

# 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 <sup>(1)</sup>. 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 Hoceïma (44%)

Au niveau du cycle collégial, les AREFs de Fès-Meknès, Rabat-Salé-Kenitra, Tanger-Tétouan-Al Hoceïma, 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 <sup>(2)</sup>, communiquées par le Ministère, a montré une coexistence des déficits et des excédents en enseignants. En outre, la carte scolaire réajustée <sup>(3)</sup> 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 :

---

<sup>2</sup> -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.

<sup>3</sup> -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	<b>Cartes scolaires réajustées ne contenant pas de données sur les ressources humaines</b>			
	Collégial	55 760	60 480	10 821	6 093				
	Qualifiant	40 816	44 389	6 511	2 938				
	<b>Total</b>	<b>221 878</b>	<b>236 191</b>	<b>29 567</b>	<b>15 246</b>				
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				
	<b>Total</b>	<b>223 739</b>	<b>237 389</b>	<b>28 561</b>	<b>14 911</b>				
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				
	<b>Total</b>	<b>218 438</b>	<b>236 470</b>	<b>29 942</b>	<b>11 939</b>				
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				
	<b>Total</b>	<b>217 358</b>	<b>240 624</b>	<b>33 644</b>	<b>10 289</b>				
2015_2016	Primaire	118 643	127 782	11 536	2 396	118 888	<b>Données non disponibles sur la carte réajustée</b>		
	Collégial	52 238	64 487	14 960	2 711	53 046			
	Qualifiant	44 460	47 015	6 076	3 521	47 105			
	<b>Total</b>	<b>215 341</b>	<b>239 284</b>	<b>32 572</b>	<b>8 628</b>	<b>219 039</b>			
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
	<b>Total</b>	<b>210 499</b>	<b>242 372</b>	<b>37 952</b>	<b>7 920</b>	<b>204431</b>	<b>207 077</b>	<b>16 700</b>	<b>14 055</b>

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 <sup>(4)</sup> enregistrent un déficit de 83% contre 17% pour les matières non généralisées <sup>(5)</sup>.

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 <sup>(6)</sup>, 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.

---

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

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

<sup>6</sup> -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
<b>Total</b>	<b>62 476</b>	<b>111 286</b>	<b>44 379</b>	<b>218 141</b>

Source : MEN

### 2. Principales causes des dysfonctionnements relevés

Selon les investigations de l'enquête préliminaire, ces insuffisances sont dues principalement à la non-maîtrise 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 apparaître 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, différent 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 maîtrisé**

Le système d'évaluation des besoins en enseignants n'est pas toujours maîtrisé 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 :

**Écarts 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		
	2015- 2016	2016- 2017	2017- 2018	2015- 2016	2016- 2017	2017- 2018	2015- 2016	2016- 2017	2017- 2018
Année scolaire									
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
<b>Total ENS</b>	<b>7340</b>	<b>8213</b>	<b>8479</b>	<b>8045</b>	<b>12682</b>	<b>13482</b>	<b>705</b>	<b>4469</b>	<b>5003</b>
Administratifs	0	0	0	2578	2578	2578	2578	2578	2578
<b>Total RH</b>	<b>7340</b>	<b>8213</b>	<b>8479</b>	<b>10623</b>	<b>15260</b>	<b>16060</b>	<b>3283</b>	<b>7047</b>	<b>7581</b>

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
<b>Postes budgétaires ouverts</b>		9 000	6 000	7 200	8 000	7 000	7 000	8 340
<b>Départs</b>	<b>Pour limite d'âge</b>	4 185	4 650	6 152	7 000	9 022	9 098	10 063
	<b>Retraite anticipée</b>	956	738	879	1 526	2 957	4 116	6 614
	<b>Autres <sup>(7)</sup></b>	1 171	1 383	1 461	1 739	2 484	2 073	2 797
	<b>Total</b>	6 312	6 771	8 492	10 265	14 463	15 287	19 474
<b>Ecart</b>		<b>2 688</b>	<b>-771</b>	<b>-1 292</b>	<b>-2 265</b>	<b>-7 463</b>	<b>-8 287</b>	<b>-11 134</b>

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 <sup>(8)</sup> 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

<sup>7</sup>- 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.

<sup>8</sup> 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	<b>Le montant des allocations non servies est de 752MDH. Il concerne 832 500 élèves visés par le programme</b>		500
2016/2017	La gestion du programme est transférée au Ministère de l'Intérieur (INDH)			<b>Le montant des allocations non servies est de 777MDH. Il concerne 860 100 élèves visés par le programme.</b>		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'École 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 maîtrise 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 autour 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'efficacité 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 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, et 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, permettront 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.

(...)<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Le Ministère de l'Éducation 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).