

ACTEURS, SYSTÈME D'ACTION ET STRATÉGIE : LOGIQUES DE BUREAUCRATIE ET ENJEUX DU PROFESSIONNALISME DANS LE SYSTÈME ÉDUCATIF MAROCAIN*

Youssef NAIT BELAID¹, Judicaël ALLADATIN²

Résumé

Devant l'ampleur des attentes sociales (réelles et symboliques) auxquelles est confronté le système éducatif marocain (enseignement de qualité, promotion sociale, intégration au marché de l'emploi...), les différents discours politiques de la réforme ont tendance à se construire/reconstruire à travers la mise à mal des logiques bureaucratiques de gestion.

Toutefois, au-delà même du champ éducatif, c'est tout le système de l'administration publique qui est souvent décrié comme bureaucratique (dans une acception péjorative) pléthorique, budgétivore et paralysant (860 000 fonctionnaires, dont 53,6 % travaillent dans le secteur de l'éducation et de la formation).

En témoigne les différents rapports d'évaluation de la fonction publique lesquels appellent de leurs vœux à l'urgente nécessité d'inscrire le fonctionariat dans une logique de gestion par performance et par résultats.

Le présent article se propose de réfléchir sur les mutations actuelles et enjeux futurs du management et de la gouvernance du système éducatif marocain. Il s'agit d'élaborer une carte d'acteurs capable d'aider à appréhender le système d'action, les rôles, les stratégies et les enjeux institutionnels. Pour ce faire, nous proposons une discussion sur le « découplage de logique d'action » entre perspective bureaucratique et perspective professionnelle. Les principaux résultats sont issus d'une enquête de terrain auprès d'une dizaine de directeurs du cycle secondaire. Ces derniers soulignent un certain nombre de paradoxes dans l'exercice de leur fonction. Des paradoxes qui dévoilent les enjeux réels de la gouvernance du système éducatif au Maroc.

Mots-clés : *Système éducatif ; Gouvernance ; Bureaucratie ; Acteurs ; Directeurs d'école.*

* This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited. Authors retain the copyright of this article.

¹ Enseignant-chercheur en sciences de l'éducation, Faculté des Sciences de l'Éducation (FSE), Université Mohammed V, Rabat-Maroc, Courriel : y.naitbelaid@um5s.net.ma

² Professeur en statistique, gouvernance et politique de l'éducation et de la formation, Institut des Sciences de l'éducation, Université Mohammed VI Polytechnique — Maroc, Courriel : judicael.alladatin@um6p.ma, auteur correspondant.

ACTORS, ACTION SYSTEM AND STRATEGY: LOGICS OF BUREAUCRACY AND ISSUES OF PROFESSIONALISM IN THE MOROCCAN EDUCATIONAL SYSTEM

Abstract

Due to the extent of the social expectations (real and symbolic that the Moroccan education system is facing (quality education, social promotion, integration into the labour market, etc.), the various political discourses of the reform tend to be build / rebuild through the undermining of bureaucratic management logic.

However, even beyond the educational field, it is the entire public administration system that is often criticized as bureaucratic (in the pejorative sense), budgetary and paralyzing (860,000 civil servants, 53.6% of whom work in the education and training sector).

This is evidenced by national evaluation reports which call for the urgent inclusion of the public service in the logic of management by performance and results.

This article aims to reflect on current changes and future challenges in the management and governance of the Moroccan education system. The aim is to develop a mapping of actors capable of helping to understand the action system, roles, strategies and institutional issues. To do this, we propose a discussion on the “decoupling of logic of action” between a bureaucratic perspective and a professional perspective. The main results come from a field survey of around ten secondary school principals. The latter point to a certain number of paradoxes in the exercise of their function. Paradoxes that reveal the real issues of governance of the education system in Morocco.

Key words: *Education system; Governance; Bureaucracy; Actors; School directors.*

1. Introduction

Dans un contexte marqué par la complexité tous azimuts, la gouvernance des systèmes éducatifs renvoie à l'ensemble des modalités de conception, de fonctionnement, de production, de régulation, de contrôle et d'évaluation du service public d'éducation et de formation.

L'usage de plus en plus fréquent de la notion de gouvernance, plus précisément la « bonne » gouvernance, est dicté par la nécessité de formuler de nouvelles prescriptions en matière de pilotage des systèmes éducatifs. Ces prescriptions peuvent être de nature sociopolitique, économique organisationnelle ou managériale.

Qu'en est-il du Maroc où les différents moments de réformes de l'éducation et de la formation (charte nationale de l'éducation et de la formation 2000, Programme d'Urgence 2009-2012, vision stratégique 2015-2030, Loi-cadre de l'éducation 2019) font surgir des interrogations sur le caractère paradoxal d'un système éducatif, de plus en plus budgétivore et accusé d'inefficacité.

En effet, la réforme de tout système d'éducation et de formation ne saurait être indépendante du contexte sociopolitique dans lequel les ressources sont mobilisées et les résultats sont obtenus (les acquis des élèves) et valorisé sur le marché du travail.

Le présent article se propose de réfléchir sur l'exercice réel, perçu ou souhaité de la gouvernance du système éducatif marocain. Il s'agit d'analyser les mutations des modèles professionnels actuels, et les enjeux de recomposition du professionnalisme. Cette analyse portera sur la relation entre la prise de décision, les pratiques professionnelles et les logiques d'intervention des acteurs (logiques ascendantes et descendantes).

Pour ce faire, le plan de cet article se décline entre trois axes.

Dans le premier axe, nous allons faire un diagnostic du système éducatif marocain à l'aune des attentes sociales en éducation et formation. Il s'agit de porter un regard sur un système éducatif qui peine à trouver des issues de sortie du dilemme quantitatif-qualitatif tout en préservant le droit à l'éducation.

Dans le deuxième axe, nous allons engager une réflexion sur la gouvernance du système éducatif marocain. Il s'agit de faire l'état des lieux de la décentralisation administrative et pédagogique au niveau national, régional, provincial et local ainsi que les logiques qui relient les différents acteurs.

Enfin, un troisième axe sera réservé à l'exploration du métier de chef d'établissement et de ses factualités (pratiques de gouvernance/leadership, autonomie décisionnelle en matière de gestion pédagogique et financière). Il s'agit donc de mener une réflexion (basée sur une enquête de terrain) sur le dilemme entre une bureaucratie imposée et vécue et un professionnalisme souhaité, le tout dans un contexte marqué des réformes successives et des résultats mitigés.

2. Système éducatif marocain et attentes sociales : comment sortir du dilemme quantitatif/qualitatif ?

Au Maroc, le discours officiel présente l'accès équitable aux services de base, y compris les services éducatifs, comme une préoccupation majeure dans les politiques nationales de développement. Il s'agit de concrétiser les fondements de constitution de 2011 laquelle reconnaît le droit « à une éducation moderne, accessible et de qualité » pour chaque citoyen (article 31) (Royaume du Maroc, 2011) et admet que « l'enseignement fondamental est un droit de l'enfant et une obligation de la famille et de l'État » (article 32).

Quoi qu'il en soit et malgré un fort développement quantitatif (passage du taux de scolarisation de 32 % en 1960 à 99,7 % en 2019 et réduction du taux d'analphabétisme de 87 % en 1960 à 32 % en 2019) auquel concourent des investissements publics accrus (l'état marocain consacre 28,4 % de son budget au secteur de l'éducation (éducation nationale et enseignement supérieur), le rythme d'évolution est perçu comme trop lent, empêchant la réalisation d'un changement structurel d'ampleur (Conseil Supérieur de l'Éducation, 2008 ; Zerrouqi, 2015).

En effet, l'école marocaine peine à garantir l'égalité des chances, et son aptitude à générer une éducation de qualité est mise à l'épreuve par une demande

sociale pressante. Par conséquent, cette institution se trouve interpellée par la société, l'État et les familles (Bourqia, 2017).

La situation critique du système éducatif marocain est soulignée par de nombreux rapports nationaux et internationaux (Banque Mondiale, 2007 ; CSEFRS, 2019a ; HCP, 2015 ; HCP et Banque Mondiale, 2017 ; OCDE, 2018 ; UNICEF, 2010) et études (Llorent-Bedmar, 2014 ; Souali, 2004).

Les rapports et études en question s'accordent autour des déterminants et des déficits suivants :

2.1. Une gouvernance hésitante face à des questions complexes telles que la décentralisation effective ou une centralisation de la décentralisation, la mise en place de mécanismes d'évaluation des ressources humaines entre motivation et responsabilisation, l'usage d'outils de pilotage et de régulation adéquate des organes de gestion du système aux niveaux (central, régional, provincial et local).

2.2. L'engagement des enseignants et les conditions d'exercice du métier : l'enjeu est de savoir comment renforcer le lien étroit entre les logiques de la réforme du système éducatif et l'amélioration de la qualité des établissements d'éducation et de formation d'une part, et le processus de rénovation du métier d'enseignement et de formation d'autre part. C'est donc une grande gageure quand il s'agit de rehausser le niveau du rendement dans une situation caractérisée par un changement de la structure démographique du corps d'enseignement et par un nouveau mode de recrutement basé sur la contractualisation (103 000 enseignants contractuels en 2020). En plus du rajeunissement du corps enseignant, un certain nombre de questions se posent sur les enjeux de la professionnalisation et des développements récents du métier d'enseignant. En outre la formation initiale dispensée dans les Centres Régionaux des Métiers de l'Éducation et de la Formation est jugée insuffisante, en termes de temps et de contenu. Elle demeure généralement axée sur la maîtrise des matières à enseigner. Les aspects relatifs à la pratique et la confrontation à des situations difficiles (classes surchargées, classes à niveaux multiples en milieu rural). Elle n'insiste pas non plus suffisamment sur la maîtrise des méthodes pédagogiques, telles que l'approche par compétences ou la pédagogie différenciée (Conseil Supérieur de l'Éducation, 2008). Ajoutons à cela la faible offre de formation continue et plus globalement de l'accompagnement en début de carrière, mais aussi tout au long de la carrière (Abdesselam *et al.*, 2018).

2.3. Incomplétude de l'investissement éducatif et chômage des diplômés :

Il y a un constat partagé par les décideurs lequel stipule que le système éducatif marocain ne transmet pas aux étudiants les compétences nécessaires à une insertion professionnelle réussie. En témoignent les statistiques du Haut-commissariat au plan qui montrent, selon le dernier recensement de 2014, que le taux de chômage s'élève à 62,7 % pour les demandeurs d'emploi de niveau supérieur de la tranche d'âge 15-24 ans. Les jeunes femmes sont particulièrement affectées, avec une proportion qui atteint 44 % contre 12 % pour les jeunes hommes (HCP et Banque Mondiale, 2017). Ce qui pointe du doigt le chômage des diplômés de certaines filières universitaires à fort effectif, d'une part, et les pénuries de compétences dans certains segments, d'autre part. Le risque sociétal se traduit alors par une perte d'efficacité sociale de

la formation, voire un affaiblissement de la reconnaissance des titres sur le marché du travail, ce qui conduit à décrédibiliser la pertinence de l'investissement éducatif et le sens même de la compétition scolaire (Verdier, 2010). Par ailleurs, malgré la mise en place depuis 2016 d'un dispositif d'enseignement professionnel, ce dernier n'est pas encore en mesure ni de répondre aux besoins engendrés par les défaillances de l'éducation de base ni d'assurer la promotion et la valorisation des qualifications professionnelles reconnues (Amadeus, 2013 ; HCP et Banque Mondiale, 2017).

2.4. Un modèle pédagogique en difficulté dont les facettes sont multiples. Nous pouvons citer les acquis scolaires en tant qu'indicateur de la qualité de l'enseignement/apprentissage. En effet, même si le Maroc a amélioré très légèrement son score dans le classement TIMSS de 2019 (388 en mathématiques), par rapport à 2015 (377 en mathématiques et 352 sciences) (CSEFRS, 2018) et 2011 (355 en mathématiques et 264 en sciences), il reste ainsi parmi les derniers pays en termes d'aptitudes des élèves en mathématiques et sciences. La performance des élèves marocains est aussi en deçà pour le PIRLS et PISA (Ibourk, 2016, 2013).

Plusieurs facteurs peuvent expliquer la faiblesse des acquis des élèves marocains : la non-généralisation du préscolaire, le redoublement, les conditions d'apprentissage qu'offrent l'école, telle que les infrastructures, la taille des classes, les ressources pédagogiques et la charge horaire des enseignants.

Ajoutons à cela que malgré une révision des curricula et l'adoption de nouvelles orientations pédagogiques, telles que l'approche par compétences (APC), ces initiatives n'ont pas produit d'amélioration substantielle des résultats des apprenants et de l'acte d'enseignement au sein de la classe.

Il y a lieu d'évoquer aussi les limites de la politique linguistique de l'enseignement, laquelle politique a toujours été confrontée à des considérations idéologiques traduites par des conflits entre les partisans de l'arabisation, les promoteurs classiques de la francophonie, les nouveaux promoteurs de l'anglais comme langue internationale, les partisans de l'arabe dialectal et les représentants du mouvement amazigh.

2.5. Une image altérée de l'école doublée d'un déficit de mobilisation : La crise de confiance de la société et des familles envers l'école est un phénomène qui trouve son explication dans un certain nombre de facteurs à la fois endogènes et exogènes (Belaid, 2014 ; Bourqia, 2016).

- **L'analphabétisme** : environ 10 millions de Marocains, soit près d'un tiers de la population, sont toujours analphabètes. Les jeunes qui ne sont ni en emploi ni en éducation ni en formation (NEET), représentent 27,9 % de la population de 15-24 ans au niveau national, soit 1,73 million de Marocains, dont 79,3 % sont de sexe féminin (Akkari, 2013 ; Cerbelle and Bougroum, 2011 ; UNESCO, 2010).

- **L'élévation du taux de chômage chez les diplômés**, ce qui relativise le rôle de l'éducation en tant que moyen d'ascension sociale (HCP et Banque Mondiale, 2017).

- **L'image de l'environnement scolaire** qui est affectée par des phénomènes d'incivisme, de violence et du harcèlement. L'observatoire de la violence mis en place par le Ministère de l'Éducation Nationale a recensé environ 24 000 cas de

violence en 2013-2014. La grande majorité des cas ont été enregistrés dans les Écoles (69 %) et le reste dans l'environnement des établissements scolaires (31 % et 7748 cas) (UNESCO, 2017).

- **La persistance des disparités sociales et territoriales d'éducation.** En 2014, plus de la moitié des enfants âgés de 3 à 5 ans n'a pas encore fréquenté un établissement d'enseignement préscolaire (HCP, 2017). Au Maroc, le déficit d'accès joue, en premier lieu, au détriment des filles issues du milieu rural, il est frappant de constater qu'en 2017, une fille entre 7 et 12 ans sur dix est non scolarisée dans le milieu rural et 14,8 % des jeunes filles de 15 à 24 ans sont analphabètes contre 7,2 % des garçons du même âge (CSEFRS, 2018 ; OCDE, 2018).

- **Les phénomènes de redoublement et d'abandon scolaire :** Alors que le taux brut de scolarisation primaire du Maroc est de 116 %, en 2020 et que le taux d'achèvement du primaire est proche de 99 %, seuls 66 % des élèves inscrits dans l'enseignement collégial achèvent le cycle de trois ans. Seuls 34 % des élèves dans l'enseignement qualifiant obtiennent leur diplôme et seulement 11 % passent l'examen du baccalauréat.

Par ailleurs, selon le CSEFRS, 431 876 jeunes ont abandonné l'école en 2018, dont près des trois quarts étaient des filles (CSEFRS, 2019b).

En effet, le redoublement et l'abandon scolaire sont la manifestation la plus tangible de la crise de crédibilité des politiques de scolarisation.

Les défaillances institutionnelles, politiques et techniques que nous venons de citer questionnent la légitimité sociétale de l'éducation et de la formation au regard des politiques mobilisées pour définir ce bien commun considéré aussi comme « première priorité nationale, après l'intégrité territoriale » (CSEF, 1999).

En effet, malgré les réformes successives et souvent incomplètes (charte nationale de l'éducation et de la formation (2000), cadre stratégique de la réforme de l'éducation et de la formation (2005), programme d'urgence (2009), vision stratégique 2015), Loi-cadre sur l'éducation (2019) le modèle national d'éducation et de formation se présente comme un assemblage composite et évolutif traversé de tensions et de contradictions et battu en brèche par des inégalités sociales criantes (Conseil Supérieur de l'Éducation, 2018).

3. Enjeux de la gouvernance éducative : Logiques des décideurs et pratiques des acteurs

Le système éducatif marocain se trouve aujourd'hui dans un contexte paradoxal. En effet, les réformes en éducation se succèdent depuis la mise en place en 2000 de la charte nationale de l'éducation et de la formation, jusqu'à l'adoption en 2015 de la vision stratégique 2015-2030, mais les résultats de ces réformes sont encore loin d'être à la hauteur des objectifs fixés et de l'importance des efforts de financement déployés par le Royaume (26 % du budget de l'État alloué à l'éducation).

Face à cela, plusieurs études nationales et internationales mettent en cause un ensemble de facteurs explicatifs. Parmi lesquels, la thématique de la gouvernance occupe une place importante.

Dans cette partie, nous proposons une réflexion sur la gouvernance du système éducatif marocain. Il s'agit de faire l'état des lieux de la décentralisation administrative et pédagogique au niveau national, régional, provincial et local, ainsi que les logiques qui relient les différents acteurs.

La gouvernance du système éducatif renvoie aux modalités de conception, de fonctionnement, de production, de régulation, de contrôle et d'évaluation du service public d'éducation qui sont mises en œuvre au travers l'ensemble des délégations des services publics que l'État accorde à des entités publiques, responsables chacune de leurs missions sur leur périmètre d'intervention (Germain, 2018). En outre, la gouvernance délimite et définit les rôles responsabilités, interrelation et procédés d'allocation des moyens, d'échange, de contrôle et d'évaluation des différentes entités impliquées (établissements scolaires, structure hiérarchique, etc.).

En théorie, la charte nationale considère la gouvernance du système éducatif comme un levier essentiel de changement. La gouvernance permet au système d'éducation et de formation de se doter d'outils de pilotage et de mécanismes de gestion, ce qui facilitera la cohésion de son action quant aux choix de développement de la nation (Edwards *et al.*, 2018).

Les études d'évaluations et/ou de diagnostics qui ont été initiées et menées sur le système de gouvernance ont permis de mesurer le niveau de réalisation des recommandations de la charte nationale (CSEFRS, 2014 ; 2013). Elles ont aussi relevé les difficultés et obstacles qui ralentissent ou bloquent leur mise en œuvre.

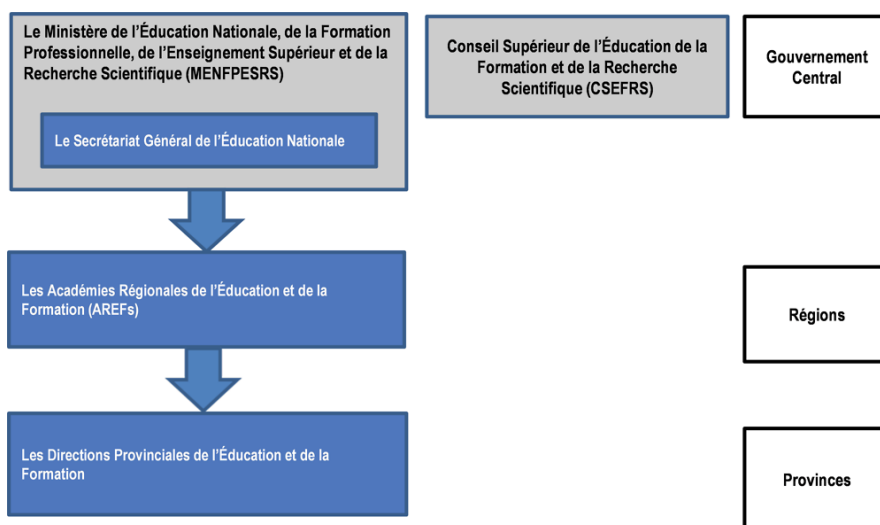
À titre d'exemple le diagnostic réalisé en 2015 (bureau d'études de co-efficience) s'est concentré principalement sur l'évaluation de deux leviers qui recommande d'une part l'instauration de la décentralisation et la déconcentration dans le secteur de l'éducation et de la formation (levier 15) ; et d'autre part l'amélioration de la gouvernance et l'évaluation continue du système d'éducation et de formation (Levier 16). En s'appuyant sur une approche qualitative (travail de terrain) auprès des acteurs opérant au cœur du système, l'étude met en exergue les réalisations en termes de décentralisation du système de l'Éducation nationale devenue une réalité partielle. Même si les AREFs disposent d'un certain pouvoir et moyen de gérer une partie des prérogatives que leur confère la loi 07.00 et la charte nationale, l'étude souligne quelques imperfections qui entravent l'atteinte des objectifs visés. Il s'agit notamment des complications et contraintes d'ordre juridique et organisationnelle qui rendent difficiles la décentralisation et la déconcentration totale du pouvoir décisionnel aux instances provinciales dans le processus de décentralisation.

En effet, le système d'éducation nationale couvrant les enseignements du préscolaire, primaire, secondaire collégial et secondaire qualifiant est dispensé majoritairement par des établissements publics (environ 90 %) et des établissements privés (10 %). À ce sous-système est greffé un dispositif de lutte contre l'analphabétisme et de développement de l'enseignement informel (Bureau d'Étude Co-efficience, 2015, p. 23).

Dans son objectif de développer une école ouverte à tous les enfants en âge de scolarité, la charte a proposé la mise en place d'un dispositif de gouvernance et de

gestion de l'éducation nationale, capable de mener à bien la politique de l'État à travers des structures organisationnelles décentralisées, flexibles, adaptées, à l'élève, en tant qu'élément central du système, et mobilisatrices des acteurs, pour aboutir à de réels résultats pédagogiques (*op. cit.*, p. 23). L'architecture de ce dispositif identifie trois leviers fondamentaux qui sont :

- *Levier 15 : Instaurer la décentralisation et déconcentration dans le secteur de l'éducation et de la formation ;*
- *Levier 16 : Améliorer la gouvernance et l'évaluation continue du système éducation formation ;*
- *Levier 17 : Diversifier les modes et les normes des constructions et des équipements, les adapter à leur environnement et rationaliser leur utilisation et leur bon fonctionnement.*



Graphique 1. Schéma général du système de gouvernance du système scolaire au Maroc

Le graphique illustre l'architecture actuelle de la gouvernance du système éducatif national. La majorité des politiques liées à la pédagogie, la gestion du patrimoine et les ressources humaines sont gérées directement au niveau central par le département de l'éducation nationale à travers des notes ministérielles à caractère très prescriptif, et qui n'accordent qu'une mince marge de manœuvre aux acteurs locaux.

Encadré 1 : synthèse du contenu théorique des 3 leviers

Levier 15 : Instaurer la décentralisation et déconcentration dans le secteur de l'éducation et de la formation

Sur le plan théorique, la logique de gouvernance décentralisée prône l'empowerment, le pouvoir d'agir des enseignants (Hargreaves & Hopkins, 1991), privilégiant la pratique du leadership distribué au sein des établissements scolaires. Elle tend à réduire la technocratie de la gouvernance par la mobilisation de l'intelligence collective avec la participation de tous les échelons dans l'élaboration des stratégies éducatives. Le choix de cette gouvernance décentralisée répond au besoin d'accommoder les politiques éducatives aux réalités quotidiennes du métier, favorisant ainsi les interactions entre les différents niveaux. Ainsi, la loi 07.00 promulguée en 2000, en application de l'une des recommandations de la Charte nationale, accorde aux Académies Régionales d'Éducation et de Formation (AREF) de nouvelles attributions. En tant qu'entreprises publiques dotées d'une personnalité morale et d'une autonomie financière, elles représentent le ministère de l'Éducation nationale et, partant, demeurent sous la tutelle de l'État. De ce fait, leur mission porte sur l'application des textes relatifs aux établissements d'éducation et de formation, à l'organisation de la scolarité et aux conditions de nomination aux fonctions de l'administration scolaire (Bureau d'Étude Co-efficience, 2015, p. 24).

Levier 16 : Améliorer la gouvernance et l'évaluation continue du système éducation formation

La Charte a affirmé que « le SEF sera soumis, dans sa globalité, à une évaluation régulière, portant sur sa rentabilité interne et externe, et touchant tous les aspects pédagogiques et administratifs ». Elle vise également la mise en place et la généralisation d'opérations d'audit, le développement de l'auto-évaluation des établissements et les taux de satisfaction des acteurs éducatifs et leurs partenaires hors système (*op. cit.*, p. 37). Elle a également recommandé la création d'une Agence Nationale de l'Évaluation et d'orientation dont la naissance est toujours attendue. Il faut signaler qu'il existe et perdure encore un écart grandissant entre la réalité des faits et les recommandations des textes. D'ailleurs, le rapport du diagnostic du bureau d'étude de co-efficience le notifie également. En effet, outre les évaluations des acquis des élèves réalisées dans le cadre des examens, concours et des tests comparatifs internationaux, celles liées au fonctionnement du système et de ses composantes n'a été effectuée à aucun moment depuis l'avènement de la Charte. Même si des efforts ont été entrepris pour la mise place d'un Centre National de l'Évaluation (CNE) et la mise à disposition des ressources, celui-ci n'a pas sous son contrôle l'organisation des examens et la passation des épreuves. Il se concentre alors, en concert avec les AREF, à uniformiser, à améliorer et fournir un accompagnement nécessaire aux candidats pour le passage des examens dans de bonnes conditions.

Levier 17 : Diversifier les modes et les normes des constructions et des équipements, les adapter à leur environnement et rationaliser leur utilisation et leur bon fonctionnement

La charte nationale préconise l'usage des infrastructures existant selon leur plein potentiel et suivant le principe de la multifonctionnalité et de la gestion optimale du temps. Elle prévoit également dans le même sillage des aménagements ou nouvelles constructions selon les derniers standards répondant aux besoins et adaptées aux différents contextes écologique, climatique et socioculturel de chaque zone d'implantation.

En dépit de la volonté exprimée à travers la charte nationale de faire du système éducatif marocain un modèle, en termes d'ouverture et décentralisation/déconcentration, plusieurs obstacles subsistent et laissent entrevoir des écarts considérables entre la réalité et le désir de l'autorité matérialisé par la charte. À cet effet, El Hayani (2017) ressort trois constats majeurs soulignant les obstacles d'une perspective verticale du modèle de gouvernance de l'éducation au Maroc.

Selon l'auteur, le premier obstacle saillant qui ressort des études menées sur ce processus de décentralisation/déconcentration du système éducatif marocain est la centralisation des responsabilités dans la gestion des ressources humaines y compris le recrutement et le transfert du patrimoine, malgré l'autonomie conférée aux instances décentralisées selon les dispositions de la Loi 07-00.

Le second obstacle concerne une certaine ambiguïté, voire un flou organisationnel qui réside dans la coordination entre l'AREF et les directions provinciales (DP), dorénavant fragilisées par leurs exclusions du conseil d'administration des AREF. Pourtant, ce sont les DP (structures et acteurs) qui renseignent sur une partie importante la performance/non-performance du système éducatif national.

Enfin, le dernier obstacle relevant de l'étude de ce système éducatif est relatif au déséquilibre dans la constitution des membres du conseil d'administration des AREF et qui induit à un mauvais fonctionnement de l'organe. Déséquilibre marqué par une logique de prédominance des représentants de la profession éducative par rapport aux partenaires socio-économiques, politiques et de la société civile au niveau de la région. Il en résulte une désorientation des débats sur les vrais enjeux de prise de décisions stratégiques, de plans de développement, et d'allocation de ressources.

Ainsi, à la lumière du diagnostic fait, nous pouvons dégager deux niveaux de contraintes.

Au niveau central, la décentralisation/déconcentration semble atteindre une certaine maturité dans la maîtrise des fonctions de travail et a permis de donner aux acteurs une marge de manœuvre dans la préparation des outils de gestion. Cependant, cette maturité se trouve handicapée par une quasi-absence de préparation des acteurs concernés et des instances du système à la décentralisation.

Au niveau régional, le chantier de la régionalisation avancée (RA) impose l'existence d'un leadership et d'une vision stratégique de l'éducation et de la

formation (Al Mountada, 2019). Toutefois, les limites d'engagement, et la faible implication des acteurs d'une part, et d'autre part, le manque de compétences en matière de management, de planification et de gestion des opérations à réaliser donnent un véritable coup à la mise en œuvre de la volonté exprimée à travers la charte. Ainsi s'affichent chez les acteurs, et à tous les niveaux hiérarchiques, un marasme généralisé et une tendance à une participation jugée trop faible.

Au niveau local, les écoles marocaines disposent de très peu de pouvoir décisionnel de gestion pédagogique et financière et ne jouent aucun rôle dans le recrutement et la sélection du personnel éducatif. Les établissements scolaires doivent appliquer les curricula et les programmes scolaires décidés au niveau central. Bien que les écoles aient en théorie la possibilité de décider de 15 % du curriculum enseigné, du fait du manque de capacité pédagogique au niveau des écoles et l'absence d'orientation claire des autorités centrales, cette prérogative se limite souvent à la mise en place d'activités parascolaires ou l'organisation du soutien scolaire (USAID, 2015). En ce qui concerne la gestion financière, les écoles marocaines disposent de très peu de fonds discrétionnaires qu'ils peuvent utiliser à leur guise pour répondre à des besoins inattendus, ou établir un plan d'action pour le développement de la qualité de l'école.

Les capacités de leadership pédagogique et de planification des écoles sont également faibles. Le rôle du chef d'établissement se limite majoritairement à la gestion administrative quotidienne de l'école. En effet, ce dernier ne dispose pas d'un mandat clair pour la gestion pédagogique de l'école. Par exemple, l'observation de la qualité de l'enseignement et des apprentissages, l'évaluation des enseignants ou l'évaluation de l'école ne font pas partie de ses prérogatives. En outre, la plupart des chefs d'établissement en exercice n'ont pas reçu de formation dans les domaines du leadership pédagogique et de la planification. Pour faire face à ce manque, le Maroc a introduit, depuis 2015, un programme de formation initiale obligatoire pour les nouveaux chefs d'établissement. Ce programme comprend des modules de formation en leadership pédagogique, en planification et en évaluation de l'école. Toutefois, cette formation demeure principalement théorique et ne s'accompagne pas d'une formation continue pour développer la capacité des chefs d'établissement une fois en service. Ajoutons à cela que les mécanismes de gestion de la performance des écoles sont peu développés. Et il n'existe pas de procédure structurée pour assurer la redevabilité des écoles au sujet de leurs performances et les soutenir dans l'amélioration de leur qualité.

Face aux différents constats, multiples défis sont à relever pour s'approcher voire concrétiser le paradigme de la charte nationale en termes de gouvernance du système éducatif au Maroc. Plusieurs actions proposées ici sont aussi issues du diagnostic fait par Co-efficience (2015). Il s'agit essentiellement des actions visant à redéfinir les visions de planification stratégique à long terme et à moyen terme, aussi bien pour le niveau central que régional du système.

Tableau 1. Proposition d'actions

Niveau	Département	Actions
Niveau local	École	Renforcer l'autonomie et capacité de leadership par le biais d'une formation orientée vers les pratiques et d'un accompagnement
Central	Ministère de l'Éducation nationale	Revoir les structures organisationnelles en vue d'avoir des instances de coordination et de mise en œuvre inclusives à tous les niveaux du processus.
		Mener un débat impliquant toutes les catégories professionnelles concernées sur la question de la gestion scolaire dans le sens de la mise à niveau et de l'harmonisation de tous les textes concernant ces pratiques
Régional	AREF	Développer une vision et un plan stratégique à moyen terme pour chaque région
		Attribuer des statuts clairs aux différentes catégories professionnelles telles que les directeurs des établissements, les délégués provinciaux, etc.
		Assumer son rôle de superviseur de la carte d'éducation et de formation au niveau régional

Source : Belaid et Alladatin 2021

La mise en application de ces actions nécessite l'existence d'un organe de coordination capable de regrouper les hautes autorités de chacune des parties prenantes et qui fonctionnera comme un seul et comité tangible de pilotage de la réforme, en précisant les orientations, en veillant à l'application des textes règlementaires et enfin en ajustant toute déviation par rapport à la vision engageant le changement.

4. Gestion des établissements scolaires entre poids de la bureaucratie et enjeux du professionnalisme

Dans ce troisième axe, nous allons mettre en avant quelques paradoxes de l'exercice de la fonction de direction des établissements scolaires au Maroc. Et aussi faire des propositions de professionnalisation.

Pour porter un regard sur la gestion des établissements scolaires au Maroc, il est nécessaire de s'armer d'une compréhension plus fine du fonctionnement du système éducatif. En effet, ledit système est piloté sur quatre niveaux : central (directions centrales du ministère), régional (académies régionales de l'éducation et de la formation), provincial (directions provinciales du MEN), et local (établissements scolaires).

Il s'agit d'une architecture descendante qui confère un caractère stratégique au niveau central et un autre exécutif aux autres échelons (régional, provincial et local).

Il est à noter que le rôle des directeurs d'établissement conçu pour répondre aux besoins du passé semble désormais révolu, voire remis en question. En attribuant aux directeurs de nouvelles missions, on attend d'eux un élargissement de leur champ d'activité, au-delà des limites de leur propre établissement (Barrère, 2013).

Ce qui contribuera non seulement au succès des établissements scolaires, mais aussi à celui du système dans son ensemble.

Alors que la direction d'établissement scolaire constitue, depuis 2000, une priorité dans les programmes d'action gouvernementale à l'échelle internationale, ce n'est qu'en 2012 que cet aspect commence à figurer dans l'agenda de la réforme éducative au Maroc. Le programme PAGESM (programme d'appui à la gestion des établissements scolaires) qui s'inscrit dans le cadre de la coopération maroco-canadienne a tracé trois objectifs qui sont : l'appui des projets d'établissements, la formation des directeurs d'école, la normalisation des critères de leur sélection.

4.1. Paradoxes de l'exercice de la fonction de direction des établissements scolaires au Maroc

Les paradoxes que nous allons présenter sont le résultat d'une enquête de terrain que nous avons effectué auprès d'un échantillon de 20 directeurs d'établissements (11 du secondaire collégial et 09 du secondaire qualifiant) dans la région de Fès Meknès. Deux groupes de discussion sont organisés en marge d'une formation des directeurs sur la conduite du changement.

Tableau 2. Caractéristiques sociodémographiques des directeurs enquêtés

Caractéristiques	effectifs	% du Total
Sexe		
Femme	03	15 %
Homme	17	85 %
Structure par âge		
30-40 ans	04	20 %
41- 55 ans	10	50 %
Plus de 56 ans	06	30 %
Situation familiale		
Célibataire	00	00 %
Marié	20	100 %
Ancienneté générale		
Moins de 10 ans	03	15 %
Entre 10 et 20 ans	11	55 %
Plus de 20 ans	06	30 %
Ancienneté dans le poste		
Moins de 5 ans	6	30 %
Entre 5 et 10 ans	7	35 %
Plus de 10 ans	7	35 %
Niveau de diplôme		
Bac	8	40 %
Bac +2	3	15 %
Bac +4	8	40 %
Bac+5 et +	1	05 %

Source : Notre enquête mars 2021

Les directeurs ont été interrogés sur leurs motivations professionnelles, la gestion de carrière et les contraintes relatives au métier.

- *L'école marocaine : diversité des réalités/pluralité discours* : La réalité de l'école marocaine est loin d'être homogène, car un certain nombre de disparités, parfois si criantes, peuvent se noter entre l'école située en milieu rural, l'école publique urbaine, l'école privée. Ces différences concernent les équipements, l'infrastructure, la qualité des enseignements, l'existence d'une communauté éducative, les résultats scolaires, etc.

Ces différences qui se situent au niveau horizontal sont accompagnées d'une pluralité de discours sur l'école. Ces discours sont de type vertical et institutionnel (discours des responsables provinciaux, régionaux et centraux). Le discours des médias, le discours informel (dans les cafés, la rue, à côté de l'école...), le discours de la recherche et de l'expertise (rapports, études, consultation, audit...).

Les directeurs soulignent un décalage entre leur connaissance de la réalité de l'école et la connaissance que les autres paliers du système (provincial, régional, et central) ont de cette réalité.

- *Limites de l'autonomie/obligation de résultats et redevabilité* : Les recherches ont montré que les directeurs d'établissement peuvent faire une différence dans les performances des écoles et des élèves s'ils jouissent d'une plus grande autonomie. Au Maroc, les directeurs parlent d'une « autonomie » dans la gestion des problèmes (gestion souvent informelle) et moins dans l'affectation des moyens. Les directeurs évoquent la nécessité de délimiter clairement les responsabilités essentielles à une bonne gestion des établissements.

L'obligation de résultat et la logique de la redevabilité sont utilisées par l'État (ministère), la société et les familles, en l'absence d'une affectation de moyens humains, financiers et matériels.

- *Gestion de la présence (enseignants et élèves)/Amélioration des performances globales des élèves* : Au lieu d'être « les premiers pédagogues de l'établissement » (Barrère, 2013), les directeurs pointent du doigt la pluralité des tâches quotidiennes (garantir la présence des enseignants et des élèves) qui empêchent un réel investissement dans l'amélioration des performances globales des élèves et de procéder au suivi, à l'évaluation et au perfectionnement professionnel des enseignants.

- *Poids des relations hiérarchiques verticales/opportunité des collaborations horizontales* : Les directeurs mettent en avant la nature contraignante des relations hiérarchiques (difficulté de la prise de décision et du consensus, existence de l'imprévisible et de l'incertitude, manque de visibilité et de volonté dans l'amélioration du statut spécifique des directeurs à savoir « Un nouveau cadre appelé Administrateur pédagogique réservé aux directeurs »). Malgré cette situation et l'absence de dispositif facilitateur, les directeurs soulignent l'avantage et les opportunités des collaborations horizontales avec leurs homologues au sein du même bassin scolaire, ou à l'intérieur des bureaux locaux ou provinciaux des associations des directeurs (Association nationale des directrices et directeurs de l'enseignement

primaire au Maroc et l'Association nationale des directrices et directeurs de l'enseignement secondaire public au Maroc).

- *Responsabilités accrues/pénurie du personnel administratif d'appui* : Face à la pénurie en matière de recrutement du personnel administratif d'appui, les tâches quotidiennes et la responsabilisation accrues des directeurs rendent nécessaire une nouvelle répartition des fonctions de direction aussi bien au sein des établissements scolaires qu'entre eux. Les directeurs sont accablés de travail, beaucoup atteindront dans peu d'années l'âge de la retraite. Ceux qui sont plus jeunes parlent de perspectives d'évolution de carrière qui sont limitées (très peu de directeurs peuvent prétendre à des postes de responsabilités : chef de service, chef de division, directeur provincial ou directeur régional).

4.2. Propositions de professionnalisation de la fonction de direction des établissements scolaires au Maroc

Dans le contexte actuel de développement tous azimuts, l'école se doit de plus en plus de s'impliquer auprès de la communauté locale, des autres établissements et des autres services publics de l'État. Ces nouvelles missions de l'institution éducative appellent davantage de professionnalisation des directeurs.

Le défi consiste à améliorer la qualité de la direction actuelle et de faire en sorte que cette fonction soit viable à l'avenir.

En effet, les chefs d'établissements scolaires ont besoin de formation spécifique pour faire face à l'élargissement des rôles et responsabilités qui leur incombent. Les formations doivent être axées sur l'acquisition et le perfectionnement des compétences, en rapport avec l'amélioration des résultats scolaires et d'aménagement des possibilités de mise en contexte.

Pour ce faire, les directeurs des écoles devraient, sans cesse, actualiser leurs compétences et s'informer des toutes dernières innovations. Il faudra aussi encourager la constitution des réseaux où les chefs d'établissement peuvent faire part de leurs préoccupations et s'investir dans des solutions de management efficace.

Le développement des capacités inter-établissements s'avère nécessaire pour permettre aux établissements de travailler collectivement de manière efficace. Le travail en réseau permet de développer et de diffuser les bonnes pratiques.

Dans le contexte actuel des réformes de management éducatif, le défi majeur consiste à passer d'une culture de verticalité à une culture d'horizontalité, dans laquelle le directeur puisse être le pivot de management participatif ayant un pouvoir d'influence et non de domination, et pouvant faire de son établissement une organisation réactive et ouverte, et non stable et monotone.

Il s'agit bien d'un processus de changement qui ne peut réussir que grâce au facteur humain et à l'échelle de l'école en premier lieu. Ce qui nécessite un engagement total des chefs des établissements scolaires.

Selon (Bridge, 1995), « un changement est une modification objective de notre environnement débutant généralement par une "nouveau". Il vient perturber notre équilibre établi... il est extérieur à soi et daté dans le temps ».

Le changement souhaité devrait favoriser l'efficacité et la cohérence des modes de fonctionnement de l'école. Pour que le changement soit factuel, il faut

qu'il s'appuie sur l'innovation que Perrenoud définit comme « une stratégie volontariste de certains acteurs pour favoriser voir provoquer certains changements ».

On parle aujourd'hui de la direction systémique qui permet à l'organisation de s'adapter aux changements de son environnement. C'est une approche qui traite la question d'organisation et gestion de l'établissement scolaire dans sa globalité.

5. Conclusion

Depuis son indépendance, le Maroc est entré dans des phases de réformes successives avec des enjeux qui reposent sur la remise en question des configurations organisationnelles en cours et celles à privilégier.

Dans ce contexte, les notions de centralisation et de décentralisation sont restées confuses et peu capables de faire face à des réalités tellement différentes qu'ils ont pratiquement cessé d'avoir un sens (contexte rural/urbain, offre scolaire publique/privée, choix nationaux/injonctions internationales...).

Les réformes adoptées et souhaitées se sont accompagnées de nouveaux enjeux de pouvoir, particulièrement au niveau des gestionnaires au niveau central, régional et provincial. Parallèlement, les directeurs des établissements scolaires se voient loin de réaliser leurs attentes jugées prémonitoires. En témoignent les paradoxes de l'exercice du métier (diversité des réalités et pluralité discours, limites de l'autonomie et obligation de résultats et redevabilité, gestion de la présence (enseignants et élèves) et amélioration des performances globales des élèves, poids des relations hiérarchiques verticales et opportunité des collaborations horizontales, responsabilités accrues/pénurie du personnel administratif d'appui...). Des paradoxes qui entravent une bonne gestion des établissements scolaires, et par conséquent une bonne gouvernance du système dans sa globalité.

Quoi qu'il en soit, l'accompagnement des directeurs est plus que jamais nécessaire afin de s'adapter à la rapidité du développement éducatif et au changement qui influencent l'établissement scolaire.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

1. Abdesselam, M., Jaouad, E., Lahcen, T. (2015). *Les enjeux de la formation continue des enseignants au Maroc*.
2. Akkari, A. (2013). *Le Maghreb face aux nouveaux enjeux mondiaux. L'éducation au Maghreb : promesses et défis*, IFRI Progr. ed.
3. Amadeus, I. (2013). *Le système éducatif et les classes moyennes au Maroc*.
4. Barrère, A. (2013). Un management bien tempéré : L'expérience des chefs d'établissement de l'enseignement secondaire français. *Educ. Soc.* 32, 21–34. <https://doi.org/10.3917/es.032.0021>
5. Belaid, Y.N. (2014). *École, famille et ruralité*. Afaq éditions, Marrakech.
6. Bourqia, R. (2017). *Penser l'école, penser la société Réflexions sociologiques sur l'éducation au Maroc*. La ctoisée des chemins, Casablanca.

7. Bourqia, R. (2016). Repenser et refonder l'école au Maroc : la Vision stratégique 2015-2030. *Rev. Int. d'éducation Sèvres*, 18–24. <https://doi.org/10.4000/ries.4551>
8. Cerbelle, S., Bougroum, M. (2011). La société civile au service de l'alphabétisation au Maroc : Quel engagement pour quels résultats ? *Rev. Int. d'éducation Sèvres*, 83–93. <https://doi.org/10.4000/ries.2191>
9. Edwards, D.B., Brehm, W.C., Storen, I. (2018). The national politics of educational advocacy in the context of global governance: international funding and support for civil society engagement in Cambodia. *Compare*, 48, 171–188. <https://doi.org/10.1080/03057925.2017.1313102>
10. Ibourek, A. (2016). *Les acquis scolaires au Maroc : un état des lieux*, OCP Policy Center, Policy Brief.
11. Ibourek, A. (2013). Determinants of educational achievement in Morocco: A micro-econometric analysis applied to the TIMSS study. *Int. Educ. Stud.* 6, 25–36. <https://doi.org/10.5539/ies.v6n12p25>
12. Llorent-Bedmar, V. (2014). Educational reforms in Morocco: Evolution and current status. *Int. Educ. Stud.* 7, 95–105. <https://doi.org/10.5539/ies.v7n12p95>
13. Souali, M. (2004). *L'institutionnalisation du système de l'enseignement au Maroc Evaluation d'une politique éducative*. Paris : l'Harmattan. ed.
14. Verdier, E. (2010). *Colloque International Évaluation de la qualité et de l'équité des systèmes d'éducation et de formation Instance Nationale d'évaluation du système éducatif marocain*. Rabat, les 22 et 23 avril 2010.
15. Zerrouqi, Z. (2015). Les performances du système éducatif marocain. *Rev. Int. d'éducation Sèvres*, 22–28. <https://doi.org/10.4000/ries.4474>
16. ***Al Mountada. (2019). *La Régionalisation Avancée au Maroc*.
17. ***Banque Mondiale (2007). *Un parcours non achevé : la réforme de l'éducation au Moyen-Orient et en Afrique du Nord*.
18. ***Conseil Supérieur de l'Éducation, de F. et de la R.S. (2018a). *Une école de justice sociale : contribution à la réflexion sur le modèle de développement*.
19. ***Conseil Supérieur de l'Éducation, de F. et de la R.S. (2008b). *État et perspectives du système d'éducation et de formation : réussir l'école pour tous*.
20. ***CSEFRS. (2019a). *Cadre de Performance du suivi de la vision stratégique à l'horizon 2030*.
21. ***CSEFRS. (2019b). *Atlas Territorial de l'abandon scolaire*.
22. ***CSEFRS. (2018). *Résultats des élèves marocains en mathématiques et en sciences dans un contexte international TIMSS 2015*.
23. ***CSEFRS. (2014). *La mise en oeuvre de la charte nationale d'éducation et de formation 200-2013 Acquis, déficits et défis 184*.
24. ***CSEFRS. (2013). *Gouvernance du système d'éducation et de formation au Maroc : Évaluation de l'application des recommandations de la charte nationale d'éducation et de formation 2000-2013*.

25. ***HCP. (2017). *Note d'information du HCP à l'occasion de la journée internationale de la fille.*
26. ***HCP. (2015). *Note sur les premiers résultats du Recensement Général de la Population et de l'Habitat 2014.*
27. ***HCP et Banque Mondiale. (2017). *Le marché du travail au Maroc : défis et opportunités.*
28. ***OCDE. (2018). *Examens de l'OCDE du cadre d'évaluation de l'éducation Maroc.*
29. ***Royaume du Maroc. (2011). *Constitution du Maroc.*
30. ***UNESCO. (2010). *Éducation au Maroc : Analyse du secteur.*
31. ***UNICEF. (2010). *École du respect : réforme, participation et innovation dans le système éducatif marocain.*