régional d'information et d'aide à l'orientation ainsi que le centre régional des technologies éducatives. Il est à signaler que ces entités ont été intégrées dans l'organigramme de 2016.

➢ **Non élaboration des plans d'actions et des rapports d'exécution annuels**

Le plan d'action régional est élaboré en se basant sur les plans d'actions des directions provinciales. Des rencontres entre l'académie régionale et les directions provinciales sont tenues en vue d'affiner Lesdits plans d'actions en tenant compte des orientations nationales et régionales et des crédits budgétaires disponibles.

2. La gouvernance

2.1. Le conseil d'administration

➢ **Irrégularité des sessions de conseil d'administration de l'AREF**

Les dates des sessions du conseil d'administration sont fixées par le président du conseil ce conseil. Actuellement, le conseil tient deux sessions ordinaires par an et chaque fois que cela est nécessaire.

➢ **Non prise en charge de tous les aspects qui relèvent des compétences de l'AREF**

- L'ordre du jour des différentes réunions du CA est déterminé par le MEN, néanmoins, tous les sujets liés à l'éducation sont abordés lors des discussions au sein du conseil (déperdition scolaire, absentéisme et rareté des ressources humaines…).
- Les discussions et les interventions des membres ainsi que les recommandations sont relatées dans les rapports du CA et prises en considération lors de l'élaboration du plan d'action de l'AREF.
- Les décisions sont prises par vote et concernent des points prédéterminés dans l'ordre du jour.
- Les recommandations des commissions thématiques et les résolutions du CA sont intégrées dans le rapport du CA et envoyées aux services concernés avec un suivi de leur exécution établi par l'administration et par les commissions thématiques concernées. Elles sont aussi discutées lors des réunions consécutives des commissions.
- L'AREF a mis à la disposition des membres du CA la logistique indispensable au suivi de l'exécution des chantiers ouverts.
- L'AREF a permis aux membres de CA d'assister aux séances d'ouvertures des plis des marchés en tant qu'observateurs dans un souci de transparence.

2.1.Les commissions issues du conseil d'administration

➢ **Irrégularité des sessions des commissions issues du CA de l'AREF**

- Selon le règlement interne du CA, le pouvoir de convoquer les membres de la commission thématique appartient au président de la commission ou par demande du 2/3 des membres de la commission.
- L'AREF ne cesse d'inciter les commissions à se réunir tout au long de l'année en mettant à leurs dispositions les documents et logistiques nécessaires pour leurs réunions.

➢ **Non-respect des dispositions réglementaires relatives au fonctionnement des commissions**

- La répartition des membres par commission, et l'obligation de présence aux réunions doivent être précisées dans le règlement interne du CA afin d'optimiser ces aspects.
- A cet effet, la révision de la loi 07.00 portant création des AREF telle que modifiée et complétée ainsi que le décret d'application et le règlement interne s'impose.

C. Offre scolaire publique et privée

1. Offre scolaire publique

1.1. Conditions de scolarisation des élèves

➢ **Non couverture de certains établissements en infrastructure de base**

- La localisation géographique des établissements concernés ne permet pas leur raccordement aux réseaux concernés qui sont inexistants dans ces localités.

- Les directions provinciales ont fourni des citernes et ont réalisé des fosses septiques au profit des établissements non raccordés aux réseaux d'eau potable et d'assainissement selon les moyens financiers disponibles.

➢ Absence des équipements dans certains établissements scolaires

- Vu les besoins en locaux et la non disponibilité des moyens financiers suffisants, les directions provinciales fixent leurs priorités sur la construction des salles de classe dans des douars non scolarisés pour assurer la scolarité obligatoire.
- Les établissements concernés ont été construits avant l'adoption du plan d'urgence.
- L'AREF veille à équiper ces établissements selon les priorités et selon les budgets alloués.
- Le manque des équipements soulevé au niveau du primaire est dû aux plusieurs raisons dont notamment le caractère montagneux et rural de la région, la construction de certaines salles de classe par des partenaires, la dominance du préfabriqué, l'éparpillement des satellites, et l'inexistence des réseaux routiers et des réseaux d'eau potable, d'électricité et de l'assainissement.
- En matière de connexion en l'internet, l'AREF a doté tous les établissements dans le cadre du projet E3P5 « modernisation du système d'information » d'une connexion internet selon 2 types :
- Connexion ADSL pour tous les établissements du secondaire (collégial et qualifiant) couverts par le réseau de l'opérateur.
- Modem 3G pour tous les établissements primaires de la région et pour les établissements du secondaire non couvert par l'ADSL.
- En ce qui concerne les salles multimédias au niveau des écoles primaires, la stratégie du MEN consiste à doter ces établissements par des valises multimédias (VMM) au lieu des salles multimédias.

➢ Existence des classes encombrées

- Ce constat est dû au manque des ressources humaines et à l'insuffisance des salles d'enseignement.
- Cette situation a été surmontée actuellement. En effet, aucune classe en première année de primaire ne dépasse 34 élèves par classe et aucune classe ne dépasse 44 élèves par classe pour les autres niveaux (collégial et secondaire).

➢ Existence des classes à niveaux multiples

- Cela est dû au manque de ressources humaines et des salles de classes.
- Cette situation a été dépassée par le recrutement des contractuels et l'extension des salles de classe ainsi que la création d'un nombre d'établissements scolaires et l'aménagement d'un nombre de salles de classe.

➢ Carences au niveau de l'enseignement préscolaire

- Des salles de classe dédiées au préscolaire ont été construites selon les crédits budgétaires disponibles.
- La fermeture de certaines salles de classe de préscolaire est due à l'absence d'associations partenaires pour la gestion de ce type d'enseignement dans certains établissements primaires.

1.2. La gestion des écoles communautaires et internats

- **Manque de textes juridiques régissant la gestion des écoles communautaires et de ses ressources humaines :**

- Il s'agit d'une attribution centrale du MEN.
- Le MEN a préparé un référentiel spécifique aux écoles communautaires.
- Manque de statut juridique pour le recrutement de ces ressources humaines.
- Malgré les efforts consentis par l'AREF et ses directions provinciales, les associations de la société civile de la région n'adhèrent pas suffisamment à ce projet.

- **Insuffisances au niveau des conditions d'hébergement aux internats**

L'AREF a déployé des efforts considérables dans ce domaine et à titre d'exemple la rentrée scolaire 2017/2018 a connu l'ouverture de 10 internats (primaire, collégial, qualifiant) avec une capacité d'accueil de total 880 élèves.

- **L'exploitation de certains internats avant l'achèvement des travaux de construction**

La mise en service de l'internat du collège Naour est due aux pressions de la population et au retard considérable dans l'exécution des travaux de ce projet.

2. L'enseignement scolaire privé

2.1. Structures d'accueil

- **Sous équipement de certains établissements d'enseignement privé :**

- Les établissements d'enseignement privé autorisés sont tenus de respecter la règlementation en vigueur en l'occurrence les cahiers de charge issus du décret 05-00 et 06-00
- Ces établissements font recours à des partenariats avec des établissements d'enseignements publics pour exploiter leurs terrains de sport et ceci pour veiller à l'encouragement de l'investissement dans l'enseignement privé dans la région. En contrepartie, les établissements publics partenaires bénéficient des équipements (laboratoires, transport scolaire, activités parascolaires,) et de soutien de leurs élèves.
- Les équipes permanentes de contrôle pédagogique des établissements privés constituées par des inspecteurs pédagogiques et des responsables de l'enseignement privé à l'échelle provincial effectuent des visites inopinées de contrôle. En outre, l'AREF a lancé cette année un audit au niveau régional visant un échantillon d'établissements privés et ayant permis à l'AREF de soulever les points forts ainsi que les dysfonctionnements liés à cet aspect, et de les partager avec les établissements concernés afin d'entreprendre les mesures nécessaires.
- Les établissements concernés par ce constat ont ouvert leurs portes selon les cahiers de charges qui n'imposaient pas à l'encontre des établissements privés des conventions avec les médecins à leur ouverture.
- Cette mesure n'a été prise qu'en 2017 par la note ministérielle n° 055/17 au sujet de la procédure d'octroi d'autorisation aux établissements d'enseignement privé.
- Pour ce qui est des infirmeries, tous les établissements autorisés au moment de l'ouverture disposent d'une infirmerie équipée.
- Les rapports des commissions provinciales de contrôle pédagogique n'ont déclaré aucun établissement ne disposant pas d'infirmerie.

- L'AREF s'est engagée dans son plan d'action à auditer tous les établissements privés de la région afin de corriger tous les dysfonctionnements constatés.

➢ **Dépassement des capacités d'accueil autorisées par certains établissements :**

- Les écarts constatés sont dus à la compensation entre les capacités des cycles tout en respectant la capacité globale autorisée de l'établissement.
- L'AREF s'est engagée dans son plan d'action à auditer tous les établissements privés de la région afin de corriger tous les dysfonctionnements constatés.

2.2. L'encadrement et le contrôle

➢ **Déficits dans la formation et l'encadrement des enseignants des établissements privés**

- Le manque d'inspecteurs pédagogiques nécessaires explique le taux faible d'encadrement.
- Le contrôle administratif de ces établissements est assuré par des commissions issues des directions provinciales. (Les rapports réalisés sont envoyés périodiquement à l'AREF et au ministère.).
- L'octroi de l'accord de principe aux établissements privés est conditionné par :
- La présentation d'un plan d'architecture visé par l'agence urbaine qui exige le branchement en eau et en électricité, le nombre de lavabos…
- Le respect de toutes les normes exigées par le cahier de charges adopté par la note ministérielle N°139 et notamment son article 10 qui stipule que chaque établissement privé doit disposer d'un lavabo pour chaque salle de classe.
- Les commissions de contrôle de l'AREF et ses directions provinciales adoptent la fiche de contrôle modèle exigée par la note ministérielle N° 141 en date du 11 octobre 2006, toutefois les dispositions du cahier de charges non reprises par les fiches de contrôle sont respectées au moment de l'octroi des autorisations d'ouverture.

➢ **Le seuil minimum d'enseignants permanents non garanti**

- La plupart des établissements privés ont une faible capacité des élèves au niveau collégial et qualifiant ce qui ne permet pas la stabilité des enseignants permanents requis.
- L'AREF veille à surmonter ces constats selon la base des rapports reçus des inspecteurs pédagogiques.

➢ **Carence du contrôle administratif de l'enseignement privé**

- Les 220 établissements privés sont composés de 64% d'établissements du préscolaire et 34% établissements des autres cycles.
- Le contrôle des établissements privés du préscolaire se fait par des contrôleurs (متفقدين) or le nombre des établissements a nettement évolué en passant de 150 établissements en 2013 à 220 établissements en 2016 en plus de la cessation de l'opération de recrutement de ces contrôleurs au niveau national depuis 2002.
- Pour les autres cycles, l'AREF et les directions provinciales souffrent du manque des ressources humaines qualifiées (cadres, inspecteurs pédagogiques…).
- Ceci est dû au manque des ressources humaines qualifiées au sein de l'AREF et de ses directions provinciales. Pour pallier à cette situation l'AREF a lancé une note pour la nomination de 5 fonctionnaires assermentés supplémentaires en plus de 2 déjà existants à raison de 2 au niveau de l'AREF et un fonctionnaire par direction provinciale.

- Ce manque a été comblé par la nomination de 7 fonctionnaires assermentés chargés du contrôle.

D. Gestion des ressources humaines

1. Non régularisation de la situation de certains fonctionnaires

Un tableau contenant les justifications de la non régularisation des 25 membres du personnel concernés a été présenté.

2. Les attributions des taches

➢ Attribution malgré le déficit en enseignants de l'établissement d'origine

- L'attribution se fait d'un cycle à un autre selon le besoin et le diplôme dont dispose ces enseignants. (Licence, master).
- Sachant que l'attribution dans le même cycle ne se fait pas que dans le cas d'excèdent.

➢ Annulation d'attribution

- L'attribution se fait selon la procédure suivante : classification des enseignants dans la même commune selon leurs nombres de points en respectant la note cadre n° 56/15.
- L'annulation des attributions est faite dans les cas d'erreurs au niveau de classement suite aux réclamations des concernés.

➢ Retard dans la prise de service

Le retard dans la prise de service est dû à la présentation des certificats médicaux par les personnes concernées par ces attributions. Pour faire face à cette situation les directions provinciales accordent des attributions à d'autres enseignants disponibles pour garantir la continuité des cours des élèves.

3. La gestion de l'absentéisme des enseignants

➢ Les insuffisances liées aux absences justifiées par des certificats médicaux

L'AREF et ses directions provinciales procèdent régulièrement dans la mesure du possible et en fonction des ressources disponibles au contrôle administratif à domicile des concernés. De même l'AREF et ses directions provinciales procèdent systématiquement aux contres visites par la commission régionale de la santé.

➢ Inefficacité des mesures prises pour le contrôle des absences justifiées

- La rareté des ressources humaines.
- Fausses adresses des fonctionnaires et instabilité de résidence.
- Pour combler cette lacune, l'AREF exploite le système d'information Massirh dédié à la gestion des ressources humaines.

E. Gestion budgétaire et financière

1. La situation financière de l'AREF

➢ Importance des montants des subventions non virées à l'AREF

Cette situation est due au :

- Retard dans la tenue du conseil d'administration qui dépend du MEN
- Retard dans le visa du budget
- Retard dans le virement de la subvention par le Ministère d'économie et des finances (MEF).

➢ Fractionnement du déblocage des subventions

Le fractionnement du déblocage des subventions à l'AREF dépend du MEF.

➢ Importance des restes à payer

Cette situation dépend du manque de liquidité causé par le retard dans le reste à recouvrer.

➢ Importance des arriérés de paiement

- Cette situation est due au déblocage partiel de la subvention par le MEF durant cette période.
- Le retard de paiement de certains décomptes est dû aussi soit au :
    - Retard de dépôt des décomptes par les prestataires,
    - Rejets du trésorier payeur et le retard dans la présentation de certaines pièces nécessaires par ces prestataires pour satisfaire aux motifs de rejets.

➢ Dégradation de la situation de la trésorerie

Pendant la période de 2010/2012 le MEF a débloqué la totalité des subventions à l'AREF alors que la plupart des projets ont été en phase de lancement (PU). Progressivement, la trésorerie a connu des difficultés à causes des irrégularités qui ont marqué les versements de fonds au compte de l'AREF de 2013 à 2015.

2. Gestion de certaines dépenses de fonctionnement

2.1. Dépenses de lutte contre l'analphabétisme et l'éducation non formelle

➢ Des critères de sélection des associations insuffisants

La DP d'Azilal se base pour la sélection des associations sur les critères suivants :

- La situation juridique de l'association ;
- Le dernier rapport moral et financier ;
- Le besoin de la zone demandée en intervention ;
- Les ressources humaines de l'association ;
- Le montage d'un projet complet et bien ficelé ;
- L'état d'exécution des engagements du dernier exercice ;
- L'expérience de l'association dans le domaine ;
- Les moyens matériels de l'association.

➢ Des critères de sélection des associations incohérents

La DP d'Azilal tient toujours à appliquer les mêmes critères mais avec une souplesse et une flexibilité pour élargir et assurer l'intervention au niveau de la province qui connait une faible représentation d'un tissu associatif fort et compètent et surtout spécialisé dans le domaine. Pour l'association Krazza et Ouled Fraj, la première est retenue parce qu'elle est régionale selon son statut, la deuxième est rejetée parce que' elle est locale et hors province.

➢ Non-respect de certaines clauses des conventions de partenariat entre l'association et la direction provinciale

Toutes les associations qui n'ont pas respecté leurs engagements ou qui n'ont pas fini le programme ne reçoivent pas la tranche concernée ou bien la DP leur envoie un ordre de recette pour verser le montant en question.

- **Carence au niveau du suivi du programme de lutte contre l'analphabétisme**

Malgré le manque du personnel au niveau des services concernés et l'insuffisance de budget pour engager des inspecteurs et auditeurs, un grand effort est déployé par l'AREF et ses directions provinciales pour pallier à cette situation et ce en adoptant des contrôles systématiques et réguliers :

- Par les équipes provinciales et par les équipes de l'AREF qui font des contrôles programmés sur les lieux et rédigent des rapports.
- Par les directeurs des établissements scolaires qui hébergent des centres de lutte contre l'analphabétisme procèdent aussi aux contrôles de ces centres.
- Par un bureau d'études désigné par le ministère et dernièrement par l'agence nationale de la lutte contre l'analphabétisme dont les représentants munis d'une lettre de mission prennent contact avec le service concerné pour leur communiquer toutes les informations et les renseignements requis pour accomplir cette tâche, en plus des visites de terrain effectuées par le service.

2.2. Dépenses de gardiennage et de nettoyage

- **La rubrique gardiennage, nettoyage et jardinage comporte des charges qui ne la concerne pas**

Cette remarque sera prise en compte dans la programmation des marchés à venir.

- **Non couverture de l'ensemble des établissements par des agents de sécurité et de nettoyage**

- La couverture des établissements scolaires par les agents de sécurité et de nettoyage dépend principalement des budgets alloués à l'AREF.
- Le choix des établissements à couvrir par ces prestations se fait selon l'existence d'internats, la taille de l'établissement, le nombre d'élèves, le cycle d'enseignement, l'existence des adjoints techniques.

2.3. Consommation d'eau et d'électricité

- **Importance des arriérés de consommations d'eau et d'électricité**

Les directions provinciales demandent au moment de chaque consommation anormale une deuxième lecture et désigne une commission technique mixte pour résoudre le problème.

- **Paiements effectués sur des compteurs non encore branchés**

- Grace au contrôle interne réalisé par la direction provinciale de Beni Mellal, il a été constaté que certains établissements reçoivent des factures de l'ONEEP malgré le non branchement des compteurs.
- Face à cette situation la DP de Beni Mellal a saisi l'Office National d'électricité et d'eau potable pour l'arrêt du paiement desdits compteurs avec demande de récupération du montant déjà payé d'une valeur de 3656.15 DH. (la lettre envoyée à l'ONE N° 9030 en date du 13/10/2012).
- Le paiement de ces factures était réalisé dans l'urgence imposée par l'ONEEP qui avait procédé à des coupures d'électricité dans plusieurs établissements pendant la rentrée scolaire.

- **Consommation d'eau et d'électricité par des tiers**

La direction s'est engagée à la séparation des compteurs des tiers.

F. Gestion du patrimoine immobilier (Terrains)

➢ Anomalies au niveau de la gestion des terrains :

- Les prix proposés par les comités ne sont pas acceptés par les propriétaires des terrains réservés à la construction de l'école Anoual et l'école Ait Tislit et lycée Ouled Said ce qui a causé du retard dans la réalisation de ces projets.
- En ce qui concerne l'implantation du lycée qualifiant Ouled Ayad le refus du prix proposé est la cause du changement du premier terrain par un autre appartenant au domaine.
- Le terrain sur lequel a été construit le collège Azzaytoune a été réservé pour ce projet.
- La direction provinciale de Béni Mellal a implanté collège Ait Amer à Tadla sur un terrain du domaine mieux que le premier vu l'urgence du projet et le changement du plan d'aménagement de cette municipalité.
- Les deux terrains qui ont été réservés au collège Ait Amer et l'école Adouz n'ont pas été cédés mais ils ont été exploités par leur propriétaires sans intervention des instances chargées de l'application du plan d'aménagement.
- L'AREF est toujours représentée dans les comités techniques et elle formule ses propositions et ses observations qui ne sont pas prises en compte dans la majorité des cas.

G. Commande publique :

➢ Carences au niveau de la conception architecturale :

- L'AREF souffre du manque de ressources humaines compétentes dans ce domaine.
- En outre les architectes qui soumissionnent aux appels d'offres de l'AREF sont limités et proviennent généralement d'autres régions et n'ont pas d'expertises suffisantes adéquates aux spécificités géographiques de la région.

➢ Carences liées aux études géotechniques et topographiques :

- Les intervenants contractés avec l'AREF sont agréés et remplissent les conditions requises par les règlements de consultation.
- La difficulté de décèlement des erreurs dans les études techniques avant le commencement des travaux.
- Collège Tanante a été construit sur un terrain réservé à la construction à la construction d'un établissement scolaire selon le plan d'aménagement de la commune. Lors des études l'existence de plateforme qui a été prise en considération n'a pas changé le plan de masse du projet.

➢ Non obtention de l'autorisation de construire :

L'AREF procède actuellement à l'obtention l'autorisation de construire avant le commencement des projets de constructions en cours.

➢ Etat critique des ouvrages :

Avant la préparation des marchés des travaux d'aménagement et de réhabilitation et par coordination avec le bureau des études, ce dernier se charge des calculs de l'avant-métrage ainsi que de la prise des photos avant le lancement et après la fin des travaux.

➢ Non -conformité aux prescriptions techniques des CPS :

- Ce constat ne concerne que quelques cas isolés et il est dû au manque de ressources humaines qualifiées pour le bon suivi des travaux, en effet pendant cette période le suivi

se faisait au niveau de l'AREF par la seule architecte nouvellement recrutée et n'ayant aucune expérience en la matière.

- En outre les deux techniciens de bâtiments recrutés aussi pour faire le suivi des chantiers n'avaient pas d'expérience et n'avaient pas bénéficiés des formations spécialisées.
- L'AREF a mis en place un dispositif de suivi et de contrôle permanent pour surmonter ces insuffisances et dépasser cette situation. (Audit des marchés encours, formation des équipes chargées du suivi…).

➢ **Difficultés au niveau de construction de certains projets d'établissements scolaires :**

- **Collège Naour (Marché n° 12/2011) :**

- Plusieurs réunions ont été tenues au niveau de l'AREF, de la province et la direction provinciale avec l'entrepreneur pour accélérer la cadence des travaux.
- L'AREF a procédé à la mise en demeure 4 fois sans donner suite à cause de le reprise immédiate des travaux et pour des durées courtes par l'entrepreneur.
- L'AREF a tenu une réunion d'urgence à l'occasion de la rentrée scolaire 2017/2018 en présence de tous les intervenants et avec les représentants de monsieur le wali de la région, ce qui a permis de relancer les travaux d'achèvement dudit projet avec une cadence élevée et un suivi régulier par les techniciens de la DP de Beni Mellal sachant que l'AREF applique systématiquement les pénalités de retard à l'encontre du titulaire du marché.

- **Collège cascades d'Ouzoude (Marché n° 15/AZ/2009) :**

- Etant donné le non-respect du groupement de son engagements d'achever les travaux dans le délais règlementaire, L'administration a procédé à l'application des pénalités du retard d'un montant de 847 470.60 dhs (soit 10% du montant du marché) et la non régularisation du décompte n°08 d'un montant de 386 716.02 dhs des travaux réellement exécutés.
- L'administration va entamer la procédure de la résiliation du marché en cas de non achèvement des travaux par le groupement en procédant à :
    - Confiscation de la caution définitive d'un montant de 254 241,18Dhs.
    - Confiscation de la retenue de garantie d'un montant de 593 229.42Dhs.

➢ **Le non exploitation de certaines constructions et importance des coûts engagés :**

Les internats des écoles communautaires de ZAOUIT AHANSSAL et ANERGUI sont raccordés actuellement aux réseaux d'eau et d'électricité. Celle de Zaouit Ahansal est fonctionnelle avec 135 bénéficiaires, mais celle d'Anergui elle est programmée pour l'année prochaine.

Commentaires du Ministre de l'économie et des finances au sujet du contrôle de la gestion des AREFs

(Texte réduit)

(…)

Le contrôle de la gestion des (…) AREF a soulevé plusieurs observations et recommandations qui concernent aussi bien l'aspect organisationnel, la performance ainsi que la gestion des ressources humaines et du budget. Ci-après les principales observations de la Direction du Budget :

- Les projets d'observations présentent des données relatives à la période 2011-2015 en utilisant les nouvelles appellations des AREF, alors que le secteur de l'Education Nationale n'a adopté le nouveau découpage territorial qu'en février 2016.
- Le rapport soulève des insuffisances de la structure organisationnelle fixée par l'arrêté n°129 du Ministre de l'Education Nationale en date du 25 octobre 2002, Il s'agit d'une organisation administrative qui a été modifiée par l'adoption d'un nouvel organigramme en 2016 et qui répond aux besoins de gestion des AREF notamment par la création de nouvelles structures (2 divisions et 11 services) notamment : la Division des ressources humaines, l'Inspection régionale d'éducation et de formation (division), le Centre régional du système d'information, le Service des affaires juridiques et de partenariat, l'Unité régionale d'audit, le Service de communication et de suivi des travaux du Conseil d'Administration.
- S'agissant du retard du visa des budgets par la direction du budget. Celle-ci reste tributaire de son approbation par les conseils d'administration des l'AREF et le cas échéant par la dérogation de Monsieur le Chef du Gouvernement.
- **S'agissant du retard enregistré dans le déblocage des subventions** versées à l'AREF, il y a lieu de signaler que suite aux excédents de trésorerie enregistrés en 2011 aux niveaux de ces établissements, le déblocage des subventions reste tributaire d'un besoin effectif de trésorerie dument justifié.
- Quant à l'échelonnement du transfert de liquidité au profit de l'AREF de Beni Mellal Khénifra en 16 tranches en 2015 et 15 tranches en 2016. A ce propos, le transfert des subventions inscrites au titre des lois des finances des années en question s'est effectué en deux tranches tenant compte de son disponible de trésorerie et des prévisions retraçant la capacité de paiement dudit établissement.
- S'agissant à l'offre scolaire et l'amélioration des conditions d'accueil des élèves et de la diminution du taux d'encombrement et des classes à niveaux multiples, le secteur de l'Education Nationale a bénéficié au titres des années 2017 et 2018, d'une importante augmentation de son budget d'investissement qui a atteint respectivement 5,32 et 7 milliards de dh en 2017 et 2018 (soit une augmentation respective de 1,5 et 1,7 milliards de dh au titre des années précédentes) consacrés principalement au renforcement de l'offre scolaire à travers les projets de construction, d'extension, d'équipement et de réhabilitation des établissements scolaires y compris le remplacement du préfabriqué.

  S'agissant des ressources humaines et afin d'atténuer le taux d'encombrement et le nombre des classes à niveaux multiples, les AREF ont bénéficié au titre des années scolaires 2016/17 et 2017/18 de deux opérations de recrutement par voie de contrat de 35 000 enseignants. Une autre opération de recrutement de 20 000 enseignants contractuels est prévue au titre de l'année scolaire 2018-2019. De ce fait le nombre total

des enseignants recrutés par voie de contrats par les AREFs atteindra 55 000 enseignants.

- S'agissant des conditions de scolarisation des enfants à besoins spécifiques, le département a consenti des efforts considérables dans ce cadre en augmentant le nombre des établissements scolaires facilitant l'accessibilité au profit des personnes en situation d'handicap à 1500 établissements au titre de l'année scolaire 2017-2018.
- Concernant les écoles communautaires, les projets d'observations expriment l'absence d'un cadre réglementaire ainsi que les moyens nécessaires de fonctionnement. A cet égard, il y a lieu de signaler que la circulaire du Ministère chargé de l'Education Nationale n° 096/17 en date de 25 juillet 2017 relative au, a mis en place le cadre référentiel des écoles primaires communautaires qui prévoit notamment de limiter l'appui social à la fourniture du transport et cantines scolaires hors construction des internats. A signaler que le projet de loi cadre relatif à la vision stratégique 2015-2030 prévoit l'extension, le développement ainsi que le renforcement de cette expérience dans le cadre de conventions de partenariats avec les différents acteurs.

Evaluation des programmes d'offre culturelle destinée au marocains résidant à l'étranger

Les marocains du monde représentent un peu plus de 10% de la population marocaine. Le nombre des inscrits dans les représentations diplomatiques et consulaires s'élève à 4,2 millions MRE.

Depuis le début des années 90, le Maroc s'est doté de plusieurs institutions qui veillent à la gestion des affaires sociales, économiques, éducatives et culturelles des marocains du monde, en vue d'entretenir et de renforcer leurs liens avec le pays. Il s'agit d'institutions gouvernementales représentées essentiellement par : le Ministère délégué des marocains résidant à l'étranger et des affaires de la migration MCMREAM ; le Ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale (MAECI) et le Ministère de l'éducation nationale (MEN) ; d'une institution de conseil et de prospection : le Conseil de la communauté marocaine à l'étranger (CCME), et d'une institution à vocation socio-culturelle : la Fondation Hassan II pour les MRE.

L'ensemble de ces acteurs institutionnels s'accordent sur la place fondamentale que doit jouer la culture dans toute politique envers les marocains du monde. Leurs accès et participation aux activités culturelles du pays peuvent jouer un rôle clé, aussi bien dans le renforcement de leur identité marocaine que dans leur inclusion sociale dans les pays d'accueil ainsi que la promotion de l'image du Maroc à l'étranger.

Dans ce cadre, les interventions et programmes d'offre culturelle réalisés par ces acteurs institutionnels en faveur des MRE soulèvent un certain nombre d'insuffisances souvent liées à des aspects de coordination, de mutualisation des moyens et des ressources et de gouvernance (en termes organisationnels, procéduraux, planification et programmation).

I. Observations et recommandations de la Cour des Comptes

La mission d'évaluation des programmes d'offre culturelle destinés au MRE a permis à la Cour des comptes de formuler les observations et les recommandations qui suivent :

A. Coordination entre les acteurs de l'offre culturelle destinée aux marocains du monde

En ce qui concerne la coordination entre les acteurs de l'offre culturelle destinée aux MRE, la Cour des comptes a soulevé les insuffisances suivantes :

- **Insuffisance des mécanismes de coordination entre les intervenants institutionnels**

Il est certain que la pluralité des intervenants en matière d'offre culturelle en faveur des MRE reflète l'intérêt réservé par le Maroc au renforcement de l'identité et des liens de sa communauté résidante à l'étranger. Néanmoins, cette situation génère des limites entravant l'efficacité, l'efficience et l'optimisation des ressources déployées pour la mise en œuvre des programmes et activités, et ce à cause de l'insuffisance des mécanismes de coordination et la méconnaissance des attentes et des besoins culturels des marocains du monde. En effet, souvent chaque acteur procède à la mise en œuvre d'actions culturelles, sans tenir compte des actions des autres intervenants. Aussi, même en cas de participation aux réunions tenues par les uns et les autres, les intervenants ne sont pas toujours informés sur les missions réalisées et les décisions prises.

En vue de faire face à ces problèmes de coordination, une commission interministérielle composée de 15 ministres a été créée en 1998 auprès du Premier Ministre. Toutefois, cette commission est restée inactive.

En 2013, une nouvelle Commission interministérielle pour les affaires des MRE a été créée auprès du Chef de Gouvernement, par le décret n° 2.13.731 du 30 décembre 2013 portant création de la Commission ministérielle pour les affaires des MRE. Le même décret a institué la direction de la coopération, des études et de la coordination sectorielle, auprès du MCMREAM en tant que secrétariat permanent de la Commission. Cette commission interministérielle devait tenir ses réunions au moins deux fois par an. Toutefois, elle n'a tenu que quatre réunions depuis sa création, dont la dernière a eu lieu le 22 Juin 2016.

D'autres actions de partenariat ont été mises en place mais sans impact concret sur les exigences de coordination, de synergies et de convergence des politiques, voire même sur la tenue régulière des réunions de comités techniques créés à l'occasion.

C'est le cas à titre d'exemple de la convention de partenariat conclue en novembre 2010 entre le MCMREAM et le ministère de la culture, portant sur la valorisation de l'action culturelle destinée aux MRE. En vertu de cette convention les deux parties se sont engagées à mettre en place des mécanismes d'action et à coordonner leurs actions en vue de répondre aux besoins et aux aspirations des MRE en matière de culture. La convention avait prévu la création d'une Commission permanente de supervision et de suivi. Elle devait tenir ses réunions deux fois par an ou davantage si le besoin se fait ressentir. Toutefois, les dispositions de cette convention n'ont pas été appliquées.

C'est le cas aussi de la convention passée entre le MCMREAM et le Ministère de l'Education nationale en date du 13 octobre 2011. Cette convention visait le développement de la langue arabe et de la culture marocaine au niveau des pays d'accueil, à travers l'amélioration des compétences des ressources humaines et éducatives et le renforcement des capacités des associations, organisations et établissements d'enseignements privés œuvrant au profit des MRE. Cependant, les deux partenaires n'ont pas respecté leurs engagements pour l'application des dispositions de la convention, notamment celles afférentes à :

- L'établissement de cahiers des charges organisant les conditions d'éligibilité pour le soutien des projets de partenariat avec les établissements d'enseignement privé et les organisations associatives œuvrant dans le domaine de la promotion de l'enseignant parallèle au niveau des pays d'accueil ;
- La mise en place d'un programme de formation continue au profit des enseignants et des organisations associatives œuvrant dans le domaine de l'enseignement parallèle de la langue et de la culture marocaine au niveau des pays d'accueil ;
- La préparation des kits éducatifs et des manuels d'enseignement relatifs à l'enseignement parallèle de la langue et de la culture marocaine.

Dans le même sens, un accord de partenariat a été conclu en novembre 2012 entre le MCMREAM et la Fondation Hassan II pour les MRE. En vertu de cet accord un Comité permanent de coordination, composé de hauts responsables des deux parties a été créé. Il devait tenir au moins une réunion ordinaire par semestre en vue d'assurer une concertation permanente dans tous les domaines d'action des deux acteurs en faveur des MRE. Toutefois, le bilan d'activité lié à la mise en œuvre de cet accord reste sans impact significatif.

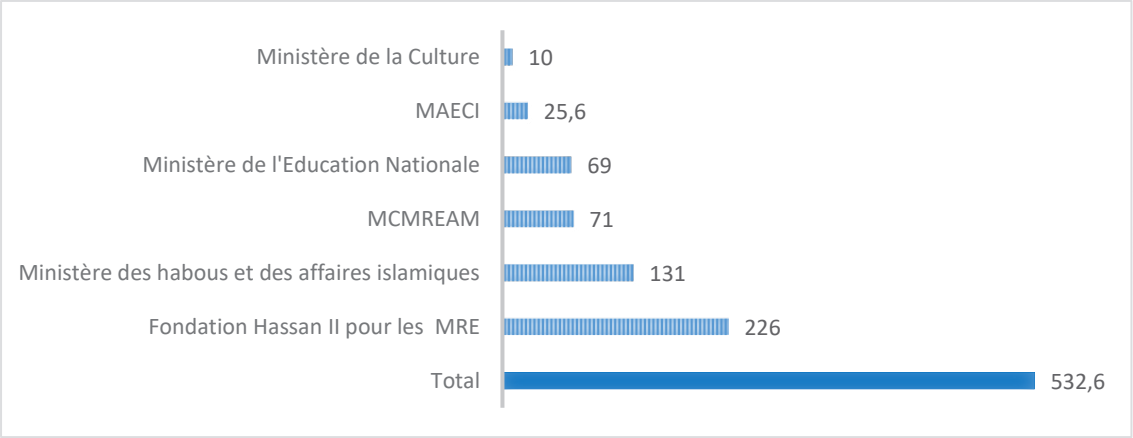
➢ Difficulté d'arrêter les budgets directement mobilisables pour les activités culturelles en faveur des MRE

L'examen de la structure des budgets de plusieurs intervenants institutionnels a révélé la difficulté d'arrêter les budgets directement alloués aux activités culturelles en faveur des MRE, à cause de l'absence de données analytiques et la pluralité des rubriques servant à financer ces activités.

En vue de dépasser cette difficulté, les budgets alloués par les principaux départements ont été évalué de manière approximative par le MCMREAM, dans le cadre de l'étude sur l'élaboration de la politique culturelle en faveur des marocains du monde. En effet, les budgets annuels

mobilisables s'élèvent à environ 532,6 MDHS, dont 42% mobilisés par la Fondation, 25% par le Ministère des Habous et des Affaires Islamiques, 13% par le MCMREAM et le Ministère de l'Education Nationale, puis 5% par le MAECI, quant au Ministère de la Culture, sa participation s'élève à 2%.

Estimation des budgets annuels directement mobilisables pour des activités culturelles auprès des MRE, hors soutien indirect (En MDHS)



Source : Données de l'étude sur l'élaboration de la politique culturelle en faveur des marocains du monde, 2015

➢ Inadéquation des mécanismes de planification budgétaire

Le financement des programmes mis en œuvre en faveur des MRE passe par la délégation des crédits budgétisés aux postes diplomatiques à l'Étranger (ambassades et consulats). Dans ce cadre, le MCMREAM rencontre plusieurs difficultés en matière de planification, de suivi et d'exécution budgétaire des opérations afférentes aux programmes engagés dans le cadre de son budget. Cela se traduit souvent par la non-disponibilité des données comptables nécessaires à l'élaboration des relevés globaux et des comptes administratifs.

Parmi les causes invoquées par les services centraux du MCMREAM, il y a lieu de souligner les éléments suivants :

- L'insuffisance des ressources humaines disposant des compétences nécessaires au suivi de l'exécution budgétaire et technique des programmes mis en œuvre à l'étranger ;
- L'inadaptation de la circulaire du Premier Ministre n° 7/2003 régissant la relation entre l'Etat et le tissu associatif au contexte des associations des MRE dans les pays d'accueil ;
- L'absence de passerelles entre le système GID et l'application des agents comptables à l'Étranger ;
- L'absence d'une nomenclature des pièces justificatives des dépenses du MCMREAM effectuées à l'Étranger (à l'instar du MAECI). Cette situation a engendré des réserves sur le paiement de certaines factures par les agents comptables au niveau de certains postes diplomatiques, entraînant ainsi le report de montants importants sur les années qui ont suivi ;
- La préparation tardive des états de reports par les agents comptables et les sous-ordonnateurs.

➢ Non mise en place d'un plan de mutualisation des moyens et de mobilisation des infrastructures culturelles

Les infrastructures culturelles jouent un rôle primordial dans la mise en place de toute stratégie, programmes ou projets culturels au profit des MRE. A cet égard, bien que certaines informations

générales soient disponibles de manière éparpillée au niveau de différents départements, on note l'absence d'outils informationnels permettant de fournir des données précises sur les infrastructures culturelles en vue d'optimiser et de faciliter leur mobilisation (types de bâtiments, lieux, espaces, équipements pouvant être considérés comme infrastructures culturelles, etc.).

- **Retard dans la mise en œuvre d'une politique culturelle intégrée et concertée destinée au marocains du monde**

Dans l'objectif d'adapter l'offre culturelle du Maroc aux attentes des MRE, le MCMREAM a passé, en 2014, un marché d'étude pour « l'élaboration de la politique culturelle en faveur des marocains du monde », d'un montant de 1,92 MDHS. Cette étude consistait en la réalisation d'un diagnostic de l'offre culturelle existante, puis l'établissement d'une stratégie culturelle et sa déclinaison en projets et actions à réaliser dans les pays d'accueil et également au Maroc.

Cependant, bien que cette étude ait dégagé 13 partenaires directs pour la mise en œuvre de la politique de l'offre culturelle au profit des MRE, Les investigations réalisées par la Cour des comptes auprès de trois ministères clés (Ministère de la Culture, Ministère de l'Education Nationale et MAECI) ont révélé une méconnaissance des étapes et du contenu de l'étude sur la politique culturelle élaborée.

De même, l'étude a préconisé l'articulation de la politique culturelle en faveur des MRE autour de quatre axes stratégiques se déclinant en 12 projets, complétés de trois (3) projets relatifs aux centres culturels. Cependant, aucune action n'a été prise pour la réalisation de ces projets.

- **Absence d'une vision globale et stratégique de la numérisation de l'offre culturelle**

La numérisation offre l'opportunité de rendre la culture marocaine accessible à de nouveaux groupes cibles, que ce soit en termes d'âge, d'origine culturelle ou sociale. Conscients de ces nouveaux défis, le MCMREAM et la fondation Hassan II pour les MRE ont entrepris quelques actions dans ce sens.

En effet, la Fondation a lancé, en date du 18 décembre 2013, un espace numérique d'apprentissage en ligne de la langue arabe pour les MRE dit "e-madrassa.ma". De même, elle a lancé le 19 janvier 2015 un espace numérique « e-taqafa.ma » destiné à mettre en exergue le Maroc à travers son patrimoine et ses richesses culturelles et de voir la scène culturelle et artistique marocaine et ses acteurs, à l'image d'un Centre culturel virtuel. De même, le MCMREAM a lancé une plate-forme dite « Maghribcom » destinée à la mobilisation des compétences des MRE.

Toutefois, ces initiatives n'ont pas été inscrites dans le cadre d'une stratégie globale concertée entre les principaux départements concernés, en vue de proposer une offre culturelle adaptée aux spécificités des catégories ciblées, et tenant compte des nouveaux modes de gouvernance.

Cette situation a privé les acteurs institutionnels de l'offre culturelle destinée aux marocains du monde de la possibilité d'initier et d'aborder, d'une part, les travaux d'adaptation des outils existants à la culture du numérique, via une dynamique de mutualisation des projets, des idées et des moyens, et d'autre part, de pouvoir élaborer des mécanismes de création active de contenus innovants de haute qualité.

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

- ***Elaborer et adopter, en coordination avec les autres acteurs institutionnels, un cadre stratégique d'offre culturelle destinée aux MRE, décliné en lignes directrices opérationnelles et plans d'action qui définissent clairement les principaux objectifs, buts, conditions, et échéanciers de réalisation, ainsi que les modalités de coopération.***
- ***Activer les démarches de contextualisation, d'adhésion et d'appropriation des résultats de l'étude réalisée par le MCMREAM sur la politique culturelle en faveur des MRE par l'ensemble des intervenants concernés, notamment en ce qui concerne l'adoption de ses quatre axes stratégiques et la mise en œuvre des 12 projets qui en sont déclinés.***

- ***Mettre en place, via un processus participatif, une vision globale et stratégique pour la numérisation de l'offre culturelle destinée aux marocains du monde et à l'étranger, et ce à travers, entre autres, l'adaptation des outils et des programmes existants à la culture du numérique et l'initiation d'une dynamique de mutualisation des projets, des idées et des moyens visant la création de contenus innovants de haute qualité.***

B. Cadre de partenariat du MCMREAM avec les organisations de la société civile œuvrant pour les marocains du monde

Le MCMREAM accorde annuellement des subventions aux associations œuvrant en faveur des MRE, au Maroc et à l'étranger. A ce titre, la Cour des comptes a soulevé l'absence d'une politique globale et de lignes directrices opérationnelles qui définissent clairement les principaux objectifs, buts, conditions et principes, ainsi que les modalités de coopération pour soutenir les associations œuvrant en faveur des marocains du monde. Les observations qui suivent illustrent cette situation :

➢ Absence d'une politique de ciblage par pays d'accueil

Durant la période 2008-2015, le MCMREAM a attribué une enveloppe globale d'environ 239,55 MDHS de subventions au profit d'associations œuvrant en faveur des marocains du monde.

Toutefois, l'absence d'une politique globale en matière de partenariat et d'octroi des subventions s'est traduite par des insuffisances en matière de ciblages par pays d'accueil et de la sélection des thématiques prioritaires. En effet, le soutien apporté par le Ministère n'est pas adossé à des priorités géographiques et à des thématiques réfléchies sur la base d'analyses préalables des besoins et des attentes des marocains du monde.

L'analyse de la situation des subventions octroyées par le MCMREAM aux associations, au titre des années 2012, 2013, 2014 et 2016, a montré que la quasi-totalité des subventions a profité à celles œuvrant au niveau de l'Espagne (à hauteur de 42% du montant total), la France (13%), la Belgique (7%), le Canada (4%), ainsi que certaines associations œuvrant en faveur des MRE dont le siège social se trouve au Maroc. Concernant le soutien apporté aux associations œuvrant au niveau des Pays-Bas, USA, GB et Allemagne, le montant des subventions accordées étaient d'environ 1 à 2% du montant total.

Il s'avère aussi que le soutien du Ministère aux projets portés par les associations œuvrant pour les MRE ne couvre pas certaines zones géographiques telles que l'Afrique, l'Asie, l'Amérique (latine) et les pays arabes.

➢ Non distinction au niveau du financement entre les projets et les activités à caractère ponctuel

Les décisions de subventions accordées par le MCMREAM dans le cadre de la procédure d'appel à projets ne sont pas réparties selon la consistance de chaque domaine financé. En effet, aucune distinction n'est faite entre les projets qui s'étalent sur une longue durée et les activités à caractère ponctuel, telles que les journées de sensibilisation ou autres évènements similaires.

De même, les demandes de financement comportent parfois des confusions liées à la consistance de chaque projet ou domaine financé, notamment en matière de délimitation du champ d'action et d'identification de la population ciblée, les objectifs à réaliser, la nature et le lieu des actions, etc.

➢ Non motivation des décisions de sélection des projets par le Comité d'éligibilité

L'examen des PV des réunions du Comité d'éligibilité près du MCMREAM ont montré la non-motivation des décisions d'acceptation ou de refus du cofinancement des projets. En effet, ces PV se limitent à l'annonce du nom de l'association soumissionnaire, l'intitulé du projet, le pays d'accueil et la décision prise par le Comité, sans apporter aucune indication sur l'application des critères de sélection et des caractéristiques et les points forts ou les faiblesses des projets proposés.

➢ Méconnaissance de la capacité de gestion des associations subventionnées

Les modalités mises en place par le MCMREAM ne prévoient pas une étape préalable à l'octroi du soutien, qui consisterait en la réalisation d'une évaluation de l'association en termes de capacités de gestion, d'organisation et des ressources disponibles. Cette situation limite l'action du Ministère en matière d'atteinte des objectifs assignés aux subventions. De même, elle n'incite pas les associations concernées à veiller au renforcement de leurs capacités managerielles, en matière d'organisation et de gouvernance interne et leur cadre relationnel, avant de formuler leurs demandes de subventions.

➢ Non établissement des rapports de suivi-évaluation des projets financés

L'examen des dossiers des demandes de financement relatifs à la période 2012-2016 a montré l'absence d'une démarche formalisée assise sur des indicateurs clairs pour le suivi des projets et actions réalisés et pour la mesure de performance et de l'impact sur les catégories ciblées. De même, le MCMREAM ne dispose pas de rapport d'évaluation de tous les projets et les activités subventionnés.

En effet, le « Comité de Gestion du Programme d'Appui aux Associations MRE » (institué en vue d'évaluer les rapports moraux et financiers et les pièces justificatives déposés auprès des services du Ministère) se limite à l'élaboration d'une note sommaire sous forme d'un tableau qui fait récapitulant le nom de l'association, l'intitulé du projet, la liste des documents fournis et la proposition du Comité pour le déblocage de la tranche suivante de la subvention.

Quant aux représentations diplomatiques et consulaires marocaines à l'étranger, bien qu'elles soient des associés privilégiés du MCMREAM à l'étranger, elles ne procèdent pas à la production de rapport sur l'exécution des projets financés.

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

- ***Assoir le processus d'octroi des subventions aux associations œuvrant en faveur des MRE sur des objectifs spécifiques, des indicateurs et des cibles clairement définis permettant de mesurer la contribution des programmes et des actions entreprises en matière de renforcement de l'identité et du rattachement des MRE à leur pays d'origine et au renforcement de l'image du Maroc.***
- ***Veiller à la motivation des décisions d'acceptation ou de refus du cofinancement des projets par le Comité d'éligibilité près du MCMREAM.***
- ***Prendre en considération les capacités de gestion et d'organisation des associations bénéficiaires des subventions, ainsi que leur capacité à pérenniser les impacts escomptés par ce type de partenariat.***
- ***Mettre en place une démarche formalisée, permanente et adéquate assise sur des indicateurs clairs pour le suivi des projets cofinancés et la mesure de performance et d'impact sur les catégories ciblées.***
- ***Veiller, en partenariat avec le MAECI, à l'établissement de rapports d'évaluation spécifiques à chaque projet ou activité subventionnés.***

C. Programmes relatifs aux tournées théâtrales, universités d'Eté, séjours culturels et colonies de vacances

Le MCMREAM a mis en place des programmes de soutien culturel au profit des MRE, déclinés en tournées théâtrales organisées à l'étranger, ainsi que des séjours culturels, des universités d'Eté et des colonies de vacances organisés au Maroc.

1. Organisation des tournées théâtrales au niveau des pays d'accueil

Le Ministère organise annuellement plusieurs tournées théâtrales au niveau des pays d'accueil, en partenariat avec les missions diplomatiques marocaines et des troupes de théâtres marocaines. Selon le Ministère, ce programme vise la contribution au renforcement des liens des MRE avec

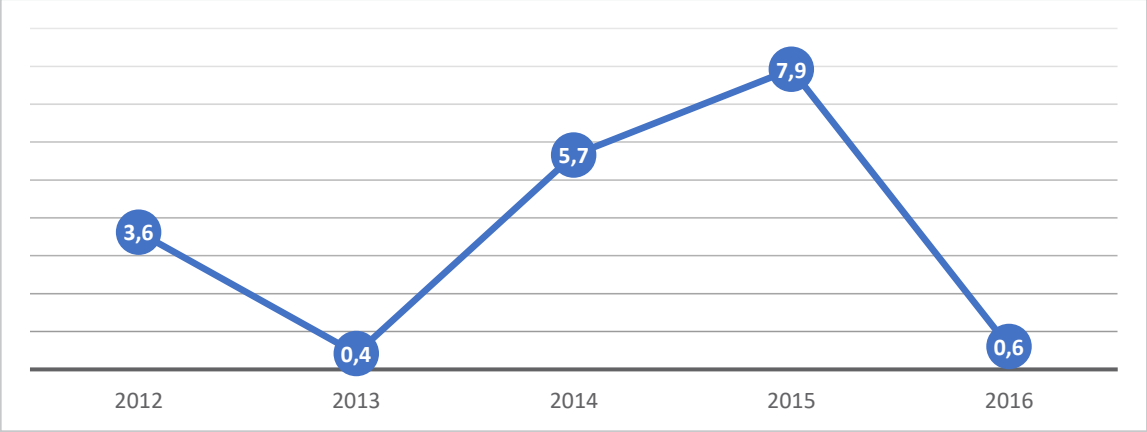
le Maroc et à la consolidation de leur identité culturelle, et plus particulièrement chez les nouvelles générations.

Durant la période 2012-2016, le MCMREAM a financé plus de 180 présentations théâtrales avec un montant de 18,22 MDHS. La réalisation de ce programme a soulevé les observations qui suivent :

➢ Fluctuation des crédits accordés aux tournées théâtrales

L'enveloppe budgétaire allouée au financement des tournées théâtrales a subi des fluctuations d'une année à l'autre en passant de 3,6 MDHS en 2012 à 0,4 MDHS en 2013, pour augmenter à 5,7 MDHS puis à 7,9 en 2014 et 2015, pour baisser jusqu'à 0,6 MDHS en 2016. Cette situation dénote d'un manque de visibilité en matière de fixation des objectifs, des cibles et de la consistance du programme de l'offre théâtrale.

Evolution des montants alloués aux tournées théâtrales durant la période 2012-2016 (en MDHS)



Source : données fournies par le MCMREAM

➢ Ambiguïté du cadre partenarial adopté par le MCMREAM avec les associations théâtrales

Le Ministère procède pendant la même année à deux procédures distinctes de financement des tournées théâtrales, et ce à travers l'octroi de subventions suite à des appels à projets et l'achat de spectacles par entente directe avec les troupes théâtrales concernées. En plus, le Ministère procède pendant la même année au financement des projets de certaines troupes en leur accordant à la fois des subventions et des contrats d'achat de spectacles.

A titre d'exemple, le Ministère a octroyé pendant le mois de Septembre 2012 deux subventions d'un montant global de 1,90 MDHS à deux troupes théâtrales, puis il a passé, pendant les mois qui suivent (Novembre et Décembre) six (6) contrats d'achat de spectacles d'un montant global de 1,72 MDHS, avec six troupes théâtrales, dont les deux troupes ayant déjà bénéficier des subventions sus indiquées. Dans le même sens, le Ministère a passé en 2014 (janvier et mars) six (6) contrats d'achat de spectacles avec six troupes théâtrales, d'un montant global de 1,88 MDHS. A partir du mois de Juin, il a octroyé dix (10) subventions d'un montant total de 3,78 MDHS aux associations théâtrales, y compris aux deux troupes théâtrales ayant bénéficier des subventions suscitées.

➢ Insuffisance du suivi de la réalisation des représentations théâtrales

Les conventions signées avec les troupes théâtrales prévoient la présentation au Ministère des rapports financiers et moraux relatifs à la tournée théâtrale, accompagnés des documents et pièces justificatives. De même, elles exigent des bénéficiaires l'application d'un prix symbolique dans la limite de cinq (5) Euros ou équivalent et de réaliser les spectacles dans des salles de capacités d'accueil supérieures à 400 sièges.

Toutefois, à l'exception de l'examen de la production physique des rapports exigés par les conventions, le Ministère ne procède pas à la vérification des comptes d'emploi et au suivi des activités réalisées en vue d'établir des rapports d'évaluation sur le déroulement effectif des programmes et d'opérer les ajustements et les améliorations nécessaires. Concernant l'étude relative à l'assistance technique en matière de contrôle, de suivi d'évaluation des projets menés par les associations œuvrant en faveur des MRE, elle s'est limitée à deux associations.

2. Réalisation des autres activités de soutien culturel des MRE

a. Programme des universités d'été

Le MCMREAM a mis en œuvre en 2009 un programme d'universités d'Eté qui consiste à accueillir une fois par an, sur une période de 10 jours, une centaine d'étudiants MRE âgés de 18 à 24 ans, en vue de leur offrir l'opportunité de renforcer leur identité marocaine dans ses dimensions linguistique, religieuse et culturelle. Le tableau ci-après présente le bilan de ce programme durant la période 2012-2016 :

Ventilation de la mise en œuvre du programme des Universités d'été durant la période 2012-2016

Année	2012	2013	2014	2015	2016
Dépenses allouées aux universités d'été en MDHS	4,06	2,72	2,88	4,41	6,90
Nombre de participants	205	109	215	222	259
Nombre de pays concernés	19	15	18	16	16
Nombre des partenaires	5	2	3	3	1

Source : données fournies par le MCMREAM

b. Programme des séjours culturels

Dans le même sens, le Ministère organise annuellement des séjours culturels d'une durée de 10 jours au profit de jeunes MRE. Durant la période 2009-2016, le MCMREAM a organisé 69 séjours culturels. La sélection des participants s'effectue à partir du traitement des demandes des associations, reçues via les postes diplomatiques du Royaume, dans la limite de 30 participants par séjour, dont 70% d'origine marocaine et 30% d'autres nationalités.

c. Programme des colonies de vacances

Le Ministère organise annuellement des colonies de vacances au profit des enfants des MRE, âgés entre 8 et 14 ans. Ce programme est organisé en partenariat avec les œuvres sociales de certains organismes publics et privés. Durant la période 2009-2013, plus de 1492 bénéficiaires ont participé au programme des colonies de vacances.

Bien que les trois programmes universités d'été, séjours culturels et colonies de vacances aient pu toucher une population assez importante et diversifiée, quelques observations méritent d'être soulevées :

- **Ambiguïté des objectifs spécifiques assignés aux programmes**

Les fiches de présentation des programmes universités d'été, séjours culturels et colonies de vacances établis par le MCMREAM arrêtent des objectifs pour les programmes. Toutefois, ces objectifs restent peu spécifiques à chaque programme, puisqu'ils ne sont pas suffisamment définis pour être énoncés de façon claire, simple et précise. C'est-à-dire étayés par des cibles à atteindre, des ressources à mobiliser et un budget à respecter.

- **Absence d'indicateurs de mesure de performance et d'impact**

Les objectifs assignés aux programmes n'ont pas été assortis d'indicateurs de performance et d'impact, permettant de mesurer le succès ou l'échec des programmes, d'étalonner la progression

des réalisations et d'amener le MCMREAM à effectuer plus efficacement les actions programmées afin d'atteindre leur objectif.

A titre d'exemple, aucun des trois programmes n'a fixé des objectifs afférents à la population cible à atteindre, notamment en termes de nombre de bénéficiaires, de leurs natures et des zones géographiques à couvrir. Cette situation a eu pour conséquence des variations d'une année à l'autre de ces différentes composantes.

- **Absence de coordination entre les organismes publics qui réalisent des activités culturelles similaires au profit des MRE**

Le MCMREAM n'a pas mis en place des mécanismes de coordination avec les organismes publics disposant de programmes similaires (Fondation Hassan II pour les MRE, MAECI, Ministère de la Jeunesse et des Sports, Ministère de tourisme, etc.). Cette insuffisance ne permet pas d'éviter les zones de chevauchement ou de dédoublement et de faire converger les objectifs spécifiques de chaque programme vers la réalisation de l'objectif général qui consiste à renforcer l'identité des MRE et de leurs liens avec le Maroc.

Dans ce cadre, la Cour des Comptes recommande ce qui suit :

- ***Procéder à une définition prospective des programmes à même d'assurer une diversité ainsi qu'une visibilité pluriannuelle, à court et moyens termes, notamment en matière de fixation des objectifs, des cibles, des zones géographiques concernées et de la consistance des programmes.***
- ***Prendre les mesures nécessaires en vue d'assurer une coordination régulière entre les organismes publics qui réalisent des activités culturelles similaires au profit des MRE, et ce afin de faire converger les objectifs spécifiques de chaque programme vers la réalisation de l'objectif général de renforcement de l'identité des MRE et de leurs liens avec leur pays.***
- ***Mettre en place une procédure formalisée, régulière et exhaustive de suivi et d'évaluation des représentations théâtrales en coordination avec les services consulaires concernés.***
- ***Procéder à une définition claire des objectifs spécifiques assignés aux trois programmes : universités d'Eté, séjours culturels et colonies de vacances, et les assortir d'indicateurs de performance et d'impact, de cibles et objectifs temporellement défini, de manière à arrêter leurs consistances et mesurer leurs succès et d'étalonner la progression des réalisations.***

D. Programme d'Enseignement de la Langue Arabe et de la Culture Marocaine (ELACM)

Le programme ELACM a pour objectif d'assurer l'acquisition des élèves marocains au niveau des pays d'accueil de la capacité de lire, écrire et utiliser la langue arabe dans les expressions écrites et orales, en vue de renforcer leur identité et de leur dévoiler la richesse de cette langue et sa contribution passée et actuelle dans les domaines humains, culturels et scientifiques.

La mise en œuvre de l'ELACM s'effectue sous deux dispositifs officiel/non-officiel :

- **L'enseignement officiel de langue et de la culture d'origine (ELACM/ELCO) :** dispensé sous deux formules, (1) Un Enseignement Intégré au système éducatif du pays d'accueil, selon des volumes horaires arrêtés en commun accord avec les autorités concernées. Dans ce cas l'enseignant marocain fait partie du staff des enseignants permanents de l'école dont il relève. (2) Un Enseignement Déféré dispensé aux élèves en dehors des horaires ordinaires, soit au sein de l'école, soit dans des classes mises à la disposition des enseignants marocains par les collectivités locales ;
- **L'enseignement non officiel de la langue arabe et de la culture marocaine** : dispensé, sous forme (3) d'un Enseignement Parallèle, au niveau des mosquées, des écoles

coraniques et des sièges des associations à vocation religieuse et/ou sociale, pendant les jours des vacances et les fins de semaines (les samedis et dimanches).

Dans ce cadre, les observations suivantes ont été soulevées :

- **Insuffisances de la gouvernance de l'ELACM/ELCO, pluralité des intervenants et imprécision de leurs rôles**

La gestion du dispositif d'enseignement officiel de langue et de la culture d'origine (ELACM/ELCO) relève de plusieurs intervenants institutionnels représentés au niveau national par : la Fondation Hassan II pour les MRE, le MCMREAM, le Ministère de l'Education Nationale, le MAECI. En plus des Consulats et Ambassades du Royaume au niveau des pays d'accueil.

Toutefois, devant l'absence d'un cadre formalisé précisant la répartition des rôles, les interventions de chaque acteur restent imprécises et sans impacte mesurable. A titre d'exemple, le rôle du Ministère de l'Education Nationale ne dépasse pas l'affectation des enseignants. Quant au MCMREAM, il n'a pas de rôle précis dans ce domaine.

- **Insuffisance des ressources humaines affectées à l'ELACM/ELCO**

Les ressources humaines affectées au dispositif ELACM/ELCO sont largement insuffisantes par rapport à la demande des MRE et aux objectifs qui lui sont assignés. En effet, le nombre total des enseignants mis à la disposition du dispositif ELCAM/ELCO par le Ministère de l'Education Nationale ne dépasse pas 505 enseignants, dont 72% affectés au niveau de la France. Le nombre des élèves MRE bénéficiaires de cet enseignement s'élève à 56.349 élèves, dont 74% résidant en France.

Quant à l'encadrement pédagogique, il est presque absent, puisque cette mission n'est exercée que par quatre (4) inspecteurs dont trois (3) en France et un (1) en Belgique.

- **Retard dans la mise en œuvre du matériel didactique et pédagogique et des manuels scolaires relatifs à l'ELACM**

Suite à une réunion tenue le 6 décembre 2012 entre des Ministres, une commission a été désignée en vue d'étudier les pistes d'amélioration et de mise à niveau de l'ELACM/ELCO. Cette dernière a émis 14 recommandations portant sur la régularisation de la situation financière et administrative des enseignants, la gestion des ressources humaines, l'encadrement pédagogique, les manuels et l'évaluation des acquis et de l'impact de l'ELACM/ELCO.

Toutefois, ce n'est qu'en Juin 2017 qu'un cadre référentiel de l'ELCAM a été adopté. Ce référentiel précise les cibles, la méthodologie, les objectifs de l'enseignement, les compétences à acquérir par l'apprenant, l'architecture pédagogique et l'organisation de l'enseignement en fonction des cycles, les niveaux référentiels, la nature du contenu, les programmes scolaires, l'approche pédagogique et didactique à adopter.

Quant à l'établissement du matériel didactique et pédagogique, et de méthodes, ainsi que les manuels scolaires tenant en compte la diversité des milieux, des cibles et des systèmes scolaires des pays d'accueil, ils n'ont pas encore été mis en place.

A ce titre, il convient de rappeler que les évaluations ont mis en évidence une série de manquements, en termes de conception des programmes par rapport au cadre scolaire et de vie des pays de résidence, en termes d'adaptation des méthodes d'enseignement, en termes d'outils et de moyens didactiques, et en termes de sélection, de formation initiale et continue des enseignants.

- **Non achèvement du « plan d'urgence de l'ELCAM » mis en place par le MCMREAM**

Le MCMREAM a réalisé en 2009 une étude portant sur la définition d'une vision stratégique de l'ELACM, et l'élaboration d'un plan d'urgence (2009-2013). Elle a porté à la fois sur les deux

formules de l'ELACM : (1) l'enseignement officiel dans les établissements scolaires, dit ELCO, et (2) l'enseignement non officiel organisé par des associations, dit parallèle. De même, elle a couvert les quatre principaux pays d'accueil des MRE : France, Belgique, Espagne et Italie. Ainsi que certains aspects relatifs à l'enseignement parallèle au niveau de l'Allemagne, la Hollande et les Pays scandinaves (Danemark, Norvège et Suède).

A la lumière des entretiens tenus avec les parties prenantes au Maroc et dans les pays d'accueil et les sondages effectués auprès des enseignants et des parents d'élèves, l'étude a établi un diagnostic ayant dégagé quatre problématiques essentielles : (1) l'insuffisance de l'offre d'enseignement par rapport à la demande. (2) l'inadéquation de l'offre d'enseignement aux attentes du Maroc et des pays d'accueil. (3) l'insuffisance des moyens dédiés à l'offre d'enseignement. Ainsi que (4) la dilution des responsabilités des acteurs (Fondation Hassan II, le Ministère de l'Education Nationale, le MAECI et le MCMREAM).

A l'issus de ce diagnostic l'étude a proposé un plan d'urgence pour l'amélioration de l'ELACM, assis sur deux axes stratégiques :

- L'amélioration de l'ELCO, à travers des mesures couvrant les cinq domaines liés à : (1) la gouvernance, (2) les ressources humaines, (3) la pédagogie, (4) la vie scolaire et (5) les outils de gestion ;
- Le développement de systèmes complémentaires via quatre canaux complémentaires à l'enseignement officiel, qui sont : (1) les associations, (2) les Centres culturels, (3) l'enseignement à distance, et (4) l'enseignement « à la carte » offert au Maroc et aux pays d'accueil (à travers les Ecoles d'Eté, les séjours linguistiques, les séjours culturels, la mise en circulation de caravanes éducatives et culturelles au niveau des pays d'accueils et la promotion du soutien scolaire délivré par le secteur privé).

De même, l'étude a arrêté le coût estimatif du budget additionnel nécessaire à la mise en œuvre des mesures définies et des objectifs arrêtés dans le plan d'urgence. Ce budget s'élève à 1.089 MDHS, étalé sur la période 2009-2013.

Néanmoins, la réalisation de cette étude soulève les observations suivantes :

➢ Recours à un marché négocié sans motif valable

Le MCMREAM a réalisé l'étude dans le cadre d'un marché négocié, pour un montant de 14 MDHS (Marché n° 01/2009).

Le recours à la voie du marché négocié a été justifié par « le caractère complexe de l'étude nécessitant une expertise particulière détenue par le bureau d'étude (concerné) », ainsi que par « l'urgence de la réalisation de l'étude qui nécessitera la mobilisation d'experts professionnels confirmés et l'accomplissement de travaux dans un délai record de quatre mois, étant donné que l'entrée scolaire 2009/2010 est proche », comme l'indique le certificat administratif établi en date du 21 Juillet 2009, par le Ministre délégué auprès du Premier Ministre chargé des MRE.

Ces motifs restent peu significatifs puisque le Ministère n'a pas fait recours au préalable à une étude du marché à travers des consultations plus large lui permettant de choisir des offres techniques et financières plus économiques. De même, le caractère d'urgence invoqué était peu probable eu égard au caractère stratégique et de long terme de la mise à niveau de l'ELACM.

➢ Inachèvement de l'Etude et non atteinte de ses objectifs

L'étude relative à l'élaboration d'un plan d'urgence pour l'ELACM devait se dérouler en trois phases : (1) la définition de la vision stratégique, (2) l'élaboration du programme d'urgence, (3) la déclinaison opérationnelle du programme d'urgence au niveau de la France, la Belgique, l'Italie et l'Espagne, en établissant un programme d'urgence par pays.

Cependant, après la réalisation des phases 1 et 2 relatives au diagnostic et à l'élaboration du plan d'urgence, avec un montant total de 7,722 MDHS, le Ministère n'a pas poursuivi les autres

objectifs relatifs à la déclinaison opérationnelle du programme d'urgence au niveau des quatre pays, et ce suite à l'arrêt de l'étude.

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

- ***Veiller à l'élaboration d'un cadre formalisé visant la coordination des actions des intervenants institutionnels, et la définition d'objectifs spécifiques en matière de gestion du programme ELACM, ainsi que la précision des rôles et des obligations de chacun d'entre eux.***
- ***Prendre les mesures nécessaires en vue d'améliorer la gouvernance, la traçabilité, le reporting des données et des statistiques afférentes à l'ELACM et d'assurer la qualité des informations collectées de manière à permettre l'analyse, le suivi et le pilotage des actions entreprises.***
- ***Partager les résultats de l'étude relative au « plan d'urgence de l'ELACM », réalisée par le MCMREAM, avec l'ensemble des intervenants en vue d'assurer l'appropriation des pistes d'amélioration qu'elle a proposé.***

II. Réponse du Ministre délégué chargé des marocains résidant à l'étranger et des affaires de la migration

(Texte réduit)

(…)

A. Coordination entre les acteurs de l'offre culturelle destinée au marocains du monde

- **Insuffisance des mécanismes de coordination entre les intervenants institutionnels**

La coordination entre les différents acteurs concernés par les affaires des marocains résidant à l'étranger constitue l'une des priorités du Ministère. En effet, cette importance a été concrétisée par la création d'un ensemble de mécanismes de coordination et de coopération dans divers domaines concernant la protection des droits et des intérêts de cette catégorie de population, en particulier ce qui a trait à la protection de l'identité marocaine et la promotion de l'offre culturelle et des services sociaux au profit des marocains du monde .... Etc. L'un des mécanismes qui ont été mis en place comme outil de gouvernance et de coordination entre organismes publics et privés intervenants dans le secteur est l'institutionnalisation de la « commission interministérielle pour les affaires des Marocains résidant à l'étranger et les affaires de la migration » présidée par M. le Chef de Gouvernement. Cette commission qui se compose de toutes les institutions publiques concernées par les affaires des MRE, s'est caractérisée depuis sa création par la régularité de ses réunions, en tenant cinq réunions, dont la dernière date du 26 mai 2017. Ces réunions traitent des problématiques qui préoccupent les marocains du monde en émettant des recommandations dont la mise en œuvre est suivie à travers deux mécanismes, le premier par un comité technique interministériel émanant de la commission interministérielle, le second par le biais d'un système de coordination bilatérale entre le Ministère et chacun des départements et institutions concernée.

Les affaires culturelles des marocains résidant à l'étranger constituent le cœur des discussions de ces différents mécanismes, que ce soit au cours des réunions de la commission interministérielle ou lors des réunions de coordination bilatérale avec les différents organismes concernés par les questions des marocains du monde.

- **Difficulté d'arrêter les budgets directement mobilisables pour les activités culturelles en faveur des MRE**

Pour le Ministère, les fonds destinés aux activités culturelles des Marocains résidant à l'étranger sont inclus dans des lignes budgétaires spécifiques et claires du budget général de l'État, à savoir les Universités d'été, les colonies de vacances, etc. Par ailleurs, le budget des activités culturelles organisées dans les centres culturels marocains au niveau des pays d'accueil, passe à travers des délégations de crédits destinées aux représentations diplomatiques de notre pays, conformément aux lois en vigueur au niveau de ces pays.

- **Inadéquation des mécanismes de planification budgétaire**

Cette remarque, qui a eu sa place avant le changement de l'organigramme du Ministère, a été surmontée après la mise en place de la nouvelle organisation. Le budget destiné aux centres culturels a, par ailleurs, été réduit par le Ministère des Finances, (…), ce qui a empêché l'allocation de fonds clairs pour le fonctionnement des centres culturels et a conduit le Ministère à adopter le principe de délégations des crédits pour alimenter les lignes concernées à travers des charges fixes des centres culturels et les activités culturelles d'une manière générale.

(…)

- **Non mise en place d'un plan de mutualisation des moyens et de mobilisation des infrastructures culturelles**

Afin de répondre à cette observation, il est requis de fournir la clarification suivante : Les structures sur lesquelles le Gouvernement s'est engagé d'accomplir leurs créations sont les suivantes :

- Centre culturel de Montréal (fonctionnel) ;
- Centre culturel d'Amsterdam : prêt
- Centre culturel de Tripoli : prêt
- Centre culturel de Tunis : prêt.

En ce qui concerne les crédits spécifiques au fonctionnement du Centre culturel de Montréal et le financement de ses activités, ils sont exécutés conformément à la vision établie par le Ministère après l'adoption du décret portant création et organisation des centres culturels à l'étranger « Dar Al Maghrib ».

En outre, ce centre s'appuie sur un programme de travail issu d'un plan d'action approuvé par un comité interministériel présidé par le Ministre Chargé des Marocains résidant à l'étranger et des affaires de la Migration, tel que prévu à l'article 9 du décret précité.

(…).

- **Retard dans la mise en œuvre d'une politique culturelle intégrée et concertée destinée au marocains du monde**

Le volet culturel est l'un des principaux axes de la stratégie du Ministère destinée aux Marocains du monde. En effet, la culture marocaine et la doctrine malékite, ainsi que l'enrichissement culturel et humain représentent l'un des défis les plus importants du Ministère. Dans ce sens, le Ministère a préparé un programme culturel basé sur une série de mesures, dont les plus importantes sont :

- Créer des centres culturels « Dar Al MAghrib » : Sur ce point plus spécifiquement, un cadre de gouvernance des centres culturels a été développé afin d'élargir leur mise en place et la préparation de leurs propres programmes culturels, ainsi que de renforcer les capacités de leurs gestionnaires et des associations œuvrant dans ce domaine.
- Organiser des activités culturelles : notamment, les semaines du Maroc dans les pays d'accueil, des pièces théâtrales et des festivals thématiques (musique, théâtre, artisanat, etc.).
- Organiser des échanges culturels, à travers des séjours culturels et thématiques pour les Marocains de différents âges, ainsi que les universités d'été au profit des jeunes Marocains du monde.
- Renforcer les canaux d'échange et de communication entre les Marocains du monde et les Marocains vivant au Maroc, en organisant des manifestations dans cet objectif.
- Développer une politique culturelle globale et intégrée au profit des Marocains du monde dans le cadre de l'étude réalisée par le Ministère en la matière en 2015, ce qui a permis le développement d'une vision globale et intégrée du domaine culturel au profit des marocains du monde, dont le Ministère a, d'ores et déjà, entrepris la mise en œuvre.

L'un des indicateurs les plus importants relatifs à l'opérationnalisation des recommandations de l'étude réalisée par le Ministère dans ce domaine, est l'identification d'une liste de 13 partenaires engagés, qui ont participé à une journée d'études au cours de laquelle les résultats de cette étude ont été présentés.

Aussi, la mise en œuvre de cette vision implique toutes les parties prenantes et les partenaires concernés : A titre d'exemple, le comité d'évaluation des offres théâtrales est composé de plusieurs membres dont les représentants du Ministère de la Culture, du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération internationale et du Ministère de l'Intérieur.

- **Absence d'une vision globale et stratégique de la numérisation de l'offre culturelle**

Cette question fait partie intégrante de la stratégie du Ministère qui vise à créer de nouveaux forums numériques pour renforcer sa stratégie de communication en matière de l'offre culturelle et établir des liens avec les forums existants.

B. Cadre de partenariat du MCMREAM avec les organisations de la société civile œuvrant pour les marocains du monde

- **Absence d'une politique de ciblage par pays d'accueil**

Dans le cadre de son appui aux associations œuvrant en faveur des Marocains Résidant à l'Etranger, le Ministère Chargé des Marocains résidant à l'étranger et des Affaires de la Migration lance annuellement un appel à projet au profit des associations des MRE qui est publié sur notre site internet et diffusé à l'ensemble des représentations diplomatiques et ouvert à toutes les associations dans tous les pays

Malheureusement certaines associations basées dans certains pays ne déposent pas de demandes de subvention ou certains pays n'abritent pas d'associations des MRE à la différence d'autres pays qui abritent des associations actives et dynamiques et qui participent régulièrement aux appels à projets lancés par le Ministère

- **Non distinction au niveau du financement entre les projets et les activités à caractère ponctuel**

Indépendamment de leur durée d'exécution, les projets soumis pour financement, doivent s'inscrire dans le cadre des axes prioritaires stratégiques suivants :

- Le soutien scolaire en faveur des enfants des MDM en situation difficile ;
- L'accompagnement des jeunes MRE et des personnes en situation précaire (les personnes âgées, les détenus, les mineurs non accompagnés, …) ;
- Les projets culturels visant à consolider le lien entre les MDM et leur pays d'origine ;
- L'amélioration des conditions de la femme résidante à l'étranger.

Les projets à soutenir sont sélectionnés par une commission d'éligibilité, créée au sein du Ministère Délégué Chargé des Marocains Résidant à l'étranger et des Affaires de la Migration suivant la circulaire du Premier Ministre N° 7/2003 du 27 juin 2003 relative au partenariat entre l'Etat et les Associations et comptant parmi ses membres, des représentants de plusieurs départements et institutions concernées par la communauté marocaine à l'étranger.

Pour la sélection des projets portés par les associations œuvrant en faveur des marocains du monde et intervenant dans les champs intéressant les MRE, le comité d'éligibilité adopte un certain nombre de critère dont on peut citer :

- Situation saine de l'association vis-à-vis de la législation en vigueur ;
- Existence juridique de l'association de plus de 1 an ;
- Respect du statut de l'association et notamment le périmètre d'action ;
- Tenue réglementaire d'assemblées générales, de conseils d'administration, de bureaux ou de comités directeurs, avec l'établissement annuel de rapports d'activités, bilan et compte d'exploitation ;

- Ciblage des axes stratégiques et priorités du Ministère des MREAM ;
- Définition claire de la population cible (nombre, catégorie, caractéristiques …etc.) ainsi que son degré d'engagement dans le projet ;
- Mobilisation des cofinancements à hauteur de 50% minimum du coût global du projet ;
- Mobilisation des partenaires dans les pays d'accueil (engagements écrits) ;
- Expérience de l'association dans le domaine du projet proposé ;
- Notoriété de l'association aux niveaux des périmètres d'activité (proximité avec les populations cibles) ;
- Capacité de l'association à gérer et suivre le projet proposé ;
- Respect des engagements des précédentes conventions avec le Ministère, s'il y en a eu.

Le comité d'éligibilité se réserve le droit d'ajouter d'autres critères qu'ils jugent utiles pour la sélection.

➢ Non motivation des décisions de sélection des projets par le Comité d'éligibilité

L'examen et l'étude des dossiers soumis à l'appréciation du comité d'éligibilité sont basés sur le critère d'éligibilité et de sélections cités ci haut. Le comité d'éligibilité se prononce sur l'éligibilité des projets et sur les contributions financières à accorder. Et seuls ces deux éléments sont actés sur les PV.

➢ Méconnaissance de la capacité de gestion des associations subventionnées

Il est à noter que parmi les critères de sélection, il y a la « capacité de l'association à gérer et suivre le projet proposé ». Pour justifier cette capacité, l'association est appelée à présenter tous les rapports et documents sur son expériences ainsi que sur la nature des projets réalisés par l'association et son budget durant les trois dernières années.

De même, et afin de remédier à la difficulté d'évaluer sur dossier, la capacité de gestion des associations subventionnées, toutes les demandes de subventions doivent parvenir obligatoirement au ministère à travers les représentations diplomatiques et les circonscriptions consulaires du Royaume du Maroc à l'Etranger après émission de leurs avis.

➢ Non établissement des rapports de suivi-évaluation des projets financés

Le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des projets menés par les Associations œuvrant en faveur des MRE partenaires revêtent une grande importance pour la réalisation des objectifs des conventions et représentent un processus continu permettant de garantir la qualité des actions entreprises et permet de faire ressortir des indicateurs qualitatifs liés à ce type de partenariat. Deux types de suivi sont à envisager :

- Suivi interne **:** Assuré par les services centraux du MCMREAM et les représentations diplomatiques et consulaires Marocaines à l'étranger ainsi que par les associations partenaires elles-mêmes selon les conventions de partenariat.
- Suivi externe **:** Assuré par des bureaux d'études spécialisés recrutés à cet effet dont la mission principale sera notamment d'effectuer des visites sur le terrain pour l'évaluation du déroulement des projets objets de partenariat.

Le système de suivi et d'évaluation, repose sur une série d'indicateurs de mesure de performance et d'impact sur les catégories cibles.

Par ailleurs, des rapports d'étapes (pour des projets de longue durée), organisationnel et financier, doivent être élaborés par l'association partenaire et sont communiqués au Ministère via l'Ambassade ou le consulat du Maroc concerné. Ces rapports sont examinés par un Comité

de Gestion du Programme d'appui aux associations œuvrant en faveur des marocains résidant à l'étranger mis en place au ministère.

A l'issu des étapes des projets, les associations œuvrant en faveur des MRE présentent un rapport sur les réalisations du projet et un rapport financier certifié par un expert-comptable ou un comptable agrée sur la totalité des dépenses et des recettes en relation avec les activités et projets objets des conventions.

(…)

C. Programmes relatifs aux tournées théâtrales, universités d'Eté, séjours culturels et colonies de vacances

1. Organisation des tournées théâtrales au niveau des pays d'accueil

- **Fluctuation des crédits accordés aux tournées théâtrales**

Les crédits sont accordés en fonction du degré de satisfaction des associations aux conditions requises.

- **Ambiguïté du cadre partenarial adopté par le MCMREAM avec les associations théâtrales**

Le cadre de partenariat établit entre le Ministère et les associations théâtrales se base sur les dispositions figurantes au niveau de la circulaire du Premier Ministre n° 07/2003 du 27 juin 2003 relative au partenariat entre l'Etat et les associations, principalement la condition d'instauration d'une commission externe pour étudier les dossiers et choisir les pièces théâtrales.

- **Insuffisance du suivi de la réalisation des représentations théâtrales**

Les moyens limités en termes de ressources humaines et financières n'aident pas le Ministère afin d'assurer un bon suivi de l'exécution des pièces théâtrales au niveau des pays d'accueil. Conscient de l'importance de cette opération, le Ministère s'appuie sur les représentations diplomatiques et consulats marocains à l'étranger pour assurer ce rôle.

2. Réalisation des autres activités de soutien culturel des MRE

Ces lacunes seront corrigées dans les années à venir par l'adoption d'une politique prospective dans la préparation de ces programmes (séjours culturels et des universités et colonies d'été) basée sur une vision pluriannuelle, à court et à moyen terme et l'intensification du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre des pièces théâtrales.

D. Programme d'Enseignement de la Langue Arabe et de la Culture Marocaine (ELACM)

- **Insuffisances de la gouvernance de l'ELACM/ELCO, pluralité des intervenants et imprécision de leurs rôles**

La gestion du système d'éducation formelle est menée conjointement par le Ministère de l'éducation nationale, de la formation professionnelle, de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, le Ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale, le Ministère chargé des marocains résidant à l'étranger et des affaires de la migration et la Fondation Hassan II pour les Marocains résidant à l'étranger dans le cadre d'un comité qui se réunit périodiquement pour unir les efforts et déterminer le rôle et la compétence de chaque secteur.

- **Insuffisance des ressources humaines affectées à l'ELACM/ELCO**

Dans le cadre d'accords de partenariat avec un certain nombre de pays, notamment la France, l'Espagne, la Belgique, l'Allemagne et l'Italie, tiennent annuellement des réunions des groupes de travail bilatéraux chargés de suivre le programme, pour déterminer les résultats du programme pour l'année écoulée et préparer le plan d'action de l'année scolaire N+1, y compris

l'identification de la carte scolaire, qui prend en compte tous les nouveaux besoins en ressources humaines au niveau des établissements d'enseignement officiels dans les pays d'accueil

- **Retard dans la mise en œuvre du matériel didactique et pédagogique et des manuels scolaires relatifs à l'ELACM**

Le Ministère envoi annuellement une note circulaire aux missions diplomatiques et aux postes consulaires Marocains afin d'encourager les associations à identifier leurs besoins en termes des manuels scolaire et des moyens didactiques, conformément à des délais spécifiques afin que ce dernier puisse lancer des appels d'offres pour l'acquisition et la distribution de ces livres aux associations concernées avant le début de l'année scolaire.

- **Non achèvement du « plan d'urgence de l'ELCAM » mis en place par le MCMREAM**

Les résultats de l'étude sur le plan d'urgence relatif au programme d'enseignement de la langue arabe et de la culture Marocaine ont été identifiés. Par ailleurs, un comité de suivi composé de représentants du Ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale, la Fondation Hassan II des MRE, le Ministère de l'éducation nationale, CCME, et Ministère chargé des Marocains résidant à l'étranger et des affaires d'immigration a été instauré. Toutefois, (un des principaux partenaires) a refusé l'exécution de ce plan d'urgence.

Evaluation du programme de mise en place des centres culturels Dar Al Maghrib à l'étranger

En 2008, le Ministère délégué chargé des marocains résidant à l'étranger et des affaires de la migration (MCMREAM) a mis en place un programme de mise en place de centres culturels marocains (CCM) intitulé « Dar Al Maghrib », qui consiste à créer dans les pays étrangers accueillant une forte communauté marocaine des CCM destinés à renforcer le sentiment d'appartenance des MRE à l'identité culturelle marocaine.

Ce programme vise à rendre de ces CCM Dar Al Maghrib un lieu de promotion de la culture marocaine et de l'interculturalité avec les pays d'accueil. Ces centres devaient remplir des missions en tant que :

- Des lieux d'information sur le Maroc, d'éveil et d'apprentissage des langues et culture marocaines pour les jeunes d'origine marocaine ;
- Des centres d'animation qui prendront en charge l'organisation de manifestations culturelles avec des activités d'ouverture sur la culture du pays d'accueil ;
- Des centres de partenariat et d'échange, chargés de la recherche et du montage de partenariats avec les pouvoirs publics et le tissu associatif local pour la programmation, le financement et la mise en œuvre d'activités culturelles ;
- Des centres d'accompagnement économique : avec des activités de formation à l'insertion économique, conseil pour le montage de projets, et des informations sur les opportunités d'investissements au Maroc.

Le plan d'action pour la réalisation de ce programme comprenait la mise en place d'une dizaine de centres à l'horizon de 2022 à raison d'un CCM par an dans les principaux pays d'accueil des MRE, notamment en France (Paris, Saint-Michel), Angleterre, États-Unis, Allemagne, Italie, Espagne, Canada et Sénégal.

La première phase du programme comprenait la mise en place de sept (7) centres à : Montréal, Amsterdam, Séville, Paris, Tripoli, le centre culturel « Daarkom » à Bruxelles et le centre culturel « Mabarat Mohammed V » à Tunis. Cependant, jusqu'à la fin de la mission de la Cour en Octobre 2017, Seul le CCM Dar Al Maghrib à Montréal est en activité.

I. Observations et recommandations de la Cour des Comptes

La mission d'évaluation du programme de mise en œuvre des CCM Dar Al a permis à la Cour des comptes de formuler les observations et recommandations qui suivent :

A. Planification et préparation du programme des CCM Dar Al Maghrib »

➢ Non-inscription du programme dans une stratégie culturelle générale et absence des études de faisabilité

L'essentiel des informations relatives à la phase de planification et de préparation du programme des CCM Dar Al Maghrib ont été collectées sous forme de données générales au niveau du MCMREAM ou sur son site web.

En effet, le Ministère ne dispose pas d'un programme explicite qui expose les objectifs et les processus de réalisation des CCM, de manière à permettre aux personnes concernées de mieux comprendre la portée du projet et les étapes de son exécution, et de mieux s'organiser pour atteindre les objectifs escomptés de manière efficiente, efficace et économique.

En plus, le Ministère n'a pas procédé à la réalisation d'une étude de la faisabilité technique et financière des CCM Dar Al Maghrib, assise sur la base de la stratégie culturelle générale du pays et des attentes et besoins culturels des MRE. Cela en vue de faciliter par la suite le processus d'élaboration des programmes culturels, leur synchronisation avec les objectifs généraux de l'offre culturelle, leur intégration avec les autres programmes et projets déjà existants, ainsi que la mise en œuvre des mesures d'accompagnement sur les plans organisationnel, juridique, humain et partenarial.

- **Absence de critères objectifs afférents au choix des sites de création des CCM Dar Al Maghrib**

Parmi les conséquences de l'absence d'une étude de faisabilité générale relative au programme de création des CCM Dar Al Maghrib, il y a lieu de constater l'absence de critères préétablis pouvant orienter le Ministère et ses partenaires en matière de choix des sites prioritaires. En effet, la mise en œuvre de tels critères aurait pu inciter le Ministère à collecter, analyser et interpréter de façon objective des données sur le contexte institutionnel, administratif et culturel de chaque pays d'accueil, ainsi que le montage financier, les cibles, les programmes, l'assiette foncière, les infrastructures et les équipements indispensables à la création de chaque CCM Dar Al Maghrib.

- **Insuffisance du montage financier et non contractualisation avec les partenaires impliqués**

Selon les données recueillies auprès du MCMREAM, le montant prévisionnel relatif au financement du programme des CCM Dar Al Maghrib s'élevait à 1.188,5 MDHS, dont 627,5 MDHS en tant que budget d'investissement et 561 MDHS en tant que budget de fonctionnement. L'exécution du programme était prévue sur une période de cinq (5) ans allant de 2009 à 2013.

Les partenaires retenus pour participer au financement du programme comportait, en plus du MCMREAM, la Fondation Hassan II pour les MRE, le MAECI, des associations, des banques, ainsi que d'autres départements ministériels. Les tableaux suivants résument les sources et la répartition de l'enveloppe estimée pour le financement du programme :

Sources de financement du programme de création des CCM Dar Al Maghrib (en MDHS)

Partenaire	Budget d'investissement	Budget de fonctionnement
Budget Général (Ministère MRE)	527,5	126
Fondation Hassan II	100	-
Budget Général (Ministère des affaires étrangères)	-	17,4
Partenariat avec des associations	-	273
Partenariat avec des ministères	-	72
Partenariat avec des Banques	-	73
TOTAL	**627,5**	**561**

Source : données du MCMREAM

Coût estimatif du programme de mise en place des Centres culturels

Année	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Coût	72.5	135	241	375	365	1 188,5

Source : données du MCMREAM

Toutefois, l'établissement de ce montage financier n'était pas adossé à des études préalables et des partenariats concrets, ce qui explique les contraintes rencontrées pour sa mise en œuvre. En effet, l'absence de contractualisation avec les partenaires impliqués dans son financement a engendré la prise en charge totale par le budget du MCMREAM du coût de réalisation de ce programme. De même, le retard enregistré dans la mise en œuvre du programme s'explique par l'absence de procédures de financement basées sur des données tangibles et selon les normes en vigueur. Ces procédures devraient en principe permettre aux différents partenaires de récapituler l'importance et l'origine des ressources nécessaires à la réalisation de chaque CCM Dar Al Maghrib.

A ce titre, le déficit de financement enregistré durant la période 2009-2013 a atteint 864,76 MDHS, soit 73% du coût global estimé. En fait, le montant total des crédits alloués au programme n'a pas dépassé 323,74 MDHS, comme le montre le tableau ci-après :

Crédits alloués aux CCM à l'étranger durant la période 2009-2013

CCM	Crédits délégués en MDHS
MONTREAL	123,49
AMSTERDAM	82,24
TRIPOLI	11,80
BARCELONE	31,50
PONTOISE/AMBS PARIS	70,12
TUNIS	4,60
TOTAL	**323,74**
Coût estimatif de mise en place des CCM	**1.188,50**
Déficit	**864,76**

Sources : DAF du MCMREAM

➢ Insuffisance du reporting et de la traçabilité des opérations relatives à la mise en œuvre du programme

Les consuls du Royaume du Maroc à l'étranger sont institués sous ordonnateurs auprès du Ministre chargé des MRE et affaires de la migration. Ils exécutent, entre autres, pour son compte les opérations budgétaires afférentes au programme des CCM Dar Al Maghrib.

Dans ce cadre, il y a lieu de constater que le MCMREAM rencontre des difficultés liées à la consolidation des données budgétaires relatives à l'exécution financière des crédits délégués aux différents sous-ordonnateurs, à cause des problèmes de coordination et de communication des pièces justificatives et des situations budgétaires par ces derniers.

De même, et à l'exception du CCM d'Amsterdam, le Ministère ne dispose pas de dossiers complets rassemblant les copies de pièces justificatives d'exécution des opérations budgétaires afférentes aux différents CCM. A ce titre, la Cour des comptes a constaté la perte de plusieurs dossiers afférents au programme.

B. Exécution du programme des CCM Dar Al Maghrib

➢ Insuffisances liées à la conclusion des contrats architecturaux

Le MCMREAM a passé un contrat d'architecte, d'un montant de 8,1 MDHS, avec le cabinet marocain « B », en vue de réaliser les études architecturales et le suivi des travaux de quatre CCM (Montréal, Barcelone, Mantes-la-Jolie et Tripoli).

Après le paiement des notes d'honoraires au Cabinet, totalisant un montant de 719.520,00 DHS, se rapportant à l'élaboration de l'avant-projet sommaire des trois CCM de Montréal, Barcelone et Tripoli et à la phase d'adjudication du CCM de Tripoli, le ministère a procédé à l'annulation de ce contrat, sous le motif de la non-habilitation du bureau marocain d'architecte à exercer ses fonctions à l'étranger et à répondre aux missions définies dans le contrat signé, ainsi que l'existence d'incompatibilité en matière d'intervention des architectes étrangers et leurs semblables marocains.

Il a procédé par la suite à la conclusion d'autres contrats d'architectes avec trois cabinets d'architectes étrangers pour un montant total de plus de 14 MDHS, réparti comme suit :

- Projet du CCM de Montréal : pour un montant de 297.361,28 CAD TTC, en plus des honoraires facturés à l'heure ;
- Projet du CCM de Mantes-la-Jolie, pour un montant de 370.350,00 Euros HT ;
- Projet du CCM de Barcelone, pour un montant de 624.608,64 Euros HT.

➢ Insuffisances liées à l'aménagement, l'équipement et le fonctionnement de Dar Al Maghrib à Montréal (Canada)

Le CCM Dar Al Maghrib à Montréal a été mis en place sur une superficie de 2.500 m². Le financement du projet a été prévu pour un coût prévisionnel d'environ 104 MDHS sur une durée de 15 mois. Toutefois, la réalisation de ce projet a soulevé les observations suivantes :

▪ Dépassement du Coût prévisionnel de mise en place du centre

Les travaux et prestations de création et de fonctionnement de Dar Al Maghreb à Montréal se sont étalés sur une période de presque huit ans (2009-2016) au lieu des 15 mois prévus lors du lancement du projet. Durant cette période, le montant global des crédits délégués au Consul Général du Royaume du Maroc à Montréal ont atteint 136,32 MDHS, dont 119,20 MDHS affectés à la couverture des dépenses d'investissement et 17,12 MDS aux dépenses de surveillance et de fonctionnement du Centre.

A cet égard, il convient de signaler que le crédit alloué à l'acquisition du bâtiment abritant le CCM a atteint 34 MDHS, ce qui représente plus de 28% du montant des crédits alloués aux dépenses d'investissement (le prix effectif d'acquisition du bâtiment en 2009 est de 25,7 MDHS). Quant aux travaux de restauration, d'aménagement, d'installation, d'entretien et de réparation des bâtiments administratifs du Centre, ils ont accaparé plus de 52 MDHS, soit 44% du montant total des crédits précités.

Dans le même sens, durant la même période 2009-2016, les frais de surveillance des locaux administratifs du Centre ont accaparé plus de 24% (soit 4,16 MDHS) des crédits totaux alloués à son fonctionnement (17,12 MDHS), constituant ainsi le poste le plus important de ces dépenses.

▪ Insuffisances liées au suivi et à l'exécution des travaux

A cause de l'insuffisance de coordination et du suivi de la part du MCMREAM et du consul général du Royaume à Montréal, le Ministère ne dispose pas d'un dossier regroupant les procès-verbaux de suivi des travaux relatifs à la mise en place du centre et des copies des pièces justificatives des opérations exécutées pour son compte par le Consul Général du Royaume à Montréal. De même, le Ministère n'a pas procédé à la réalisation d'une mission d'audit interne des marchés exécutés, comme préconisé par le décret des marchés publics.

▪ Survenance de problèmes techniques majeurs quelques mois après l'inauguration de Dar Al Maghrib à Montréal

Le démarrage des études et des travaux d'aménagement et d'équipement de Dar Al Maghrib à Montréal a eu lieu en novembre 2009. Le centre a été inauguré en juin 2012, et sa directrice a été nommée en septembre de la même année.

Toutefois, le centre n'a fonctionné que quelques mois à cause de de la survenance de problèmes techniques majeurs en Mars 2013 ayant compromis la sécurité du bâtiment. En effet, le vice constaté dans la construction initiale de la salle des machines du centre a occasionné des inondations récurrentes qui ont demandé l'intervention des brigades des sapeurs-pompiers et des experts en bâtiments et ayant mis en danger la sécurité des visiteurs. Ces inondations ont occasionné également le blocage des systèmes de ventilation et de chauffage du centre et de la distribution d'eau chaude.

Pour remédier à ces défaillances, le MCMREAM a diligenté en Janvier 2014 une mission d'audit technique de l'ouvrage, réalisée par le laboratoire LPEE, sur la base de laquelle des travaux de réparation des anomalies identifiées en été lancés à partir de Mars 2014, et ce n'est qu'au début de 2016 que le centre a réouvert ses portes.

- **Retard dans la mise en place de la procédure de désignation du directeur du centre**

La nomination de la directrice du centre a été nommée a eu lieu en septembre 2012 en l'absence d'un texte réglementaire fixant les critères et les conditions requis pour l'attribution du poste, ainsi que les missions qui lui sont assignées.

Ce n'est qu'en décembre 2014 qu'a été adopté le décret n° 2-4-817 relatif à la création et à l'organisation des CCM à l'étranger et qui a mis en place la procédure de désignation du directeur, la programmation des activités et la mise en place d'un comité interministériel de suivi des centres.

- **Absence d'un budget propre et insuffisance des ressources humaines mises à la disposition du centre**

L'article 12 du décret n° 2-14-817 relatif à la création et à l'organisation des CCM à l'étranger prévoit la mise à la disposition des centres les ressources humaines et financières nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.

Toutefois, le MCMREAM n'a pas élaboré un modèle de budget pouvant traduire en termes financiers les objectifs que le centre se fixe pour l'année à venir et les plans d'action qu'il compte mettre de l'avant pour réaliser ces objectifs. L'absence d'un budget formalisé basé sur un texte règlementaire fixant, entre autres, la tarification des services rémunérés rendus par le CCM et les mécanismes de perception des recettes y afférents, ainsi que les dépenses prévisionnelles risque de créer une dépendance totale du budget du MCMREAM et de rendre peu efficace les plans d'action annuels élaborés par le centre.

Concernant les ressources humaines, le CCM de Montréal ne dispose que d'une équipe restreinte par laquelle il serait difficile d'accomplir toutes les missions assignées au CCM en plus des tâches administratives. En effet, l'administration du centre est assurée par un directeur, qui a la charge, sous l'autorité du chef de la mission diplomatique marocaine, de la préparation et l'application du programme annuel du centre, le recensement et l'analyse des besoins des MRE dans les domaines culturels et éducatifs, la préparation de programmes et projets de coopération, la préparation d'une stratégie de communication, et de façon générale de la gestion des affaires du CCM et de ses ressources humaines et financières. Il est assisté par une équipe composée de quatre personnes : l'assistante exécutive du Directeur, le chargé de l'Unité de Gestion et de Logistique, le chargé des affaires Culturelles, Artistiques et Intellectuelles, et le chargé de l'Action Educative.

- **Insuffisances liées à l'aménagement et l'équipement de Dar Al Maghrib à Amsterdam (Pays Bas)**

Le CCM Dar Al Maghrib à Amsterdam a été installé dans un ancien bâtiment de 3.000 m² acquit en 2011 avec un montant de 24,20 MDHS. Ce bâtiment abritait auparavant une des sections du musée zoologique d'Amsterdam affilié à l'université de la ville.

Le budget prévisionnel alloué aux études, aux travaux d'aménagement et à l'équipement a été estimé à 34 MDHS (3.398.233,00 Euros). La durée de réalisation du projet était prévue sur une durée de 20 mois.

Les travaux d'aménagement du centre ont commencé en 2010. Les travaux de décoration et d'artisanat marocains ont démarré en janvier 2015. L'achèvement des travaux d'aménagement a eu lieu en décembre 2015. Toutefois, la réalisation de ce projet a soulevé les observations suivantes :

- **Accroissement du coût prévisionnel d'acquisition et de mise en place du centre**

Le projet d'acquisition et d'aménagement du bâtiment abritant le centre Dar Al Maghrib à Amsterdam s'est étalé sur une période de plus de sept ans au lieu des 20 mois qui ont été prévus lors du lancement du projet (2010-2015).

Durant cette période, le montant global des crédits délégués au Consul Général du Royaume à Amsterdam a atteint 90,55 MDHS, dont 84,94 MDHS affectés à la couverture des dépenses d'investissement et 5,60 MDS affectés à la couverture des dépenses de surveillance et de fonctionnement du Centre.

Le crédit alloué à l'acquisition du bâtiment abritant le CCM a atteint 27 MDHS (le prix effectif d'acquisition du centre étant de 24,20 MDHS), soit 32% du montant des crédits alloués aux dépenses d'investissement. Quant aux travaux de restauration, d'aménagement, d'installation, d'entretien et de réparation du bâtiment, ils ont accaparé environ de 43,83 MDHS, soit 52% du montant total des crédits d'investissement.

En ce qui concerne les crédits alloués à la couverture des frais de surveillance des locaux administratifs du Centre, ils ont accaparé, durant la même période 2010-2016, plus de 38% (soit 2,12 MDHS) des crédits de fonctionnement (5,60 MDHS), constituant ainsi le poste le plus important de ces dépenses.

- **Insuffisances liées à la procédure d'attribution des commandes**

Ministre chargé des MRE a procédé à l'annulation de l'attribution des lots relatives au marché d'installation des équipements électrotechniques et mécaniques au niveau du CCM d'Amsterdam, en se basant sur l'avis du Consul Général du Royaume du Maroc à Amsterdam qui a signalé (en tant que sous ordonnateur) que les lots du marché suscité n'ont pas été soumis à la concurrence et ont fait l'objet d'une décision d'attribution unilatéralement par le Superviseur du Projet (lettre n° 60 du 07 février 2013).

Cette situation découle en fait de l'absence d'une procédure formalisée relative à l'attribution et l'exécution des commandes à l'étranger.

- **Occupation de l'immeuble par des squatteurs en 2013**

Depuis son acquisition en 2011, l'immeuble devant abriter le CCM, inscrit comme monument historique d'Amsterdam, a été laissé à l'abondant pendant presque trois ans. C'est ainsi qu'un groupe d'une cinquantaine de squatteurs s'est approprié les lieux en Septembre 2013. Cette situation a nécessité l'engagement d'une procédure judicaire d'expulsion.

- **Retard de l'ouverture du Centre après l'achèvement des travaux de restauration**

Après l'achèvement des travaux d'aménagement et d'équipement de Dar Al Maghrib à Amsterdam, le comité d'orientation et de suivi des CCM a tenu une réunion en date du 20 Février 2015 en vue d'activer la décision d'ouverture du centre. D'autres préparatifs ont été effectués à partir de décembre 2015 en vue de lancer les préparatifs de nomination d'un directeur et l'ouverture officiel du centre. Pourtant, à la fin de la mission de la Cour des comptes (en Octobre 2017), le centre Dar Al Maghrib à Amsterdam n'a pas encore ouvert ses portes au profit des MRE.

A cet égard, il convient de signaler qu'en plus des insuffisances liées à l'efficience et l'efficacité, cette situation génère pour le Ministère des coûts latents relatifs à la vétusté et au délabrement des équipements mis en place, ainsi que des coûts supplémentaires relatifs à la surveillance du bâtiment contre les problèmes de vols et de squattage. En effet, les frais de surveillance des locaux du centre ont dépassé les 3 MDHS durant la période 2011-2017.

➢ Renonciation au projet de création du centre de Mantes-la-Jolie (France)

Dans le cadre d'un partenariat passé en 2009, la Mairie de Mantes-la-Jolie s'est engagée à céder gratuitement la propriété d'un terrain de 755 m² pour la construction d'un CCM Dar Al Maghrib. L'aboutissement de cet accord a été conditionné par l'obligation de préparer les plans et les études techniques du projet et l'obtention des autorisations de construire avant la fin du mois de Mars 2011.

Pour réaliser ce projet, le MCMREAM a signé un contrat d'architecte avec un cabinet étranger en date du 16 Juillet 2010. Il a procédé aussi, durant la période 2009-2010, à la délégation de crédits d'un montant global de 70,12 MDHS au profit de l'ambassadeur du Royaume à Paris et au Consul du Royaume à Pontoise.

A ce titre, force est de constaté que le contrat de cession du terrain objet de l'accord n'a pas été achevé par la Mairie de Mante la Jolie. En date du 15 Octobre 2012, cette dernière a adressé au Ministère une lettre lui assignant de chercher un nouveau terrain. Cette situation découle, entre autres, au non-respect par le MCMREAM de son engagement à remettre à la Mairie les plans et les études du projet avant le mois de Mars 2011.

Par ailleurs, même après la réception de la lettre suscitée annonçant la résolution de l'accord de cession du terrain, le MCMREAM a délégué à nouveau au Consul du Royaume à Pantoise un crédit de 35,06 MDHS, sachant que le taux d'ordonnancement depuis 2009 n'a pas dépassé 3%.

➢ Non réalisation du projet du centre Dar Al Maghrib à Barcelone

La mairie de Barcelone a dédié un bâtiment implanté sur un terrain de 1.500 m² dans l'ancien institut botanique à Montjuic, en vue d'abriter le centre culturel Dar Al Maghrib. Dans ce cadre, une déclaration d'intention a été signée le 29 Mai 2009 par le MCMREAM et la Mairie. Le CCM devait ouvrir ses portes à l'échéance 2011 après la réalisation des travaux d'aménagement et de restauration. Un contrat d'architecte a été signé avec un cabinet étranger en novembre 2009, en vue de réaliser les études architecturales complémentaires et d'assister le Ministère à assainir la situation foncière du bâtiment et de procéder à la gestion du chantier.

De même, une enveloppe de 31,5 MDHS a été déléguée au Consul Général du Royaume du Maroc, durant la période 2010-2016. Toutefois, après tous ces travaux préparatifs, le projet a été abandonné à cause du non-aboutissement des démarches administratives destinées à acquérir un droit réel sur le foncier devant abriter le CCM.

➢ Non ouverture du CCM Dar Al Maghrib à Tripoli

L'aménagement et l'équipement du Centre Dar Al Maghrib à Tripoli ont été réalisés au niveau d'une résidence en location. Dans le cadre de ce projet, le Ministère a procédé durant la période 2009-2012 à la délégation d'un montant total d'environ 11,80 MDHS au Consul Général du Royaume du Maroc à Tripoli, dont 8,15 MDHS destiné à réaliser les travaux de restauration, d'aménagement, d'installation et d'achat du matériel et mobilier de bureau. Ce centre culturel n'a pas pu ouvrir ses portes à cause des conditions actuelle du pays d'accueil.

➢ Non ouverture du CCM Mabraat Mohammed V à Tunis

Le siège du CCM Dar Al Maghrib à Tunis a été prévu au niveau de Mabraat Mohamed V, qui est un bâtiment appartenant à une association marocaine à Tunis portant le même nom. Ce siège a été aménagé et équipé au cours des années 2009-2012. Dans cet objectif, le Ministère a délégué au Consul Général du Royaume à Tunis des crédits d'un montant d'environ 4,60 MDHS durant

cette période. Bien que l'équipement de ce centre ait été achevé, il n'a pas encore ouvert ses portes devant les MRE.

C. Participation au financement d'autres centres culturels

En plus des CCM Dar Al Maghrib, le Ministère participe au financement d'autres centres culturels. Il s'agit en particulier de la « Fondation Trois Cultures de la Méditerranée » à Séville et de la « Maison des Cultures Maroco-Flamande » à Bruxelles.

A ce titre, il convient de signaler que le partenariat engagé avec la « Fondation Trois Cultures de la Méditerranée » à Séville compte parmi les bonnes pratiques qui ont contribué au rayonnement de l'image du Maroc et au renforcement de l'identité des MRE et à leur intégration dans le pays d'accueil. Tandis qu'au niveau de la « Maison des Cultures Maroco-Flamande » à Bruxelles, certaines observations ont été soulevées.

➢ Fondation Trois Cultures de la Méditerranée à Séville

Créée en Mars 1999 à Séville, la fondation trois cultures de la méditerranée se base sur l'héritage transmis par la cohabitation pacifique de trois cultures et trois religions (Islamique, Juive et Chrétienne) en Andalousie en vue de promouvoir le dialogue, la paix, la tolérance entre les peuples de la méditerranée et la coexistence entre les cultures et les religions. La Fondation organise des activités de formation et d'échange d'information sur les questions relatives aux droits de l'homme, à la lutte contre le racisme et la xénophobie, ainsi que des activités artistiques et d'échange d'expérience dans le domaine culturel.

Le Ministère a mis en place un programme de partenariat avec la Fondation depuis Juin 2010, en vue de cofinancer des activités arrêtées en commun accord entre les deux parties et stipulées dans des conventions spécifiques. Dans ce cadre, durant la période 2012-2016, le montant des subventions accordés par le Ministère à la Fondation a atteint 18,35MDHS.

➢ Insuffisance des résultats réalisés par la Maison des Cultures Maroco-Flamande à Bruxelles

Dans le but de promouvoir l'interculturalité et le rapprochement entre les communautés marocaine et flamande en Belgique, une convention a été signée entre les gouvernements marocain et flamand en date du 31 Mai 2006, portant création de la maison des cultures Maroco-Flamande. Les activités de ce centre culturel étaient assurées par l'association « Darkoum ».

Le MCMREAM a participé au financement de ces activités par le versement d'une subvention annuelle dont le montant total a atteint 23,21 MDHS durant la période 2008-2015.

Cependant, depuis l'ouverture officielle de la maison des cultures Maroco-Flamande en date du 23 septembre 2011, cette initiative n'a pu aboutir à des résultats probants compte tenu de plusieurs dysfonctionnements liés essentiellement au local lui servant de siège. En effet, ce bâtiment, dont le loyer était de l'ordre de 360.000,00 Euros par an, représentait un véritable handicap pour le développement des programmes et activités culturels à forte valeur ajoutée. Les subventions accordées par les deux gouvernements couvraient à peine les charges de fonctionnement des infrastructures en place.

En vue de relancer cette maison des cultures, les deux parties, marocaine et flamande, ont élaboré, en février 2016, un plan visant, d'une part, à améliorer le cadre de sa gouvernance, et d'autre part à alléger le poids financier que représente le loyer en abritant la maison dans un nouveau local.

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

- ***Procéder, en partenariat avec les autres acteurs institutionnels concernés, à l'actualisation de la consistance et des objectifs assignés aux programmes de création des centres culturels marocains à l'étranger dans le cadre de la stratégie culturelle en faveur des marocain du monde qui sera mise en place.***

- ***Veiller à la dotation des centres culturels d'un budget propre et de ressources financières et humaines nécessaires à l'accomplissement des missions qui leurs sont assignées.***
- ***Prendre les mesures nécessaires, en coordination avec les parties concernées, pour la mise en fonctionnement du CCM Dar Al Maghrib à Amsterdam.***

II. Réponse du Ministre délégué chargé des marocains résidant à l'étranger et des affaires de la migration

(Texte réduit)

(…)

A. Planification et préparation du programme des CCM Dar Al Maghrib »

- **Non-inscription du programme dans une stratégie culturelle générale et absence des études de faisabilité**

Du point de vue opportunité, le programme des centres culturels "Dar Al Maghrib" a pour objectif de répondre aux besoins croissants des marocains du monde dans le domaine culturel et de renforcer le rôle de ces centres dans le rayonnement du Maroc à l'étranger en faisant d'eux l'une des images du Royaume dans les pays d'accueil.

Ce programme s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de la Constitution du Royaume de 2011, notamment son article 16, ainsi que des directives de Sa Majesté, qui met l'accent, dans la plupart de ses discours, sur les questions identitaires et culturelles des marocains du monde.

Conscient de l'importance de ce programme, le Ministère a émis le 23 décembre 2014 un Décret (n ° 2.14.817), portant création et organisation des centres culturels marocains à l'étranger. Ce texte défini les missions assignées à ces centres, ainsi que leur organisation et leur gestion, et ce conformément à la stratégie du Ministère dans laquelle ils s'inscrivent.

Le Ministère a également réalisé en 2015 une étude pour « l'élaboration d'une politique culturelle au profit des Marocains du monde », afin d'établir un diagnostic sur le terrain de la réalité de l'offre culturelle destinée aux marocains résidant à l'étranger et de développer une vision globale et intégrée en la matière. Cette étude, qui portait sur divers aspects culturels, dont le programme des centres culturels, a pu identifier une série de défis relatifs à la mise en œuvre du programme culturel sur le terrain et a débouché sur une feuille de route portant sur les divers aspects du domaine culturel concernant les Marocains du monde. Cette étude a dégagé un certain nombre de recommandations opérationnelles que le Ministère a commencé à mettre progressivement en œuvre, en tenant compte des possibilités offertes et des contextes de chaque pays d'accueil. Parmi ces recommandations :

- La nécessité d'adopter une approche intégrée de la création des centres culturels, non seulement selon une approche centrée sur la localisation du centre et l'infrastructure concernant son portage, mais également selon une approche qui permet d'inclure une budgétisation globale pour le projet, avec une implication effective de toutes les parties prenantes ;
- La nécessité d'adapter l'ambition aux ressources disponibles et de recourir à des alternatives moins coûteuses (telles que le renforcement des partenariats avec les pays d'accueil qui disposent des infrastructures mobilisables ...) ;
- La professionnalisation de la gestion administrative et technique des centres culturels ;
- L'adoption d'une approche progressive dans la généralisation de la création des centres culturels, basée sur la réussite des centres culturels actuels.

Dans ce sens, une nouvelle vision stratégique a été formulée autour de deux piliers fondamentaux : la première repose sur la construction d'un Maroc moderne, ouvert, lié à ses traditions et fier de ses citoyens résidant à l'étranger, le second repose sur une politique

culturelle efficace fondée sur des moyens et des ressources innovants. Cette stratégie s'articule autour de quatre axes stratégiques et de 15 programmes structurés.

Dans ce cadre, le Ministère, en collaboration avec d'autres partenaires, a pris au cours des dernières années, un certain nombre de mesures pour renforcer la dynamique de ce programme, parmi lesquelles :

- Ouverture du nouveau centre culturel marocain en Belgique (Bruxelles) en 2017, en coopération avec le Gouvernement Flamand. Après avoir surmonté un ensemble de difficultés qu'il a rencontrées, ce centre vise à consacrer l'échange et la valorisation des cultures marocaine et flamande et renforcer l'attachement des marocains de Belgique à leur culture et à leur identité, tout en restant ouverts à la culture Belge ;
- Achèvement de la préparation du Centre culturel "Dar Al Maghreb" à Amsterdam (en attendant qu'un certain nombre de conditions soient favorables aux Pays-Bas pour son inauguration et lancement de ses activités culturelles) ;
- Nomination d'un nouveau responsable du centre culturel marocain « Dar Al Maghrib » à Montréal. Après avoir connu une série de réparations au niveau de ses infrastructures, ce centre a repris ses activités depuis deux ans et a commencé à fonctionner d'une manière normale et efficace, en cumulant des réalisations qui répondent aux aspirations des marocains du Canada ;
- Soutien aux initiatives visant à atteindre les mêmes objectifs en matière de l'offre culturelle, notamment à travers le développement du partenariat avec la société civile, telle que la convention signée, au début de cette année (2018), avec « La Fondation des Trois Cultures de la Méditerranée » à Séville, afin de renforcer l'intégration des immigrés et la promotion de l'échange culturel.

➢ Absence de critères objectifs afférents au choix des sites de création des CCM Dar Al Maghrib

Le choix des sites pour la mise en place des centres culturels « Dar Al Maghreb » se fait selon une série de critères, de normes et de données statistiques bien précises, parmi lesquelles :

- La densité de la communauté marocaine dans le pays ou la région où le centre est proposé ;
- L'environnement du Centre et son contexte politique et institutionnel dans le pays d'accueil, ainsi que l'identification de partenariats potentiels pour la réussite de sa mise en place et son bon fonctionnement ;
- La couverture géographique et le rayonnement du Centre dans le pays d'accueil.

➢ Insuffisance du montage financier et non contractualisation avec les partenaires impliqués

Le programme connaît en effet, une certaine insuffisance en termes de ressources financières qui lui sont allouées, et ce malgré les efforts déployés par toutes les parties pour surmonter ce défi. Cependant, afin de poursuivre le renforcement de la proximité avec les Marocains du monde et de les sensibiliser à l'importance de l'attachement à la patrie, le Ministère s'emploie à relever ce défi en adoptant un certain nombre de mesures, telles que :

- Le développement des partenariats avec les institutions des pays d'accueil, tels que le financement direct, la mise à disposition d'infrastructures matérielle et immobilière, etc ;
- Le renforcement du partenariat avec des associations de la société civile œuvrant dans le domaine ;
- La focalisation sur des activités à valeur ajoutée pour les Marocains résidant à l'étranger.

- **Insuffisance du reporting et de la traçabilité des opérations relatives à la mise en œuvre du programme**

Il y a lieu de préciser sur ce point que toutes les actions dans lesquelles le Ministère est directement impliqué sont bien documentées. Ceci d'une part, d'autre part, la relation entre le Ministère et les Consulats du Royaume à l'étranger se caractérise par une parfaite harmonie et une coopération sincère dans tous les domaines d'intervention du Ministère, notamment sociaux et culturels, y compris ceux qui ont trait aux centres culturels, sachant que ces unités constituent l'un des piliers les plus importants du Ministère en matière des questions qui préoccupent les marocains du monde, notamment au niveau culturel.

En ce qui concerne le suivi sur le terrain, le Ministère s'appuie à la fois sur ; i) le rôle des consulats du Maroc à l'étranger dans le suivi de proximité sur place à ces centres et ii) sur un mécanisme de visites que les services du Ministère effectuent à ces centres, afin de superviser l'avancement de leurs travaux et examiner plus attentivement les difficultés rencontrées.

B. Exécution du programme des CCM Dar Al Maghrib

- **Insuffisances liées à la conclusion des contrats architecturaux**

Le Ministère réitère les raisons pour lesquelles le premier marché a été annulé avec le Bureau d'études marocain. Celles-ci sont liées d'une part à son incapacité d'exercer ses fonctions à l'étranger et à répondre aux tâches contenues dans le contrat signé, et d'autre part, à l'identification d'un conflit d'intérêt entre l'intervention des architectes étrangers et leurs homologues marocains. En effet, le Trésorier du Royaume, a publié par la suite en 2014, une circulaire qui encadre ces situations.

- **Insuffisances liées à l'aménagement, l'équipement et le fonctionnement de Dar Al Maghrib à Montréal (Canada)**

Le fonctionnement du Centre culturel Dar Al Maghrib à Montréal a subi plusieurs changements en raison de l'absence d'un cadre juridique spécifique. Cette difficulté a été dépassée à partir de décembre 2014, après adoption d'un décret portant création des centres culturels « Dar Al Maghrib ».

- **Dépassement du Coût prévisionnel de mise en place du centre**

Il est à rappeler que la maitrise de tous les enjeux des interventions effectués à l'étranger est l'un des défis majeurs de tous les intervenants à l'extérieur du Royaume. En effet, la maitrise exacte des contextes administratifs et juridiques des pays d'accueil constitue l'un des défis de mise en place des centres culturels à l'étranger. A cet effet, et afin de garantir la réussite des projets dans lesquels il intervient au niveau de ces pays, le Ministère s'adapte à ces difficultés qui sont souvent d'ordre administratif ou juridique, en entrainant des dépenses supplémentaires dépassant, dans certains cas, les coûts estimés de création de ces centres.

- **Insuffisances liées au suivi et à l'exécution des travaux**

Remarque de la Cour : Le Ministère ne dispose pas de d'un dossier comportant tous les comptes rendus de suivi des travaux concernant la création du centre, ainsi que des copies des documents des opérations effectuées par le Consul général.

Pour le Centre culturel marocain des Pays-Bas, tous les documents relatifs au suivi des œuvres sont disponibles.

- **Survenance de problèmes techniques majeurs quelques mois après l'inauguration de Dar Al Maghrib à Montréal**

Ces problèmes techniques ont été surmontés après l'intervention du Ministère, qui a mobilisé un laboratoire spécialisé pour le traitement du problème, et ce en pleine collaboration avec l'ambassade du Royaume au Canada et le Consulat Général du Maroc à Montréal, ainsi qu'avec

les autorités canadiennes concernées. Actuellement, le centre fonctionne d'une manière normale.

- **Retard dans la mise en place de la procédure de désignation du directeur du centre**

En 2012, le Directeur du Centre a été nommé, temporairement, par le Ministère des Affaires Etrangères à l'époque, en attendant la publication du décret sur la création et l'organisation des centres culturels marocains à l'étranger. En effet, cette situation transitoire résultant de plusieurs facteurs a été surmontée en 2014 suite à la publication de ce texte. Parmi ces facteurs, il y a lieu de citer la focalisation sur le changement de l'organisation du Ministère, qui devait être effectué avant l'élaboration du décret qui, lui-même dépendait de la modification de la composition du Gouvernement en 2012 et 2013.

Ce décret a permis de définir les missions confiées à ces centres et d'établir leur organisation et leur mode de gestion, ainsi que les critères de nomination du directeur du centre en déterminant son mandat. Ce décret a pleinement servi lors de la nomination du nouveau directeur du Centre de Montréal en 2014.

- **Absence d'un budget propre et insuffisance des ressources humaines mises à la disposition du centre**

En termes de financement le Ministère contribue depuis la nomination du Directeur du Centre en 2012 par le Ministère des Affaires Etrangères, à travers le financement des différentes activités culturelles du centre, ce qui a permis la réalisation de toutes les activités programmées.

Le texte réglementaire que vous avez proposé reste, par ailleurs, une solution pratique qui sera opérationnalisée par le Ministère en partenariat avec différentes parties prenantes, afin de permettre aux centres culturels de garantir leur financement et diversifier leurs ressources, ainsi que d'accroître leur efficacité.

Au niveau des ressources humaines, en dépit du nombre relativement limité, composé de cinq personnes (directeur et une équipe de quatre personnes), le centre réalise ses activités d'une manière naturelle et exerce les missions qui lui sont confiées de façon répondant aux aspirations des Marocains résidant au Canada.

Le Ministère veillera, néanmoins, à prendre toutes les mesures qui sont de nature à contribuer à l'augmentation du budget du Centre et à l'amélioration de ses ressources humaines dans les années à venir.

- **Insuffisances liées à l'aménagement et l'équipement de Dar Al Maghrib à Amsterdam (Pays Bas)**

- **Accroissement du coût prévisionnel d'acquisition et de mise en place du centre**

Les crédits alloués dépendent du coût des services et des lois en vigueur dans le pays où le Centre culturel est situé, à savoir, les Pays-Bas à (Amsterdam).

- **Insuffisances liées à la procédure d'attribution des commandes**

Toutes les commandes associées à ce Centre ont été attribuées conformément aux lois en vigueur.

- **Occupation de l'immeuble par des squatteurs en 2013**

Ce problème a été résolu rapidement et dans le plein respect des lois et des procédures aux Pays-Bas, avec une coopération efficace entre le Ministère et les autorités de ce pays qui ont pu contrôler facilement la situation.

- **Retard de l'ouverture du Centre après l'achèvement des travaux de restauration**

L'ouverture du centre est liée à la situation politique, qui n'est pas appropriée actuellement.

- **Renonciation au projet de création du centre de Mantes-la-Jolie (France)**

Le Ministère s'est lancé dans ce projet à un moment où la Municipalité de Mantes-la-Jolie est engagée à le soutenir à travers un don du bien immobilier pour la construction du centre. Cette dernière a, toutefois, résilié d'une manière unilatérale le contrat par lequel elle a octroyé ce bien au Ministère, qui n'en a pas été informé en continuant à déléguer des crédits, pour ce Centre, au Consulat Général du Royaume à Paris. Après avoir pris connaissance de la réalisation, le Ministère a été dans l'obligation d'abandonner l'idée de création de ce centre, sachant que le coût des projets liés à la création de centres culturels « Dar al-Maghrib », reste très élevé par rapport aux moyens budgétaires du Ministère qui restent insuffisants. De même, la création de nouveaux centres culturels reste tributaire de la disponibilité des ressources financières.

- **Non réalisation du projet du centre Dar Al Maghrib à Barcelone**

Comme c'est le cas pour le Centre Mantes-la-Jolie, le Ministère a été impliqué dans le projet de Barcelone, après une promesse de la municipalité de Barcelone de céder le bien foncier au Ministère avec un euro symbolique, cependant la nouvelle majorité qui s'est ralliée, par la suite, au Gouvernement local de cette région a renoncé à cette décision.

- **Non ouverture du CCM Dar Al Maghrib à Tripoli**

L'instabilité que connait la Libye a forcé la fermeture de toutes les représentations diplomatiques dans ce pays, ce qui, comme vous l'avez mentionné, a empêché l'ouverture de ce centre.

- **Non ouverture du CCM Mabraat Mohammed V à Tunis**

Les conditions qui ont empêché l'ouverture de ce centre sont essentiellement liées aux événements que la Tunisie a connus de 2010 à 2014.

Il est, par ailleurs, à préciser que ce centre ne relève pas du Ministère, mais plutôt d'une association. L'intervention du Ministère dans ce centre a porté sur son aménagement et son équipement.

C. Participation au financement d'autres centres culturels

- **Insuffisance des résultats réalisés par la Maison des Cultures Maroco-Flamande à Bruxelles**

Ce centre a été aménagé dans un nouveau siège en 2017, sous le nom de « Darna », avec un plan d'action opérationnel qui a été préparé en étroite collaboration avec le Ministre flamand de la Culture, des Médias, de la Jeunesse et des Affaires bruxelloises, et ce afin de renforcer l'attachement des Marocains résidants en Belgique à leur culture et identité marocaines, ainsi que de promouvoir la culture marocaine et l'ouverture sur la culture Belge.

Evaluation de l'aide au secteur de la presse écrite

A fin 2016, le secteur de la presse compte 243 titres de presse écrite dont 15 titres partisans, 59 titres régionaux et 169 qualifiés de titres de presse indépendants. La répartition des titres de presse en 2016 est prédominée par la presse mensuelle qui représente 44,44% du nombre total des titres, suivie de la presse hebdomadaire et quotidienne avec respectivement 25,51% et 8,64% de la totalité des publications. Il est à signaler que ce secteur compte 500 sites d'information électronique recensés.

Dans ce cadre, la cour des comptes a effectué une mission d'évaluation du soutien à la presse écrite et a donné lieu à plusieurs observations portant sur les axes suivants :

I. Observations et recommendations de la Cour des comptes

Les observations relevées ont porté sur la situation du secteur de la presse écrite et l'intervention du ministère de la communication dans ce secteur.

A. Mise en œuvre de la politique d'aides au secteur de la presse

1. Situation du secteur de la presse

Depuis 2005, le ministère chargé de la communication a mis en place deux contrats programme avec l'association professionnelle la plus représentative du secteur de la presse à savoir la fédération marocaine des éditeurs de journaux(FMEJ) pour la mise à niveau du secteur. A ce titre, le nombre de titres bénéficiaires est passé de 41 titres en 2005 à 95 titres en 2015 dont deux appartenant à la presse électronique, et à 87 titres en 2016 dont 7 appartenant à la presse électronique.

En plus des aides directes destinées à contribuer au financement de certaines dépenses notamment celles relatives à l'achat de papier presse, au téléphone et fax, le secteur de la presse écrite bénéficie d'aides indirectes constituées essentiellement d'un abonnement aux services de la MAP et d'un tarif préférentiel pour le déplacement des journalistes dans les trains. Ci-après un graphe illustrant l'évolution de l'aide annuelle au secteur de la presse (en millions de dirhams) distribuée entre 2005 et 2016:

Cependant et malgré l'importance de l'effort financier de l'Etat totalisant près de 659 millions DH mobilisé depuis 2005 et jusqu'à 2016, il y a lieu de noter que plusieurs titres ont connu des

difficultés. Cela se manifeste par des contraintes d'ordre financier liées à des arriérés au titre des impôts (DGI) ou de la sécurité sociale (CNSS), du contentieux devant la justice, ainsi que la non régularité ou même l'arrêt de parution.

Le secteur de la presse écrite au Maroc fait face à des défis liés principalement d'une part à une baisse du volume de la diffusion des titres de presse passant de plus de 99 millions d'exemplaires en 2009 à 89 millions d'exemplaires en 2014 soit une baisse de plus de 10%, et d'autre part à un glissement du lectorat vers les médias électroniques bénéficiant ainsi du développement des nouvelles technologies de l'information. En plus, le secteur fait face à une baisse de la part du marché en termes de recettes publicitaires au profit d'autres médias tels que la radio et l'affichage. Le chiffre d'affaire publicitaire global de la presse écrite a enregistré une régression entre 2014 et 2015 passant de 981 millions DH à 973 millions DH, alors qu'il a connu une évolution notable pour la presse électronique passant de 34 millions DH à 49 millions DH sur la même période, soit une évolution de 44%.

2. L'intervention du ministère chargé de la communication

A ce propos, il a été noté

➢ L'absence d'études sur le secteur de la presse écrite

La définition d'une stratégie adaptée au contexte, en perpétuel changement, du secteur de la presse écrite et électronique demeure indispensable et nécessite, au préalable, un état des lieux et un diagnostic afin d'appréhender les difficultés que traverse le secteur de la presse et de comprendre le comportement et les attentes du lectorat. En plus, conformément au décret n° 2.06.782 en date du 11 mars 2008 fixant les attributions et l'organisation du ministère chargé de la communication, les missions de la direction des études et de développement des médias du ministère sont, entre autres, la réalisation des études liées au secteur de la communication et médias, notamment celles relatives à l'analyse des besoins et attentes de la société marocaine en matière de presse.

Le ministère chargé de la communication avait lancé en 2009 un appel d'offres dont l'objet est la réalisation d'une étude sur le développement du secteur de la presse écrite. Cette étude a été confiée au cabinet KPMG pour un montant global de 5 millions DH et se décline en 4 missions :

Désignation des prestations	Prix TTC (DH)
Mission 1 : Etape préparatoire et organisationnelle	345 600 ,00
Mission 2 : Diagnostic du secteur, évaluation du contrat programme, benchmark intensif, conclusions	2 464 800,00
Mission 3 : Proposer un projet de développement à court, moyen et long terme ;	861 600,00
Mission 4 : proposer un contrat programme du secteur de la presse écrite décliné en plusieurs CP (Etat –secteur de la presse, Edition, Agences de presse, Distribution, mise à niveau, Publicité)	1 416 600,00
Total	**5 133 600,00**

Or, la Cour des comptes a constaté, en date du 31/12/2016, que seule la mission 1 a été réceptionnée en date du 05/05/2010 et payée le 02/11/2010 pour un montant de 345 000 DH. La mission 2 n'a pas abouti à des conclusions concrètes, et les missions 3 et 4 n'ont pas été réalisées. Il est à signaler que le reliquat des crédits a été annulé en 2013. Aucune explication n'a été fournie par le Ministère sur les raisons du non achèvement de cette étude.

➢ Absence de document déclinant la vision stratégique du secteur de la presse par le ministère

La Cour des comptes note l'absence d'un document déclinant la stratégie du ministère chargé de la communication sur la période 2005-2016, retraçant sa vision relative au secteur de la presse

sur une longue durée ainsi que les objectifs, détaillés en projets individualisés par axe stratégique sur un échéancier bien défini. Cette stratégie devrait inclure des indicateurs chiffrés qui assurent un suivi permanent et permettant de prendre les mesures correctives adéquates au temps opportun afin de réaliser les objectifs fixés.

B. Mise en place des contrats programmes

Depuis 2005, trois contrats programmes ont été signés entre le ministère chargé de la communication et la FMEJ.

Les modalités de calcul des parts attribuées à chaque titre de presse ont connu une évolution selon les contrats programmes et leurs avenants. En effet, la première modalité consiste, selon le contrat programme 2005-2009, en la fixation des taux de la participation de l'aide publique dans l'acquisition des papiers de presse (40% du prix réel du papier presse pour les titres dont le tirages est inférieur à 20.000 exemplaires et et 30% du prix réel pour ceux dont les tirages est supérieur à 20.000 exemplaires), dans les frais de téléphone, fax et lignes spécialisées (50% des charges de l'entreprise de presse dans la limite de 6 lignes). Un avenant au contrat programme 2005-2009 a été adopté, introduisant une nouvelle modalité de calcul des parts octroyées aux titres de presse, basée sur de nouveaux critères consistant en la fixation de plafonds pour subventionner l'achat de papier presse et les frais de téléphone.

La deuxième modalité de calcul des parts des aides octroyées aux titres de presse consiste, selon le contrat programme 2014-2019, en la fixation des plafonds sur lesquels sera fondée la répartition des aides publiques. Ces plafonds sont classés selon la périodicité d'émission du journal (quotidien, hebdomadaire, mensuel ou régional), et selon les critères portant sur le volume de tirage, le coût de production et la masse salariale.

L'examen des contrats programme 2005-2009 et 2014-2019 a révélé les observations suivantes :

➢ Faible articulation entre les objectifs visés dans les contrats programmes et les actions financées par les aides

Les objectifs convenus préalablement par les contrats programme visent principalement, la modernisation des entreprises de presse ainsi que le développement d'un modèle économique viable et performant des entreprises de presse. Le système d'aide publique vise également à renforcer le développement des ressources humaines et à multiplier les programmes de formation.

Cependant, il est constaté que les aides octroyées aux entreprises de presse financent généralement, des charges de fonctionnement : achat de papier, remboursement des frais de téléphone-fax-internet, frais d'hébergement des sites, les charges de transport des journaux à l'étranger ainsi que le règlement, dans certains cas, des arriérés en matière d'impôts ou de CNSS. Il est à noter, également, que les aides accordées aux entreprises de presse financent des actions non prévues aux contrats programmes. Il s'agit notamment d'un cas d'augmentation du soutien justifié par les changements qu'a connus le journal concernant sa nouvelle forme d'édition , et d'un autre cas pour soutenir la continuité de sa mise à niveau .

➢ Mise en place tardive du contrat programme 2014-2019

Le premier contrat programme est entré en vigueur le 01 avril 2005 couvrant la période allant jusqu'à 2009. Un avenant a été signé entre les parties contractantes en novembre 2009, visant la prorogation du contrat programme 2005-2009 jusqu'à la conclusion du nouveau contrat programme 2014-2019 qui n'est intervenue qu'en date du 31 juillet 2015.

D'autre part, un projet de contrat programme 2013-2017 a été adopté en mars 2013 et a prévu dans son 4ème titre relatif à l'exécution de ses dispositions, la prorogation de la validité du contrat 2005-2009 et ce, jusqu'à ce que les conditionnalités de son application soient accomplies.

Or il est constaté la mise en application partielle et simultanée, pour la période 2013-2014, de deux contrats programmes. Il s'agit du contrat programme 2005-2009 et son avenant et du contrat programme 2013-2017. En effet, lors de sa réunion en juillet 2014 portant sur l'octroi de la

deuxième tranche de 2013, la commission paritaire avait procédé à l'activation de certaines dispositions du contrat programme 2013-2017 lui permettant d'ajouter un autre membre à la commission paritaire et d'appliquer, en même temps, les dispositions du contrat programme 2005-2009 relatives au calcul des parts des aides à octroyer aux bénéficiaires.

- **Absence de conventions individualisées avec les entreprises bénéficiaires de l'aide publique**

Les contrats programme ne prévoient pas la mise en place d'un cadre conventionnel entre le ministère chargé de la communication et les entreprises de presse bénéficiaires des aides publiques, permettant d'une part, de matérialiser les règles d'octroi des aides restant distinctives pour chaque entreprise de presse bénéficiaire des aides publiques du fait que les entreprises de presse peuvent disposer de plusieurs titres de presse éligibles aux aides publiques dont la fixation d'un plafond peut faire l'objet de ce cadre conventionnel , et d'autre part, d'identifier les critères quantitatifs et qualitatifs, assortis d'indicateurs portant sur le délai de réalisation, le phasage du projet, la production de certaines données ou documents, et le suivi.

- **Non réalisation de plusieurs actions prévues par les deux contrats programmes**

La Cour des comptes a noté que plusieurs actions prévues par le contrat programme 2005-2009 n'ont pas été réalisées. Il s'agit notamment des actions portant sur l'organisation professionnelle de la Presse, la signature de la convention de mise à niveau des entreprises de presse écrite, la formation professionnelle et le développement des compétences, ainsi que sur la publicité dans la presse écrite. Dans le cadre du contrat programme 2014-2019, les actions non réalisées portent sur l'adoption du règlement intérieur et du code déontologique des membres de la commission paritaire conformément à l'article 3 du CP , en sus des engagements non encore réalisés du ministère chargé de la communication tels que l'adoption d'un cadre légal de la commission paritaire et l'élaboration d'une loi sur la publicité et les modalités de répartition des annonces légales, judiciaires et administratives.

- **Absence de l'évaluation de l'exécution du contrat programme**

Depuis l'entrée en vigueur du premier contrat programme en 2005, aucune évaluation n'a été réalisée par le ministère chargé de la communication pour apprécier d'une part, les effets des aides sur le secteur de la presse et d'autre part la réalisation des objectifs initiaux tels que prévus par les contrats programmes .

Le ministère n'a pas prévu d'indicateurs chiffrés dans les deux contrats programmes en vue de mesurer le degré de réalisation des objectifs fixés. En effet, une évaluation en cours ou au terme des contrats programmes aurait permis au ministère de mesurer les écarts par rapport aux objectifs et de prendre les mesures correctives au temps opportun.

Il est à signaler qu'une évaluation de l'exécution du contrat programme de 2005-2009 a été menée par la FMEJ qui a défini les actions non exécutées ainsi que l'impact de ce contrat sur les entreprises de presse.

C. Procédure d'octroi des aides publiques à la presse

Les contrats programmes ont institué des commissionschargées de statuer sur les aides publiques en se basant sur un ensemble de critères. Il s'agit de la commission paritaire, qui procède à l'étude des dossiers des entreprises de presse et l'octroi d'un numéro propre à chaque entreprise lui permettant de bénéficier des mécanismes du soutien public, en plus de la sous commission technique. Les observations relevées ont porté sur ce qui suit :

1. Critères d'attribution des aides aux entreprises de presse

L'examen des critères d'octroi des aides tels que conçus par les contrats programmes a soulevé les observations suivantes :

➢ Difficulté dans le classement des entreprises de presse

Les entreprises de presse éligibles aux aides publiques sont classées par catégories selon le volume des tirages, le coût de production, la masse salariale, et la fréquence de publication du journal (quotidien, hebdomadaire, mensuel et régional). Or, ces bases de classification restent hétérogènes et ne permettent pas de classer un titre dans une même catégorie pour les critères relatifs au coût de production, volume des tirages et la masse salariale. A titre d'illustration, le titre de presse classé en première catégorie selon le coût de production ne l'est pas selon le critère du volume de tirage ou celui de la masse salariale.

➢ Critères non clairs pour des aides complémentaires ou exceptionnelles

L'examen des PV de la commission paritaire a révélé que l'aide publique complémentaire a été répartie selon les conditions d'éligibilité prévues par le contrat programme 2014-2019 pour l'obtention du numéro de la commission sans pour autant prendre en compte les critères prévus pour les aides complémentaires qui consistent en la présentation par les entreprises de presse éligibles de projets relatifs à l'intégration des nouvelles technologies d'information, au renforcement des capacités de l'entreprise en matière de commercialisation, de distribution et de publicité ainsi que de projets de formation et de mise à niveau.

➢ Non fiabilité du critère relatif au volume des tirages

Le volume de tirage est l'un des critères pris en considération pour le calcul des parts des aides à octroyer aux entreprises de presse. Il est à noter que la détermination du volume des tirages réalisé pour chaque titre de presse se fait par le biais d'une attestation délivrée par l'OJD. Néanmoins, la comparaison du volume des tirages et de celui des ventes a montré une grande différence entre ces deux indicateurs. En effet, les ventes représentent dans certains cas en moyenne 48%, 35% et 29% du total des tirages durant la période allant de 2010 à 2015. En conséquence, les titres de presse ayant un volume de tirages élevé bénéficient des parts les plus importantes des aides.

➢ Ambigüité du critère portant sur le coût de production

Le coût de production retenu pour le calcul de l'aide publique n'est que l'addition du coût d'acquisition du papier et celui d'impression, qui est extrait des factures communiquées par les entreprises de presse, alors que selon l'article 4 du contrat programme , le coût de production comprend aussi le coût du transport et de la distribution, le coût de la formation des journalistes, la grille des salaires appliqués, le nombre de bureaux ouverts hors du siège social et le nombre de journalistes employés.

De plus, dans le cas des entreprises de presse disposant de plusieurs titres de presse et bien qu'elles disposent de titres de presse qui ne sont pas éligibles aux aides publiques, il a été constaté que le coût d'impression communiqué au ministère chargé de la communication intègre la globalité des charges fixes (impôts et taxes, charges de personnel, dotations aux amortissements et autres) de ces entreprises. Quant aux entreprises de presse disposant de leurs propres imprimeries, pouvant servir à l'impression de leurs propres titres et ceux d'autres entreprises de presse, le coût de production inclus des charges fixes supplémentaires liées au surdimensionnement des installations et équipements.

Il est à noter que les fonds reçus des entreprises de presse œuvrant pour le compte des partis politiques destinés à couvrir les dépenses de fonctionnement (acquisition du papier, impression etc.) ne sont pas pris en compte parmi les critères d'octroi des aides publiques.

➢ Risque de limitation des bénéficiaires de l'aide à la presse écrite

Le recoupement entre les titres de presse bénéficiaires des aides et les entreprises de presse éditrices révèle que certaines entreprises cumulent des aides en fonction du nombre des titres de presse. En 2015, la part des aides des quatre sociétés est de l'ordre de 13,57 millions DH, soit 22% du total des émissions des aides directes. Ce constat est révélateur d'un risque de limitation des bénéficiaires des aides de l'Etat, sachant que le secteur de la presse compte plus de 488 titres de presse et 250 sites d'information à caractère général éligibles à l'octroi de ces aides.

2. Exécution des aides

Il a été constaté, à ce sujet, ce qui suit :

➢ Ajout d'une nouvelle catégorie de bénéficiaires du soutien public

La commission paritaire a fixé dans son PV du 29/11/2005 les critères pour une nouvelle catégorie de bénéficiaires du soutien qui sont les magazines mensuels, qui ne figurait pas dans le le contrat programme 2005-2009. En plus, cette décision n'a pas fait l'objet d'un avenant au le contrat programme.

➢ Révision de l'aide accordée

La commission paritaire a procédé à l'augmentation du soutien accordé en 2012 au profit de certains titres suite aux demandes de révision reçues de ces derniers sans que cela ne soit prévu dans le contrat programme 2005-2009 et ne fasse l'objet d'un avenant.

➢ Décalage entre l'année budgétaire de la décision d'octroi de l'aide et celle du virement en faveur des bénéficiaires

La Cour des comptes a noté que plusieurs décisions d'octroi d'aides au titre de certaines années budgétaires ont été imputées sur les crédits des années suivantes. En effet, dans plusieurs cas la commission paritaire décide de l'octroi de l'aide à certains titres sans que cela ne soit suivi par l'émission dans la même année budgétaire de virements en faveur des entreprises de presse bénéficiaires. Ce report de l'octroi de l'aide s'étalait, dans certains cas, sur plusieurs années. Par ailleurs, il est à constater également, que la commission ne procède pas à un suivi de l'aide effectivement octroyée pendant les années antérieures (aucun PV n'a été présenté à la commission de la Cour des comptes à ce sujet).

➢ Soutien accordé à un titre en arrêt de parution

La Cour des comptes note que la commission paritaire a accordé le soutien à un titre qui a cessé de paraître en juillet 2009, alors que la commission a décidé en date du 26/10/2009 de lui accorder un soutien pour les 7 premiers mois de 2009 d'un montant de 600 000 DHS.

D. Fonctionnement des commissions instituées par le contrat programme pour l'octroi des aides au secteur de la presse

Outre la commission paritaire, plusieurs commissions et sous-commissions ont été instituées par les contrats programmes 2005-2009 et 2014-2019. Il s'agit notamment de la commission de diffusion de la presse, de la commission de la fiscalité, de la sous-commission technique et de la commission de suivi et d'évaluation.

Les observations relevées ont porté sur :

➢ Non-respect de la parité dans la commission paritaire de la presse

Les décisions de la commission paritaire sont prises, selon le règlement intérieur, à la majorité des membres présents. Lorsque le quorum n'est pas atteint, le président décide soit de renvoyer la réunion à la séance suivante, soit de convoquer une nouvelle fois les membres de la commission dans un délai qu'il fixe.

Toutefois, il est noté que quoique le quorum soit atteint lors des réunions de la commission paritaire, le principe de « la parité » faisait défaut. En effet, en raison de l'absence répétée des représentants des autorités gouvernementales, et même de leurs suppléants dans plusieurs cas, on note une prédominance des représentants de la FMEJ dans les réunions de la commission paritaire. Ce constat est de nature à porter atteinte au principe de la parité institué par les contrats programmes.

➢ Absence de mécanismes du règlement des cas de conflit d'intérêts des membres de la commission paritaire

Le règlement intérieur de la commission paritaire prévu par le le contrat programme 2005-2009 a été adopté le 27 juin 2005. Il a pour objet la fixation d'une part, des conditions de

fonctionnement de la commission, et d'autre part des conditions d'éligibilité ainsi que la procédure de demande de l'aide publique des entreprises de presse. La Cour des comptes note que le règlement intérieur adopté ne prévoit pas de mécanismes de règlement des cas de conflit d'intérêts naissant de la composition de la commission paritaire où siègent six représentants de la FMEJ et les modalités de traitement des demandes de soutien présentées par les entreprises de presse dirigées par ces représentants.

- **Non respect de la fréquence de tenue de la commission paritaire**

Selon le règlement intérieur, la commission paritaire doit se réunir trimestriellement (janvier, avril, juillet et octobre). la première réunion étant consacrée à l'examen des demandes d'attribution ou de renouvellement du numéro de la commission paritaire pour bénéficier de l'aide publique. Or, d'après l'examen des PVs de cette commission il est constaté un retard dans la tenue des réunions. En effet, la première réunion consacrée à l'examen des demandes d'attribution ou de renouvellement du numéro de la commission paritaire n'a été tenue pour les années 2011 et 2014 respectivement que le 29 juin 2011 et le 25 juillet 2014.

De même, les réunions de la commission n'ont pas été tenues régulièrement. En effet, il est à noter que deux réunions ont été tenues annuellement pendant les années 2007, 2008, 2010, 2013 et 2014 et 3 réunions ont été tenues en 2012 et 2015. De plus aucun rapport n'a été établi par le président de la commission contrairement aux dispositions du règlement intérieur.

Par ailleurs, il est à constater que le règlement n'a pas été actualisé et des discordances ont été soulevées par rapport au contrat programme 2014-2019 notamment , en ce qui concerne les conditions d'éligibilité (le nombre exigé des journalistes professionnels titulaires de la carte de presse) et la procédure de demande de l'aide publique.

- **Examen des demandes d'octroi du soutien de certains journaux sans renouvellement du numéro de la commission paritaire**

Le contrat programme 2014-2019 stipule dans son article 4 que le soutien public est accordé aux journaux ayant obtenu le numéro de la commission paritaire. Cela induit que la commission paritaire n'examine que les demandes d' octroi du soutien aux titres possédant déjà ce numéro. Cependant la Cour des comptes note que la commission paritaire a donné, en date du 19/09/2016, son accord pour l'octroi du soutien public à certains titres qui n'ont pas renouvelé le numéro de la commission.

- **Non respect des dispositions des contrats programmes relatives à la sous-commission technique :**

Selon le contrat programme 2005-2009, la commission paritaire désigne une sous-commission chargée de fixer les éléments de calcul de la répartition de l'aide publique, constituée de représentants du ministère de la communication, du ministère des finances et de la FMEJ. Or, la plupart des travaux préparatifs restent à la charge des services internes du ministère. C'est le contrat programme 2014-2019 qui a prévu la mise en place d'une sous-commission technique chargée d'étudier les dossiers reçus des entreprises de presse. La Cour des comptes note le non-respect des délais fixés dans le contrat programme 2014-2019 pour les réunions de la commission technique. En effet, le contrat programme a fixé les mois de juillet pour l'étude des dossiers reçus et le mois de janvier pour le soutien complémentaire, alors que depuis l'entrée en vigueur de ce contrat programme la commission technique ne s'est réunie qu'au mois de septembre et de novembre 2016.

De plus, la Cour des comptes note l'absence de la décision de nomination des membres de la sous-commission technique.. Il est à noter également, le non-respect des dispositions du contrat programme relatives à la composition de la sous-commission technique qui devait être composée de quatre membres de la commission paritaire (deux membres représentants le ministère chargé de la communication et deux représentants la FMEJ). Cependant, les réunions de ladite

commission en date du 16/09/2016 et du 24/11/2016 ont connu la présence d'un seul représentant de la FMEJ et de quatre représentants du ministère de la communication.

➢ Non mise en place de structures prévues par les contrats programmes

La Cour des comptes a noté l'absence de plusieurs commissions prévues par les deux contrats programmes. Dans le cadre du contrat programme 2005-2009 , il s'agit en particulier de la mise en place de la commission de diffusion de la presse chargée de l'étude des moyens d'amélioration des conditions de diffusion de la presse, et de la commission de la fiscalité chargée d'étudier les questions et mesures relatives aux aspects fiscaux du secteur de la presse et d'émettre des propositions et de prendre des décisions pratiques pour alléger les incidences financières et le poids de la fiscalité sur l'entreprise de la presse écrite. Alors que pour le contrat programme 2014-2019, il s'agit de l'absence, en premier lieu, de la commission du suivi et d'évaluation qui a pour mission d'évaluer le degré de respect des dispositions du contrat programme et le suivi de l'utilisation et du circuit du soutien public ainsi que la préparation de rapports annuels sur l'octroi du soutien public à la presse. En deuxième lieu il s'agit de la commission tripartite chargée de l'évaluation des engagements sociaux et l'exécution de la convention collective, qui doit tenir une réunion annuelle et établir un rapport appuyé de propositions.

Compte tenu de ce qui précède, la Cour recommande de :

- ***Formaliser la stratégie du ministère en matière de soutien à la presse écrite et la décliner en plan d'actions détaillé à réaliser selon un échéancier précis ;***
- ***Veiller à la réalisation et au suivi des études lancées ;***
- ***mettre en place un cadre conventionnel individuel entre le ministère et les entreprises de presse bénéficiaires du soutien public ;***
- ***Veiller à l'établissement du règlement de la commission paritaire et du code déontologique de ses membres ;***
- ***Réaliser les actions pour lesquelles le Ministère s'est engagé à exécuter et n'inscrire dans les contrats programmes que les actions qui ont fait l'objet d'études préalables, en concertation avec les partenaires impliqués dans leur exécution ;***
- ***veiller à la mise en place d'un mécanisme d'évaluation des contrats programmes permettant de mesurer le degré de réalisation des objectifs fixés et d'entreprendre les mesures correctives en temps opportun ;***
- ***Prendre en considération le chiffre d'affaires réalisé en tant que critère d'octroi de l'aide ;***
- ***Reconsidérer le mode de calcul de l'aide octroyée à la presse écrite en prenant en considération les critères de la performance, du chiffre d'affaires réalisé ainsi que les autres aides dont certaines entreprises de presse sont susceptibles de bénéficier notamment la presse partisane ;***
- ***Veiller à ce que tout changement des dispositions du contrat programme soit opéré au moyen d'un avenant ;***
- ***Veiller au respect de la parité dans les réunions de la commission paritaire ;***
- ***Veiller au respect des dispositions des contrats programmes relatives aux modalités d'examen des demandes de soutien public ;***
- ***Veiller au respect des dispositions des contrats programmes relatives à la commission technique et à l'établissement des décisions de nomination des membres de cette commission ainsi que les PV de ses réunions.***

II. Réponse du Ministre de la culture et de la communication

(Texte réduit)

(…)

A. Mise en œuvre de la politique de l'aide publique au secteur de la presse

➢ Absence d'une étude sur le secteur de la presse écrite

La réalisation des études liées au secteur de la presse et de la communication est une attribution propre au Ministère de la Communication, dont l'objectif est l'analyse de l'état des lieux et la définition des besoins, à même d'assoir une presse libre et indépendante avec un modèle économique viable. Après l'organisation des premières assises nationales de la presse écrite, le Ministère s'est orienté vers la réalisation des études sectorielles. C'est dans ce sens que s'inscrit l'étude confiée en 2009 au cabinet KPMG par marché public avec un cahier des charges bien précis. Cette étude qui se déclinait en quatre missions, n'a pas pu aboutir pour des raisons techniques, et seule la mission n° 1 a été réceptionnée en date du 05/05/2010. Quant à la mission n° 2 elle a été livrée mais pas validée, pour non-conformité aux conditions requises.

Dans la même optique, et afin de mieux s'enquérir sur le secteur, plusieurs journées d'étude ont été organisées, notamment après l'entrée sur scène de la presse électronique, ayant fait l'objet d'un livre blanc en 2013. En plus, une étude sectorielle sur le lectorat a été réalisée en 2016 par la Fédération marocaine des éditeurs de journaux, avec le soutien et l'accompagnement du Ministère de la communication, qui aspirait à avoir plus de visibilité sur le lectorat et sur ses habitudes et sa segmentation, ainsi que les obstacles qui entravent la large diffusion de la presse.

Compte tenu de la conscience grandissante de l'importance des études, le Département de la communication compte réaliser quatre études concernant les domaines suivants :

- La distribution de la presse papier ;
- Le modèle économique de l'entreprise de presse papier et électronique ;
- L'éthique et la déontologie journalistiques ;
- Les ressources humaines employées par le secteur de la presse écrite.

Egalement, il sera procédé en mai 2018 à l'organisation de la troisième journée d'étude sur la presse numérique.

➢ Absence de document détaillant la stratégie du Ministère de la communication

L'absence d'un document portant entièrement et exclusivement sur la stratégie du Ministère pour la période 2005-2016, peut conduire à croire à l'absence de stratégie, or, le Département agit selon une vision stratégique bien définie, inspirée de la politique publique en la matière, du programme gouvernemental et des premières assises nationales de la presse. Il convient de rappeler que le premier contrat programme 2005-2009 avait pour principale mission d'assurer la pérennité de la presse écrite, sachant que plusieurs titres se trouvaient dans des situations difficiles en termes de financement. Il s'agissait de combler le déficit constaté entre les recettes et les coûts de production, avec comme principal indicateur, la continuité de l'activité des entreprises.

En revanche, le Ministère de la communication avait élaboré une véritable stratégie pour la période 2012-2016, placée sous la vision suivante : « une presse libre, responsable, créative, professionnelle et productive, selon une approche participative, basée sur la bonne gouvernance

et la promotion des ressources humaines ». De cette stratégie, ont découlé 5 enjeux, et 7 outils pour sa mise en œuvre, et des objectifs ont été fixés, assortis d'indicateurs bien précis.

La même démarche a été adoptée pour la période 2017-2021, avec une stratégie qui repose sur une vision ambitieuse de consolider la liberté et l'indépendance de la presse et le renforcement de ses infrastructures. Par ailleurs, un plan d'action la déclinant à été mis en place, riche de 30 programmes, ventilés en 49 projets. Il y a lieu de noter que les stratégies sont souvent éparpillées dans divers documents exposés devant les deux chambres du parlement à l'occasion de la présentation du budget.

B. Mise en place des contrats programmes

➢ Faible articulation entre les objectifs visés dans les contrats programmes et les actions financées par l'aide

Les aides octroyées financent une partie des charges de production, comme prévu par le contrat programme. Elles sont à hauteur de 40 % pour les entreprises de presse nationales, et englobent le coût d'impression, du papier presse, la masse salariale et les charges de téléphones, faxe et internet. Quant à la presse régionale et électronique, ces aides peuvent atteindre 60 %.

Les cas d'affectation de l'aide pour le paiement des arriérés en matière d'impôts et de CNSS, sont exceptionnels, mais tolérés grâce à l'interprétation adoptée des dispositions du contrat programme, sachant aussi que sans cette initiative, plusieurs titres seraient privés du numéro de la commission paritaire, étant dans l'impossibilité d'avoir une situation régulière vis-à-vis de la CNSS. Ainsi, en absence de cette souplesse, un arrêt d'activité serait quasi inévitable, ce qui est contraire à l'objectif final des contrats programmes.

Pour le cas des aides destinées aux opérations non mentionnées dans le contrat programme, illustrés par un seul cas d'aide accordée à un titre, suite à des changements au niveau de sa forme d'édition. Il s'agit de changements qui ont engendrés un coût de production supplémentaire, qui mérite d'être pris en compte selon l'article 4 du contrat programme 2014 - 2019. En outre, l'objectif du contrat est de pousser les supports à promouvoir la lecture et réconcilier le public avec la presse, ce qui suppose une attention particulière à la qualité des contenus, mais aussi à la forme, en raison de son attractivité.

➢ Mise en place tardive du contrat programme 2014-2019

Soucieux de mettre en place un cadre réglementaire adéquat au programme d'aide publique à la presse écrite, ce Département avait proposé depuis 2013 un décret portant sur les conditions et les critères d'octroi des subventions. Cette proposition a été rejetée faute de soubassement juridique valable dans l'une des lois y afférente (loi de la presse et de la diffusion et loi des finances). Le Ministère avait reformulé la demande d'insertion de cette disposition lors de la préparation du projet de loi de finances 2014. Or, cette demande n'a pas été retenue même au titre du projet de lois de finances 2015. Il a fallu attendre l'adoption de la loi 88.13 relative à la presse et à l'édition en août 2016 pour que ladite disposition soit prise en charge au niveau de l'article 7 de ce texte, qui fait de l'aide publique à la presse écrite une obligation de l'Etat. Dès lors, le Ministère a élaboré un projet de décret conjointement signé par les Ministres des Finances et de la Communication en fin de mandat, et qui fait actuellement l'objet d'une refonte en vue de le soumettre pour approbation.

Par ailleurs, il a été légalement fait recours aux deux contrats programmes 2005-2009 et 2013-2017 pour la période 2013-2014, et il ne s'agit pas de contradiction ou de chevauchement. En effet, l'entrée en vigueur effective de certaines clauses du contrat programme 2013-2017 a accusé un certain retard, et un avenant le concernant y a été joint en mois de novembre 2014. Ainsi, et par anticipation, et afin de faire face à cette situation, le même contrat programme avait stipulé dans son article 4 qu'un recours au contrat programme 2005-2009 est possible en cas de nécessité et pour des situations précises : **« dans l'attente du parachèvement des mesures relatives au présent contrat programme, il est possible en cas de nécessité**

d'appliquer les dispositions du précédent contrat programme, pour la gestion des aides au titre de l'année 2013 par la commission paritaire qui a exécuté la subvention de 2012 ». Le Ministère a veillé au strict respect de cette disposition et la maintenu jusqu'à la mise en application du contrat programme 2014-2019 après à sa signature le 31/07/2014.

- **Absence des conventions individualisées avec les entreprises et les bénéficiaires de l'aide publique**

Le contrat programme revêt un caractère contractuel et contraignant. Il précise les droits et engagements des différentes parties. Il appartient aux représentants du gouvernement et des éditeurs au sein de la commission paritaire de veiller à leur respect, chacun en ce qui le concerne. Aussi, toute défaillance aux engagements est susceptible de sanctions pouvant aller jusqu'au retrait de l'aide publique.

S'agissant de la valeur ajoutée éventuelle des conventions individualisées en termes d'indicateurs quantitatifs, de respect des délais et étapes de réalisation des engagements, ainsi que pour la fixation des plafonds d'aide pour les entreprises disposant de plus d'un titre, les contrats programmes dans leur état actuel assurent pleinement cette fonction, dans la mesure où les demandes sont minutieusement examinées, suite à quoi, les montants d'aide sont fixés, selon des critères précis, et après un examen approfondi des projets présentés et la vérification de leur réalisation par le biais des pièces justificatives fournies. Quant aux entreprises de presse disposant de plus d'un titre, ils bénéficient des aides que leur permet chaque titre indépendamment.

- **Non réalisation de plusieurs actions prévues par les contrats programmes**

Concernant la concertation avec les organisations professionnelles et les syndicales autour de l'étude du cadre professionnel adéquat chargé de réguler la profession et de veiller au respect de la déontologie, la loi 90-13 portant création du Conseil national de la presse a été adoptée en 2016, ainsi, en tant qu'instance d'autorégulation de la profession, elle prend en charge l'organisation de l'accès à la profession et l'élaboration d'une charte d'éthique, en plus de son rôle de médiation et d'arbitrage.

En ce qui est de la convention entre le Ministère de communication et la Fédération marocaine de editeurs de journaux et l'Agence nationale pour la promotion de la petite et moyenne entreprises, pour accompagner le processus de mise à niveau des entreprises de presse écrite, cette dernière n'a pas eu lieu, car Le Ministère de l'industrie avait donné, depuis janvier 2015 la priorité exclusive dans son action aux petites et moyennes entreprises actives dans le domaine industriel.

La mise en œuvre du programme de formation continue, convenu avec l'Institut supérieur de l'information et de la communication s'est confrontée à des entraves d'ordres juridiques et réglementaires, il s'agit du décret portant sur la création de cet établissement ayant prévu la mise en place d'une régie de recettes pour encaisser les sommes d'argent en contrepartie des prestations fournies, sans prévoir une régie de dépenses. Par conséquent, cet Institut se trouverait dans l'impossibilité de rémunérer ses enseignants pour les formations qu'ils seront appelés à dispenser dans le cadre de la convention.

Cependant, le Ministère avait multiplié les sessions de formation à travers le territoire national, en collaboration avec différents intervenants. Dans ce sens, il avait signé le 01/10/2012 une convention avec le Syndicat national de la presse marocaine et la FMEJ portant sur la généralisation de la formation et de la formation continue, au profit des journalistes au niveau des régions du Royaume, avec l'implication de l'ISIC au niveau des formations dispensées. L'année 2016 coïncidant avec la publication du nouveau code de la presse a vu la réalisation de cette formation, avec un montant de 1.000.000 dhs. Le SNPM a réalisé ladite formation et a fait parvenir à ce ministère un rapport sur son déroulement.

En ce qui est de la publicité dans la presse écrite, conformément aux attributions qui lui sont conférées par le décret n°2—64-072 en date du 25 mars 1965 relatif aux annonces judiciaires et administratives, le Ministère de la communication assurait la répartition desdites annonces au profit des journaux répondant aux conditions fixées par l'article 6 du décret précité. Mais dès l'entrée en vigueur de la loi n° 06.99 relative à la libéralisation des prix et à la concurrence, ainsi que l'arrêté du Ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des affaires economiques et générales n° 2043.10 du 13/07/2010, les tarifs des annonces administratives et judiciaires ont été ouvert à la concurrence et relevaient des relations contractuelles directes entre les annonceurs et les titres de presse.

Cette situation avait donné lieu à des anomalies et à des disfonctionnements ayant conduit les professionnels à solliciter l'intervention du Ministère afin de se ressaisir de la tâche de leur répartition. Ce Département avait réagi favorablement à cette demande en promulguant le décret n° 6481 du 11/07/2016 portant sur la délégation des pouvoirs en matière de fixation des tarifs et de répartition au Ministre de la Communication. Afin de parachever ce processus réglementaire, le Département de la communication est en cours d'élaborer un nouveau projet de décret, qui tend à réorganiser le domaine des annonces administratives et judiciaires et consolider les valeurs de la transparence et de l'équité, permettant ainsi à la presse électronique d'accéder au marché desdites annonces.

Par ailleurs, le Département a inclus à l'occasion de l'élaboration du récent code de la presse et l'édition plusieurs dispositions relatives à la publicité dans la presse écrite ainsi que des dispositions relatives aux professions qui y sont liées (Impression et distribution).

Dans le même cadre, et afin de mieux accompagner les mutations que connait le secteur de la publicité, et en vue de mettre à la disposition des professionnels de ce secteur un cadre juridique adéquat, le Département de la communication se penche actuellement sur la préparation d'un projet de loi dédié spécialement à la publicité. Aussi, il encourage les parties prenantes à mettre en place dans les brefs délais, un mécanisme indépendant d'autorégulation, et ce, simultanément à la création d'un Office de justification et de diffusion des supports de publicité. Le Département œuvre également pour le renforcement de la position des entreprises de presse dans leurs négociations avec les magnats de la publicité électronique, qui ont un quasi monopole de ce marché grâce à leurs tarifs défiant toute concurrence.

- **Absence de l'évaluation de l'exécution du contrat programme**

Une évaluation de l'exécution du contrat programme 2005-2009 a été réalisée par la Fédération marocaine des éditeurs de journaux en partenariat avec le Ministère de la communication. Elle s'est arrêtée notamment sur les succès réalisés ainsi que les entraves ayant empêché la mise en œuvre de certaines dispositions. Des recommandations susceptibles d'améliorer les versions ultérieures des contrats programmes ont été formulées et reçues avec un intérêt particulier par le Ministère, qui les a concrètement adoptées.

Tout en étant conscient de l'importance de l'évaluation proprement dite à mi-parcours et à la fin de l'execution des contrats programmes, le Ministère fait appel à plusieurs moyens à sa disposition pour une évaluation quoique partielle de la situation. Il s'agit notamment du nombre des tirages et des ventes, des bilans de performance des entreprises bénéficiaires, de l'observation de l'augmentation ou de la régression du capital humain, des coûts de production et de la masse salariale etc. cette évaluation permet d'avoir une image approximative du paysage médiatique.

Ces outils aident aussi à jauger le degré de réussite des contrats programmes dans le maintien du nombre des supports de presse existants et la résistance de leur modèle économique, et également le degré des échecs éventuels. Il convient de mentionner, que cette connaissance a contribué à la pertinence et l'efficience du système d'aides, et c'est à elle qui a préservé la

pérennité de plusieurs titres. Autrement dit, ils auraient disparu en raison de la réduction du nombre des ventes et la baisse du taux du lectorat.

Par ailleurs, le contrat programme 2014 - 2019 prévoit la mise en place d'une commission de suivi et d'évaluation, chargée principalement et exclusivement de l'évaluation dudit contrat dans ces différentes étapes. Le Ministère avait d'autre part demandé par lettre n°082/16 en date du 13/04/2016 au Ministère des finances et de l'economie d'effectuer une mission de l'Inspection générale des finances pour l'évaluation des exercices précédents.

Quant à la l'absence d'indicateurs chiffrés dans les dispositions du contrat programme, elle s'explique par le caractère précis et détaillé des aides accordées ainsi que par les objectifs fixés qui sont quantifiables et mesurables et donc vérifiables. Aussi, les contrats programmes tiennent compte de plusieurs autres paramètres intervenant dans la situation de la presse et dans son évolution, d'où la fixation d'indicateurs chiffrés sur la seule base de la subvention financière publique serait peu fiable. En outre, les contrats programmes sont ambitieux certes, mais ils sont élaborés selon une démarche progressive et graduelle et avec une priorité essentielle : assurer la pérennité des organes de presse.

C. Processus d'octroi des aides publiques à la presse

1. Critères d'octroi de l'aide aux entreprises de presse

➢ Difficulté dans le classement des entreprises

Les critères introduits par les contrats programmes sont objectifs, concrets, mesurables, vérifiables et font l'objet d'un consensus entre le Ministère et la fédération marocaines des éditeurs de journaux et de satisfaction des professionnels. Ils ont démontré une très grande efficacité dans une attribution juste et équitable et transparente des aides. Toutefois, les combinaisons pour le calcul de ses critères peuvent laisser apparaitre des petits écarts, mais l'occasion s'offre à la commission paritaire pour faire les adaptations nécessaires grâce à la petite marge de manœuvre dont elle dispose.

➢ Critères non clars pour des aides complémentaires ou exceptionnelles

La demande de l'aide complémentaire doit répondre aux objectifs et conditions requises, qui sont clairs et bien définis. Elle ne dépend pas uniquement au fait d'être détenteur du numéro de la commission, malgré son importance. L'aide attribuée vise à soutenir les titres en situation de précarité dans leur mise à niveau, notamment sur le plan des équipements. Aussi, selon le contrat programme 2014-2019, l'aide accordée pour l'encouragement du pluralisme politique, linguistique et culturel, n'est pas forcément tributaire du numéro de la commission, vu les défis qu'affrontent les entreprises œuvrant dans ce domaine, dont la chute du lectorat, et sachant aussi que ce produit ne génère pas des gains financiers. De ce fait, lesdites entreprises ne peuvent pas être traitées selon un esprit purement entrepreneurial.

➢ Non fiabilité du critère relatif au volume des tirages

Il est précisé au niveau des contrats programmes que le premier critère pour l'octroi de la subvention est le niveau du tirage, qui est la preuve concrète et objective des dépenses engagées et de l'effort d'investissement de l'entreprise. Viennent en suite les autres critères essentiels, qui sont le coût de production, la masse salariale et le coût d'impression. Les montants des aides sont fixés après délibération de la commission et tiennent compte de plusieurs autres paramètres dont notamment le volume des ventes, la périodicité de publication, le coût de distribution et de transport et le nombre de pages.

➢ Ambiguité du critère relatif au coût de production

Les critères sont retenus selon une méthode hiérarchisée et par ordre de priorité, Il vient en premier le critère du tirage qui définit dans quelle catégorie le support sera classé, ensuite le critère de la masse salariale et puis le coût des produits. Après cette classification, devient évidente la fourchette d'aide qui revient à chaque support, qui peut toutefois être révisée à la

hausse comme à la baisse, selon l'avis de la commission paritaire qui prend en considération le coût de production dans le moindre détail.

La précision du coût de production peut être un peu complexe quand il s'agit d'entreprises ayant plus d'un titre, dans la mesure où il est difficile de désassocier ou décomposer la chaine de production par titre de presse, comme par exemple la masse salariale qui est retenue pour chaque titre, alors qu'il s'agit d'une seule masse pour tous les titres. Afin d'éviter cette situation dans l'avenir, le Département de la Communication compte réduire le nombre d'organes de presse bénéficiaires par entreprise et fixer des plafonds.

Concernant la subvention dédiée au soutien du coût de production de la presse partisane, malgré le risque que les partis politiques puissent affecter une part des subventions publiques dont ils sont bénéficiaires en tant que partis à leurs organes de presse, il serait difficile pour la commission actuellement de vérifier avec précision si cette part a été consacrée à des dépenses relevant de la production. Ainsi, le Ministère veillera à demander dans le futur aux supports de la presse partisane de prouver par les moyens adéquats qu'ils ne bénéficient pas doublement de la subvention publique pour la même dépense.

- **Risque de limitation des bénéficiaires de l'aide à la presse écrite**

En ce qui est du cumul de certaines entreprises des aides en fonction du nombre de leurs titres de presse éligibles, avec la limitation du nombre des bénéficiaires que cela peut induire et sa concentration au niveau d'une minorité d'entreprises, il faut reconnaitre que les demandes d'aides multiples sont légales du point de vue réglementaire, du moment que les titres remplissant les conditions nécessaires ont le droit de bénéficier de l'aide. S'agissant de la volonté d'élargir la base des bénéficiaires et de la diversifier, le Ministère tend à fixer un plafond pour le nombre de titres appartenant à la même entreprise pouvant bénéficier du soutien, est cela est susceptible de mettre fin à la situation de cumul dans l'avenir.

En attendant, il faut noter qu'aucune demande de subvention n'a jamais été exclue sous prétexte que l'enveloppe de l'aide à été épuisée par des entreprises ayant plusieurs titres, et que chaque demande est satisfaite, une fois les conditions de mérite sont réunies.

2. Exécution des aides

- **Décalage entre l'année budgétaire de la prise de décision d'accorder l'aide est celle de son versement effectif**

Ce décalage est souvent attribué au retard accusé dans le dépôt des demandes ou leur non respect des conditions et documents requis par la commission. De leur part les entreprises peuvent fournir les documents manquants dès qu'elles en prennent connaissance, dans le cas contraire, la demande d'aide est acceptée, sous réserve que le montant ne sera versé qu'après régularisation de la situation et satisfaction des exigences de la commission, d'où l'explication de l'imputation de certaines subventions antérieures sur les crédits des années budgétaires suivantes.

(…)

- **Soutien accordé à un titre en arrêt de parution**

L'arrêt de parution d'un titre entraîne effectivement son inéligibilité, mais dans le cas cité dans l'observation de la Cour, il s'agit d'admettre un droit acquis à un titre, en lui débloquant 75% de l'aide publique au titre des trois premiers trimestres de 2009, période pendant laquelle il était en activité et remplissait les conditions exigées.

D. Fonctionnement des commissions instituées par le contrat programme pour l'octroi des aides au secteur de la presse

➢ Non-respect de la parité

Les représentants des autorités gouvernementales assistent aux réunions de la commission, sachant que les invitations leurs sont adressées dans les délais impartis, et même en cas d'absence de l'un de ces membres, la décision au sein de la commission n'est prise qu'après délibération et écoute des différents avis. Ainsi, l'inégalité exceptionnelle entre le nombre des représentants du gouvernement et ceux de la Fédération marocaines des éditeurs de journaux n'impacte aucunement l'équilibre des décisions prises ou le principe de la parité qui dépasse, dans ce cas le simple nombre. En plus, les représentants du gouvernement expriment tous le point de vue de la politique publique, et le font entendre, et par conséquent l'absence d'un membre n'a aucune incidence sur les décisions, car elles ne sont pas prises par vote.

➢ Absence de mécanismes pour régler les cas de conflits d'intérêts

A l'instar des commissions paritaires au niveau universel, les professionnels de la presse sont légalement membres de la commission paritaire au Maroc, sans que cela ne donne lieu forcément au favoritisme ou à l'impartialité. Par ailleurs, et eu égard à l'objectivité des critères retenus pour bénéficier des aides et les garanties dont cette opération est entourée, à commencer par le dépôt des demandes selon une procédure unique, qui met toutes les candidatures sur le pied d'égalité, la probabilité d'une éventuelle situation de conflit d'intérêt s'avère très réduite. D'ailleurs, depuis la mise en œuvre du premier contrat programme 2005-2009 aucun cas de conflit d'intérêts n'a été révélé.

Par ailleurs, les demandes d'aides introduites par des entreprises appartenant à des professionnels membres de la commission, subissent le même traitement et doivent répondre aux mêmes critères et conditions. Aussi, faisant preuve de leur sens de professionnalisme et du respect de la déontologie et de l'éthique en tant que journalistes, avant tout, et élus par leurs confrères, les concernés s'abstiennent de s'exprimer quand les cas de leurs entreprises sont discutés.

➢ Non respect de la fréquence de tenue des réunions de la commission paritaire

La commission paritaire veille au respect des délais fixés par le contrat programme pour la tenue de ses réunions. Le non respect de ces délais est involontaire et dû souvent à un nombre insuffisant de demandes de subvention ou de dossiers incomplets, de façon à ne pas justifier la pertinence de la tenue de la réunion.

Cependant, la commission a tenu 38 réunions pendant la période de 2005 à 2016 réparties comme suit : (2005 : 07) / (2006 : 08) / (2007 : 02) / (2008 : 02) / (2009 : 04) / (2010 : 02) / (2011 : 02) / (2012 : 03) / (2013 : 02) / (2014 : 02) / (2015 : 03) / (2016 : 02).

La présidence donne au début de chaque réunion de la commission un compte rendu sur l'exécution précédente. Les conditions d'éligibilité et la procédure de demande de l'aide publique sont fixées et ne peut y avoir d'amalgame ou contradiction avec les règlements intérieurs, qui ne sont pas concernés. Aussi, toute différence au niveau de certains critères comme le nombre de journalistes, est justifiée par la volonté de faire la distinction entre la presse écrite selon la périodicité de parution ou entre la presse papier et celle électronique.

➢ Examen des demandes d'octroi de soutien pour certains journaux sans renouvellement du numéro de la commission paritaire

Lors de sa réunion en date du 22/04/2015, et compte tenu de la situation économique difficile dans laquelle se trouvaient plusieurs journaux, la commission avait décidé de repousser la date de dépôt des demandes d'aide, pour ceux qui ne remplissaient pas encore les conditions de renouvellement du numéro de la commission, et ce jusqu'au 30/12/2015. Dans l'intervalle, les

titres en question ont pu bénéficier de l'aide, à condition de compléter leurs dossiers dans les délais de grâce accordés. Cette décision est conforme aux dispositions du contrat programme et permet aux entreprises d'éviter des situations financières et sociales délicates en cas de refus d'octroi de la subvention.

- **Non respect des dispositions des contrats programmes relatives à la sous-commission technique**

La commission est dûment constituée, et dans le strict respect des dispositions du contrat programme notamment concernant sa composition et ses attributions. L'observation de la Cour des comptes relative à une très grande implication des services internes du Ministère dans les préparatifs des réunions, qui est une tâche propre à la commission. En fait, ce n'est que le travail ordinaire qu'un secrétariat d'une commission est censé accomplir. Cette contribution est même souhaitée vu l'expertise acquise dans le domaine par les membres du secrétariat, qui n'intervient ni de près ni de loin dans les propositions de décisions soulevées à la commission paritaire.

S'agissant du non respect des délais fixés pour la tenue des réunions de la commission technique, les causes sont quasi similaires à celles citées pour la commission paritaire, dont notamment le nombre insuffisant des demandes d'aides. En revanche, le travail de la commission n'a connu aucune perturbation, sachant qu 'elle a la possibilité, en vertu du contrat programme, de tenir des réunions dans d'autres dates selon au cas échéant.

Outre les réunions tenues le 16-09-2016 et le 24-11-2016, la commission technique a tenu également deux réunions les 17/04/2015 et 24/11/2016 et ses décisions et avis consultatifs, sont présentés à la commission paritaire qui les entérine ou les reconsidère.

- **Non mise en place des commissions prévues par les contrats programmes**

Le contrat programme 2005-2009 avait prévu la création de la commission de diffusion, et lui a confié la tâche de mener les études nécessaires à même d'améliorer les conditions de diffusion de la presse, considérée comme obstacle majeure à l'augmentation du nombre de lecteurs. Cette commission a été bel et bien créée, cependant, elle n'a tenu qu'une séance extraordinaire en novembre 2008, consacrée à la diffusion de la presse dans les provinces du sud.

La non mise en place de la commission d'évaluation et de suivi prévue par le contrat programme 2014-2019 est due essentiellement au fait que le contrat programme venait juste d'être mis œuvre, et par conséquent la commission paritaire avait jugé utile d'attendre son évolution afin de pouvoir adopter et mettre en place les critères de l'évaluation.

Dans le cadre de l'évaluation, il est pertinent de rappeler que le Ministère de la communication avait demandé par lettre n°082/16 en date du 13/04/2016 au Ministère des finances et de l'économie de diligenter une mission de l'Inspection générale des finances pour l'évaluation des exercices précédents. Cette demande a été reformulée en 2017.

Concernant la commission tripartite prévue par le contrat programme 2014 – 2019, chargée de l'évaluation du respect de la convention collective par les entreprises de presse, le Ministère avait tenu plusieurs réunions de concertation avec les deux autres parties de la commission, à savoir le Syndicat national de la presse marocaine et la Fédération marocaines des éditeurs de journaux, notamment à l'occasion de la refonte du code de la presse et de l'édition.

Les réunions étaient axées sur des points ayant trait aux prérogatives de la commission, en l'occurrence la mise en œuvre de la convention collective, la formation continue au profit des journalistes, les préparatifs de l'élaboration du Conseil national de la presse. Ces réunions ont abouti à l'adoption du respect de la convention collective comme condition pour accéder à la carte de presse et à l'aide publique, qui est l'objectif final de la création de la commission tripartite. Aussi, le débat à été approfondi lors de ces réunions sur la situation de certaines entreprises de presse en situations économiques difficiles.

Contrôle de l'emploi des fonds publics octroyés à l'association Hanane pour la protection des enfants handicapés à Tétouan

L'association Hanane pour la protection des enfants handicapés de Tétouan a été fondée en 1969 conformément au Dahir n°1.58.376 du 15 novembre 1958 réglementant le droit d'association tel que modifié et complété. Elle œuvre principalement pour la qualification sociale, éducative, professionnelle, sportive et psychologique des enfants en situation de handicap moteur, mental ou auditif.

Les revenus de l'association sont constitués essentiellement des participations des membres de ladite association, des familles des enfants bénéficiaires, des dons des particuliers et des rémunérations des prestations rendues, en plus des subventions octroyées par l'Etat. Celles-ci ont atteint un total de 10.131.328,18 DH pour la période 2011-2016, réparties notamment entre le ministère de l'Emploi et de la formation professionnelle, secteur de la formation professionnelle (3.070.832,31 DH), le ministère de la Solidarité, de la femme, de la famille et du développement social (2.388.000,00 DH), l'Entraide nationale (2.260.360,00 DH), l'Initiative nationale de développement humain (1.600.000,00 DH) ainsi que d'autres bailleurs de fonds (816.135,87 DH).

La part que représentent les subventions publiques par rapport au total des revenus de l'association varie d'une année à l'autre, allant de 10% en 2011 et atteignant 40% en 2015, avec une moyenne annuelle dépassant les 28% du total des revenus pour la période sous revue (2011-2016).

I. Observations et recommandations de la Cour des comptes

Le contrôle de l'emploi des fonds publics octroyés à l'association Hanane, effectué par la Cour des comptes, a permis de relever un certain nombre d'observations et d'émettre un ensemble de recommandations comme suit :

A. Compte d'emploi des fonds publics

La Cour des comptes a relevé ce qui suit :

➢ Non production du compte d'emploi à la Cour des comptes

Contrairement aux dispositions de l'article 87 de la loi 62-99 formant code des juridictions financières telle que complétée et modifiée, qui impose aux associations, la production des comptes d'emploi des fonds publics reçus, à la Cour des comptes, et nonobstant les dispositions inscrites dans certaines conventions conclues avec des entités publiques portant obligation de produire les comptes d'emploi des fonds publics accompagnés des pièces justificatives y afférentes, l'association Hanane n'a pas produit lesdits comptes relatifs aux fonds reçus sus cités à la Cour.

B. Contrôle de l'emploi des fonds publics reçus par l'association Hanane

Afin de déterminer la part que représentent les fonds publics reçus par l'association par rapport à l'ensemble de ses revenus, il a été procédé à la revue de ses états de synthèse. Toutefois, cette opération n'a pas été suffisante afin de déterminer avec précision les montants dont a bénéficié l'association dans ce cadre. Ceci est dû au fait que l'association enregistre l'ensemble de ses revenus dans le compte « subventions d'exploitations » sans distinction de l'origine des différentes subventions.

Afin de pallier cette insuffisance, il a été procédé à la ventilation de l'ensemble des revenus de l'association selon l'origine et la nature du financement, en recourant aux données comptables extraites du grand livre, ainsi qu'en analysant les virements bancaires dont elle a bénéficié, en plus de la vérification exhaustive de toutes les conventions de partenariat conclues avec les entités publiques (à l'exception des collectivités territoriales). L'ensemble de ces opérations a permis de délimiter l'étendue des fonds publics reçus pendant la période qui s'étend de janvier 2011 au 31 octobre 2016.

1. Les fonds publics octroyés en l'absence de conventions

Durant la période 2011-2016, l'association Hanane a bénéficié d'un montant global de 1.258.000,00 DH représentant des subventions sous forme de virements bancaires, et ce en l'absence de conventions déterminant les objectifs et les engagements des différentes parties. Ces virements effectués par la délégation de l'Entraide nationale de Tétouan (910.000,00DH), la Wilaya de Tétouan (280.000,00 DH) et la délégation du ministère des Affaires islamiques et des Habous de Tétouan (68.000,00 DH) ont été affectés par l'association aux dépenses de son fonctionnement ainsi qu'à couvrir ses activités.

2. Subventions dans le cadre de conventions de partenariat

2.1. Partenariat avec le ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle - secteur de la formation professionnelle-

L'association Hanane a conclu avec le ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle - département de la formation professionnelle-, une convention de partenariat afin de former par apprentissage, les enfants en situation de handicap, dans certains métiers et en artisanat, au regard du fait qu'elle dispose d'un centre de formation professionnelle. L'objectif de ce partenariat est de faciliter l'intégration des concernés sur le marché du travail. La durée prévue de cette convention a été de cinq ans, de 2008 à 2012. A ce titre, l'association a bénéficié d'un montant de 3.787.547,31 DH destiné à la couverture des dépenses de formation (salaires des encadrants, suivi de la formation chez les entreprises, et d'assurer les frais de transport des apprentis...).

Elle a assuré la formation par apprentissage de 337 personnes à besoins spécifiques sur 437 prévues dans la Convention, ce qui constitue un taux de réalisation de 71% de l'objectif prévu. Parmi les 337 apprentis, 269 ont mené leur formation à son terme, jusqu'à l'obtention du diplôme, soit environ 61,5% des bénéficiaires programmés.

La même convention a été renouvelée par la suite portant sur les années 2013 à 2016 avec introduction de quelques modifications. Le montant de la subvention prévue dans la convention, est de 2.094.000,00 DH, dont la liquidation s'effectue sur la base du nombre d'apprentis ayant obtenu leur certificat de formation par apprentissage. Par la suite, un avenant à la convention a été conclu le 31/03/2016, en vertu duquel un groupe de 47 candidats à la formation par apprentissage, a été ajouté, en plus de l'augmentation du montant du soutien prévu à 2.259.000,00 DH. Cependant, il a été relevé, ce qui suit :

- **Non ouverture d'un compte bancaire dédié pour chaque convention**

Il a été noté que l'Association n'a pas ouvert de compte bancaire pour la convention renouvelée telle que celle-ci le stipule. Au contraire, le recours au compte bancaire de la convention de formation dans sa première version (2008-2012), a été maintenu, ce qui a créé un chevauchement dans les opérations liées aux deux conventions. En conséquence, le suivi des opérations relatives à chaque convention distinctement n'a pas été aisé, et la mission de la Cour n'a pas pu délimiter les dépenses effectuées dans le cadre de chaque convention à part.

2.2. Partenariat avec le Ministère de la Solidarité, de la Femme, de la Famille et du Développement Social

L'association a bénéficié de fonds publics reçus du ministère de la Solidarité, de la femme, de la Famille et du Développement Social de 2011 à fin 2015 dans le cadre de trois conventions qui ont soulevé les observations suivantes :

- **Retard enregistré dans le décaissement de la subvention annuelle**

La subvention annuelle n'est pas virée à temps (début de l'année scolaire) au compte dédié, ce qui a conduit l'association à couvrir les dépenses liées au projet objet de la convention à partir de ses fonds propres.

- **Non ouverture de compte bancaire spécifique à chaque convention**

L'utilisation du même compte bancaire pour plus d'une convention a entraîné des chevauchements entre les opérations effectuées en vertu des conventions, d'où la difficulté enregistrée dans le suivi et l'imputation des dépenses relatives à chaque convention à part.

- **Absence de la convention objet du projet d'appui à l'éducation des enfants en situation de handicap au titre de l'année 2011**

Le projet vise à faciliter l'accès au droit à la scolarisation à 120 enfants en situation de handicap. Le montant alloué par le ministère à cet effet est de 660.000,00 DH au titre de 2011, versé en deux tranches, à savoir 330.000,00 DH le 26/10/2011 et 330.000,00 DH le 14/05/2012.

Cependant, la Cour des comptes a relevé l'absence de la convention encadrant ledit projet, **même si elle a été remise par le ministère par la suite (janvier 2018**). L'absence de ce document lors de la mission de contrôle, a rendu difficile la détermination de la nature des dépenses et par conséquent le contrôle de l'emploi des fonds alloués dans ce cadre.

- **Manque de clarté des opérations réalisées dans le cadre du projet d'appui à l'éducation des enfants nécessiteux en situation de handicap durant l'année scolaire 2011-2012**

Un montant de 660.000,00 DH a été alloué par le Ministère au titre de l'année scolaire 2011-2012, dans le cadre du projet d'appui à l'exercice du droit à l'éducation, de 120 enfants en situation de handicap, et versé en deux tranches : 330.000,00 DH le 31/12/2012 et 330.000,00 DH le 19/11/2013.

En raison du décaissement tardif de la première tranche de la subvention (31/12/2012), les dépenses du projet en 2012 ont été couvertes en puisant dans le compte bancaire de l'association, ce qui a rendu difficile le suivi et l'identification des opérations imputables audit projet, surtout que ces dépenses se rapportent aux frais de gestion en termes de salaires des employés et cadres paramédicaux et achat de produits alimentaires.

Après avoir reçu la première tranche de la subvention, l'association a procédé à l'ouverture d'un compte bancaire dédié au projet où elle a viré ledit montant le 01/10/2013. Toutefois, les opérations réalisées dans le cadre de ce compte bancaire n'ont pas de relation avec le projet.

- **Double emploi en matière de prise en charge des enfants nécessiteux en situation de handicap profond au titre de l'année scolaire 2014-2015**

La convention signée le 22/10/2014 au titre de l'année scolaire 2014-2015, vise à appuyer l'éducation des enfants nécessiteux en situation de handicap, en doublant l'effectif des bénéficiaires de 120 à 240 enfants. Le Ministère a subventionné cette action à hauteur de 1.068.000,00 DH, lequel montant a été décaissé en deux tranches (respectivement le 07/01/2015 et le 21/10/2015).

La mission de la Cour des comptes a vérifié la validité des opérations financières réalisées en termes de paiement des salaires des salariés éducateurs et paramédicaux, appuyées des pièces justificatives y afférentes.

Cependant, la comparaison de la liste nominative des enfants bénéficiaires du projet financé par le ministère de la Solidarité, de la femme, de la famille et du développement social avec celle des enfants bénéficiaires du programme de formation par apprentissage, financé par le ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle pour la même année (2014-2015), a montré que 18 enfants ont bénéficié simultanément de la prise en charge dans le cadre des deux projets. Cette double prise en charge contrevient à l'article 18 de la convention, qui interdit le cumul de

financement provenant d'autres donateurs afin de couvrir les mêmes dépenses pour les composantes du projet.

2.3. Partenariat dans le cadre de l'Initiative nationale pour le développement humain

L'Association Hanan a conclu trois conventions dans le cadre de l'Initiative nationale pour le développement humain (le programme de lutte contre la précarité), dont l'objet est :

- Equipement de la piscine couverte de panneaux solaires et construction des installations avec un montant total du projet de 800.000,00 DH au titre de l'année 2013-2014 ;
- Fourniture à 23 enfants malentendants et handicapés auditifs de 43 dispositifs auditifs médicaux pour un montant total de 200.000,00 DH en 2014 ;
- Projet d'acquisition d'un bus pour le transport scolaire des enfants de l'association avec une capacité de 27 sièges, en vertu d'une contribution financière de 600.000,00 DH en 2015.

La Cour s'est assurée de la validité des opérations financières effectuées dans le cadre de ces conventions et a vérifié la réalisation de certains travaux et de certaines fournitures objet de ces conventions. Toutefois, il a été relevé ce qui suit :

➢ Absence de précision de l'issue du compte bancaire après la fin du projet

Il a été noté que les conventions n'ont pas prévu l'issue du compte bancaire à la fin du projet, ni celle de l'excédent lorsqu'il y a lieu.

2.4. Partenariat avec la Délégation interministérielle chargée des Droits de l'Homme

L'Association Hanane a conclu avec la Délégation interministérielle chargée des Droits de l'Homme le 12/03/2014, une convention de partenariat pour mettre en œuvre le projet "Pour des prestations médicales assurant l'intégration des personnes en situation de handicap ». la subvention publique, d'un montant de 150.000,00 DH, a pour objet de renforcer la protection du droit à la santé des personnes en situation de handicap et l'intégration de l'approche des droits de l'homme dans les politiques publiques du secteur de la santé, et ce en vue d'une protection plus efficace des personnes en situation de handicap.

La Cour s'est assurée de la validité des pièces justificatives à l'appui de toutes les dépenses du projet y compris les livrables (Le rapport de l'enquête sur le terrain à propos des prestations médicales destinées aux personnes en situation de handicap, un guide médical sur l'attitude à adopter envers les personnes en situation de handicap). A cet effet, ont été enregistrées les observations ci-après :

➢ Retard dans le décaissement de la deuxième tranche de la subvention

Bien que la Convention stipule que la durée du projet est de 12 mois à partir de la date du visa de la convention par les services du ministère des finances, et sachant que le virement de la première tranche de la subvention a eu lieu le 25/07/2014 et celui de la deuxième tranche le 14/07/2015, la Délégation n'a pas encore ordonné le décaissement de la dernière tranche de la subvention, à savoir de 30.000,00 DH (20%), et ce deux ans après le début l'exécution des termes de la Convention.

2.5. Partenariat avec l'Entraide Nationale dans le cadre du Fonds d'appui à la cohésion sociale

Cette convention vise à réaliser un projet d'appui aux services éducatifs, de réhabilitation, de formation et de traitements fonctionnels au sein d'établissement spécialisé, ainsi qu'à soutenir l'intégration scolaire au sein des établissements scolaires publics. Elle couvre une période maximale d'un an, à partir de la date de réception de la première tranche du montant de la subvention, à savoir le 28/04/2016. Le montant des fonds octroyés à l'association en vue de mettre en œuvre ce projet a été de 1.350.360,00 DH, dont la première tranche (675.180,00 DH) a été

dépensée sous forme de salaires et traitements des personnels éducateurs, paramédicaux et de formateurs. À cet égard, il a été observé ce qui suit :

- **Retard dans le décaissement de la subvention dédiée à la mise en œuvre du projet et non détermination du nombre d'enfants bénéficiaires**

Le projet a été lancé en janvier 2016, alors que l'association n'a reçu la première tranche de la subvention que quatre mois plus tard, ce qui l'a obligé à couvrir les dépenses du projet à partir de son propre compte bancaire. La nature de ces dépenses constituées principalement des salaires et traitements des personnels éducateurs, paramédicaux et de formation, ne peuvent tolérer de retard de paiement, ce qui a été une charge à supporter par les finances de l'association. Il a été également noté que la Convention ne précisait pas le nombre d'enfants bénéficiant du projet.

À l'issue des observations susvisées, la Cour recommande ce qui suit :

Pour l'association :

- ***Produire à la Cour des comptes le compte de l'emploi des fonds publics reçus par l'association de la part des entités publiques.***
- ***Ouvrir un compte bancaire pour chaque convention, qui permette d'effectuer toutes les opérations de paiement et de recouvrement afférentes au projet objet de la convention et ce, afin de faciliter le suivi et le contrôle efficace des opérations en toute transparence. A la fin du projet, procéder à la clôture du compte bancaire et joindre le certificat de clôture aux pièces accompagnant les rapports moraux et financiers finaux.***

Pour les autorités gouvernementales :

- ***Accélérer la publication de textes réglementaires relatifs aux modalités de production du compte d'emploi des fonds publics reçus par les associations (conformément aux dispositions de l'article 87 du code des juridictions financières, tel que modifié et complété).***
- ***Adopter les textes réglementaires nécessaires à l'approbation du plan comptable proposé depuis 2003, qui vise principalement à appréhender la comptabilité des associations selon les prescriptions du code général de la normalisation comptable.***
- ***Mettre en œuvre des dispositions de la circulaire n °7/2003 du 27 juin 2003 relative au partenariat entre l'Etat et les associations en intégrant les relations de partenariat avec les entités étatiques dans le cadre de conventions précisant les objectifs des subventions publiques, les engagements des parties et les moyens de suivi et de contrôle, lorsque le montant de la subvention dépasse le seuil de 50.000 DH et que le sort de l'excédent s'il y a lieu, soit déterminé.***
- ***Procéder au décaissement du soutien financier selon l'échéancier prévu dans les conventions afin de ne pas affecter négativement les finances de l'association.***
- ***Mettre en place de mécanismes pour empêcher le cumul de financements publics provenant de sources différentes, couvrant les mêmes objectifs.***
- ***Activer les mécanismes de suivi et de contrôle prévus dans chaque convention par le bailleur de fonds publics.***

II. Réponse de la Ministre de la famille, de la solidarité, de l'égalité et du développement social

(Texte intégral)

Suite au contrôle de la cour des comptes de l'emploi des fonds publics versés par le Ministère de la Famille, de la Solidarité, de l'Égalité et du Développement Social et l'Entraide nationale à l'association HANANE pour la protection des enfants en situation de handicap de Tétouan, Le Ministère tient à apporter les précisions suivantes :

- Le soutien public apporté aux associations entre dans le cadre de subvention de projets, cadré par des conventions types qui impose à l'association d'ouvrir un compte bancaire spécifique au projet financé et lui interdit de combiner entre plusieurs financements pour couvrir les mêmes dépenses.
- Pour mieux encadrer le partenariat avec les associations, le financement de plusieurs domaines, tels que la scolarisation des enfants en situation de handicap, a été soumis au cahier de charges.
- Afin de surmonter les problèmes issus du retard de versement de la subvention et assurer la continuité des services fournis, il a été fait recours, dans certains domaines, à des conventions triennales au lieu d'annuelle.
- La subvention accordée par la délégation de l'Entraide Nationale de Tétouan à l'association en sa qualité de gestionnaire de l'établissement de protection social "Complexe de l'Education, de Formation et de Réadaptation" est une contribution au fonctionnement de cet établissement.
  Ce genre de subvention est établi selon une convention type et n'est pas soumise aux dispositions de la circulaire du Premier Ministre n°7/2003.
- En ce qui concerne la non détermination du nombre de bénéficiaires de la convention de partenariat conclue avec l'Entraide Nationale dans le cadre du Fonds d'appui à la cohésion social au titre de l'année 2015, il est à préciser que cette situation a été régularisée au cours des années suivantes.

Contrôle de l'emploi des fonds publics octroyés à la Fondation Tanger Méditerranée pour le développement humain

La "Fondation Tanger Méditerranée pour le développement humain" (FTM) est une association créée par la Holding « Agence spéciale Tanger Mediterannée » (TMSA) afin d'accompagner son développement dans la région du nord. Elle est chargée d'une mission sociale qui a été confiée, à l'origine, à TMSA par l'Etat en vertu d'une convention. Ladite fondation a été reconnue d'utilité publique en 2010. Son objet social est d'œuvrer pour le développement humain de la population de la zone spéciale de développement Tanger Méditerranée, notamment en matière de l'éducation, de la formation, de la santé, du socioculturel, du mécénat et de l'infrastructure.

I. Observations et recommandations de la Cour des comptes

La mission de contrôle menée par la Cour des comptes a permis de relever un certain nombre d'observations et permis d'émettre des recommandations qui se présentent comme suit :

A. L'organisation de l'Association:

L'organisation de l'Association s'articule autour de trois organes qui assurent sa gestion et son fonctionnement, à savoir l'assemblée générale, le conseil d'orientation et le comité de direction. Toutefois, il a été enregistré le non-respect de certaines dispositions des statuts relatives aux conditions d'adhésion à l'association et à la composition du conseil d'orientation.

En outre, des incohérences entre les articles des statuts concernant les attributions du Président et du Directeur de l'association ont été relevées.

B. Ressources de l'Association:

L'Association est gérée par des personnes publiques et dotée de fonds totalement publics. Par ailleurs, la quasi-totalité de ses ressources proviennent des subventions accordées par le groupe TMSA. Ces subventions sont accordées sur la base des conventions conclues entre la FTM et ses partenaires lesquelles peuvent être résumées comme suit :

Montants en DH

Année	Objet	Bailleurs	Montants	Durée en années
2007	Réalisation par la FTM de la mission sociale de TMSA	TMSA	100 000 000	5
2013	Réalisation par la FTM de la mission sociale de TM2	TM2	330 300	-
2013	Aide financière suite à la perte d'emplois due aux travaux de réaménagement du port Tanger ville	SAPT	2 400 000	-
2013	Réalisation par la FTM de la mission sociale de TMSA	TMSA	4 000 000	1

Année	Objet	Bailleurs	Montants	Durée en années
2013	Réalisation d'un plan de développement social et application de la stratégie de communication de TMPA	TMPA	54 000 000	5
2013	Indemnisation d'un maximum de 51 salariés d'Eurogate	TMPA	2 300 000	-
2014	Réalisation d'un plan de développement	TFZ	3 000 000	1
2014	Réalisation de projets sociaux à la commune Ksar El Majaz	APDN	850 000	-
2015	Réalisation d'un plan de développement social des communes mitoyennes au complexe portuaire Tanger Med	Cires	0,5% du CA	Indéterminée
2015	Réalisation d'un plan de développement	TMZ	1 617 000	Annuelle renouvelée par tacite reconduction

Force est de constater que certains termes de ces conventions n'ont pas été respectés. En effet, aucune convention n'a présenté un plan de développement objet du financement, hormis celle conclue avec la zone franche de Tanger (TFZ) en 2014 qui présente un plan d'action prédéfini. De plus, aucun organe de suivi de ces conventions n'a été institué. D'autre part, il a été observé le faible niveau de suivi de la réalisation des projets par les entités subventionnées, et une grande souplesse en matière de justifications des dépenses.

C. La gestion financière et comptable

Les subventions mentionnées dans le tableau ci-dessous, servent à financer principalement l'ensemble des charges de l'association à savoir les dépenses de fonctionnement[1] et les dépenses relatives à l'activité. Les dépenses couvrent principalement l'activité de l'association et s'articulent essentiellement autour des domaines de l'éducation, de la formation, de la santé, du socioculturel, du mécénat et de l'infrastructure.

Les dépenses et les ressources de FTM se présentent comme suit (source : FTM) :

En DH

Nature	2011	2012	2013	2014	2015
Dépenses	**23 854 054,67**	**8 676 122,59**	**8 195 838,48**	**9 445 857,76**	**17 065 664,81**
Ressources	**23 020 000,00**	**13 400 000,00**	**8 830 300,00**	**17 320 000,00**	**11 512 128,43**

[1] Comme moyenne depuis 2011, elles représentent environ 09% par rapport au total des charges

Le financement du plan d'action annuel est assuré par TMSA principalement et ses filiales. En effet le budget de l'exercice est établi sur la base du coût global des actions prévues et financées principalement par les subventions reçues.

Il y a lieu de souligner que des écarts, entre les prévisions et les réalisations, ont été constatés au niveau des différents domaines d'activité.

Montants en DH

Axe	Années	Prévisions	Réalisations	Taux de réalisation
Education	**2011**	4 197 100,00	9 160 581,17	**218%**
	2012	10 592 063,19	3784899,37	**36%**
	2013	970 039,90	1 426 782,38	**147%**
	2014	1 071 000,00	3 088 473,37	**288%**
	2015	888 325,00	8 572 824,04	**965%**
Formation	**2011**	2 411 100,00	3 110 287,28	**129%**
	2012	0	1078453,54	**-**
	2013	0	340 313,00	**-**
	2014	0	0	**-**
	2015	200 000,00	0	**0%**
Santé	**2011**	429 200,00	276 338,00	**64%**
	2012	252 070,00	128 571,56	**51%**
	2013	0	22 673,18	**-**
	2014	0	0	**-**
	2015	40 000,00	86 800,00	**217%**
Socioculturel	**2011**	1 094 000,00	493 338,83	**45%**
	2012	806 100,00	1 435 976,87	**178%**
	2013	380 000,00	205 236,82	**54%**
	2014	7 880 000,00	115 750,00	**1%**
	2015	2 136 500,00	2 704 626,51	**127%**

Source : Etat des engagements et paiements (2011 à 2015)

De plus, l'association ne tient pas une programmation pluriannuelle et en conformité avec l'arrêté du vice-président du conseil, ministre de l'Economie et des Finances du 31/01/1959 (31 janvier 1959) fixant les conditions d'organisation financière et comptable des associations subventionnées périodiquement par une collectivité publique. Elle ne tient pas, non plus, une comptabilité budgétaire basée sur la notion "recette-dépense" permettant de ressortir à tout moment des situations indiquant le niveau d'exécution du budget en termes d'engagement et de paiement.

Il a été observé, aussi, une discordance entre les données figurant dans les rapports moraux de la Fondation de 2013 à 2015, la situation des réalisations produite à la Cour des comptes et l'exploitation des pièces justificatives de paiement.

En DH

Année	Objet	Réalisation Selon le rapport moral	Réalisation selon la situation produite	Réalisation Réelle de l'année
2013	Santé	0,00	22 673,18	0,00
	Mécénat	640 000,00	787 522,79	787 522,79
2014	Indemnisation sociale (Appui aux activités génératrices de revenus)	0,00	3 470 000,00	3 110 000,00
2014	Total activités de l'année 2014 pour la commune Jouamâa (selon RM 2015)	2 620 000,00	-	82 923,50
2014	Formation professionnelle	0,00	118 270,00	0,00
2014	Santé	--	54 730,00	0,00
2014	Infrastructure	660 000,00	0,00	309 759,36
2014	Mécénat	1 305 720,00	2 305 720,53	1 919 752,27
2015	Education	7 325 000,00	8 810 803 ,47	8 572 824,04
2015	Formation professionnelle	100 000,00	202 743,55	0,00
2015	Santé	440 000,00	40 000,00	86 800,00
2015	Socioculturel	3 310 000,00	5 107 476,08	2 834 626,51
2015	Infrastructure	2 571 000,00	0,00	1 639 544,57
2015	Mécénat	2 576 000,00	1 472 850,00	2 593 109,20

Source : Rapports Moraux 2013/14/15, état des engagements et paiement (2011 à 2015) et exploitation des pièces justificatives et relevés bancaires disponibles à FTM.

D. La gestion des activités de l'Association:

En ce qui concerne la mission de la FTM, il y a lieu de préciser qu'elle a été élargie aux nouvelles activités liées au socioculturel, mécénat et infrastructure à partir de Juin 2015, alors qu'elle était active dans ces domaines bien avant cette date.

En outre, le champ d'intervention de l'association a dépassé le périmètre géographique fixé par les statuts. Elle finance, dans le cadre du Mécénat -sponsoring, des activités de certaines entités même à but lucratif situées en dehors de son ressort territorial et même en dehors de la région du Nord.

Il a été constaté que l'activité sponsoring est devenue, à partir de 2013, l'activité la plus importante après l'éducation, alors que d'autres activités classiques, plus prioritaires pour la population de la

zone, à savoir la formation et la santé[2] semblent être abandonnées par l'association, comme il est illustré dans le tableau suivant :

Activités	2013	%	2014	%	2015	%
Education	1 426 782,38	20%	3 088 473,37	36%	8 572 824,04	52%
Formation	340 313,00	**05%**	00	**00%**	00	**00%**
Insertion sociale[3]	4 080 000,00	57%	3 110 000,00	36%	390 000,00	02%
Mécénat et sponsoring	787 522,79	**11%**	1 919 752,27	**22%**	2 593 109,20	**16%**
Santé	22 673,18	**00%**	00	**00%**	86 800,00	**01%**
Socioculturel	205 236,82	03%	115 750,00	01%	2 834 626,51	17%
Infrastructure	00	00%	309 759,36	04%	1 639 544,57	10%
Charges communes	288 114,09	04%	78 361,28	01%	305 781,00	02%
Total activités	**7 150 642,26**	**100%**	**8 622 096,28**	**100%**	**16 422 685,32**	**100%**

Source : état d'engagement et paiements (2011 à 2015) et exploitation des PJ et relevés de 2014-2015

Les réalisations en matière de sponsoring pour les années 2013 à 2015 s'élèvent à 5 300 384,26 DH. Etant précisé que seule une action Mécénat en 2014, d'une valeur de 10 000,00 DH touche au domaine de la santé, et aucune relative à la formation. Cette dernière qui est la locomotive de développement et de la mise à niveau des jeunes de la zone, continue d'être négligée par l'association.

En outre, le budget "sponsoring" prévu pour l'année 2016 atteint 2 500 000,00 DH alors que celui relatif à la santé et à la formation n'est que de 300 000,00 DH chacune. Encore faut-il que ces activités soient réalisées, puisqu'au vu des exercices précédents, la FTM a connu des difficultés de réalisation à l'exception de l'activité mécénat-sponsoring dont le budget est toujours consommé.

Pa railleurs, Il ressort du tableau ci-dessous que le financement de certaines activités d'ordre culturel, sportif, artistique ou même publicitaire ou d'études d'infrastructures dont les demandes ont été adressées à TMSA, a été pris en charge aussi par la FTM dans le cadre du sponsoring et du Mécénat :

EN DH

Activités	2012	2013	2014	2015	Total
Education	-	-	400 135,20	-	**400 135,20**
Infrastructure	-	-	212 681,80	15 000,00	**227 681,80**
Mécénat	-	787 522,79	1 919 752,27	2 593 109,20	**5 300 384,26**
Socioculturel	100 000,00	-	-	-	**100 000,00**
Total	**100 000,00**	**787 522,79**	**2 532 569,27**	**2 608 109,20**	**6 028 201,26**

[2] D'après l'enquête de perception des projets par la population de la zone qui a été effectuée par FTM, l'étude a montré que cette population souffre de la pénurie des activités liées aux domaines de la santé et de la formation.

[3] Il s'agit d'une activité exceptionnelle et temporaire que l'association entreprend dans le cadre de règlement de conflits sociaux (cas Eurogate, cas du port Tanger ville)

A l'issue des observations et des conclusions relatées, la Cour des comptes recommande à l'Association de :

- ***Centrer son activité au sein du périmètre de la zone de développement Tanger Med pour rester dans le cadre de sa mission telle que définie par ses statuts ;***
- ***Accorder plus d'importance aux activités santé et formation, et de manière générale aux activités qui ont un impact direct sur les populations de la zone, et de déployer plus d'efforts pour la réalisation des projets programmés en la matière ;***
- ***Actualiser ses statuts et les respecter ;***
- ***Observer les principes de base du contrôle interne notamment la séparation des tâches ;***
- ***Tenir une comptabilité budgétaire en mesure de ressortir, à tout moment, la situation des engagements et des paiements ;***
- ***Établir des documents comptables et financiers cohérents reflétant une image fidèle ;***
- ***Faire adopter par ses instances, toute procédure avant sa mise en application par la Fondation ;***
- ***Reconsidérer et clarifier son rapport avec le groupe TMSA et recentrer ses missions en conséquence et en adéquation avec les statuts ;***
- ***Respecter les termes des conventions conclues entre la FTM et TMSA.***

II. Réponse du Président du directoire de l'Agence spéciale Tanger Mediterannée (TMSA)

(Texte intégral)

La création de la Fondation Tanger Med avait comme but initial de participer aux besoins de développement de la province. Pour ce faire, un budget de démarrage a été alloué par l'Agence, dans la limite de ses ressources financières, et prenant en considération le montage financier du projet Tanger Med qui repose essentiellement sur des dettes et emprunts.

Vu la multiplication des besoins de la province et malgré les moyens financiers et humains relativement limités, la Fondation Tanger Med s'est focalisée sur les secteurs suivants : Santé, Formation et Éducation et ce dans le cadre d'une approche partenariale avec les acteurs gouvernementaux concernés.

La Fondation a ainsi pu participer activement, de concert avec ses partenaires, dans la réussite de plusieurs projets. Parallèlement et pour pérenniser ces actions, la Fondation a œuvré pour la mobilisation de nouvelles ressources financières directement auprès des filiales opérationnelles de TMSA, à travers la conclusion de conventions spécifiques.

Il convient par ailleurs de rappeler que le mode de fonctionnement de la Fondation repose essentiellement sur l'animation du travail associatif de la société civile dans un cadre partenarial et ce à travers les différents projets présentés par les associations œuvrant dans la Province sur des critères basés sur la viabilité, la faisabilité et l'impact attendu sur le plan du développement local et ce, dans le respect des compétences respectives des différents départements gouvernementaux concernés.

Depuis lors et avec l'élargissement du champ d'intervention de l'Agence Spéciale Tanger Méditerranée qui englobe les Zones Industrielles et les Zones Franches dans la région Nord et dont l'impact est désormais reconnu à l'échelle nationale et internationale, il était nécessaire d'élargir le champ d'intervention de la Fondation vers d'autres secteurs tels que la socio-culturel et le socio-éducatif.

1. Organisation de l'Association

Concernant la gouvernance de la Fondation, nous vous informons que courant 2017, des ajustements ont été opérés au niveau des organes de gouvernance de la Fondation Tanger Med, tout en tenant en compte de l'ensemble de vos recommandations reçues à ce propos.

2. Financement des projets

Le suivi des projets lancés par la Fondation Tanger Med s'effectue directement par les membres des organes de gouvernance qui sont eux même les donateurs et ce pour s'assurer d'un suivi de l'exécution des projets tant sur le plan financier ainsi que sur le plan de l'atteinte des objectifs.

Dans cet esprit, et malgré ses moyens humains limités, la Fondation Tanger Med a pu, à travers ses cadres, assurer un suivi opérationnel effectif.

Sur cette base, tout en enregistrant le taux satisfaisant de réalisation des projets, il convient de souligner que dans la majorité des cas, le suivi direct de la réalisation des projets est opéré par les partenaires bénéficiant des subventions.

Par ailleurs, des mesures supplémentaires ont été mises en œuvre courant 2016 à travers un comité de suivi et d'évaluation des conventions signées qui se réunit sur une base mensuelle. D'autres instruments répondant à la même finalité seront également mis en place prochainement.

3. Gestion financière et comptable

Un décalage temporel entre budgétisation et engagement a pu s'opérer et se justifie comme suit :

- La date d'engagement ne coïncide pas forcément avec la date de décaissement,
- La nature de certains projets réalisés par tranches exige un décaissement sur plusieurs exercices comptables,
- Le retard de paiement par certains partenaires de leurs quotes-parts respectives impacte l'avancement général du projet dans le temps.

4. Gestion des activités de l'Association

Pour l'atteinte des objectifs multiples visés et compte tenu des nouveaux défis de TMSA dont le domaine d'intervention ne se limite pas uniquement au Port et les zones avoisinantes mais incluent des zones industrielles et logistiques, il était naturel que la Fondation Tanger Med puisse élargir son spectre d'activités.

Ainsi d'autres domaines, notamment le socio-culturel, ont été intégrés et ce pour participer aux efforts de développement de projets, à travers une notoriété renforcée permettant l'attrait de nouveaux partenaires participants au financement des projets de la Fondation.

Dans ce contexte, nous portons à votre connaissance que les ressources financières des projets de la Fondation sont constituées essentiellement des contributions de TMSA et ses filiales, et d'autres part des contributions des partenaires institutionnels publics et privés qui disposent par ailleurs d'un droit de regard et de contrôle ainsi que l'opportunité de proposer des projets à caractère socio-culturels et socio-éducatifs.

Cela étant, le budget dédié au mécénat ne dépasse pas 8% du budget global de l'Association au titre des années 2011, 2012, 2013, 2014 et 2015.

Il convient aussi d'ajouter que la Fondation Tanger Med déploie des efforts importants pour participer activement au développement de la région du Nord, en parfaite coordination avec les différents acteurs concernés et ce, malgré les ressources limitées dont elle dispose face aux besoins importants par la population.

Enfin, nous vous confirmons que la Fondation Tanger a bien noté toutes les recommandations et veillera à les prendre en considération pour améliorer sa performance.

Chapitre V : Résumé des rapports sur l'exécution de la loi de finances au titre des années 2014 et 2015

Conformément aux dispositions des articles 147 et 148 de la constitution, la Cour des comptes est chargée d'assurer le contrôle supérieur de l'exécution des lois de finances, et elle assiste le Parlement dans les domaines de contrôle des finances publiques, ainsi qu'elle répond aux questions et consultations en rapport avec les fonctions de législation, de contrôle et d'évaluation, relatives aux finances publiques.

Aussi, selon les dispositions de l'article 76 de la Constitution, le Gouvernement soumet annuellement au Parlement le projet de la loi de règlement liée à l'exécution de la loi de finances au cours de la deuxième année qui suit celle de l'exécution de ladite loi de finances. Cette loi comprend le bilan des budgets d'investissement dont la durée est arrivée à échéance.

En outre, en vertu des dispositions de l'article 47 de la loi organique de la loi de finance n°7.98, le projet de loi de règlement doit être accompagné d'un rapport de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances et de la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et le compte général du Royaume.

A cet effet, la cour des comptes a élaboré le rapport et la déclaration de conformité susvisés au titre des deux exercices 2014 et 2015. Et dans ce qui suit, sera présenté les résumés des deux rapports sur l'exécution de la loi de finances au titre deux exercices sus-indiqués.

A. Exécution de la loi de finances pour l'année 2014

I. Budget général de l'Etat

1. Les ressources

Les recettes recouvrées en 2014 ont totalisé un montant de 302,67 MMDH, contre 259,77 MMDH en 2013, soit une augmentation de 16,51%. Alors que le taux de réalisation par rapport aux prévisions a augmenté de 23% comparativement à celui de 2013.

Ainsi, le tableau suivant retrace la répartition des recettes prévues et réalisées durant l'exercice 2014 :

Répartition, par catégorie, des recettes prévues et celles recouvrées au titre de l'année 2014 (En MDH)

Désignation des recettes	Prévisions	Recouvrements	Taux de recouvrement global (en%)
I. Recettes fiscales	**182 873,00**	**178 822,96**	**97,79**
TVA	57 195,40	51 398,84	**89,87**
Impôt sur les sociétés	39 710,00	41 480,23	**104,46**
Impôt sur le revenu	35 137,00	33 985,41	**96,72**
Taxe intérieure de consommation	23 434,60	23 848,76	**101,77**
Droits de douane	7 721,20	7 737,88	**100,22**
Droits d'enregistrement et de timbre	12 702,00	13 753,18	**108,28**
Autres recettes fiscales	6 972,80	6 618,66	**94,92**

II. Recettes non fiscales	**79 457,43**	**123 845,47**	**155,86**
Produit d'emprunt	64 000,00	98 603,92	**154,07**
Produits des monopoles et exploitations et des participations financières de l'Etat	10 689,00	9 767,32	91,38
Autres recettes non fiscales	4 768,43	15 474,23	**324,51**
Total	**262 330,43**	**302 668,42**	**115,38**

Il ressort de ce tableau que le taux de recouvrement global, en 2014, a atteint 115,38%, et ce, grâce au dépassement du taux de recouvrement prévu pour certaines ressources, notamment celles concernant le produit des emprunts qui a enregistré un excédent de 34,60 MMDH, soit un taux de recouvrement de 154,07%, ainsi que celles relatives aux autres recettes non fiscales avec un excédent de 11,70 MMDH, soit un taux de recouvrement de 324,51%.

1.1. Les recettes fiscales

Les recettes fiscales recouvrées en 2014 ont été chiffrées à 178,82 MMDH, contre 182,87 MMDH prévues, soit un taux de recouvrement de 97,79% contre 97,04% en 2013.

Ces recettes ont représenté, pour cette année, 59,08% de l'ensemble des recettes recouvrées, contre 68,01% en 2013.

Aussi, le taux de recouvrement a connu des variations d'un impôt à l'autre, étant donné qu'il a enregistré un dépassement des prévisions dans certains cas, notamment pour les droits d'enregistrements et de timbres (+8,28%). Tandis que ce taux est resté en deçà des estimations de la loi de finances pour d'autres impôts comme la TVA qui a connu une diminution de 10,13%.

Par ailleurs, le montant total des impôts et taxes recouvrés par la DGI, au titre de l'exercice 2014, a atteint 161,67 MMDH, duquel est déduit un montant de 13,52 MMDH relatif aux dépenses afférentes aux annulations, dégrèvements et restitutions fiscales, soit un total net des impôts et taxes similaires de 148,15 MMDH, qui a été réparti comme suit :

- 124,77 MMDH au profit du budget général ;
- 22,02 MMDH au profit du compte spécial du trésor dénommé : "Part des collectivités territoriales dans le produit de la TVA" ;
- 724,24 MDH au profit du compte spécial du trésor dénommé : "Fonds spécial relatif au produit des parts d'impôts affectées aux régions" ;
- 626,21 MDH au profit du compte spécial du trésor dénommé : "Masses des services financiers". Ce montant constitue, selon l'article 28 de la loi de finances de 1965 créant ledit compte, 10% du montant des recouvrements opérés au titre des amendes, pénalités, majorations de droits, intérêts et indemnités de retard relatifs à la fiscalité directe ou indirecte, à l'exclusion des impôts et taxes recouvrés par l'administration des douanes et impôts indirects.

Ainsi, plusieurs prélèvements ont été opérées sur le montant des impôts et des taxes similaires recouvrés (161,67 MMDH) pour atteindre le montant net (148,15 MMDH) inscrit dans le compte général du Royaume et le projet de loi de règlement. Ceci va à l'encontre des dispositions de l'article 9 de la loi organique n°7.98 relative à la loi de finances qui stipule qu'il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses.

1.2. Les recettes non fiscales

Les recettes non fiscales ont totalisé un montant de 123,85 MMDH, contre 83,10 MMDH au titre de l'exercice 2013, soit une augmentation d'environ 49,03%. Ces recettes ont représenté, en 2014, 40,92% de l'ensemble des recettes recouvrées, contre 47,04% au titre de l'exercice 2013. Alors

que le taux de recouvrement a enregistré l'équivalent de 155,86% par rapport aux prévisions, contre un taux de 81,92% enregistré en 2013.

Parmi les recettes les plus importantes de cette catégorie, on cite :

- **Le produit d'emprunt** qui s'est établi à 98,60 MMDH en 2014, contre 61,87 MMDH enregistrés en 2013, soit une augmentation de 59,36%. Sachant que le montant de ce produit est réparti entre les emprunts intérieurs à moyen et long termes (plus de deux ans) à hauteur de 81,15 MMDH (82,31%) et les emprunts extérieurs avec 17,44 MMDH (17,69%). Tandis que les prévisions de la loi de finances ont été fixées, respectivement, à 40 MMDH et 24 MMDH, enregistrant ainsi un taux de recouvrement de 202,90% pour les emprunts intérieurs et 72,69% pour les emprunts extérieurs, soit un taux de recouvrement global de 154,07%.
- Produits des monopoles et exploitations et des dividendes provenant des établissements publics et des participations financières de l'Etat qui se sont chiffrés, en 2014, à environ 9,76 MMDH, ce qui représente 3,23% de l'ensemble des recettes réalisées.

2. Dépenses

Les crédits définitifs ont atteint 326,62 MMDH, contre un montant de 306,16 MMDH des crédits prévus par la loi de finances pour l'année 2014, soit une hausse de 6,68%. Cette augmentation est due, principalement, aux crédits complémentaires ouverts au niveau du budget de fonctionnement avec un montant de 49,75 MDH, ainsi qu'aux crédits reportés de l'année 2013 arrêtés à 18,20 MMDH, en plus des fonds de concours affectés aux dépenses d'investissement avec un montant de 2,20 MMDH.

Et à titre de comparaison, les crédits définitifs en 2014 ont connu une hausse de 1,45% par rapport à 2013, contre une hausse de 0,46% en 2013 par rapport à 2012.

Quant aux dépenses exécutées, elles ont atteint en 2014 un total de 307,63 MMDH, contre 278,88 MMDH en 2013, soit une hausse de 10,30%, comparée à la diminution de 2,23% enregistrée en 2013 par rapport à 2012.

Ainsi, les crédits définitifs et les dépenses exécutées sont répartis, par chapitre du budget général, comme suit :

Répartition des crédits définitifs et des dépenses exécutées par chapitre du budget général (en MDH)

Budget Général de l'Etat	Prévisions	Crédits définitifs	Dépenses exécutées	Taux de réalisation (%)
Dépenses de fonctionnement	199 353,16	199 402,92	194 765,27	97,67
Dépenses d'investissement	49 502,28	69 911,95	47 998,78	68,66
Dépenses du service de la dette publique du Trésor	57 312,93	57 312,93	64 867,73	113,18
Total budget général	**306 168,37**	**326 627,79**	**307 631,77**	**94,18**

2.1. Dépenses de fonctionnement

Les crédits de fonctionnement ouverts au titre du budget de l'année 2014 ont été chiffrés à 199,35 MMDH, contre 199,26 MMDH au titre du budget de l'année 2013, enregistrant, ainsi, une augmentation de 0,05%, comparée à l'augmentation de 6,08% enregistrée en 2013 par rapport à 2012.

Ainsi, les crédits ouverts et les crédits définitifs se répartissent, par catégorie de dépenses de fonctionnement, comme suit :

Répartition des crédits ouverts et des crédits définitifs par catégorie des dépenses de fonctionnement (budget général) (en MDH)

Catégories des dépenses de fonctionnement	Crédits ouverts	Modification de crédits	Crédits définitifs	Dépenses exécutées	Taux d'exécution (%)
Dépenses du personnel	104 217,17	28,36	104 245,53	102 678,46	98,50
Dépenses du matériel et dépenses diverses	30 442,00	1 603,98	32 045,98	31 203,06	97,37
Charges communes-Fonctionnement	62 028,00	1 078,70	63 106,70	60 883,76	96,48
Dépenses imprévues et dotations provisionnelles	2 666,00	-2 661,29	4,71	-	0
Total	**199 353,16**	**49,75**	**199 402,92**	**194 765,27**	**97,67**

Il ressort de ces données que les dépenses du personnel exécutées représentent, au titre de l'année 2014, un taux de 52,72% de l'ensemble des dépenses de fonctionnement, contre 16,02% pour les dépenses du matériel et dépenses diverses et 31,26% en ce qui concerne les charges communes-fonctionnement.

Quant à la rubrique relative aux dépenses imprévues et dotations provisionnelles, la loi des finances de l'année 2014 l'a doté d'un montant de crédits s'élevant à 2,666 MMDH, soit les mêmes crédits que ceux de l'année 2013. En outre, les prélèvements définitifs de cette rubrique ont atteint 2,61 MMDH, soit un taux de 99,82%.

2.2. Dépenses d'investissement

Les crédits de paiement ouverts au titre du budget d'investissement pour l'année 2014 ont été estimés à 49,50 MMDH, enregistrant, ainsi, une baisse de 19% par rapport à l'année 2013 pendant laquelle le montant de ces crédits s'est établi à 58,90 MMDH.

En outre, les crédits définitifs se sont élevés à 69,91 MMDH après une augmentation due aux crédits reportés de 2013 à 2014 d'un montant équivalent à 18,20 MMDH, ainsi qu'aux fonds de concours avec un montant de 2,20 MMDH.

De même, le taux d'engagement des dépenses a atteint 92,03% de l'ensemble des crédits définitifs pour l'année 2014, soit un montant de 64,34 MMDH.

Par ailleurs, Il a été constaté que le taux d'engagement des dépenses a dépassé 90% pour la plupart des départements et des institutions, à l'exception de trois départements ministériels pour lesquels ce taux a été inférieur à 60%. Il s'agit du ministère chargé des marocains résidant à l'Étranger et des Affaires de la Migration, du ministère des affaires générales et de la gouvernance et du conseil économique, social et environnemental.

Il convient, aussi, de rappeler que les dépenses d'investissement exécutées en 2014 se sont élevées à environ 48 MMDH, contre 42,67 MMDH en 2013 et 47,58 MMDH en 2012.

Il est à noter, également, que le taux global de consommation des crédits définitifs (dépenses ordonnancées) pour 2014 a atteint de 69%, contre 51% en 2013, alors que le taux de consommation de tous les engagements s'est établi à 75%.

Ainsi, le total des crédits de paiement non consommés, à fin 2014, s'est élevé à 21,91 MMDH. Cependant, le montant des reports de crédits de 2014 à 2015 ne peut être déterminé avec précision en l'absence de données détaillées sur les crédits annulés en 2014 et les engagements antérieurs à 2011 qui devraient être annulés conformément à la loi de finances de l'année 2014.

2.3. Dépenses du service de la dette publique du Trésor

La dette du Trésor comprend, d'une part, les emprunts intérieurs à long et à moyen termes et les emprunts extérieurs, et d'autre part, les dépenses d'intérêts et des commissions relatifs à la dette du Trésor, y compris les emprunts à court terme[1].

a. La dette publique du Trésor au cours de l'exercice 2014

L'encours de la dette du Trésor a atteint, à fin 2014, un total de 586,6 MMDH, enregistrant une hausse de 32,3 MMDH, soit d'un taux d'environ 5,82% par rapport à 2013 (554,3 MMDH). Cette augmentation reste la plus faible depuis l'année 2010, étant donné que le taux moyen de croissance annuel de l'encours de cette dette, durant la période 2010-2013, était de l'ordre de 12,6%.

Et malgré la décélération du rythme d'évolution de l'encours de la dette du Trésor, le taux de l'endettement public rapporté au PIB a stagné entre 2013 et 2014, enregistrant, ainsi, 63,5%, contre 59,6% en 2012.

Ainsi, la répartition de la dette du Trésor se présente comme suit :

- La dette intérieure arrêtée à 445,5 MMDH en 2014, contre 424,5 MMDH en 2013, soit une augmentation de 21 MMDH. Ainsi, l'encours de la dette intérieure a atteint 76% de l'ensemble de la valeur de la dette du trésor et 48,2% du PIB ;
- La dette extérieure totalisant 141,1 MMDH, contre 129,8 MMDH en 2013, soit une augmentation de 11,3 MMDH. Ainsi, la dette extérieure a atteint 24% de l'ensemble du volume de la dette du Trésor, ce qui représente 15,3% du PIB.

b. Produit des emprunts

Le produit des emprunts a atteint, en 2014, l'équivalent de 98,60 MMDH, contre 61,87 MMDH en 2013, enregistrant, ainsi, une augmentation de 59,36%, après avoir enregistré une baisse de 7,13% en 2013 par rapport à 2012. En outre, le produit des emprunts est réparti entre les emprunts intérieurs à moyen et long terme (81,15 MMDH) qui ont enregistré une augmentation de 98,38% comparés à 2013, et les emprunts extérieurs (17,44 MMDH) ayant connu un recul à hauteur de 16,79% par rapport à 2013.

c. Dépenses du service de la dette du Trésor

Les crédits ouverts pour les dépenses du service de la dette du Trésor en 2014 s'est élevé à 57,31 MMDH, contre 39,26 MMDH en 2013. Ces crédits ont été répartis entre dépenses d'amortissement de la dette du Trésor avec un taux de 58,24% et les dépenses des intérêts et commissions avec un taux de 41,76%.

Quant aux dépenses exécutées, elles ont atteint 64,86 MMDH, dépassant, de ce fait, les crédits initiaux d'environ 7,55 MMDH, soit 113,18%. A ce titre, les dépenses d'amortissement ont représenté 62,57%, tandis que 37,43% de ces dépenses étaient affectées aux intérêts et aux commissions. Ainsi, les dépenses de la dette exécutées, en 2014, ont représenté environ 21,09% du total des dépenses du budget général de l'Etat, contre 14,26% en 2013.

1 Les articles 16 et 30 de la loi organique relative à la loi de finances n°7.98.

II. Les services de l'Etat gérés de manière autonome

Aucune création d'un service de l'Etat géré de manière autonome (SEGMA) n'a été enregistrée au titre de l'année 2014. Ainsi, le nombre des SEGMA a été de 204 Services, suite à la suppression de "la division des accidents de travail".

1. Recettes et dépenses d'exploitation

1.1. Recettes d'exploitation

Les estimations finales des recettes d'exploitation des SEGMA, en 2014, ont été chiffrées à 4,35 MMDH, contre 2,18 MMDH prévus initialement, soit une hausse de 99,37%.

Quant aux recettes recouvrées, elles ont atteint 4,62 MMDH, soit un taux de recouvrement de 106,12%. Alors que les revenus des SEGMA ont augmenté de 7,04% par rapport aux résultats de 2013.

1.2. Dépenses d'exploitation

La loi de finances pour l'année 2014 a fixé le plafond initial des dépenses d'exploitation des SEGMA à 2,18 MMDH, tandis que les crédits définitifs ont atteint 4,09 MMDH, soit une différence de 1,91 MMDH (soit plus 87,41% par rapport aux estimations initiales) qui a été programmée au cours de l'année en question comme suit :

- Élévation du plafond des charges de 1,08 MMDH ;
- Programmation d'un montant de 824,09 MDH d'excédent de ressources d'exploitation pour financer les dépenses d'investissement.

Quant aux dépenses ordonnancées en 2014, elles n'ont pas dépassé 1,93 MMDH, soit un taux de réalisation de 47,28%.

2. Recettes et dépenses d'investissement

2.1. Recettes d'investissement

Les projections de la loi de finances pour l'année 2014 ont fixé les estimations des recettes d'investissement relatives aux SEGMA à 904,53 MDH, contre 865,05 MDH en 2013, soit une augmentation de 4,51%. Par ailleurs, l'estimation finale des recettes d'investissement était de 3,18 MMDH, soit une augmentation de 251% par rapport aux prévisions de la loi de finances.

Dans ce cadre, il convient de noter que :

- 82,04% des recettes totales d'investissement correspondaient au produit des SEGMA relevant de quatre ministères à savoir : le ministère de l'équipement, du transport et de la logistique (56,97%), le ministère de l'économie et des finances (11,11%), le ministère de la santé (7,78%) et le ministère de l'agriculture et de la pêche maritime (6,18%) ;
- Les recettes recouvrées ont dépassé, dans plusieurs cas, les prévisions de la loi de finances avec des montants importants. Aussi, il existe même des SEGMA qui n'ont pas prévu de recettes d'investissement pour l'année budgétaire 2014, et portant ils ont réussi à obtenir des recettes importantes. Ce qui limite le rôle de la loi de finances en tant qu'outil de prévision et d'autorisation des ressources et des charges dans le cadre d'un équilibre économique et financier prédéfini (Article 1 de la loi organique n°7.98 relative à la loi de finances).

2.2. Dépenses d'investissement

La loi de finances pour l'année 2014 a fixé le plafond initial des dépenses d'investissement des SEGMA à 904,53 MDH, contre 865,05 MDH en 2013, alors que les crédits définitifs ont atteint 2,70 MMDH, soit une augmentation de 251%, en raison des modifications prises par décisions du ministère de l'économie et des finances relatives à l'élévation du plafond de charges.

Quant aux réalisations, les dépenses ordonnancées n'ont pas dépassé 941,51 MDH, enregistrant, ainsi, un faible taux de réalisation de 34,81%. Ce qui amène la Cour à se demander sur les capacités des SEGMA à réaliser leurs projets programmés.

III. Comptes spéciaux du Trésor

A côté du budget général et des SEGMA, les comptes spéciaux du Trésor (CST) constituent un mécanisme permettant l'exécution du budget de l'Etat, et ce, à travers le recouvrement de recettes publiques importantes et l'exécution de dépenses intéressant différents secteurs. Il s'agit, essentiellement, des comptes d'affectation spéciale (CAS) et des comptes de dépenses sur dotation (CDD), dont la participation à l'exécution du budget de l'Etat a atteint 18% du total des dépenses de l'Etat au titre de l'année 2014, soit environ 66,64 MMDH. Tandis que les recettes de ces comptes ont atteint 20% du total des recettes de l'Etat, avec un montant de 80,21 MMDH.

1. Ressources et charges des comptes spéciaux du Trésor

1.1. Ressources

Les ressources des CST ont totalisé, en 2014, un montant de 81,29 MMDH, contre 69,75 MMDH prévus initialement, soit un taux de recouvrement de 117%. Par ailleurs, la part des CAS a représenté 82% du total des ressources recouvrées par l'ensemble des CST, suivie par les CDD avec un taux de 16%.

1.2. Les charges

Les dépenses ordonnancées dans le cadre des CST pour l'année 2014 ont atteint 67,01 MMDH, contre 54,74 MMDH enregistrées en 2013, soit une augmentation de 22,4%. D'autre part, les dépenses relatives aux CAS ont constitué 79,74% du total de dépenses des CST, alors que celles des comptes de dépenses sur dotation en a constitué 19,71%.

2. Relèvement du plafond de charges

Il a été procédé, au titre de l'exercice 2014, à la modification des crédits des CST à travers des opérations de relèvement des plafonds de leurs charges sur la base des décisions du ministre chargé des finances. Il s'agit de 98 décisions concernant 47 CST avec un montant total de près de 75,75 MMDH.

De même, certains CST ont enregistré des augmentations importantes en atteignant, dans certains cas, le double des crédits initiaux ouverts par la loi de finances.

Aussi, Il a été constaté que, malgré les relèvements importants des plafonds de leurs charges, certains CST ont enregistré un faible niveau de dépenses ne justifiant pas ce relèvement.

IV. Modification des dotations budgétaires

Plusieurs modifications ont été opérées sur les crédits ouverts par le budget de l'Etat au titre de l'année 2014. Il s'agit principalement des opérations suivantes :

1. Report des crédits

Les crédits reportés au niveau du budget général de l'Etat de 2013 à 2014 ont atteint un total de 18,20 MMDH, contre 21,30 MMDH pour l'année 2013 et 18,77 MMDH pour l'année 2012, soit une diminution de 14,55% entre les deux années 2013 et 2014.

En outre, le montant des crédits reportés représente, pour l'exercice 2014, environ 26,04% des crédits d'investissement autorisés par la loi de finances du même exercice.

Aussi, malgré la baisse du niveau des crédits reportés, cette situation demeure anormale et témoigne de l'existence de certaines difficultés quant à la consommation des crédits d'investissement. Lesquelles difficultés sont essentiellement liées à la maitrise des prévisions, ainsi qu'aux capacités de gestion dont disposent certains départements pour programmer, suivre

et réaliser les projets et les chantiers dans les délais impartis et selon les conditions de qualité et d'efficacité qui s'imposent.

Ainsi, les crédits non consommés au titre du budget d'investissement, à la fin de l'année 2014, ont atteint 21,91 MMDH, contre 40,67 MMDH pour l'année 2013, soit une diminution de 46%[2].

2. Fonds de concours

Le montant inscrit au budget général de l'Etat relatif aux fonds de concours, pour l'année 2014, a atteint environ 2,26 MMDH, contre 3,24 MMDH pour l'année 2013, soit une réduction de 30,44%. A ce titre, il a été affecté un taux de 97,8% dudit montant au profit des dépenses d'investissement (crédits de paiement) et 2,2% au profit de la rubrique relatif au "Matériel et Dépenses Diverses".

En plus de ça, il a été procédé à l'ouverture des crédits relatifs à ces fonds par le biais de 45 décisions du ministre de l'économie et des finances. Et selon les données communiquées par ce ministère, il ressort que de nouveaux crédits ont été ouverts dans le cadre de fonds de concours destinés aux crédits de paiement des dépenses d'investissement malgré leur provenance de départements ministériels ou des CST.

3. Prélèvements effectués sur le chapitre des dépenses imprévues et des dotations provisionnelles

Les crédits ouverts au chapitre des dépenses imprévues et des dotations provisionnelles, au titre de la loi de finances du 2014, ont atteint 2,666 MMDH. Alors que les prélèvements opérés sur ce chapitre ont atteint 2,661 MMDH, contre 2,635 MDH au titre de l'exercice 2013. En effet, ces prélèvements ont été opérés à travers 57 décrets.

Aussi, ces prélèvements ont concerné les dépenses communes à hauteur de 40,53%, d'une part, et, d'autre part, les différents départements ministériels avec un taux équivalent à 59,47%.

En ce qui concerne la répartition de prélèvements par ministère, et sans prise en compte de ceux relatifs aux dépenses communes, il est à souligner que le ministère de l'Intérieur et la présidence du gouvernement s'accaparent environ la moitié des montants prélevés de ce chapitre, avec respectivement 38,53% et 17,24%.

Par ailleurs, il a été constaté, à travers l'examen des décrets relatifs à ces prélèvements, l'absence du caractère urgent ou imprévisible, ou même provisionnel des dépenses. Il s'agit plutôt de dépenses pouvant être prévues lors de la préparation du budget et incluses dans les rubriques concernées au niveau des budgets des départements ministériels, et pouvant, également, être discutées selon leur nature au sein des commissions parlementaires concernées.

4. Virements au sein des chapitres

Il a été effectué, pendant l'exercice 2014, 1.252 opérations de virements de crédits au niveau du budget général, ayant été opérées par la quasi-totalité des départements ministériels pour un montant total de 12,87 MMDH (12,42 MMDH pour les crédits de paiement et 0,45 MMDHS pour les crédits d'engagement), contre 8,85 MMDHS au titre de l'exercice 2013.

S'agissant de leur évolution mensuelle, les virements ont atteint leur maximum au mois de Juillet avec un taux de 24,14%, suivi du mois de septembre, novembre et décembre, avec, respectivement, des taux de 17,22%, 14,27% et 11,79% du total des montants virés.

5. Dépassement des crédits

Les dépassements des crédits du budget général de l'Etat ont atteint, en 2014 la somme de 10,69 MMDH, contre 6,21 MMDH pour 2013, soit une baisse de 72,24%.

---

2 La diminution enregistrée entre 2013 et 2014 est due essentiellement aux mesures prises par le Chef de gouvernement relatives à l'arrêt de l'exécution de 15 milliards de dirhams des dépenses d'investissement au titre de l'exercice 2013.

Ces dépassements s'expliquent, essentiellement, par les crédits complémentaires enregistrés au niveau des dépenses du personnel d'un taux de 13,09% et au niveau des dépenses relatives à la dette publique avec un taux de 86,91%.

6. Annulation des crédits

Les crédits d'investissement disponibles en fin d'année, et pour lesquelles la Cour des comptes ne dispose pas de données sur leur utilisation de la part des différents départements au titre de l'année budgétaire 2014, ont atteint 21,91 MMDHS.

Par ailleurs, et sans tenir compte de cette remarque, il a été enregistré, en 2014, un montant des crédits non consommés atteignant 16,44 MMDH, contre 22,70 MMDH en 2013 et 24,01 MMDHS en 2012.

Ainsi, malgré l'amélioration au niveau de la maitrise de la consommation des crédits, il y a lieu de rappeler que la hausse successive des crédits reportés et l'absence de données précises sur les investissements réalisés dans le cadre des comptes spéciaux du trésor, ainsi que des SEGMA, dont les procédures de gestion de leurs crédits connaissent une situation exceptionnelle, surtout avec l'augmentation importante que connaissent ses soldes, dénote l'existence de difficultés au niveau des différentes étapes de la préparation, l'exécution et le suivi du budget général de l'Etat.

B. Exécution de la loi de finances pour l'année 2015

I. Prévisions et réalisations

La loi de finances pour l'année 2015 a été élaborée sur la base d'un ensemble de prévisions et d'hypothèses qui se manifeste, notamment, au niveau d'un taux de croissance du PIB équivalent à 4,4% et d'un taux de change moyen du dollar aux environs de 8,6 DH, en plus d'un cours moyen du pétrole de 103 $US le baril et un cours moyen du gaz butane de 804 $US la tonne.

Cette loi a été également établie sur la base d'une prévision d'une production céréalière de 70 millions de quintaux et d'un déficit budgétaire de 4,3% du PIB.

Par ailleurs, l'année 2015 a été marqué par la réalisation d'un taux de croissance du PIB de 4,5%. En outre, il a été enregistré :

- Un taux de change moyen du dollar de 9,7 DH ;
- Un cours moyen de pétrole de 49,49 $US ;
- Un cours moyen du gaz butane de 429,22 $US la tonne [3] ;
- Une production céréalière de 114,72 millions de quintaux.

Aussi, l'exécution de la loi de finances de l'année 2015 a dégagé un déficit budgétaire global de 41,3 MMDH, soit 4,2% du PIB.

1. Budget général de l'Etat

1.1. Les ressources

Les recettes recouvrées en 2015 ont totalisé un montant de 292,10 MMDH, contre 302,67 en 2014, soit une diminution de 3,49%. Aussi, le taux de recouvrement par rapport aux prévisions a connu une baisse de 5,57% comparativement à celui de 2014.

3 Selon le rapport de la caisse de compensation de l'année 2015.

Ainsi, le tableau suivant retrace la répartition des recettes prévues et recouvrées durant l'exercice 2015 :

Répartition, par catégorie, des recettes prévues et celles recouvrées au titre de l'année 2015 (En MDH)

Désignation des recettes	Prévisions	Recouvrement 2015	Recouvrement 2014	Taux de recouvrement par rapport aux prévisions de 2015 (%)
I. Recettes fiscales	**187 234,00**	**184 154,62**	**178 822,96**	**98,36**
TVA	56 197,00	52 246,22	51 398,84	92,97
Impôt sur les sociétés	42 780,00	41 091,09	41 480,23	96,05
Impôt sur le revenu	36 540,00	36 684,97	33 985,41	100,40
Taxe intérieure de consommation	24 646,00	25 366,00	23 848,76	102,92
Droits de douane	7 271,70	7 715,25	7 737,88	106,10
Droits d'enregistrement et de timbre	12 915,00	14 121,10	13 753,18	109,34
Autres recettes fiscales	6 884,30	6 929,99	6 618,66	100,66
II. Recettes non fiscales	**80 867,63**	**107 948,55**	**123 845,47**	**133,49**
Produit d'emprunt	66 350,00	88 016,70	98 603,92	132,66
Produits des monopoles et exploitations et des participations financières de l'Etat	9 451,80	9 000,36	9 767,32	95,22
Autres recettes non fiscales	5 065,83	10 931,49	15 474,23	215,79
Total	**268 101,63**	**292 103,17**	**302 668,42**	**108,95**

Il ressort de ce tableau que le taux de recouvrement de l'ensemble des recettes a atteint de 108,95% par rapport aux prévisions, et ce, grâce au dépassement du taux de recouvrement prévu pour certaines ressources. Il s'agit, notamment, du produit des emprunts qui a enregistré une augmentation de 21,67 MMDH, soit l'équivalent d'un taux de 32,66%, ainsi que des autres recettes non fiscales avec une augmentation de 5,87 MMDH, soit l'équivalent d'un taux de 115,79%.

a. Les recettes fiscales

Les recettes fiscales recouvrées en 2015 ont été chiffrées à 184,15 MMDH, contre 187,23 MMDH prévues initialement, soit un taux de recouvrement de 98,36%, contre 97,79% en 2014.

Ainsi, elles représentent, pour cette année, un taux de 63,04% de l'ensemble des recettes recouvrées, contre 59,08% en 2014.

En outre, il a été constaté que le recouvrement des différentes recettes fiscales a enregistré des variations au niveau de ses taux, étant donné qu'il y a eu, dans certains cas, dépassement des prévisions, notamment, en ce qui concerne les droits d'enregistrements et de timbres (9,34%).

Tandis que ce taux est resté en deçà des estimations de la loi de finances pour d'autres impôts comme la TVA qui a connu une diminution de 7,03%.

Aussi, le montant total des impôts et taxes recouvrés par la DGI, au titre de l'exercice 2015, a atteint 170,38 MMDH, duquel est déduit un montant de 17,47 MMDH relatif aux dépenses afférentes aux annulations, dégrèvements et restitutions fiscales, soit un total net des impôts et taxes similaires de 152,91 MMDH, réparti comme suit :

- 128,75 MMDH au profit du budget général ;
- 22,39 MMDH au profit du compte spécial du trésor dénommé : "Part des collectivités territoriales dans le produit de la TVA" ;
- 747,25 MDH au profit du compte spécial du trésor dénommé :"Fonds spécial relatif au produit des parts d'impôts affectées aux régions" ;
- 1,02 MMDH au profit du compte spécial du trésor dénommé : "Masses des services financiers". Ce montant constitue, selon l'article 28 de la loi de finances de 1965 créant ledit CST, 10% du montant des recouvrements opérés au titre des amendes, pénalités, majorations de droits, intérêts et indemnités de retard relatifs à la fiscalité directe ou indirecte, à l'exclusion des impôts et taxes recouvrés par l'administration des douanes et impôts indirects.

Ainsi, plusieurs prélèvements ont été opérées sur le montant des impôts et des taxes similaires recouvrés (152,9 MMDH) pour atteindre le montant net (128,75 MMDH) inscrit dans le compte général du Royaume et le projet de loi de règlement. Ceci va à l'encontre des dispositions de l'article 9 de la loi organique n°7.98 relative à la loi de finances qui stipule qu'il est fait recette du montant intégral des produits sans contraction entre les recettes et les dépenses.

b. Les recettes non fiscales

Les recettes non fiscales ont totalisé un montant de 107,95 MMDH, contre 123,85 MMDH au titre de l'exercice 2014, soit une réduction d'environ 12,84%. Ces recettes ont représenté, en 2015, un taux de 36,96% de l'ensemble des recettes recouvrées, contre un taux de 40,92% au titre de l'exercice 2014. Alors que le taux de recouvrement a enregistré l'équivalent de 133,49% par rapport aux prévisions, contre 155,86% enregistré en 2014.

Parmi les recettes les plus importantes de cette catégorie, on cite :

- **Le produit d'emprunt** qui s'est établi à 88,02 MMDH en 2015, contre 98,60 MMDH enregistré en 2014, soit une diminution de 10,74 %. Ce montant est réparti entre les emprunts intérieurs à moyen et long termes (plus de deux ans) à hauteur de 80,05 MMDH (90,95%) et les emprunts extérieurs avec un total de 7,97 MMDH (9,05%). Tandis que les prévisions de la loi de finances ont été fixées, respectivement, à 42 MMDH et 24,35 MMDH, enregistrant, ainsi, un taux de recouvrement de 190,59% pour les emprunts intérieurs et 32,72% pour les emprunts extérieurs, soit un taux de recouvrement global de 132,66% ;
- **Produits des monopoles et exploitations et des dividendes provenant des établissements publics et des participations financières de l'Etat** qui ont été chiffrés, en 2015, à environ 9 MMDH, soit 3,08% de l'ensemble des recettes réalisées.

1.2. Les dépenses

Les crédits définitifs ont atteint 336,37 MMDH, contre un montant de 316,90 MMDH des crédits prévus par la loi de finances pour l'année 2015, soit une hausse de 6,14%. Cette augmentation est due, principalement, à la modification des crédits de fonctionnement par un complément de 57 MDH, ainsi qu'aux crédits reportés de 2014 à 2015 arrêtés à 17,29 MMDH, en plus des fonds de concours affectés aux dépenses d'investissement avec un montant de 2,12 MMDH.

Et à titre de comparaison, les crédits définitifs, en 2014, ont connu une hausse de 1,45% par rapport à 2013, contre une hausse de 0,46% en 2013 par rapport à 2012.

Quant aux dépenses exécutées, elles ont atteint en 2015 un total de 303,2 MMDH, contre 307,63 MMDH en 2014, soit une baisse de 1,44%, comparée à l'augmentation de 10,30% enregistrée en 2014 par rapport à 2013.

Ainsi, les crédits définitifs et les dépenses réalisées sont répartis par chapitre du budget général, comme suit :

Répartition des crédits définitifs et des dépenses réalisées par chapitre du Budget général (en MDH)

Budget Général de l'Etat	Prévisions	Crédits définitifs	Dépenses réalisées	Taux de réalisation (%)
Dépenses de fonctionnement	194.762,19	194.819,18	181.201,47	93,01
Dépenses d'investissement	54.091,03	73.499,21	52.258,38	71,10
Dépenses au service de la dette publique du Trésor	68.049,74	68.049,74	69.736,80	102,48
Total budget général	**316.902,95**	**336.368,13**	**303.196,65**	**90,14**

a. Dépenses de fonctionnement

Les crédits de fonctionnement ouverts au titre du budget de l'année 2015 ont été chiffrés à 194,76 MMDH, contre 199,35 MMDH au titre du budget de l'année 2014, enregistrant ainsi une baisse de 2,30%, comparée à l'augmentation de 0,05% enregistrée en 2014 par rapport à 2013.

Ainsi, les crédits ouverts et les crédits définitifs se répartissent, par catégorie de dépenses de fonctionnement, comme suit :

Répartition des crédits ouverts et crédits définitifs par catégorie des dépenses de fonctionnement (budget général) (en MDH)

Catégories des dépenses de fonctionnement	Crédits ouverts	Modification de crédits	Crédits définitifs	Dépenses réalisées	Taux de réalisation (%)
Dépenses du personnel	105.509,06	20,80	105.529,86	103.002,57	97,61
Dépenses du matériel et dépenses diverses	33.629,13	2.342,69	35.971,82	34.951,41	97,16
Charges communes-Fonctionnement	52.624,00	604,30	53.228,30	43.247,49	81,25
Dépenses imprévues et dotations provisionnelles	3.000,00	-2.910,80	89,20	-	-
Total	**194.762,19**	**57,00**	**194.819,18**	**181.201,47**	**93,01**

Il ressort de ces données que les dépenses de personnel exécutées représentent, au titre de l'année 2015, un taux de 56,84% de l'ensemble des dépenses de fonctionnement, contre 19,29% pour les dépenses du matériel et dépenses diverses et 23,87% en ce qui concerne les charges communes-fonctionnement.

Quant aux dépenses imprévues et dotations provisionnelles, le montant des crédits prévus par la loi des finances a été fixé à 3 MMDH, soit une augmentation de 334 MDH par rapport à 2014.

En outre, les prélèvements définitifs de ce chapitre ont atteint 2,91 MMDH, soit l'équivalent d'un taux de 97,03%.

b. Dépenses d'investissement

Les crédits de paiement ouverts au titre du budget d'investissement pour l'année 2015 ont été estimés à 54,09 MMDH, enregistrant ainsi une hausse de 9,27% par rapport à l'année 2014 pendant laquelle le montant de ces crédits s'est établi à 49,50 MMDH.

Ces crédits ont été modifiés pour constituer des crédits définitifs s'élevant à 73,50 MMDH après une augmentation due aux crédits reportés de 2014 à 2015 d'un montant équivalent à 17,29 MMDH, ainsi qu'aux fonds de concours avec un montant de 2,12 MMDH.

De même, le taux d'engagement par rapport au total des crédits définitifs a atteint 92,44% pour l'année 2015, soit un montant de 67,94 MMDH.

Par ailleurs, Il a été constaté que le taux d'engagement a dépassé 90% pour la plupart des départements et institutions, à l'exception de quatre parmi eux, pour lesquels ce taux a été inférieur à 60%. Il s'agit du ministère chargé des relations avec le parlement et la société civile, le ministère des affaires étrangères et de la coopération, le conseil économique, social et environnemental et le secrétariat général du gouvernement.

Il convient, aussi, de rappeler que les dépenses d'investissement exécutées en 2015 se sont élevées à 52,26 MMDH, contre 48 MMDH en 2014 et 42,67 MMDH en 2013.

Il est à noter, également, que le taux global de consommation des crédits définitifs (dépenses ordonnancées) pour 2015 a atteint de 71%, contre 69% en 2014, alors que le taux de consommation de l'ensemble des engagements s'est établi à 77%.

Ainsi, le total des crédits de paiement non consommés, à fin 2015, s'est élevé à 21,24 MMDH. Cependant, le montant des reports de crédits de 2015 à 2016 ne peut être déterminé avec précision en l'absence de données détaillées sur les crédits annulés en 2015 et les engagements antérieurs à 2012 qui devraient être annulés conformément à la loi de finances de l'année 2015.

c. Dépenses de la dette du Trésor

La dette du Trésor comprend, d'une part, les emprunts intérieurs à long et à moyen termes et les emprunts extérieurs, et d'autres part, les dépenses d'intérêts et des commissions relatifs à la dette du Trésor, y compris les emprunts à court terme[4].

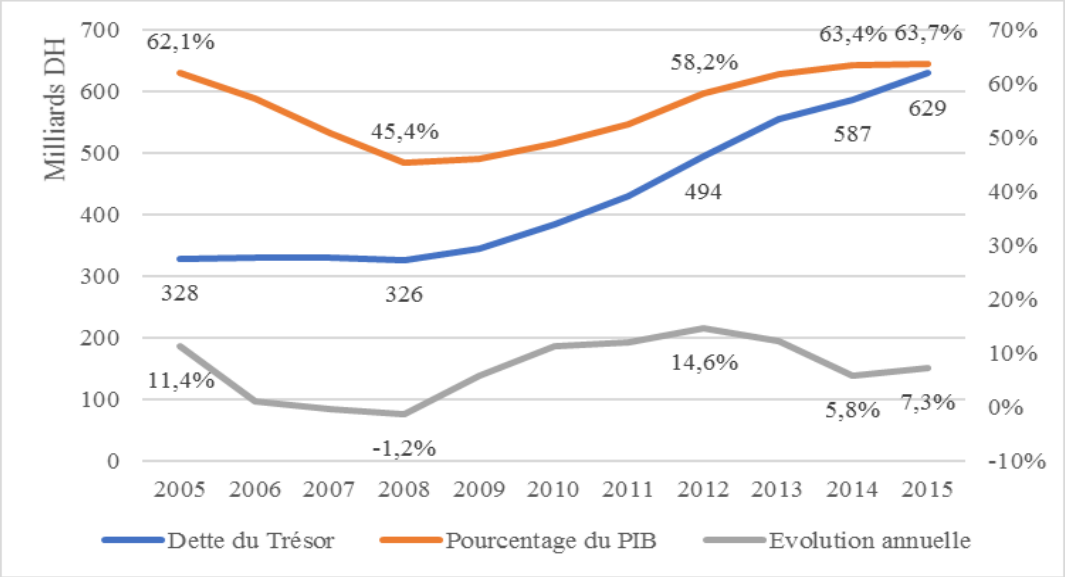
- **La dette publique du Trésor au cours de l'exercice 2015**

L'encours de la dette du Trésor a atteint, à fin 2015, un total de 629,2 MMDH, enregistrant, ainsi, une hausse de 42,6 MMDH, soit d'un taux équivalent à 3,7% par rapport à 2014 (586,6 MMDH). Cette augmentation reste la plus faible pendant les six dernières années qui a connu un taux de croissance annuel moyen de l'ordre de 10,3%.

En outre, le graphique suivant montre que le volume de la dette du Trésor a augmenté de 92,11% sur une période de dix ans. Sachant qu'il était de l'ordre de 327,53 MMDH en 2005 et qu'il a connu la plus forte augmentation en 2012 avec un taux de 14,56%.

4 Les articles 16 et 30 de la loi organique relative à la loi de finances n°7.98.

Evolution de la dette publique du Trésor pendant la période 2005-2015



Ainsi, malgré la décélération du rythme d'évolution de l'encours de la dette du Trésor, le taux de l'endettement public rapporté au PIB continue de croître en enregistrant 63,7% en 2015, contre 63,4% en 2014 et 61,8% en 2013.

Il y a lieu de signaler, également, la maitrise progressive du rythme de l'évolution de l'encours de la dette du Trésor rapporté au PIB, en passant de 3,2 points en moyenne annuelle entre 2009 et 2013 à 1,7 point entre 2013 et 2014, pour atteindre 0,3 point entre 2014 et 2015.

En outre, la répartition de la dette du Trésor se présente comme suit :

- La dette intérieure arrêtée à 488,4 MMDH en 2015, contre 445,5 MMDH en 2014, soit une augmentation de 42,9 MMDH. Ainsi, l'encours de la dette intérieure a atteint 77,62% de l'ensemble de la valeur de la dette et 49,4% du PIB ;
- La dette extérieure totalisant, en 2015, 140,8 MMDH, contre 141,1 MMDH en 2014, soit une réduction d'environ 278 MDH. Ainsi, la dette extérieure a atteint 22,38% de l'ensemble du volume de la dette du Trésor, ce qui représente 14,3% du PIB.

- **Produit des emprunts**

Le produit des emprunts, en 2015, a atteint 88,02 MMDH, contre 98,60 MMDH en 2014, enregistrant, de ce fait, une baisse de 10,74%, après avoir enregistré une hausse de 59,36% en 2014 par rapport à 2013. Aussi, le produit des emprunts est réparti entre l'emprunt intérieur à moyen et long termes (80,05 MMDH) qui ont enregistré un recul de 1,37% comparativement à 2014, et l'emprunt extérieur (7,97 MMDH) ayant également connu un repli à hauteur de 54,33% par rapport à 2014.

- **Dépenses du service la dette publique du Trésor**

Les crédits ouverts pour les dépenses du service de la dette du Trésor en 2015 s'élèvent à 68,05 MMDH, contre 57,31 MMDH en 2014. Ces crédits sont répartis entre dépenses d'amortissement de la dette du Trésor avec un taux de 60,97% et les dépenses des intérêts et commissions d'un taux de 39,03%.

Quan aux dépenses exécutées, elles ont atteint 69,74 MMDH, dépassant, ainsi, les crédits initiaux avec un montant de 2,38 MMDH, soit l'équivalent d'un taux de 3,41%. A ce titre, les dépenses d'amortissement ont représenté 61,54%, tandis que 38,66% de ces dépenses ont été affectées aux intérêts et aux commissions. Ainsi, les dépenses de la dette exécutées en 2015 ont représenté environ 23% du total des dépenses du budget général de l'Etat, contre 21,09% en 2014.

2. Les services de l'Etat gérés de manière autonome

L'année 2015 a vu la création d'un seul service de l'Etat géré de manière autonome (SEGMA) qui s'agit de l'établissement central de gestion et de stockage des matériels rattaché l'Administration de la défense nationale, portant, de ce fait, à 205 le nombre de cette catégorie de structures. Ainsi, le nombre des SEGMA n'a pratiquement pas changé depuis l'année 2012, excepté en 2014 où il a enregistré une légère baisse avec la suppression de "la division des accidents de travail", pour se maintenir à 204 services.

2.1. Recettes et dépenses d'exploitation

a. Recettes d'exploitation

Les estimations finales des recettes d'exploitation des SEGMA en 2015 ont été chiffrées à 5 MMDH, contre 2,2 MMDH prévus initialement, soit une hausse de 127,09%.

Quant aux recettes recouvrées, elles ont atteint 3,90 MMDH, avec un taux de recouvrement de 177,07%. Alors que les revenus des SEGMA ont diminué de 15,75% par rapport aux résultats de 2014.

b. Dépenses d'exploitation

La loi de finances pour l'année 2015 a fixé le plafond initial des dépenses d'exploitation des SEGMA à 2,2 MMDH, tandis que les crédits définitifs ont atteint 4,92 MMDH, soit une différence de 2,72 MMDH (avec une hausse de 123,63% par rapport aux estimations initiales). Ces crédits définitifs ont été programmés au cours de l'année comme suit :

- Élévation du plafond des charges avec un montant de 1,12 MMDH ;
- Programmation de 1,61 MMDH d'excédent de ressources d'exploitation pour financer les dépenses d'investissement.

Quant aux dépenses ordonnancées en 2015, elles n'ont pas dépassé 1,95 MMDH, soit un taux de réalisation de 39,57%.

2.2. Recettes et dépenses d'investissement

a. Recettes d'investissement

Les projections de la loi de finances pour l'année 2015 ont fixé les estimations des recettes d'investissement des SEGMA à 801,96 MDH, contre 904,53 MDH en 2014, soit une diminution de 11,34%. Tandis que l'estimation finale des recettes d'investissement était de 3,56 MMDH, soit une augmentation de 344,02% par rapport aux prévisions de la loi de finances. Dans ce cadre, il convient de noter que :

- 82,35% des recettes totales d'investissement correspondaient au produit des SEGMA relevant de trois ministères à savoir : le ministère de l'équipement, du transport et de la logistique (68,54%), le ministère de l'économie et des finances (9,15%) et le ministère de l'intérieur (4,67%) ;
- Les recettes recouvrées ont souvent dépassé, dans plusieurs cas, les prévisions de la loi de finances avec des montants importants. Aussi, il existe même des SEGMA qui n'ont pas prévu de recettes d'investissement pour l'année budgétaire 2014, et portant ils ont réussi à obtenir des recettes importantes. Ce qui limite le rôle de la loi de finances en tant qu'outil de prévision et d'autorisation des ressources et des charges dans le cadre d'un équilibre économique et financier prédéfini (Article 1 de la loi organique n°7.98 relative à la loi de finances).

b. Dépenses d'investissement

La loi de finances pour l'année 2015 a fixé le plafond initial des dépenses d'investissement des SEGMA à 801,96 MDH, contre 904,53 MDH en 2014, alors que les crédits définitifs ont atteint

à 3,27 MMDH, soit une augmentation de 308,75%, en raison des modifications prises par décisions du ministère de l'économie et des finances relatives à l'élévation du plafond de charges.

Quant aux réalisations, les dépenses ordonnancées n'ont pas dépassé 669,11 MDH, enregistrant, ainsi, un faible taux de réalisation aux alentours de 20,49%. Ce qui amène la Cour à se demander sur les capacités des SEGMA à réaliser leurs projets programmés.

3. Comptes spéciaux du Trésor

A côté du budget général et des SEGMA, les comptes spéciaux du Trésor (CST) constituent un mécanisme permettant l'exécution du budget de l'Etat, et ce, à travers le recouvrement de recettes publiques importantes et l'exécution de dépenses dans différents secteurs. Il s'agit, essentiellement, des comptes d'affectation spéciale (CAS) et des comptes de dépenses sur dotation (CDD) dont la participation à l'exécution du budget de l'Etat a atteint 18% du total des dépenses de l'Etat au titre de l'année 2015, soit environ 66,18 MMDH. Tandis que les recettes de ces comptes ont atteint 21% du total des recettes, soit l'équivalent d'un montant de 77,80 MMDH.

3.1. Ressources et charges des comptes spéciaux du Trésor

a. Les ressources

Les ressources des CST ont totalisé, en 2015, un montant de 77,80 MMDH, contre 76,62 MMDH prévus initialement, soit un taux de recouvrement d'environ 101,54%. En outre, la part des CAS a représenté 84% du total des ressources recouvrées par l'ensemble des CST, suivie par les CDD avec un taux de 16%.

b. Les charges

Les dépenses ordonnancées dans le cadre des CST au titre de l'année 2015 ont atteint 66,18 MMDH, contre 67,01 MMDH enregistrées en 2014, soit une diminution de 1,24%. Aussi, les dépenses relatives aux CAS ont constitué 81% du total de dépenses des CST, alors que celles des comptes de dépenses sur dotation en a constitué 18%.

3.2. Relèvement du plafond de charges

Il a été procédé, au titre de l'exercice 2015, à la modification des crédits des CST à travers des opérations de relèvement du plafond de leurs charges sur la base des décisions du ministre chargé des finances. Il s'agit, dans ce cadre, de 103 décisions concernant 50 CST avec un montant total de près de 92,29 MMDH.

Par ailleurs, certains CST ont enregistré des augmentations importantes en atteignant, dans certains cas, le double des crédits initiaux ouverts par la loi de finances.

Aussi, il a été constaté que, malgré les relèvements importants du plafond leurs charges, certains CST ont enregistré un faible niveau de dépenses ne justifiant pas ce relèvement.

II. Modification des dotations budgétaires

Plusieurs modifications ont été opérées sur les crédits ouverts par le budget de l'Etat au titre de l'année 2015. Il s'agit, principalement, des opérations suivantes :

1. Report des crédits

Les crédits reportés au niveau du budget général de l'Etat de 2014 à 2015 ont atteint un total de 17,29 MMDH, contre 18,20 MMDH pour l'année 2014[5] et 21,30 MMDH pour l'année 2013, soit une diminution de 5,02% entre 2014 et 2015.

5 La diminution enregistrée entre 2013 et 2014 est due essentiellement à des mesures prises par le Chef de gouvernement relatives à l'arrêt de l'exécution de 15 milliards de dirhams des dépenses d'investissement au titre de l'exercice 2013.

Ainsi, le montant des crédits reportés représente, pour l'exercice 2015, environ 31,96% des crédits d'investissement autorisés par la loi de finances du même exercice.

Aussi, malgré la baisse du niveau des crédits reportés, leur situation demeure anormale et témoigne de l'existence de certaines difficultés, quant à la consommation des crédits d'investissement. Lesquelles difficultés sont essentiellement liées à la maitrise des prévisions, ainsi qu'aux capacités de gestion dont disposent certains départements pour programmer, suivre et réaliser les projets et les chantiers dans les délais impartis et selon les conditions de qualité et d'efficacité qui s'imposent.

Ainsi, les crédits de paiement non consommés au titre du budget d'investissement, à la fin de l'année 2015, ont atteint 21,24 MMDH, contre 21,91 MMDH en fin de l'année 2014, soit une diminution de 3,07%.

2. Fonds de concours

Le montant inscrit au budget général de l'Etat relatif aux fonds de concours, pour l'année 2015, a atteint 2,17 MMDH, contre 2,26 MMDH pour l'année 2014, soit une réduction de 3,70%. Dans ce cadre, il a été affecté la part de 97,55% dudit montant au profit des dépenses d'investissement (crédits de paiement)[6] et 2,45% au profit de la rubrique relative au "Matériel et Dépenses Diverses". Comme il a été remarqué que les fonds de concours sont restés stables entre 2012 et 2015 à l'exception d'une hausse remarquable en 2013.

En plus de cela, il a été procédé à l'ouverture des crédits relatifs à ces fonds par le biais de 38 décisions du ministre de l'économie et des finances. Et selon les données communiquées par ce ministère, il ressort que de nouveaux crédits ont été ouverts dans le cadre de fonds de concours destinés aux crédits de paiement des dépenses d'investissement malgré leur provenance de départements ministériels ou des CST.

3. Prélèvements effectués sur le chapitre des dépenses imprévues et des dotations provisionnelles

Les crédits ouverts au chapitre des dépenses imprévues et des dotations provisionnelles au tire de la loi de finances du 2015 ont atteint 3 MMDH, alors que les prélèvements opérés sur ce chapitre ont atteint 2,19 MMDH, contre 2,66 MDH au titre de l'exercice 2014. Ces prélèvements ont été opérées à travers 75 décrets.

De même, ces prélèvements ont concerné les dépenses communes à hauteur de 20,76%, d'une part, et les différents départements ministériels avec un taux de 79,24%, d'autre part, contre respectivement 40,53% et 59,47% en 2014.

En ce qui concerne la répartition des prélèvements par ministère, et sans prise en compte de ceux relatifs aux dépenses communes, on remarque que le ministère de l'intérieur et la présidence du gouvernement s'accaparent environ la moitié des montants prélevés de ce chapitre avec, respectivement, 40,05% et 10,23%.

Par ailleurs, il a été constaté, à partir de l'examen des décrets relatifs à ces prélèvements, l'absence du caractère urgent ou même provisionnel des dépenses. Il s'agit plutôt de dépenses pouvant être prévues lors de la préparation du budget et incluses dans les rubriques concernées au niveau des budgets ministériels, et pouvant, également, être discutées selon leur nature au sein des commissions parlementaires concernées.

6 Les fonds de concours versés au profit des engagements relatifs aux dépenses d'investissement au titre de l'année 2015 et qui ont atteint 173,48 MMDH, n'ont pas été prise en compte dans le calcul ci-dessus.

4. Virements au sein des chapitres

En ce qui concerne l'exercice 2015, les virements de crédit ont atteint un total de 17,64 MMDH, répartis comme suit :

- 11.360,32 MDH pour le budget général de l'Etat ;
- 157,52 MDH pour les SEGMA ;
- 6.119,85 MDH pour les CST.

S'agissant de leur évolution mensuelle, les virements ont atteint leur maximum au mois de novembre avec un taux de 24,37%, suivi du mois de décembre et de septembre avec, respectivement, des taux de 17,71% et 11,89% du total des montants virés.

Cette situation témoigne des difficultés auxquelles font face certains département pour maitriser leurs prévisions, étant donné que certains services ordonnateurs font recours, en cas d'insuffisance des crédits programmés, à des virements à partir de rubriques budgétaires qui seraient créés à cette fin. Et c'est cela que montre les faibles taux d'engagement des crédits programmés dans certaines rubriques budgétaires.

5. Dépassement des crédits

Les dépassements des crédits du budget général de l'Etat ont atteint, en 2015, la somme de 3,88 MMDH, contre 10,69 MMDH pour l'année 2014, soit une baisse de 63,74%.

Ces dépassements s'expliquent, essentiellement, par les crédits complémentaires qui ont concernés les dépenses du personnel avec un taux de 38,68% et les dépenses relatives à la dette publique avec un taux de 61,32%.

6. Annulation des crédits

Les crédits annulés, à fin 2014, ont atteint 4,62 MMDH, soit 21,11% des crédits de paiement disponibles au titre du budget d'investissement à la fin de la même année, dont le montant est estimé à 21,91 MMDH.

Néanmoins, avec la hausse continue des montants des crédits reportés et l'absence de données précises sur les investissements réalisées dans le cadre des CST et des SEGMA, dont les procédures de gestion de leurs crédits connaissent une situation exceptionnelle (crédits non annulés en fin d'année), surtout avec l'augmentation importante que connaissent leurs soldes, il est possible d'approuver l'existence de difficultés au niveau des différentes étapes de préparation, d'exécution et de suivi du budget général de l'Etat.

Chapitre VI : Les ressources et activités administratives des juridictions financières

I. Les moyens financiers et matériels

Au titre de l'année 2017, les crédits de paiement alloués aux juridictions financières étaient de l'ordre de 320,398 MDH, dont les charges du personnel ont représenté 74%, avec un montant de 238,198 MDH, alors que celles relatives aux matériels et dépenses diverses ont représenté 15%, avec un montant de 47 MDH et les dépenses d'investissement ont été de l'ordre de 35,2 MDH, soit 11% du total des crédits alloués par le budget.

Ainsi, les crédits d'investissement alloués, au titre des deux années 2016 et 2017, ont permis, notamment, la réalisation de ce qui suit :

- La poursuite des travaux d'aménagement du siège de la Cour régionale des comptes de la région de Casablanca-Settat ;
- La réalisation des études techniques concernant la construction du siège de la Cour régionale des comptes de la région de l'Oriental ;
- Le parachèvement des travaux d'aménagement et d'équipement du siège de la Cour régionale des comptes de la région de Tanger-Tetouan- Al-Hoceima et de celui de la Cour régionale des comptes de la région de Fès-Meknès ;
- L'équipement du centre de formation en matériels didactiques et informatiques nécessaires ;
- L'acquisition de matériel informatique (ordinateurs et logiciels) ;
- La modernisation des archives à travers l'installation des rayonnages et des équipements adéquats dans les différentes juridictions financières ;
- L'acquisition des véhicules utilitaires destinés aux missions de contrôle.

II. Les ressources humaines

Pendant l'année 2017, l'effectif global des magistrats et fonctionnaires en exercice aux juridictions financières a atteint 620, dont 324 magistrats, 34 auditeurs et 262 fonctionnaires.

1. Corps des magistrats

L'effectif des magistrats est de 324, dont 184 exercent leurs fonctions au niveau des Cours Régionales des Comptes. Par ailleurs, l'âge moyen des magistrats avoisine 42 ans et les femmes représentent 22% de l'ensemble de l'effectif des magistrats. Et concernant leur répartition selon la formation académique initiale, le corps comprend des magistrats qui ont eu une formation dans le domaine de l'économie, le droit et les finances, ainsi que dans les divers domaines de l'ingénierie.

Ainsi, la répartition des magistrats selon les diplômes obtenus est comme suit :

- Etudes Supérieures en sciences juridiques et économiques avec un taux de 43% ;
- Ingénieur d'Etat avec un taux de 24% ;
- Doctorat avec un taux de 13% ;
- Autres diplômes avec un taux de 20%.

Soucieuse de renforcer ses effectifs, la Cour a procédé au recrutement de 34 auditeurs de formation d'ingénieur, qui poursuivent actuellement une formation à la Cour s'étalant sur une période de deux ans.

2. Le personnel administratif

La Cour dispose d'un personnel administratif et technique avec un effectif atteignant 262 fonctionnaires, dont 141 (54%) assurent des fonctions administratives diverses auprès de la Cour et 122 (46%) auprès des Cours régionales des comptes. Da ce cadre, la répartition des fonctionnaires par grade se présente comme suit :

- Les ingénieurs avec un taux de 3% ;
- Les administrateurs avec un taux de 50% ;
- Les techniciens et rédacteurs avec un taux de 22% ;
- Les agents administratifs et techniques avec un taux de 25%.

S'agissant de leur répartition selon le genre, les femmes représentent 49% de l'ensemble du corps administratif. Aussi, pendant l'année 2017, la Cour a procédé, pour la première fois, au recrutement d'assistants de vérification ayant une formation de base dans les domaines de l'audit et de la comptabilité. Ces assistants, affectés à la chambre de vérification et d'apurement des comptes à la Cour et aux Cours régionales des comptes, auront pour missions d'aider les magistrats dans leurs travaux de vérification.

III. La formation

La Cour des comptes considère comme objectif stratégique, la formation de ses ressources humaines et leur perfectionnement en vue de renforcer les capacités professionnelles des magistrats et fonctionnaires des juridictions financières. A ce titre, la Cour veille à mettre au profit de ses cadres une formation spécifique et pluridisciplinaire qui comprend, en plus des matières juridiques, financières et comptables, des matières relatives à l'audit, les outils d'analyse et d'évaluation et le contrôle de la performance.

Sur ce, la Cour a procédé à l'installation d'un comité de formation chargé de l'étude du programme de formation concernant les juridictions financières et à veiller au suivi de son exécution. Aussi, la Cour a procédé, en collaboration avec la banque africaine de développement, au lancement d'une étude en vue d'élaborer le schéma directeur de formation, et ce, afin de déterminer les besoins de l'institution en matière de formation et d'établir un programme triennal de formation continue pour la période 2019-2021.

Quant au bilan du programme de formation au titre des deux années 2016 et 2017, il s'est articulé autour d'une formation à la fois pratique et théorique au profit de 34 auditeurs et 50 vérificateurs. Cette formation vise, en effet, à faire connaitre aux nouvelles recrues, plus particulièrement, l'organisation des juridictions financières et son fonctionnement et leur faire découvrir les conditions de travail réelles de l'exercice de la fonction de magistrat des juridictions financières.

D'autre part, la Cour a préparé un programme annuel de formation continue incorporant des sessions de formation, des rencontres scientifiques et des conférences au profit de l'ensemble des magistrats et fonctionnaires des juridictions financières. Ce programme a été animé par des experts marocains et étrangers au centre de formation des juridictions financières. A ce niveau, la Cour a adopté une approche participative fondée sur l'ouverture sur toutes les expériences scientifiques et pratiques reconnues à l'échelle nationale ou internationale, et ce, dans l'objectif de contribuer à l'élargissement des connaissances et des compétences professionnelles des magistrats.

Les magistrats des juridictions financières ont bénéficié, à cet effet, de plusieurs sessions de formation qui ont été animées de la part d'experts appartenant aux institutions supérieures de

contrôle de la France et de la Hollande, ainsi qu'aux certains grands organismes internationaux tels que l'union européenne, l'OCDE et la BID. En parallèle, la Cour a organisé plusieurs sessions de formation sur le contrôle juridictionnel et le contrôle de la performance au profit de 20 institutions supérieures de contrôle des pays d'Afrique.

De même, la Cour a organisé, au profit des magistrats, plusieurs sessions de formation dans le cadre du programme "Sharaka" en collaboration avec la cour des comptes Hollandaise et du programme de jumelage avec l'Union Européenne.

IV. Qualité et normes

La Cour des comptes considère l'assurance de la qualité du contrôle comme étant un objectif stratégique, et ce, afin de réaliser des missions de contrôle et d'audit de haute qualité conformément aux meilleures pratiques internationales. A cet effet, une cellule de qualité et de normes a été créée en 2016, et qui, en 2017, a procédé à l'encadrement et la coordination de l'élaboration du plan stratégique des juridictions financières pour la période 2018-2020 définissant les missions de l'institution et sa vision prospective selon les principes et valeurs convenus à l'échelle internationale. Cette cellule a participé également à la réalisation de deux guides : le premier représente le cadre commun pour l'exercice de la mission du contrôle de la gestion dans l'ensemble des juridictions financières, tandis que le deuxième concerne la vérification et l'apurement des comptes.

V. La coopération internationale

La Cour des comptes accorde une attention particulière au renforcement de ses missions de contrôle et au développement de ses méthodes et outils de travail conformément aux normes et standards internationaux en matière de contrôle des finances publiques. A cet effet, la Cour œuvre en permanence à l'encouragement des échanges des expériences et d'expertises avec les organisations de contrôle financier sur le plan régional et international, notamment, l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI) et ses différentes sous-commissions de travail, en plus d'un ensemble de bailleurs de fonds internationaux.

Aussi, la Cour, à travers ces actions de coopération sur le plan international, veille au renforcement du rôle des institutions supérieures de contrôle dans la contribution effective à la rationalisation de la gestion des deniers publics au regard des principes d'impartialité, d'objectivité et de professionnalisme, et ce, en adoptant les meilleures pratiques en la matière et en veillant à être à jour des évolutions et des nouveautés liées aux domaines du contrôle et d'audit financier.

A ce titre, le travail de la Cour dans le domaine de la coopération international se divise en deux parties principales : la première comprend l'ensemble d'activités et manifestations internationales dans lesquelles la Cour participe dans le cadre d'une coopération multilatérale au sein de l'INTOSA et ses différentes sous-commissions. Tandis que la deuxième partie concerne les différentes initiatives et partenariats que la Cour noue avec les institutions de contrôle dans un nombre de pays amis, ainsi qu'avec des établissements partenaires de développement et certains bailleurs de fonds.

A. Activités de la Cour dans le cadre de la coopération multilatérale

La Cour des comptes a pris part, au titre des deux années 2016 et 2017, à plusieurs réunions et des conférences organisées par les organisations internationales et régionales des institutions supérieures de contrôle. Il s'agit de ce qui suit :

1. L'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI)

La Cour des comptes constitue un membre actif au sein de l'INTOSAI à travers sa participation dans plusieurs réunions et rencontres, dont on cite, notamment :

- La 1ère réunion du groupe de travail de l'INTOSAI chargé de l'uniformisation des activités juridictionnelles, et qui a été tenue à Marrakech le 30 et 31 octobre 2017 ;
- Le 22ème congrès de l'INTOSAI, tenu à Abu-Dhabi du 4 au 11 octobre 2016 ;
- La 17ème réunion du groupe du travail de l'INTOSAI sur l'audit environnemental, tenue en Indonésie du 22 au 29 octobre 2016 ;
- La 15ème réunion du comité directeur du groupe du travail de l'INTOSAI sur l'audit environnemental, tenue à Washington du 08 au 12 septembre 2017.

Il est à noter, également, que depuis 2007, la Cour est devenue membre du groupe de travail de l'INTOSAI sur l'audit environnemental. Ainsi, en sa qualité de président de la commission sur les énergies renouvelables, la Cour a réalisé, en 2016, un guide sur les bonnes pratiques en ce domaine, sachant qu'elle a réalisé en 2013 un autre guide portant sur "l'utilisation des terres selon une vision écologique". Aussi, la Cour préside à présent le groupe de travail sur "la gestion des eaux usées".

2. L'Organisation Arabe des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (ARABOSAI)

Dans le cadre de la coopération avec l'organisation arabe des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ARABOSAI), la Cour a accueilli la 52ème réunion du conseil exécutif de l'Organisation, tenue du 21 au 23 mars 2016 au centre de conférence à Skhirat. Cette réunion a connu la participation de plusieurs présidents des institutions supérieures de contrôle représentants les pays suivants : le Kuwait, l'Arabie Saoudite, l'Iraq, la Palestine, la Tunisie… La Cour a, également, accueilli une rencontre de formation sur le thème : "l'analyse de l'impact économique des problèmes environnementaux", tenu du 19 au 23 décembre 2016 à Rabat. En plus de ça, la Cour a participé aux réunions suivantes :

- La 55ème réunion du conseil exécutif de l'ARABOSAI, organisée par le Bureau d'Audit du Qatar du 27 au 29 mars 2017 ;
- La 9ème et la 10ème réunion de la commission des normes professionnelles et des normes de contrôle, organisées, respectivement, par le Bureau d'Audit d'Egypte du 5 au 10 mars 2017 et le Bureau d'Audit de Jordanie du 24 au 30 septembre 2016 ;
- La 10ème et la 11ème réunion de la commission de renforcement des capacités (CBC), organisées, respectivement, par le Bureau d'Audit du Qatar du 11 au 18 novembre 2017 et la Cour des comptes de la Tunisie du 26 au 30 septembre 2016. Cette rencontre était une occasion pour évaluer les résultats des différentes rencontres de formation et des rencontres scientifiques organisées par l'organisation pendant l'année 2016, et de prévoir le programme de formation et de recherche pour l'année 2017.

En outre, la Cour a participé à la réunion du groupe du travail chargé de l'étude et de la réforme du statut et de l'organigramme de l'ARABOSAI, et qui a été organisée par le Bureau d'Audit Général de l'Arabie Saoudite du 11 au 16 novembre 2017. La Cour a, également, pris part dans la plupart des rencontres de formation et des rencontres scientifiques organisées par l'ARABOSAI, dont on cite, notamment celles qui suit :

- La rencontre scientifique sur le thème : "le cadre de normalisation de l'INTOSAI", organisée par la Cour des comptes de la Tunisie du 17 au 24 décembre 2016 ;
- La rencontre de formation sur le thème : "les modèles du contrôle interne", qui a été organisée par la Cour des comptes de l'Algérie du 5 au 12 novembre 2016 ;

- La rencontre de formation sur le thème : "les compétences en matière de gestion des risques financiers des investissements et des projets", organisée par le Bureau d'Audit de Jordanie du 11 au 18 novembre 2016 ;
- La rencontre de formation sur le thème : "le contrôle du secteur pétrolier et gazier", organisée par le Bureau d'Audit du Koweït du 7au 12 mai 2017 ;
- La rencontre de Formation sur le thème : "l'évaluation de l'efficience des opérations d'élimination des déchets", qui a été organisée par le Bureau d'Audit du Koweït du 10 au 14 septembre 2017 ;
- La rencontre de formation sur le thème : "le contrôle du secteur des médicaments", organisée par le Bureau d'Audit de Jordanie du 22 au 29 septembre 2017 ;
- La rencontre de Formation sur le thème : "l'audit de la dette publique", organisée par le Bureau d'Audit de l'Egypte du 14 au 20 octobre 2017 ;
- La rencontre de Formation sur le thème : "l'audit des systèmes d'information", organisée par le Bureau d'Audit du Sultanat d'Oman du 22 au 26 octobre 2017 ;
- La rencontre de Formation sur le thème : "la mesure de performance des institutions supérieures du contrôle- PMF", qui a été organisée par le Bureau d'Audit Général de l'Arabie Saoudite du 22 au 29 septembre 2017 ;
- L'encadrement d'un atelier de formation sur le thème : "le contrôle de la performance du secteur de l'enseignement public selon les normes de l'INTOSAI", organisée par la Cour des comptes de la Tunisie du 14 au 20 mai 2017.

3. L'Organisation Africaine des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (AFROSAI)

La Cour des comptes a participé aux travaux de la 51ème session du conseil exécutif de l'AFROSAI tenue à la Namibie entre le 25 et 30 juillet 2016.

De même, du 17 au 20 juillet 2017, la Cour a participé, en Egypte, à la réunion de la commission chargée du suivi et d'évaluation de la stratégie de l'AFROSAI. Comme elle a également animé, à Dakar du 17 au 22 juillet 2016, un atelier de formation sur l'évaluation des politiques publiques.

4. L'initiative de développement de l'INTOSAI (IDI)

En collaboration avec l'Initiative de développement de l'INTOSAI (IDI), la Cour des comptes a organisé, du 21 au 25 novembre 2016, une réunion sur la planification des missions de contrôle. Et du 13 au 18 mai 2017, Elle a encadré et animé une session de formation sur "la révision des missions de contrôle" qui a été organisée par le Bureau d'Audit de Sultanat d'Oman.

Par ailleurs, la Cour des comptes a participé aux activités suivantes :

- Le programme de l'IDI sur "le modèle du contrôle de la conformité sur les achats gouvernementales", qui a été organisé par le Bureau d'Audit de Jordanie du 16 au 30 septembre 2016 et la Cour des comptes de la Tunisie du 13 au 16 décembre 2017 ;
- L'atelier sur "l'indépendance des institutions supérieures de contrôle", organisé par l'IDI à Oslo du 14 au 18 novembre 2016 ;
- La réunion du groupe des facilitateurs pour l'adaptation des matières scientifiques relatives au programme de lutte contre la corruption de la part de l'institution supérieure de contrôle (ISC), qui a été tenue en Tunisie du 17 au 30 septembre 2017 ;
- La réunion pour adaptation des matières scientifiques relatives au programme intitulé : "relations avec les parties prenantes", tenue à Ryad du 6 au 17 octobre 2017 ;

- L'encadrement et animation du programme sur "la relation de l'ISC avec les parties prenantes", qui a été organisé par le Bureau d'Audit du Koweït du 24 novembre au 7 décembre 2017.

5. L'Association des Institutions Supérieures de contrôle des Finances Publiques ayant en Commun l'Usage du Français (AISCCUF)

En collaboration avec l'AISCCUF et, en particulier, le pôle des stratégies de développement et des finances publiques, la Cour a organisé une première session de formation au profit de 22 institutions supérieures de contrôle de l'Afrique francophone s'étalant du 30 mai au 3 juin 2016. Cette session a porté sur des thèmes relatifs au cadre institutionnel des ISC, et qui a été suivie par une session de formation en matière de discipline budgétaire et financière.

B. Activités de la Cour dans le cadre de la coopération bilatérale avec les organismes et les institutions partenaires et certains bailleurs de fonds

Les relations bilatérales de coopération entre la Cour des comptes et de nombreuses ISC ont connu une diversité remarquable au cours des deux années 2016 et 2017, qui s'est manifestée, essentiellement, dans l'organisation de plusieurs visites sur place que certains organismes ont effectué à la Cour, en plus de plusieurs sessions de formation dont les magistrats et les cadres de la Cour ont bénéficié auprès de certaines ISC.

1. Jumelage Institutionnel avec l'Union Européenne

Dans le cadre du partenariat entre le Royaume du Maroc et l'Union européenne, il a été convenu de procéder à un jumelage institutionnel entre les deux parties au titre du projet soutien porté à la Cour des comptes. Ce jumelage institutionnel, d'une durée de 24 mois (de février 2017 à février 2019), est réalisé dans le cadre du programme "HAKAMA" financé par l'UE à hauteur de 1,2 million d'euros et géré par le Ministre de l'Economie et des Finances du Maroc.

Ce projet vise à soutenir, via un échange de connaissances et de savoir -faire, la Cour des comptes particulièrement dans l'exercice de ses nouvelles attributions introduites par la Constitution de 2011 et par la loi organique relative à la loi de finances de 2015.

Il convient de rappeler, à cet égard, que le jumelage a été conçu comme un moyen de mettre à disposition une expertise publique des Etats membres de l'UE auprès des partenaires du pays bénéficiaire.

Ainsi, le présent jumelage prend la forme d'une coopération de la Cour des comptes marocaine avec la Cour des comptes française et le National Audit Office britannique (NAO). Dans ce contexte, plus de 50 experts français et britanniques seront mobilisés pour soutenir les efforts de la Cour des comptes au Maroc pour développer ses outils et ses modes de travail conformément aux meilleures pratiques adoptées à l'échelle internationale. Ce jumelage concerne, en effet, trois domaines à savoir : la certification des comptes de l'Etat, le suivi de l'exécution des lois de finances, l'audit de performance et l'évaluation des programmes et des politiques publics.

2. Coopération avec la Cour des comptes de la République Française

En ce qui concerne la coopération bilatérale avec la Cour des comptes de la République française, des missions d'information ont été programmées, auprès de la Cour des comptes française, au profit des magistrats des juridictions financières Marocaines afin de prendre connaissance des différentes approches et procédures suivies dans le domaine du contrôle supérieur des finances publiques. En outre, la Cour des comptes a organisé, au centre de formation à Rabat, des rencontres et des séminaires qui ont été animés par des experts français sur divers aspects du contrôle.

Il est à signaler, également, qu'au cours des deux années 2016 et 2017, la Cour des comptes Française a associé des magistrats de la Cour des comptes marocaine à certaines missions d'audit externe commanditées par certaines institutions des Nations Unies comme l'Organisation du

Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (OTICE) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

3. Coopération avec la Cour d'audit des Pays-Bas

La Cour des comptes Marocaine et la Cour d'Audit des Pays Bas ont procédé, en date du 16 novembre 2016, à la signature d'un mémorandum entre leurs deux institutions au sujet d'un programme de coopération et de partenariat sur 5 ans, financé par le ministère des affaires étrangères des Pays-Bas dans le cadre du programme "SHARAKA". Ce programme de coopération a pour objectif de soutenir le rôle des juridictions financières dans la consolidation des valeurs d'intégrité et de transparence et la consécration des principes de la bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques conformément aux normes professionnelles internationales adoptées dans le domaine du contrôle financier.

Aussi, au cours de l'année 2017, plusieurs visites d'échange ont eu lieu dans ce cadre de coopération qui a porté sur des domaines diversifiés concernant, notamment, le contrôle de la performance, la réforme des finances publiques, l'audit informatique, le suivi de la réalisation des objectifs du développement durable et le programme d'autoévaluation d'intégrité "IntoSAINT".

4. Coopération avec d'autres ISC

Les relations de coopération bilatérale entre la Cour et de nombreuses ISC partenaires ont connu, en 2016 et 2017, une dynamique remarquable que ce soit à travers les visites que les délégations de certaines ISC ont rendu à la Cour, ou bien à travers les sessions de formations dont des magistrats et des fonctionnaires de la Cour ont bénéficié auprès de certaines ISC. Dans ce cadre, une délégation de la Cour, présidée par le Premier Président, a effectué une visite de travail au Bureau d'Audit Général de l'Arabie Saoudite et au Bureau d'Audit du Koweït dans le but d'échanger les expériences et de concrétiser les liens de coopération acc les deux organismes en question.

Aussi, pendant les deux années 2016 et 2017, la Cour des comptes a connu la visite de plusieurs délégations des ISC afin de s'enquérir de près de l'expérience marocaine dans le domaine du contrôle supérieur des finances publiques. A cet effet, la Cour a accueilli les délégations suivantes :

- Délégation du bureau d'Audit de Jordanie, du 24 au 28 Octobre 2016 ;
- Délégation de la Cour des comptes de Madagascar, du 18 au 21 septembre 2016 ;
- Délégations de la Cour des comptes de la Mauritanie, du 31 Octobre au 25 novembre 2016 et du 17 au 25 janvier 2017 ;
- Deux délégations de la Cour des comptes du Niger, du 15 au 21 mars 2017 et du 03 au 07 Avril 2017 ;
- Délégation de la Cour des comptes de la république d'Azerbaïdjan, du 21 au 25 mars 2017.

5. L'organisation de coopération et développement économiques (OCDE)

L'initiative de coopération avec l'OCDE, qui a contenu plusieurs sessions, ateliers et rencontres avec les responsables de la Cour, a été achevé dans une période de deux années entre 2015 et 2017. D'autant plus, il a participé dans ces rencontres plus de 12 experts internationaux des ISC, avec la présence de plusieurs magistrats des juridictions financières. Aussi, cette initiative, financée par le Ministère des affaires étrangères de la République Allemande, a abordé plusieurs sujets considérés comme prioritaires pour la Cour, parmi lesquels il y a la planification stratégique, la programmation du contrôle basé sur les risques, la conduite de changement, ainsi que la gestion de la qualité et la communication institutionnelle.

Dans ce cadre de coopération, la Cour a participé à plusieurs rencontres à savoir :

- Le colloque international de l'OCDE, tenu à Paris du 18 au 2 Avril 2016 ;
- La réunion du groupe de travail composé des responsables et cadres supérieurs, tenu à Paris du 2 au 6 Novembre 2016 ;
- Le Forum sur l'intégrité publique, tenu à Paris du 28 mars au 1 Avril 2017 ;
- Les réunions du groupe de travail des cadres supérieures sur l'intégrité publique (SPIO), du 27 novembre au 02 décembre 2017.

En plus de ça, la Cour a participé à la conférence ministérielle "OCDE-SIGMA" sur le soutien à l'amélioration de la performance des institutions publiques et leur système de gestion, tenu à Paris du 13 au 16 décembre 2017.

6. La Banque Africaine de Développement (BAD)

La Cour des comptes a accueilli, dans son centre de formation, avec l'appui financier de la banque africaine de développement (BAD), deux sessions de formation et de perfectionnement au profit des représentants de 20 ISC de pays africains francophones. De ce fait, la première session, organisée du 20 au 31 mars 2017, a porté sur le contrôle de performance, tandis que l'objet de la deuxième session, organisée du 11 au 22 novembre 2017, a été axé sur le contrôle juridictionnel. Ainsi, Ont participé à ces sessions des magistrats et des auditeurs issus des ISC des pays suivants : Benin, Burundi, Burkina Faso, Cameroun, Djibouti, Madagascar, Niger, Mali, Côte d'Ivoire, Tchad, Togo, Mauritanie, Sénégal, Guinée, Guinée Bissau, Gabon, République Démocratique du Congo, Algérie, Tunisie et le Maroc.

7. L'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF)

La Cour des comptes lui a été confiée, depuis le mois de janvier 2015, la mission d'audit des comptes de l'organisation Internationale de la Francophonie (OIF) et du fonds Multilatéral Unique (FMU), et ce, pour un mandat de quatre années. En plus de ça, la Cour a participé, pendant le mois de novembre 2016, aux travaux du sommet de la francophonie organisé à Antanarivo à Madagascar, et a, également, effectué une mission d'audit à l'institut francophone du développement durable à Canada, du 18 au 24 décembre 2016.

De même, durant l'année 2017, la Cour a participé aux réunions suivantes :

- Les deux réunions du conseil permanent de l'OIF tenues respectivement du 28 au 30 mars 2017 et du 10 au 13 juillet 2017 ;
- La 50ème réunion du conseil d'administration de l'Organisation qui s'est tenue du 21 au 23 juin 2017 à Paris ;
- La 5ème réunion de la commission d'audit du 1 au 4 octobre 2017.

Sommaire

Introduction **5**

Chapitre I : Les activités juridictionnelles de la Cour des comptes **9**

Chapitre II : Les activités non juridictionnelles de la Cour des comptes **25**

Chapitre III : Les référés du Premier président de la Cour des comptes **31**

Les conditions de préparation et de gestion de la rentrée scolaire 2016/2017 32

La gestion du matériel didactique et des produits chimiques par certaines académies régionales de l'éducation et de la formation 49

Les prestations d'hémodialyse au profit des malades atteints d'insuffisance rénale chronique terminale 63

La gestion des abbatoirs 66

Le changement de cadre du corps des enseignants vers le corps des administratifs 82

L'exécution des dépenses par voie de bons de commande 87

Chapitre IV : Les missions de contrôle de la gestion et de l'emploi des fonds publics **93**

Exécution du budget de l'Etat au titre de l'année 2016 95

Gestion du Crédit Agricole du Maroc 105

Gestion du compte d'affectation spéciale intitulé « Fonds d'appui à la cohésion sociale» 124

Gestion de la caisse marocaine des retraites 159

Evaluation du système de promotion économique 164

Evaluation du système de la fonction publique 190

Gestion du contentieux des collectivités territoriales 211

Gestion du ministère du tourisme 223

Gestion des espaces d'accueil industriels 244

Evaluation des services publics en ligne orientés usagers 262

Logement social : gestion des dispositifs 140.000DH et 250.000DH 276

Gestion de la société nationale de commercialisation des semences (SONACOS) 298

Gestion des aéroports par l'Office national des aéroports 344

Gestion des services de logistique et du matériel relevant du ministère de l'équipement, du transport, de la logistique et de l'eau 360

Gestion du centre hospitalier régional de Marrakech 371

Gestion du centre hospitalier régional de Laayoune 391

Gestion de l'hôpital Mohammed V de Tanger 401

Gestion du centre hospitalier préfectoral de Skhirat Témara 422

Gestion du centre hospitalier provincial de Berkane 445

Gestion du centre hospitalier préfectoral de Meknès 462

Gestion du centre hospitalier provincial d'El Jadida 482

Evaluation de la formation initiale dispensée par les universités 504

Evaluation de la formation continue dispensée par les universités 544

Gestion de l'académie régionale de l'éducation et de la formation de la région du grand Casablanca 567

Gestion de l'académie régionale de l'éducation et de la formation de la région de Laayoune Sakia Lhamra 599

Gestion de l'académie régionale de l'éducation et de la formation de la région de l'Oriental.. 621

Gestion de l'académie régionale de l'éducation et de la formation de la région de Béni Mellal Khénifra 649

Evaluation des programmes d'offre culturelle destinée au marocains résidant à l'étranger 674

Evaluation du programme de mise en place des centres culturels Dar Al Maghrib à l'étranger 692

Evaluation de l'aide au secteur de la presse écrite 706

Contrôle de l'emploi des fonds publics octroyés à l'association Hanane pour la protection des enfants handicapés à Tétouan 722

Contrôle de l'emploi des fonds publics octroyés à la Fondation Tanger Méditerranée pour le développement humain 728

Chapitre V : Résumé des rapports sur l'exécution de la loi de finances au titre des années 2014 et 2015 737

Chapitre VI : Les ressources et activités administratives des juridictions financières 755