المملكة المغربية
ⵜⴰⴳⵍⴷⵉⵜ ⵏ ⵍⵎⵖⵔⵉⴱ
ROYAUME DU MAROC

المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي
ⴰⵙⵇⵇⵉⵎ ⴰⵏⴰⴼⵍⵍⴰ ⵏ ⵓⵙⴳⵎⵉ ⴷ ⵓⵙⵎⵓⵜⵜⴳ ⴷ ⵓⵔⵣⵣⵓ ⴰⵎⴰⵙⵙⴰⵏ
Conseil Supérieur de l'Education, de la Formation et de la Recherche Scientifique

الهيئة الوطنية لتقييم منظومة التربية والتكوين والبحث العلمي
Instance Nationale d'Evaluation du Système d'Education, de Formation et de Recherche Scientifique

Rapport d'Expertise

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

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

Cette étude a été réalisée
à la demande de l'Instance Nationale d'Évaluation
auprès du Conseil Supérieur de l'Éducation, de la
Formation et de la Recherche Scientifique
par
Co-efficience
Bureau d'Études

Ce document de travail a été préparé par des experts, au profit de l'INE.
Les opinions et les idées exprimées dans ce rapport sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Instance Nationale d'Evaluation

Mars 2015

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION **4**

1. APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE **5**
1.1 Consistance et délimitation du champ de l'étude 5
1.2 Approche méthodologique adoptée 5
1.3 Architecture de l'étude et présentation des résultats de l'évaluation 6

2. LE CADRE INSTITUTIONNEL DU SYSTÈME D'ÉDUCATION ET DE FORMATION **7**
2.1 Le département de l'Enseignement Supérieur 7
2.2 Le département de l'Éducation Nationale 9
2.3 Le département de la Formation Professionnelle 9

3. L'ANALYSE DIAGNOSTIQUE DU FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME D'ÉDUCATION ET DE FORMATION **14**
3.1 Le sous-système de l'Enseignement Supérieur 14
3.1.1 La décentralisation/déconcentration 14
3.1.2 Les politiques de formation universitaire 19
3.1.3 La coordination au sein du système et avec ses autres composantes 21
3.1.4 L'évaluation au sein du sous-système de l'enseignement supérieur 21
3.1.5 Conclusion 22
3.2 Le sous-système de l'Éducation Nationale 23
3.2.1 La décentralisation/déconcentration des structures du Ministère de l'Éducation Nationale 24
3.2.2 La politique d'éducation et de formation 30
3.2.3 La coordination du sous-système de l'Éducation Nationale 36
3.2.4 L'évaluation du système et au sein du système 37
3.2.5 Conclusion 39
3.3 Le sous-système de la Formation Professionnelle 40
3.3.1 La décentralisation/déconcentration du système de la Formation Professionnelle 40
3.3.2 Le financement de la Formation Professionnelle 42
3.3.3 La politique de formation 42
3.3.4 La coordination du sous-système de la Formation Professionnelle 44
3.3.5 L'évaluation au sein du sous-système de la Formation Professionnelle 47
3.3.6 Conclusion 49

4. LES POINTS NODAUX IMPACTANT L'ÉVOLUTION DU SYSTÈME **49**
4.1 La Charte Nationale d'Éducation et de Formation : une voie de réforme consensuelle, mais... 49
4.2 Une mise en œuvre en trois phases 50
4.2.1 Les premiers pas de la réforme 51
4.2.2 La décentralisation des structures, un processus peu préparé 51
4.2.3 Le Programme d'urgence : un programme qui vient en aide à une réforme en perte de souffle 52
4.3 La gouvernance du Système d'Éducation et de Formation, des mécanismes à géométrie variable 53
4.3.1 Un consensus réconfortant... 53
4.3.2. ...Mais une mise en œuvre sans conduite de changement 53
4.3.3. Trop de « changement »...tue le changement ! 54
4.4 La décentralisation des structures du Système d'Éducation et de Formation 55
4.4.1. Réingénierie de l'administration centrale ? 55
4.4.2 Au niveau des régions, des structures pléthoriques qui ne jouent pas bien leur rôle de leadership 56
4.4.3 Au niveau local, des conseils de gestion pas toujours fonctionnels 57
4.4.4. La gestion des ressources humaines 58
4.4.5 Le financement du Système d'Éducation et de Formation *dans le cadre de l'autonomie recherchée 59*
4.4.6 La qualité de l'éducation et de la formation offertes par le Système d'Éducation et de Formation *59*
4.4.7 Le pilotage de la réforme et les systèmes d'information 59
4.5 La coordination entre les composantes du Système d'Éducation et de Formation 60
4.6 L'évaluation 60

5. UNE PROPOSITION D'ACTIONS D'AMÉLIORATION **61**

Annexe 1 : Grille des éléments d'évaluation **66**
Annexe 2 : Grille des objets de questionnement **72**
Annexe 3 : Cadre de correspondance entre objets de questionnement et axes d'évaluation **77**
Annexe 4 : Grille guide d'entretien **78**
I.Décentralisation/Déconcentration 79
II. Gouvernance du Système d'Éducation et de Formation 80
III. Items spécifiques à l'Enseignement Supérieur 81
Annexe 5 : Compte rendu du déroulement de l'enquête institutionnelle **82**

INTRODUCTION

Le concept de gouvernance, apparu dans les années 90, s'est imposé dans les débats sur les politiques publiques autour de l'analyse de la gestion des institutions en matière de réglementation, c'est-à-dire aux règles rationnellement définies et aux procédures modernes de prise de décision, favorisant ainsi un bon fonctionnement des systèmes éducatifs. En écartant une démarche normative qui tranche entre "la bonne" et "la mauvaise" gouvernance, ce rapport adopte une méthode d'évaluation de la gouvernance du Système d'éducation et de formation, non pas par rapport à une norme, ou sur la base d'une batterie d'indicateurs jugeant sa qualité, mais essentiellement par rapport à l'application de ce que préconise la Charte Nationale d'Éducation et de Formation (Charte) en matière de gouvernance de ce système.

Il est indéniable que l'étude sur la gouvernance en rapport avec les préconisations de la Charte est nécessaire pour évaluer le degré de sa mise en application à travers la qualité réglementaire et la capacité à piloter les réformes recommandées aux niveaux central et régional (Académies et Universités) et d'en assurer le suivi et l'évaluation.

La Charte a considéré la gouvernance comme un levier essentiel de changement qui permettra au système d'éducation et de formation de se doter d'outils de pilotage et de mécanismes de gestion ; cela facilitera ainsi la cohésion de son action par rapport aux choix de développement de la nation.

La présente étude a pour objet l'évaluation du dispositif de gouvernance du système d'éducation et de formation défini par la Charte Nationale d'Éducation et de Formation, l'appréciation de l'état d'avancement du processus de décentralisation et de déconcentration des services d'administration et la qualité de coordination institutionnelle du système. Elle concerne les trois composantes du système : l'Enseignement supérieur, l'Éducation nationale et la Formation professionnelle.

Elle établit un diagnostic de la mise en œuvre des directives de la Charte portant sur la construction de ce dispositif de gouvernance prescrit par l'espace V de la Charte à travers les leviers de changement 15 et 16 :

- Levier 15 : Instaurer la décentralisation et la déconcentration dans le secteur de l'éducation et de la formation ;
- Levier 16 : Améliorer la gouvernance et l'évaluation continue du système d'éducation et de formation.

Ces recommandations ont-elles été réalisées ? Quels sont les difficultés et obstacles ayant ralenti ou bloqué leur mise en œuvre.

En l'absence de données et d'études sur les politiques publiques suffisamment complètes en matière d'éducation, ce rapport utilise une approche combinant une analyse des textes réglementaires se rapportant à la gouvernance et les données qualitatives de perceptions des acteurs interviewés sur la mise en application de la Charte. Il s'appuie sur une démarche méthodologique fondée sur l'analyse du cadre institutionnel et réglementaire ainsi que sur une enquête auprès des acteurs chargés du pilotage et de la gestion du système d'Éducation et de Formation.

1. APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE

La réalisation de l'étude a nécessité une approche qui a mobilisé des outils qualitatifs d'évaluation, basée sur un travail de terrain mené auprès des acteurs opérant au cœur du système de gouvernance.

1.1 Consistance et délimitation du champ de l'étude

Un diagnostic documentaire institutionnel a été réalisé. Celui-ci analyse les textes relatifs à la mise en œuvre de la réforme du système d'éducation et de formation, les plans et procédures de communication entre les différents niveaux institutionnels, et les cahiers de charges et de responsabilités des acteurs chargés de la mise en œuvre, etc. Ce travail a été suivi d'une enquête qualitative visant à collecter des informations à partir d'entretiens avec les principaux acteurs (responsables et relais) des quatre niveaux institutionnels (central, régional, provincial et local (établissement)). L'ensemble de ces activités a permis d'établir un rapport d'analyse de l'état et du degré de mise en œuvre des recommandations de la Charte en matière de gouvernance du système d'éducation et de formation.

L'évaluation des processus et mécanismes de la gouvernance porte sur :

- Le fonctionnement institutionnel du système d'éducation et de formation selon les quatre niveaux institutionnels (voir ci-dessus) ;
- Le pilotage opérationnel et de coordination institutionnelle des projets/actions des recommandations de la Charte à travers les différentes instances de gestion et ce, à chaque niveau organisationnel du système ;
- La coordination interinstitutionnelle et la mise en cohérence par différents acteurs locaux du processus d'application des recommandations de la Charte ;
- L'élaboration des outils de pilotage et de régulation nécessaires à la bonne gouvernance du système d'éducation et de formation au niveau central et décentralisé.

Les recommandations et objectifs stratégiques définis pour la mise en œuvre de la réforme du système éducatif, les orientations et plans d'opérationnalisation adoptés par les départements ministériels en charge des trois sous-systèmes, et les indicateurs élaborés par les services centraux et décentralisés pour engager et coordonner l'exécution des différents projets/actions liés à la réforme, constituent le cadre de référence pour l'appréciation du système de pilotage actuel de ladite réforme.

1.2 Approche méthodologique adoptée

Cette approche s'appuie sur trois éléments essentiels : le premier est relatif à la traduction du référentiel institutionnel (leviers 15 et 16 de l'espace V de la Charte) en un référentiel technique d'évaluation (cadre logique de questionnement) ; le deuxiéme concerne la traduction du référentiel d'évaluation en une série de questionnements (grilles d'entrevues) organisée autour de quatre axes structurant la déclinaison des leviers 15 et 16 de l'espace V de la Charte et tenant compte des spécificités de chacun des trois sous-systèmes (enseignement supérieur, enseignement scolaire et formation professionnelle) ; le troisième porte sur la programmation géographique et calendaire des enquêtes qualitatives au niveau des cinq régions retenues pour l'investigation.

a) Champ de l'enquête institutionnelle qualitative

La définition du périmètre géographique de l'étude prend en compte la réalité des régions où l'enquête qualitative a été effectuée, prenant en considération cinq critères :

- La proximité/l'éloignement géographique par rapport au centre des décisions ;
- L'étendue du périmètre géographique de la région ;
- La composition territoriale en termes d'urbanisation et de ruralité ;
- La présence des trois composantes du système d'éducation et de formation (enseignement scolaire, formation professionnelle et enseignement supérieur) ;
- La représentation de l'ensemble des acteurs institutionnels au niveau régional (AREF, délégations régionales et/ou provinciales, universités/facultés, Instances de coordination régionale, etc.).

Le périmètre géographique de l'étude mentionnés a été composé des régions suivantes :

- Rabat-Salé-Zemmour-Zaêr (Rabat, Témara, Salé, Khémisset)
- Tanger-Tétouan (Tétouan, Larache, Mdiq)
- Doukkala-Abda (Safi, El Jadida)
- Souss-Massa-Daraâ (Agadir, Taroudant, Tiznit, Inzegane)
- Oriental (Oujda, Berkane, Nador).

En plus de cette représentativité territoriale, et de la composition de l'échantillon de l'enquête qualitative s'ajoute la dimension de représentativité des niveaux institutionnels.

Pour se conformer au dispositif de gouvernance du système d'éducation et de formation, l'enquête a concerné la chaîne institutionnelle depuis les services centraux jusqu'aux services locaux. Il s'agissait d'accorder une attention à l'organisation institutionnelle de chacun des trois sous-systèmes, à travers les quatre niveaux institutionnels des acteurs cibles.

Cette approche globale devait rendre compte :

– Des politiques définies ;

– De l'élaboration des objectifs stratégiques en matière d'éducation et de formation ;

– Des décisions et choix opérationnels adoptés ;

– De la planification de l'action au niveau des instances de suivi et de coordination.

Ainsi, les acteurs cibles rencontrés lors de l'enquête qualitative se répartissent selon les fonctions suivantes :

• La fonction institutionnelle occupée et le niveau hiérarchique dans le processus de prise de décision au niveau central (national) : Secrétariat général, Directions centrales, Divisions/Services, Instances de coordination nationale ;

• La fonction institutionnelle occupée et le niveau hiérarchique dans le processus d'exécution et d'opérationnalisation au niveau décentralisé/ déconcentré :

– L'Éducation nationale : AREF (différents échelons), délégations provinciales et services, directions d'établissements (trois niveaux) ;

– L'Enseignement supérieur : présidence d'universités, doyens, directions d'établissements et de départements ;

– La Formation professionnelle : délégations/ services extérieurs de la formation professionnelle, directions régionales de l'Office de la Formation Professionnelle et de la Promotion du Travail (OFPPT), directions d'établissements et comités de gestion.

b) Outils de l'enquête institutionnelle qualitative :

En vue d'une étude ciblée de l'état d'application des recommandations de la Charte en matière de gouvernance du système d'éducation et de formation, un dispositif d'investigation a été conçu :

Dans un premier temps, les leviers 15 et 16 de l'espace V de la Charte ont été traduits en un référentiel technique d'évaluation visant à synthétiser les recommandations de la Charte, décliné selon une batterie d'éléments d'évaluation (Cf. annexe 1). Dans un deuxième temps, ces éléments ont été traduits en une grille d'objets de questionnement (Cf. annexe 2) et enfin la formulation des axes d'évaluation sous forme d'une synthèse, dans un cadre de correspondance, entre les éléments d'évaluation et les objets de questionnement (Cf. annexe 3).

Une traduction du référentiel d'évaluation en une série de questionnements (grille d'entrevue) a été organisée autour des quatre axes d'évaluation structurant la déclinaison des leviers 15 et 16 de l'espace V de la Charte et en tenant compte des spécificités de chacun des trois sous-systèmes : enseignement supérieur, enseignement scolaire et formation professionnelle (Cf. annexe 4)

Ainsi, cette grille d'entrevue de collecte d'informations a été élaborée autour des items suivants :

• la perception des acteurs du fonctionnement du système de pilotage au niveau central (national) et décentralisé (local), de ses forces et de ses faiblesses ;

• les différents aspects des projets conduits dans le cadre de la réforme du système d'éducation et de formation ;

• les objectifs stratégiques arrêtés par la Charte et les mécanismes adoptés pour leur application ;

• les instances/processus de pilotage et de coordination intra-institutionnelle et inter-institutionnelle ;

• les systèmes de communication et d'information.

1.3 Architecture de l'étude et présentation des résultats de l'évaluation

Le rapport de synthèse, réalisé selon les données recueillies, a exposé les avancées en matière de gouvernance selon les recommandations de la Charte.

L'analyse de ces données a été effectuée selon un canevas d'investigation. Pour des raisons méthodologiques, chacune des dimensions retenues fait l'objet d'évaluation des objectifs de la Charte, soit :

• la décentralisation/déconcentration ;

• l'élaboration des politiques d'éducation et de formation ;

• la coordination entre les structures et les instances de chacun des sous-systèmes et entre ces derniers pour la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale dans le secteur ;

• Le développement des mécanismes d'évaluation au sein de chacun des trois sous-systèmes dans le but d'asseoir une culture d'évaluation couvrant toutes les pratiques dans le SEF.

Une attention particulière a été portée aux points identifiés comme obstacles à la bonne application

des recommandations de la Charte.

Ces points ont été discutés afin de dégager les éléments qui peuvent constituer dans l'avenir des leviers d'action pour pallier les problèmes recensés.

Cette étude comporte quatre chapitres :

1. Le premier chapitre expose le cadre institutionnel et les structures du système d'éducation et de formation tenant compte des spécificités des trois départements : Enseignement supérieur, Éducation nationale et Formation professionnelle.
2. Le deuxième présente l'analyse du fonctionnement des mécanismes de gouvernance dans chacun des trois départements à travers les entrevues avec les acteurs ciblés par l'enquête.
3. Le troisième discute les points qui ont marqué l'évolution de la mise en œuvre des recommandations de la Charte, et dégage des éléments de nature à améliorer le système.
4. Le quatrième résume les points nodaux impactant le SEF.

2. LE CADRE INSTITUTIONNEL DU SYSTEME D'ÉDUCATION ET DE FORMATION

Pour les besoins de sa réalisation, la réforme du système d'éducation et de formation s'est dotée, en plus du texte fondateur qu'est la Charte Nationale de l'Education et de la Formation, d'un ensemble de textes de lois, de décrets et règlements afin de préciser les orientations, asseoir les structures organisationnelles et définir les actes et les procédures à suivre par les différents acteurs dans la reconstruction de leurs champs d'actions et de prérogatives.

De manière générale, on constate que les dispositifs juridique et réglementaire qui couvrent cette réforme sont proportionnellement distribué aux intérêts que chaque groupe d'acteurs des trois sous-systèmes donne à cette opération, à la structuration et à l'institutionnalisation des actes de gestion qu'il met en place. Ainsi, d'un sous-système à un autre, la quantité des textes produits est différente et son champ de couverture est plus ou moins exhaustif. Il s'agit de faire la synthèse de ces textes afin de préciser, d'abord, leur adéquation avec les termes de la Charte, vérifier leur cohérence et leur pertinence par rapport aux buts et aux recommandations relatives aux leviers 15 et 16, portant, successivement, sur la décentralisation/déconcentration et la gouvernance du système. Pour les besoins de clarté, cette présentation se fait par secteur.

2.1 Le département de l'Enseignement supérieur

D'emblée, il faut souligner l'esprit positif et prospectif dans lequel la Charte a considéré l'enseignement universitaire dans le cadre des finalités de l'éducation et de la formation au Maroc. Ainsi, au titre des finalités assignées à l'enseignement supérieur :

– L'université, en se plaçant dans la continuité d'une institution dynamique, de coopération, de collaboration et d'effort collectif, et ouverte sur son environnement socio-économique, devra se positionner comme locomotive de développement au niveau régional et national ;

– Dans cette perspective d'ouverture, l'université devra être un espace de développement de la recherche scientifique, un lieu de convergence des talents et des compétences et un levier pour l'apprentissage des métiers et des professions. Les citoyens pourraient y retourner chaque fois que le besoin d'amélioration des savoirs se fera ressentir ;

– En tant que locomotive de développement, l'université a le devoir de « mener des recherches fondamentales et appliquées utiles dans tous les domaines» et de fournir à la société et aux secteurs d'activités économiques les cadres compétents à même de répondre aux besoins et exigences de leurs fonctions et métiers et de s'inscrire dans une logique d'amélioration de compétitivité, de productivité et de qualité de production afin de faire développer et maintenir le niveau concurrentiel du tissu productif du pays.

Pour ce faire, la Charte a émis une série de recommandations pour assurer une décentralisation/déconcentration des structures universitaires et une bonne gouvernance du système de l'enseignement supérieur. Ces recommandations concernent :

- La promotion de l'université au niveau d'un établissement aux composantes intégrées, jouissant d'une autonomie financière effective et d'une personnalité scientifique distinctive ;
- L'organisation par l'université des troncs communs, passerelles et projets de recherche multidisciplinaires, génère des ressources additionnelles et les utilise en assurant leur bonne répartition entre les institutions qui la composent, qui lui sont rattachées ou qui agissent en partenariat avec elle ;
- L'octroi d'une subvention de l'État, déterminée selon des critères clairs et publics pour la gestion des ressources humaines ;
- L'intégration à une instance nationale d'évaluation de l'enseignement supérieur ;

- Une direction par un conseil collégial sous l'autorité d'un président d'université ;
- La désignation de son président suite à un concours ouvert pour une période de quatre ans renouvelable une fois ;
- la création de nouvelles structures universitaires après avis de l'instance nationale d'évaluation de l'enseignement supérieur.

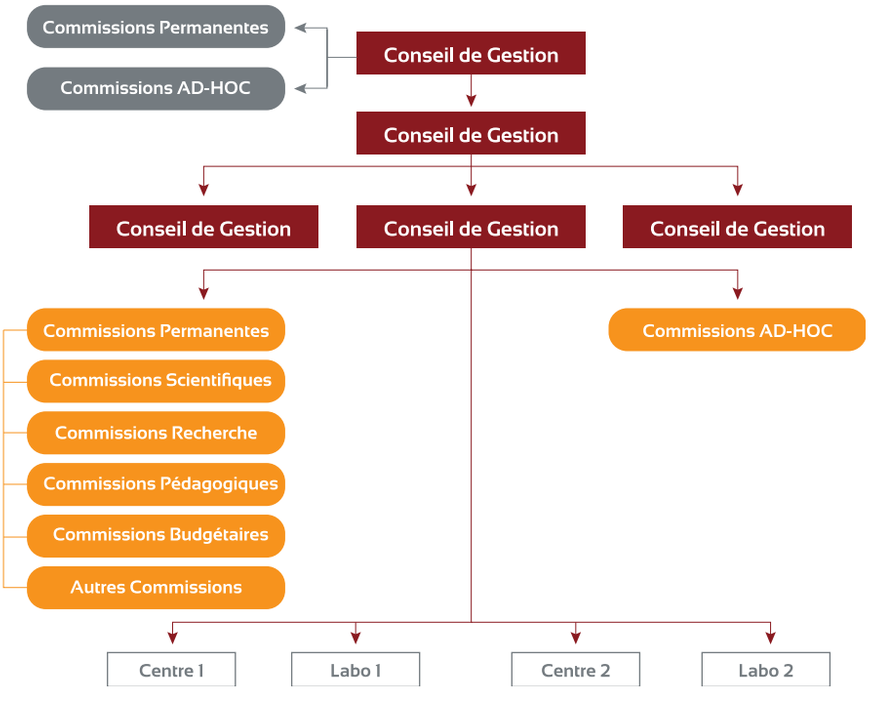
Le texte de la loi 01.00 a pour objet de consolider ces tendances juridiques et organisationnelles et rendre opérationnelles les différentes recommandations précisant les nouvelles attributions et les prérogatives des différentes instances structurelles à mettre en place pour une gestion plus efficace de l'université marocaine. A ce titre, l'université est un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie pédagogique et financière. Cette autonomie permet à l'université de procéder, au niveau pédagogique, à la conception de l'offre de formation, de proposer des filières de formation et de créer des diplômes universitaires.

Aux niveaux administratif et financier, elle investit les présidents d'université de pouvoirs de gestion des ressources financières, humaines et du patrimoine, permet au Conseil des universités de délibérer sur toutes les questions relatives à la gestion de ces dispositifs telles que la création de nouvelles filières de formation et de structures universitaires, la répartition des ressources humaines et financières et l'élaboration de visions et de planifications stratégiques de développement de leurs universités. Elle diversifie les sources de financement par offre de services payants (formation continue, prestation de services, d'expertises, de conseils, de création d'incubateurs d'entreprises, d'exploitation de brevets et licences...). Elle prend également des participations dans les capitaux d'entreprises publiques ou privées à raison de 20% au moins et crée des sociétés filiales en détenant au moins 50% du capital et dont l'objet est la production, la valorisation et la commercialisation de biens et services dans les domaines économique, scientifique, technologique et culturel.

Au niveau de la gestion des ressources humaines, un décret devrait fixer le statut du personnel universitaire ainsi que le régime indemnitaire y afférent ;

– Pour le personnel enseignant-chercheur, les décisions concernant la titularisation, l'avancement et la discipline sont prises après avis des commissions paritaires, sur proposition des commissions scientifiques des établissements concernés ;
– Les universités sont habilitées à se servir des recettes provenant des travaux de recherche et des prestations de services, des indemnités complémentaires à leurs personnels à titre d'encouragement et d'émulation.

Schéma 1 : Organigramme type de l'université selon la loi 01.00



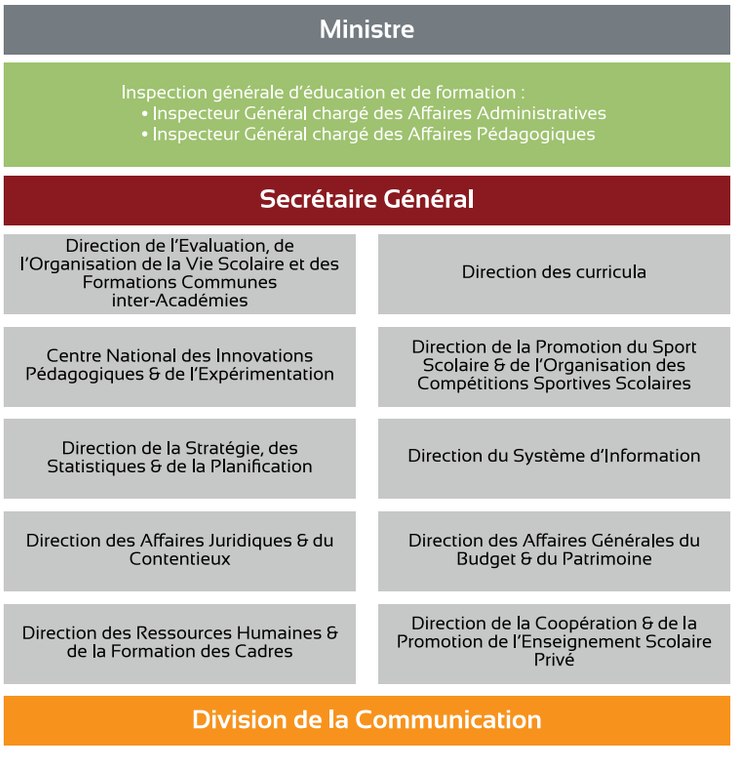
2.2 Le Département de l'Éducation nationale

La Charte a clairement recommandé que l'on procède à la réorganisation des académies qui existaient avant l'année 2000, pour les ériger en «autorités régionales d'éducation et de formation, déconcentrées et décentralisées et dotées de moyens humains et matériels». Ces prérogatives concernent, outre l'animation du système éducatif telle que décrite dans les articles 62 à 76, toutes les activités de régulation, de supervision d'actes reliés à la conception, la construction, la mise en œuvre, la coordination et le partenariat, la recherche, l'évaluation relatifs à l'action d'apprentissage dans le cadre du système d'éducation et de formation régional.

Pour ce faire, la Charte a préconisé que l'académie, étant une structure dotée de l'autonomie administrative et financière, sera gérée par un Conseil dont sont membres « les représentants des intervenants des secteurs, public et privé, d'éducation et de formation, ainsi que leurs partenaires ». Elle a également prévu la création d'organes de coordination permanente entre les académies et les universités.

En fonction de ces recommandations, le parachèvement de la décentralisation/ déconcentration du sous-système d'éducation et de formation s'est renforcé par la promulgation de la loi 07.00 créant les Académies Régionales de l'Education et de la Formation (AREF) dans le sens préconisé par la Charte.

Schéma 2 : Organigramme du Ministère de l'Éducation Nationale



2.3 Le Département de la Formation professionnelle

L'une des caractéristiques les plus marquantes du sous-système de la Formation professionnelle (FP) est l'intervention d'une multiplicité d'acteurs. Ainsi, ce sous-système se trouve en situation de décentralisation horizontale totale et où le Département de la FP est en relation fonctionnelle avec plusieurs opérateurs aux niveaux national et sectoriel.

Le décret n° 2-04-332 du 21 Dou Al hijja 1425 (1er février 2005) fixe les attributions et l'organisation du Département de la Formation Professionnelle (DFP), et lui assure une mission générale, qui consiste à élaborer la politique du gouvernement en matière de formation professionnelle, à exécuter et à évaluer les stratégies élaborées pour le développement de ce secteur.

Au niveau déconcentré, un arrêté du 29 mai 1996 prévoit la création de 9 délégations régionales et 7 services au niveau des provinces couvrant l'ensemble du territoire national. Deux délégations régionales sont au rang de division et 14 au rang de service. Ces représentations sont chargées, dans la limite de leurs zones de compétences, de représenter l'autorité de la FP de manière coordonnée aux niveaux régional et provincial, en liaison avec les

autorités concernées, les collectivités locales et les partenaires socio-économiques. Elles sont membres des Conseils d'administration des AREF et de leurs commissions de l'éducation et de la formation.

A ce titre, elles sont chargées de la planification des besoins en formations au niveau régional, de l'élaboration de la carte provinciale de formation professionnelle, de l'octroi des autorisations d'ouverture des établissements de formation privée et de leur accréditation, de leur contrôle et audit, de visa des diplômes délivrés, de la diffusion de l'information sur le système, de la prospection et du développement de programmes de la formation par apprentissage notamment avec les entreprises, les organisations de la société civile et les chambres professionnelles.

Concernant la décentralisation/déconcentration du Département de la Formation professionnelle, les Délégations régionales jouissent d'une autonomie concernant le pouvoir de signature et de gestion du budget de fonctionnement, au niveau du secteur privé et du mode de formation par apprentissage depuis plusieurs années.

Par ailleurs, plusieurs établissements se trouvent également sous sa tutelle :

- L'Office de la Formation Professionnelle et de la Promotion du Travail ;
- L'Ecole Supérieure des Industries du Textile et de l'Habillement (ESITH) ;
- L'Ecole Supérieure de Création et de Mode (ESCM) ;
- L'Institut de formation aux Métiers de l'Aéronautique (IMA) ;
- Les Instituts de formation aux Métiers de l'Industrie Automobile (IFMIA) ;

Ainsi, le ministère assure l'orientation générale du système, sa régulation, la coordination entre ses différentes composantes, ainsi que le contrôle-évaluation de son fonctionnement. La formation professionnelle initiale (diplômante et qualifiante), est opérée par plusieurs intervenants institutionnels publics et privés qui agissent sous sa tutelle ou son contrôle :

- L'Office de la Formation Professionnelle et de la Promotion du Travail ;
- Les départements ministériels opérateurs de formation : Tourisme, Agriculture, Pêche Maritime, Santé, Artisanat ;
- Les Chambres professionnelles ;
- Les établissements de formation professionnelle privée ;
- Les fédérations professionnelles qui organisent la formation dans les établissements dont la gestion leur est déléguée (textile et habillement, aéronautique et automobile,...)
- Les entreprises assurant la formation.

L'Office de la Formation Professionnelle et de la Promotion du Travail (OFPPT)

Conformément aux dispositions du Dahir portant loi n° 1-72-183 du 28 mai 1974, l'OFPPT est placé sous la tutelle de l'Autorité gouvernementale chargée du Travail. Il porte le statut d'un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il a en charge la promotion du travail, le développement et l'adaptation de la formation professionnelle dispensée par le ministère chargé du travail. A cet effet, il assure l'information, l'orientation et la sélection des candidats et veille à la reconversion des travailleurs. Il est également chargé de l'organisation et du contrôle de l'apprentissage.

L'OFPPT est dirigé par un Conseil d'administration (CA) présidé par le ministre chargé du travail. Le CA est composé de vingt-huit (28) membres dont quatorze (14) représentants de l'État, sept (7) représentants des travailleurs et sept (7) représentants des employeurs. Tous ces membres sont nommés pour trois ans par arrêté du ministre chargé du Travail. Les membres représentants les travailleurs et les employeurs sont sélectionnés sur des listes de candidats présentés par les organisations les plus représentatives des salariés et des employeurs.

Le CA se réunit au moins deux fois par an, le 30 juin pour arrêter les comptes de l'exercice écoulé et le 31 décembre pour arrêter le budget de l'office et examiner le plan d'action prévisionnel de l'exercice postérieur.

Un comité de gestion est chargé, dans l'intervalle des réunions du CA, de suivre la gestion de l'office et de régler toutes les questions concernant son fonctionnement. Ce comité est présidé (décret du 02/07/085 du 25 janvier 2007) par le président du CA ou son représentant (le secrétaire général du ministère du Travail) et comprend les administrateurs représentants les ministères du commerce et de l'industrie, des finances, du tourisme et ceux représentant les salariés (2) et les employeurs (2).

Le CA dispose des pouvoirs nécessaires à la bonne administration de l'Office. A cet effet, il autorise les acquisitions et aliénations de biens meubles, conclut les contrats pour la réalisation de programmes spéciaux de formation professionnelle, arrête les programmes d'action pour l'année en cours ainsi que le budget de l'office, approuve les comptes, affecte les résultats et donne son avis sur le statut du personnel.

En outre, le CA peut déléguer au directeur de l'office une partie des attributions qui lui reviennent de droit.

L'OFPPT est géré par un directeur chargé d'exécuter les décisions du CA et du comité de gestion. Il représente l'Office auprès de l'État, des entreprises publiques ou privées, de tout tiers.

Les ressources de l'OFPPT proviennent de plusieurs sources comme la taxe professionnelle (instituée par le décret n° 2-73-633 du 22 mai 1974), du produit du placement des fonds de l'Office ; des subventions de l'État, des établissements publics et des collectivités publiques, des dons et legs ainsi que de toutes autres ressources attribuées par des dispositions législatives ou réglementaires.

Il est soumis aux dispositions de la loi n° 69-00 relative au contrôle financier de l'État sur les entreprises publiques et autres organismes promulguée par le Dahir n° 1-03-195 du 16 Ramadan 1424 (11 novembre 2003).

Cet organisme a disposé lors de sa création en 1974, par transfert légal, des établissements de formation professionnelle relevant du ministère du Travail, puis d'autres établissements ont vu le jour (plus de 330 en 2013) accueillant plus de 310 mille stagiaires, répartis sur tout le territoire national, sous l'autorité de 10 Délégations régionales et selon une structure organisationnelle qui a évolué avec le temps.

Les départements ministériels opérateurs de la FP

Les formations organisées par ces départements s'inscrivent dans le cadre des dispositions fixées par le décret n° 2.86.325 du 9 Janvier 1987 portant statut général des établissements de formation professionnelle. Ces départements assurent la gestion des EFP qui en relèvent. Les missions de ces départements en matière de FP varient d'un secteur à l'autre mais restent globalement en cohérence avec celles assignées au DFP.

Les Chambres professionnelles

Selon la loi, les chambres professionnelles sont chargées de développer la formation dans leurs secteurs respectifs.

Ainsi, la loi n° 27-08 promulguée par le Dahir n° 1-09-21 du 22 safar 1430 (18 février 2009) portant statut des Chambres d'agriculture leur confère la mission de « contribuer à la formation et à l'information des agriculteurs et des éleveurs » notamment par l'organisation de sessions de formation, de journées d'information ou la gestion de centres de formation professionnelle, de formation alternée et de formation par apprentissage

La loi n° 38-12 promulguée par Dahir n° 1-13-09 du 10 rabii II 1434 (21 février 2013) portant statut des Chambres de commerce, d'industrie et de services, leur permet « sous réserve de l'accord de l'autorité gouvernementale compétente, de gérer et/ou créer dans leur ressort territorial des établissements de formation professionnelle ou d'enseignement supérieur. »

La formation professionnelle privée

Le secteur de la formation professionnelle privée, aux termes de la loi 13-00 portant statut de la formation professionnelle privée, est investi d'un rôle de service public. Il œuvre, avec l'État, au développement de la formation professionnelle. Il est habilité à organiser la formation dans tous les cycles et niveaux, en formation initiale, qualifiante ou continue.

Organisé en fédérations, il compte actuellement plus de 1500 établissements de formation. Le secteur privé de FP est largement associé à la gouvernance du système à travers notamment des commissions nationales et régionales instituées par la loi 13-00 susvisée.

Les EFP privés sont soumis à une autorisation préalable d'ouverture et d'exploitation délivrée par l'Autorité gouvernementale chargée de la formation professionnelle conformément aux dispositions de la loi précitée et de ses textes d'application. Ils peuvent, conformément aux dispositions de cette loi et de ses textes d'application, bénéficier d'un statut d'établissement accrédité leur conférant le droit d'organiser, selon les conditions et normes fixées par la réglementation en vigueur, des examens et de délivrer des diplômes reconnus par l'État.

Les Fédérations professionnelles et les entreprises

Elles participent effectivement et directement à l'organisation et à la gestion de la formation. Cette participation prend diverses formes à travers notamment :

- Leur présence dans les instances de gouvernance de l'OFPPT ;
- Leur contribution à l'identification des besoins en formation des différents secteurs et à l'élaboration de plans de formation sectoriels et des outils de gestion du marché du travail et de formation (référentiels emplois/métiers et référentiels emplois/compétences) ;
- Leur participation aux conseils de perfectionnement et comités de gestion institués au niveau des EFP.

Ce rôle dans la gestion directe des EFP dans le cadre de la politique de partenariat public-privé engagée par le DFP s'est intensifié et a conduit à l'émergence d'une nouvelle génération d'établissements sectoriels spécialisés de formation confiés aux professionnels du secteur concerné. Ces instituts sont créés et organisés par des décrets pris par

l'Autorité gouvernementale chargée de la FP.

Avec le développement de la formation par apprentissage et l'adhésion de plus en plus importante des entreprises, une nouvelle génération de centres dédiés à ce mode de formation, a progressivement pris place dans le système de la Formation professionnelle. Il s'agit des centres de formation par apprentissage créés au sein des entreprises et autorisés conformément aux dispositions des lois 12-00 et 13-00.

Les organes de concertation et de régulation

Pour mieux assurer la mission de coordination et de régulation du système de la FP, plusieurs organes de concertation ont été créés depuis 1989.

La Commission Nationale de la Formation Professionnelle (CNFP), créée et organisée par le décret n° 2-87-275 du 19/09/1989 et présidée par le ministre en charge de la FP, regroupe les départements formateurs, les organisations et chambres professionnelles, et les partenaires socio-économiques (1) . Elle est chargée de proposer les orientations de la politique à mener par les autorités publiques dans le secteur, suggérer les mesures nécessaires visant à créer, promouvoir, coordonner et contrôler les activités dans le domaine, donner son avis sur les mesures législatives et réglementaires prises dans le domaine de la formation professionnelle.

Les Commissions Provinciales de la Formation Professionnelle (CPFP), créées par le même décret relatif à la CNFP, sont présidées par les Walis et Gouverneurs et réunissent les acteurs locaux concernés, notamment les représentants des ministères et organismes opérateurs de FP au niveau local, le représentant provincial du département de l'Emploi, les représentants des Conseils et communes élus, des chambres professionnelles, des employeurs et des salariés ainsi que les directeurs des EFP publics au niveau de la province, un représentant des EFP privés, le président du Conseil provincial de perfectionnement.

Elles ont pour mission d'examiner les difficultés auxquelles sont confrontés les établissements au niveau local, et de soumettre des propositions et des recommandations pour surmonter ces difficultés pour la promotion du secteur. Elles proposent également les spécialités professionnelles adaptées à l'environnement économique local selon les besoins de la province.

Les Conseils de Perfectionnement (CP) sont créés conformément à l'article 9 du décret n°2.86.325 du 9 Janvier 1987 portant statut général des établissements de la formation professionnelle au niveau d'un ou de plusieurs établissements de la formation professionnelle. Ils sont présidés par une personnalité du milieu professionnel et regroupent des représentants des communes, des organismes professionnels et des administrations publiques, du Conseil de gestion et de coordination pédagogique de l'établissement.

Ces instances ont pour mission de contribuer à l'adéquation de la formation aux besoins socio-économiques, à l'évaluation des activités de formation dans l'établissement et d'apporter leur assistance aux jeunes en formation en matière de stages et d'emploi.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la Charte Nationale d'Education et de Formation et l'adoption des lois 36.96 et 12.00 régissant respectivement la formation alternée et la formation par apprentissage, ces organes sont également chargés de l'organisation, de la supervision, du suivi et de l'évaluation de ces modes de formation.

(1) Dans la limite d'un représentant des administrations suivantes : ministères des travaux publics, de l'artisanat, de l'habitat, du tourisme, des affaires étrangères, de la jeunesse et des sports, de l'agriculture, de l'intérieur, de la santé, de l'emploi, de la culture.

Schéma 3 : Organigramme du Département de la Formation professionnelle

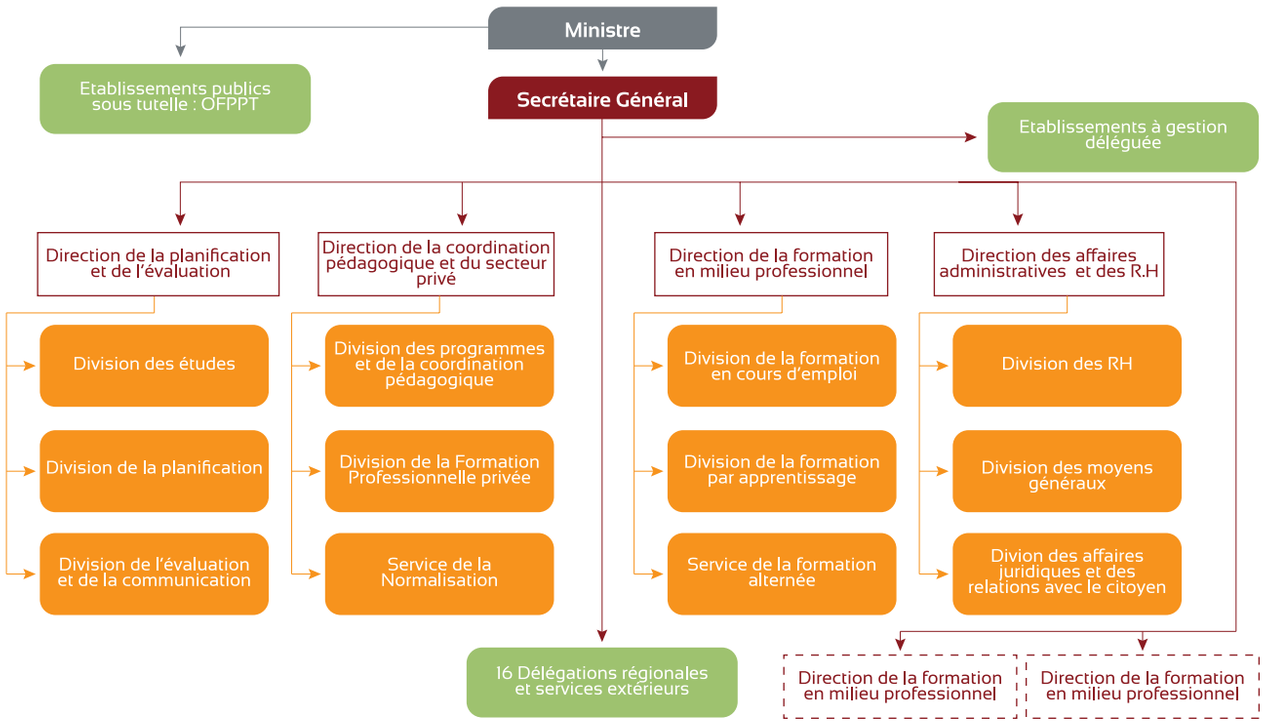
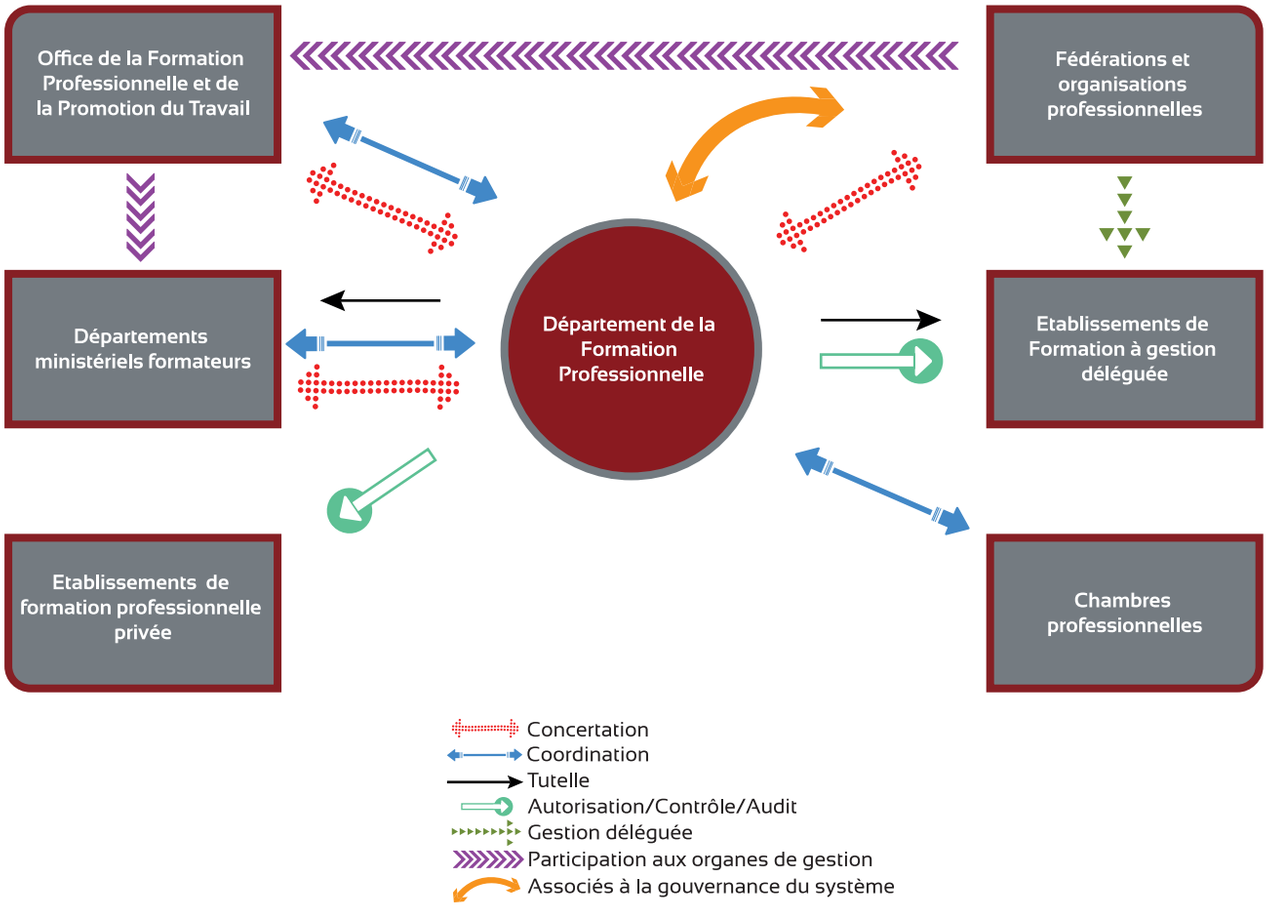


Schéma 4 : Organigramme des liens entretenus entre le DFP et les autres composantes du système de la formation professionnelle



3. L'ANALYSE DIAGNOSTIQUE DU FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME D'ÉDUCATION ET DE FORMATION

Ce chapitre expose les données recueillies lors des enquêtes auprès des acteurs de chacun des trois sous-systèmes ainsi que les analyses de leurs actions dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme du SEF induite par la Charte Nationale de l'Education et de la Formation entre 2000 et 2013.

3.1 Le sous-système de l'enseignement supérieur

Le système de l'enseignement supérieur est constitué de l'enseignement supérieur public, lui-même composé de l'enseignement supérieur dispensé par des universités publiques, privées et des établissements ne relevant pas de l'université. La présente étude a porté, pour des raisons d'organisation, sur le fonctionnement des structures de gouvernance de l'enseignement supérieur public relevant des universités.

3.1.1 La décentralisation/déconcentration

En règle générale, les entrevues menées avec les 5 présidents des universités, les vice-présidents, les doyens et directeurs des écoles d'enseignement supérieur ont montré que la situation de leurs universités s'est nettement améliorée depuis la mise en œuvre de la loi 01.00 et des décrets et textes réglementaires pris pour son application. Les universitaires apprécient les effets de la décentralisation et de l'autonomie pédagogique et financière et estiment que leurs établissements en récoltent d'excellents résultats. Ils mentionnent tous les impacts positifs enregistrés par les réalisations des projets du Programme d'urgence.

Toutefois, plusieurs aspects et actions restent à améliorer. Un grand effort devrait être fourni pour que l'autonomie puisse atteindre ses objectifs, notamment l'amélioration de la qualité de l'enseignement, son adéquation aux exigences de l'environnement socio-économique, sa rationalisation, la réduction des durées de préparation des diplômes et des taux de décrochage.

Au niveau de la gouvernance du système, plusieurs idées ont été avancées. Ainsi, dans chacune des cinq universités visitées lors de cette étude, l'organigramme de l'entité est similaire. Il repose sur deux piliers principaux :

La présidence de l'université supervisant trois pôles : la formation, la recherche et la coopération et les affaires administratives et financières.

Les établissements universitaires constitués de facultés, d'écoles supérieures et d'instituts.

Le président est sélectionné sur la base d'une entrevue portant sur la présentation d'un plan de développement de l'université devant un comité de sélection. Il est assisté par deux vice-présidents, chargés respectivement de la recherche et coopération et de la formation et la vie pédagogique, et d'un secrétaire général. Le choix du président se fait suivant une nouvelle procédure axée sur les principes retenus par la Constitution du pays et visant le respect de l'égalité des chances des candidats, l'équité et la transparence dans le processus de sélection.

Les universités sont dirigées par un Conseil d'université constitué de membres de droit, de membres élus et de membres désignés. Leur nombre varie selon la taille et le nombre d'établissements universitaires (exemple : 50 membres à l'université Ibn Zohr à Agadir qui couvre 4 régions et compte 4 AREF, 60 membres à l'université Abdelmalek Saadi à Tétouan ; 56 membres à l'université Med V -Souissi).

Le Conseil de gestion de l'université est constitué de 10 membres élus parmi les membres du CU, sur la base de la parité entre ceux élus et ceux désignés, donc cinq personnes de chaque catégorie y compris le président de l'université. Ce Conseil est chargé des affaires administratives et financières.

Les doyens des facultés et les directeurs des Écoles de l'enseignement supérieur sont également, comme les présidents des universités, sélectionnés pour un mandat de quatre ans, renouvelable une fois, sur la base d'une entrevue où ils défendent un projet de développement de l'établissement visé. Toutefois, les candidatures pour cette fonction se font exclusivement au sein du corps enseignant universitaire.

A souligner, cependant, que les timings pour les deux fonctions de président et de chef d'établissement ont lieu sur des périodes différentes, ou plutôt, décalées. Ceci engendre nécessairement des écarts dans la perception et l'analyse des situations compte tenu des différences dans le temps séparant les deux événements.

Dans toutes les discussions avec les acteurs intervenant dans l'enseignement supérieur, l'une des premières critiques apportées au processus de gouvernance concerne le Conseil d'université et la difficulté de sa gestion à cause du nombre de participants. Il est certain que la capacité de gestion des réunions de ces Conseils varie d'une université à l'autre. Mais, il reste problématique de gérer une pléthore de personnes dans une structure qui est censée permettre à ces membres de participer à la prise des décisions de gestion administrative et financière de l'université.

Ceci aurait pu ne pas affecter la vision qu'ont les acteurs du rôle de cette structure si sa composition

était homogène. Mais, le cas étant que les membres viennent de fonctions, de métiers et professions et de statuts hiérarchiques différents, collaborent aux travaux de cette structure en fonction d'attentes et projets différents et, donc, de stratégies différentes. Or, dans une structure simple, comme celle-ci, si des « différentiations » ne sont pas opérées entre les acteurs en fonction de leurs perspectives de participation, leurs compétences et leurs statuts, on risque de se trouver face à des dysfonctionnements dus essentiellement aux rapports de force entre les membres issus de corps ou de groupes dont les intérêts, les attentes et les revendications sont similaires et/ou apparentés.

Concernant le fonctionnement, la faible participation des acteurs représentant les collectivités locales, le monde de l'entreprise, les autorités locales et les partenaires venant des sous-systèmes du SEF a été soulevée de façon significative. L'absence ou la faiblesse de participation de ces acteurs libère le champ au profit des autres catégories socio-économiques restantes pour faire valoir leurs attentes et revendications.

La deuxième critique apportée par les acteurs au fonctionnement de cette structuration vise les décalages qui peuvent exister entre les objectifs tracés par le président de l'université et ceux des doyens des facultés et des directeurs des écoles de l'enseignement supérieur. D'où la source de malentendus ou de difficultés de gestion et, donc, de faiblesse de l'esprit d'équipe.

Les acteurs estiment que les sélections des différents doyens et directeurs doivent avoir lieu au même moment que ceux du président de l'université. D'autres personnes rencontrées dans ce cadre ont avancé l'idée de choix d'équipes collectives (présidence, décanats et directions), ce qui revient à dire que, pour des soucis d'homogénéité, le choix devrait se porter sur une équipe portant un projet commun et non sur des individus avec plusieurs projets.

Par rapport aux résultats réalisés dans le cadre de cette nouvelle organisation, les acteurs s'accordent sur le fait que l'élargissement des attributions du Conseil d'université aurait pu permettre l'atteinte de meilleures performances, mais l'inexpérience en gestion des équipes dirigeantes universitaires, le manque de compétences techniques des équipes administratives, et celui des ressources humaines pour aider à la gestion des politiques de développement des entités et la réalisation inachevée des recommandations de la Charte et de la loi 01.00 ... pour ces raisons les résultats atteints sont ce qu'ils sont « On aurait pu mieux faire, mais avec ce que nous avions sous la main nous avons fait ce que nous avons pu. Les choses s'améliorent, mais il faudra clarifier la vision stratégique de l'enseignement supérieur pour sortir du goulot d'étranglement dans lequel se trouvent les universités à cause de la massification des flux, le maintien en l'état de filières qui servent davantage à occuper des jeunes qu'à produire des lauréats et résoudre le problème de la langue d'enseignement, surtout pour la période ante-universitaire»

Afin de résoudre les problèmes de gestion dus, en partie, au nombre pléthorique des membres du Conseil d'université, quelques présidents d'université ont pris l'initiative de recourir à la création d'instances informelles de coordination et de consultation, et de structurer leurs organes fonctionnels afin de répondre à leurs besoins organisationnels. Ces instances leur permettent de mieux coordonner les actions des différents intervenants, de préparer et discuter les dossiers et les décisions avant de les présenter au Conseil de gestion et au Conseil d'université.

Ainsi, à titre d'exemple, on remarque que l'université Mohammed Ier a instauré les structures suivantes :

- un directoire des chefs d'établissements servant d'espace de consultation et de dialogue entre l'équipe de la présidence de l'université et les chefs d'établissements relevant de celle-ci ;
- un conseil consultatif de la formation et de la vie universitaire sous la houlette du président de l'université regroupant des vice-doyens et des coordonnateurs des commissions pédagogiques, des chargés de missions, le responsable du centre d'orientation et de la vie estudiantine, le représentant de l'office national des œuvres universitaires, sociales et culturelles et des représentants des étudiants
- un conseil consultatif pour la recherche scientifique et la coopération composé du/des :
- un vice-président chargé de la recherche scientifique et coopération ;
- un coordonnateur de la commission recherche et coopération du Conseil de l'université ;
- un coordonnateurs des commissions recherche et coopération des Conseils des établissements ;
- des chargés de mission en recherche et coopération ;
- des directeurs adjoints et les vice-doyens des établissements de l'université ;
- des directeurs des Centres d'études doctorales ;
- des responsables des structures de recherche de l'université ;
- des représentants des doctorants au sein de chaque comité des étudiants en doctorat
- des représentants du milieu socio-économique invités à participer aux réunions du CCRSC selon le besoin.

La création de toutes ces instances encadrées par des statuts réglementaires a été validée par le CU.

En revanche, au niveau de l'université Abdelmalek Essaadi, ont été crées :

- La conférence des chefs d'établissements ;
- Le réseau des vice-doyens et adjoints chargés des affaires pédagogiques et académiques ;
- Le réseau des vice-doyens et adjoints chargés de la recherche scientifique et de la coopération ;
- Le réseau des secrétaires généraux ;
- Le réseau des intendants.

Tandis qu'à l'université Ibn Zohr, le choix a porté sur la création de quatre comités :

- Le comité de la recherche scientifique, de la coopération et du développement ;
- Le comité des affaires éducatives et pédagogiques ;
- Le comité des affaires sociales, culturelles et sportives ;
- Le comité d'orientation et de communication.

Chaque comité est composé en majorité de trois à cinq enseignants et, quelques fois, d'un membre de l'équipe administrative.

A travers ces trois exemples, chaque équipe de présidence universitaire structure ses actions en fonction de sa vision organisationnelle.

En principe, les équipes des présidences des universités s'inscrivent plus ou moins dans des démarches de gestion participative, en fonction, bien sûr, du degré de conviction de chacune d'elles et de la maîtrise des pratiques de collaboration et d'intégration des acteurs dans les activités collectives de réflexion, de conception et d'organisation. Il est donc normal de relever les différentes situations où le degré d'application de cette démarche est variable. Il faut dire, néanmoins, qu'une formation des personnels universitaires à cette démarche devra être accompagnée de la mise en œuvre d'instances de concertation et de dialogue qui favorisent la participation et la collaboration individuelle et institutionnelle.

a) Au niveau de la gestion des ressources humaines et patrimoniales

La Charte et la loi 01.00 ont clairement mentionné que la gestion du personnel des universités est du ressort des autorités universitaires. Il en est de même pour le patrimoine de chaque université. Toutefois, pour des raisons juridiques, techniques et financières, ces deux décisions n'ont pas été mises en application et ces deux ressources sont encore gérées au niveau central.

De ce fait, les universités pointent du doigt le retard dans le transfert de la gestion des ressources humaines, ce qui rend quasiment impossible un contrôle réel sur le recrutement des enseignants-chercheurs, puisqu'elles restent tributaires de l'affectation des postes budgétaires qui leur sont attribués par les autorités centrales. Il est vrai qu'elles peuvent engager quelques intervenants administratifs, mais elles n'ont aucune attribution en ce qui concerne le personnel nécessaire à l'apprentissage, la formation et à la recherche scientifique. Cette situation est avancée en premier lieu par les universités pour dégager leur responsabilité vis-à-vis de la qualité des apprentissages, surtout en ce qui concerne les filières à accès ouvert, avec des amphithéâtres encombrés.

D'après le tableau ci-dessous, on peut constater qu'il existe des écarts et des différences entre les 15 universités marocaines. Ceci conduit à se poser des questions sur l'efficacité et sur l'équité recherchées par la réforme et par la Charte.

Taux d'encadrement pédagogique et administratif et d'utilisation des espaces d'accueil des étudiants

Universités	TEP	TEA	TUCA
UMVA Rabat	32	32	105
UMVS Rabat	16	34	86
UHIIC Casablanca	25	45	82
UHIIM Casablanca	33	67	85
UAE Tétouan-Tanger	38	56	86
UCD El Jadida	18	41	87
UHP Settat	33	53	47
UMI Meknès	39	59	96
UIT Kénitra	36	62	127
UIZ Agadir	65	111	145
USMA Fès	49	89	153
UCA Marrakech	25	49	97
UMS Béni Mellal	29	57	68
UMP Oujda	41	63	125
GLOBAL	**33**	**57**	**112**

***TEP** = Taux d'encadrement pédagogique*
***TAE**= Taux d'encadrement administratif*
***TUCA** : taux d'utilisation de la capacité d'accueil = nombre d'étudiants pour 100 places physiques*

Sans doute, les autorités universitaires se trouvent-elles sans pouvoir de sanction devant des ressources humaines (ni positif, ni négatif). Leur marasme à ce niveau est compréhensible car elles ne peuvent ni développer une politique cohérente des emplois, ni élaborer une stratégie des carrières et des services.

Des universités essaient de développer des pratiques de gestion prévisionnelle de leur personnel et de mettre en place des outils de gestion dans ce sens. Cela est le cas à Oujda et à Tétouan

avec la mise en œuvre de répertoires des emplois et compétences pour des métiers administratifs et financiers et l'acquisition ou l'élaboration de progiciel de gestion intégrée des personnels. Mais ceci reste marginal et très variable d'une université à une autre, ce qui ne peut constituer, en l'état actuel, un préalable sérieux pour une stratégie intégrée de gestion des ressources humaines. Il ressort des diverses interviews, que l'application de l'article 17 de la loi 01.00 devient urgente afin de permettre aux universités de mettre au point des pratiques de gestion axées sur le rendement du personnel et, surtout, d'avoir plus de maîtrise sur les postes budgétaires, le recrutement (actuellement, avec les procédures centralisées, les recrutements durent plusieurs mois) les promotions, la mobilité, etc. et ce, dans un souci d'efficacité et de rentabilité.

Le transfert des ressources patrimoniales aux universités prévu par la Charte et la loi 01.00 (Art.96), n'a pas eu lieu. Des difficultés d'ordre technique et financier sont avancées pour expliquer que cela coûterait très cher aux universités en termes de frais et de coûts de transferts de propriété et en temps, eu égard aux lenteurs des procédures juridiques et cadastrales que ces travaux pourraient entraîner.

La non concrétisation de ce transfert est perçue par les universités comme un handicap qui les empêche d'avoir une main mise sur leurs biens, et d'inscrire, dans une vision à long terme, leur expansion et leur enrichissement en nouvelles acquisitions ou constructions pour donner suite à leurs projets et aux exigences de la qualité des apprentissages.

Malgré cela, quelques-unes des universités enquêtées travaillent sur le recensement de leurs patrimoines immobilier et mobilier et se préparent ainsi à ce transfert. Par ailleurs, il semble que les acquisitions réalisées pour la construction de nouvelles structures universitaires sont faites par le ministère en veillant à ce qu'elles se fassent dans un cadre, juridique et cadastral, plus clair en faveur des universités bénéficiaires.

b) Le financement des universités

Conformément à la loi 01.00, les universités sont dotées des budgets nécessaires à leur fonctionnement et à leur besoin en investissements, grâce aux subventions de l'État en premier lieu. La loi leur permet également de recourir à l'offre de services onéreux et de recevoir des aides dans le cadre d'accord de partenariats et de coopération. Cependant, et malgré la décentralisation des universités, les enveloppes budgétaires en provenance du central restent du ressort du ministère de l'Enseignement supérieur. Ce dernier négocie un budget global dans le cadre du budget général de l'État et de la loi des Finances annuelle puis le répartit entre les universités.

En général, l'État reste la première et principale source de financement des universités. L'ensemble des interlocuteurs se sont plaints du manque de ressources financières pour subvenir à tous les besoins de leurs établissements. Toutefois, ils reconnaissent que la période durant laquelle le Programme d'urgence a été appliqué, les universités ont reçu de l'État des montants importants qui les ont aidés à combler le retard dans les investissements. Les visites aux établissements témoignent de belles réalisations pour leurs facultés et écoles : amphithéâtres, salles de cours, salles de loisirs pour les étudiants, matériels pédagogiques et didactiques, etc.

En fonction des réglementations en vigueur, les universités disposent d'un budget unique composé de deux parties : un budget de fonctionnement et un budget d'investissement. Le premier vise, dans le cadre de la continuité du service public, à assurer aux établissements le financement de dépenses de gestion administrative, d'enseignement et de pratiques d'apprentissage ainsi que de dépenses liées à la recherche scientifique, aux honoraires ou relatives aux étudiants etc.

Le budget d'investissement peut être scindé en deux rubriques. La première se rapporte à un investissement de remplacement permettant de financer les acquisitions en équipements (mobilier de bureau, informatique...), matériels didactiques, pédagogiques et techniques. La seconde concerne l'investissement d'extension, et vise le financement du renforcement des infrastructures existantes par construction et/ou extension des établissements ou centres ou écoles d'enseignement universitaire, l'entretien, l'aménagement et la réparation des bâtisses et locaux existants.

Toutes les dépenses budgétaires des universités font l'objet d'un contrôle à priori par un contrôleur d'État d'où des lenteurs et des retards qui, semble-t-il, sont dus à deux facteurs : la non disponibilité du contrôleur qui supervise plusieurs entreprises publiques, les problèmes de préparation et de suivi des dossiers élaborés par les services universitaires concernés par le projet à subventionner (les services financiers ne maîtrisent pas toujours leurs outils de travail).

La Cour des Comptes et l'Inspection générale des Finances procèdent à la vérification à postériori de la conformité de gestion financière à la réglementation en vigueur au Maroc.

Toutes les universités font état d'expériences différentes quant à la gestion des budgets qui leur sont octroyés. Elles signalent les débuts difficiles, lors de la mise en place de la réforme, pour utiliser les

dispositifs de gestion compétents dans le domaine, faute d'accompagnement par les services centraux et de la faiblesse des savoirs et compétences des employés chargés des services concernés. Lors des enquêtes, deux tendances s'affirment : la première dénonce la lourdeur des services du ministère des Finances et leur désintérêt quant aux difficultés des universités et leur imputent les problèmes dus aux retards dans la réalisation de leurs engagements budgétaires et la consommation des crédits à leur profit. La seconde tendance assure l'absence de problème pour mettre en œuvre leurs engagements, consommer leurs crédits à temps et imposer à leurs services un suivi rationnel et régulier de la comptabilité de leurs investissements budgétaires : c'est le cas, notamment, des universités d'Agadir, d'Oujda et de Tétouan.

Globalement, les universités (trois sur cinq) assurent ne pas être satisfaites de la répartition des budgets qui leurs sont alloués par l'État. Au dire d'un des présidents, une comparaison fine des budgets distribués ces quatre dernières années avec les chiffres et taux apparaissant dans le tableau ci-dessus, semble indiquer une inégalité dans la distribution des budgets qui n'est expliquée ni par les besoins en encadrement pédagogique et administratif des étudiants ni par les besoins liés à la capacité d'accueil.

Au niveau de la répartition des budgets au sein des universités, on constate que chacune d'elles développe sa propre pratique. Des doyens et directeurs d'école se déclarent satisfaits de la manière dont la répartition des budgets est réalisée entre les différents établissements. Ils font état de remontée des besoins à partir de leurs structures, d'une négociation et discussion au sein de l'instance qui les réunit à la présidence de l'université lors de la préparation du budget global. Après réception du budget alloué par le ministère à l'université, un second round est organisé pour négocier sa répartition en fonction de priorités et de plans d'investissement déjà établis et validés. Le degré de participation à la répartition des budgets au niveau des universités, se fait de manière relative et proportionnelle au niveau de décentralisation opéré par chaque présidence en fonction de son plan de développement et des rapports de force établis au niveau de chaque enceinte.

Parallèlement à ce constat, il est souligné, dans quelques, cas l'existence de manuels de procédures élaborés par l'université, ainsi que les règles et les normes devant présider à la répartition/allocation des budgets et de leur gestion par les services des établissements.

A ce niveau, il faut mentionner que les universités font part de leur désarroi face à l'arrêt de l'application des règles et procédures ayant accompagné la mise en œuvre du Plan d'urgence 2009-2012 et, surtout, de la pratique de contractualisation ayant été à la base de l'octroi des budgets, de leur suivi et évaluation.

La loi 01.00 a ouvert la possibilité aux universités de mettre en place des activités génératrices de ressources, y compris par la prise de participation dans des entreprises innovantes. Cependant, il s'avère que cette nouvelle compétence n'a pas encore été mise en œuvre. Aucun texte juridique ou décret n'a été élaboré à cet effet. Ceci pourrait s'expliquer par l'existence de plusieurs contraintes, comme la suppression du compte hors budget, le contrôle à priori, et le manque de visibilité dans l'organisation de la formation continue.

Afin d'aider les universités à développer leurs activités entrepreneuriales, la loi 01.00 a prévu de leur permettre de prendre des participations dans les capitaux des entreprises publiques et privées et de créer des sociétés filiales sous réserve d'avoir pour objet la production, la valorisation et la commercialisation de biens ou services dans les domaines économique, scientifique, technologique et culturel, et que les universités détiennent au moins 50 % du capital social de ces filiales.

Seulement, aucune pratique de ce genre n'a vu le jour jusqu'à maintenant, à cause de l'absence de textes réglementaires et juridiques permettant l'opérationnalisation de ces activités.

En résumé, il faut souligner que bien que la loi 01.00 représente une avancée dans la décentralisation de la gestion budgétaire en dotant les présidents du statut d'ordonnateurs et les chefs d'établissements de celui du titre de sous-ordonnateur, la négociation des budgets est restée partie prenante du budget global du ministère qui assume sa négociation au niveau du gouvernement.

Désormais, les universités peuvent développer des offres de services onéreux, de conclure des conventions de partenariats, accepter des dons et des legs, créer leur propres filiales dans des sociétés et participer aux capitaux de ces dernières selon les prescriptions légales. Toutefois, elles restent toujours tributaires des subventions accordées par l'État et leurs revenus propres ne dépassent pas les 30 % de leurs budgets de fonctionnement dans les meilleurs des cas. En réalité, les chefs d'établissements doivent faire preuve d'un leadership clairvoyant et entrepreneurial pour pouvoir mobiliser leurs équipes sur la voie du développent d'offres de services attractives et efficaces.

La qualité de la gestion financière de chaque université dépend de ses capacités et compétences

managériales. Par contre, la centralisation des services des autres ministères partenaires, tels que celui des Finances, complique la donne et n'aide pas à diligenter les transactions d'engagements budgétaires, ce qui affecte les plans d'investissement des universités. A cela s'ajoute, les tracas du contrôle opéré par les contrôleurs d'État qui retardent un peu plus les engagements des dépenses. Il semble donc que, d'une part, des efforts de formation et de renforcement de compétences soient encore nécessaires pour permettre aux techniciens et décideurs de mieux maîtriser leurs interventions et présenter des dossiers d'engagements de dépenses complets, afin d'éviter les lenteurs de validation et de visa de la part des contrôleurs d'État et des trésoriers-payeurs. D'autre part, l'État devrait intervenir auprès du ministère des Finances pour apporter plus de flexibilité dans les procédures d'exécution des marchés et augmenter le nombre des contrôleurs et trésoriers payeurs afin de répondre aux exigences de la décentralisation/ déconcentration des systèmes de fonctionnement des différentes administrations faisant appel à leurs services et accompagnement.

3.1.2 Les politiques de formation universitaire

La Charte et la loi 01.00 accordent une autonomie pédagogique plus large aux universités. Ainsi, l'offre de formation de chaque université est en partie le fruit des propositions des établissements et écoles d'enseignement universitaire. Sauf pour les programmes d'études relatifs aux filières à accès ouvert (25 filières-types) qui sont d'ordre national et doivent répondre, donc, au même cahier des charges, bien que quelques adaptations locales peuvent y être intégrées. Les autres programmes sont élaborés par les coordonnateurs des filières, soumis à l'assemblée départementale qui les soumet à l'assemblée de l'établissement pour validation. En cas d'acceptation, ils sont soumis au Conseil de l'université. Ce dernier étudie la validité et la conformité des programmes d'études en fonction du Cahier officiel des normes pédagogiques. En cas d'acceptation, il les transmet à la Commission Nationale de Coordination de l'Enseignement Supérieur (CNCES) pour accréditation.

Au niveau du CNCES, qui compte une sous-commission permanente chargée des affaires pédagogiques, des comités constitués de deux professeurs considérés experts dans leurs domaines d'intervention analysent le programme d'études en fonction du Cahier des normes pédagogiques adéquat et statuent sur sa conformité. Si l'analyse aboutit à une décision positive, le programme d'études est soumis au CNCES pour accréditation attribuée pour 4 ans et doit donner lieu, à échéance, à un nouvel examen.

Ainsi, on peut noter que le CNCES évalue les programmes de tous les établissements universitaires qui sont au nombre de 300 sur le territoire national.

Depuis l'adoption du nouveau système pédagogique basé sur le processus LMD, l'offre de formation dans les universités enquêtées s'est développée de manière notoire. Celles-ci affirment avoir plus que doublé le nombre des filières offertes. Concernant les justifications de la création de ces filières, les résultats de l'enquête apportent deux éclaircissements :

- Les professeurs, en fonction de leurs compétences, intérêt scientifique et expériences, développent des offres de formation qu'ils soumettent au circuit décrit ci-dessus et font accréditer leurs programmes d'études dont ils deviennent coordonnateurs.
- Des présidents d'universités et des chefs d'établissements incitent les professeurs à organiser des filières pouvant accompagner les grandes stratégies sectorielles développées par l'État marocain tels que le Plan Azur, le Plan Emergence, le Plan Maroc Vert, le Programme 10 000 ingénieurs, l'Initiative 10 000 travailleurs sociaux, etc.

Trois remarques peuvent être présentées à ce niveau :

1. Les programmes d'études ne semblent pas répondre à des exigences de conformité en termes de contenus et de mode d'enseignement et d'apprentissage à des référentiels d'emplois et de compétences. En étudiant les canevas des Cahiers des normes pédagogiques, il apparaît clairement qu'aucune rubrique n'exige de ramener le choix du programme en élaboration à une quelconque analyse socio-économique pour soutenir et justifier le bien fondé des objectifs à acquérir et des compétences à développer. Cette absence impacte, de manière directe, le processus d'évaluation des objectifs du programme par les étudiants, (pas de spécification en termes d'acquis et de compétences adéquates à un référentiel).
2. A la date d'échéance de l'accréditation du programme, ce dernier est soumis à la CNCES pour renouvellement. Mais aucune évaluation de pertinence, d'opportunité, d'efficacité interne et externe n'est menée.
3. Concernant la qualité des programmes de formation, les acteurs des cinq universités, objet de l'échantillon, soulignent l'importance et l'efficacité interne et externe des programmes élaborés dans le cadre de la professionnalisation des apprentissages (Licence professionnelle

et Maîtrise spécialisée) y compris dans les facultés à accès ouvert. Ils indiquent que ces initiatives peuvent atténuer les effets négatifs de la massification de l'enseignement dans les filières à accès ouvert en réduisant les tailles des groupes en formation et les orientant sur des formations professionnalisantes, mais le manque de ressources humaines, financières et matérielles les empêche d'élargir ces expériences.

Les universités sont aussi habilitées à développer et offrir des diplômes universitaires (maison) pour sanctionner des formations continues qualifiantes. Les programmes d'études afférents à ces diplômes sont élaborés par les professeurs universitaires, validés par les commissions pédagogiques des établissements eux-mêmes et accrédités par les Conseils universitaires. Ainsi, l'offre de ces programmes donne lieu à des diplômes octroyés uniquement par l'université concernée.

Les commissions pédagogiques dans les établissements de l'enseignement universitaire ont développé des offres de formation continue sous deux formes principales :

- Formation diplômante à caractère professionnalisant ;
- Cycle de formation à la demande des entreprises ou des administrations publiques pour répondre à des besoins précis et identifiés en commun accord suite à des analyses et à des négociations des objectifs à atteindre.

Selon les déclarations recueillies auprès de ces acteurs, les formations dispensées ont été formalisées et structurées, en adoptant des démarches d'ingénierie pédagogiques et une mise en œuvre de procédures respectant des démarches de qualité.

Toutefois, dans aucun des cas enquêtés, les dispositifs en question n'ont fait l'objet d'une évaluation en bonne et due forme.

La loi 01.00 a bien prévu la création d'une instance qui fonctionnerait comme **l'Observatoire pour l'Adéquation des Enseignements Supérieurs à l'Environnement Economique et Professionnel**, mais cette structure n'a pas encore vu le jour et aucun texte réglementaire n'est venu concrétiser sa mise en place.

a) L'informatisation des activités universitaires

Un des points saillants qui ressort de ces enquêtes est l'engouement apparent en faveur de l'intégration de systèmes de gestion informatisés. Toutes les universités visitées font état des applications informatiques pour la gestion de leurs différentes activités. En plus du système français APOGEE pour la gestion de la scolarité des étudiants, toutes les universités développent de nouvelles applications pour le suivi de leurs activités et la gestion des ressources financières et humaines.

Par ailleurs, on note un vif intérêt à étendre des partenariats avec des fournisseurs internationaux tels que CISCO, MICROSOFT et d'autres fournisseurs de services Internet. Dans au moins deux cas, on recense des Intranet opérationnels et des plateformes d'enseignement à distance (Tétouan et Oujda). Partout la mise à niveau des réseaux locaux et interconnexion est assurée. Il en est ainsi pour la généralisation de la messagerie institutionnelle quasiment auprès de toutes les universités, le développement de services électroniques pour l'information, les préinscriptions et le suivi des résultats, etc. A l'université Ibn Zohr, on relève l'utilisation de dispositifs de scanner pour les corrections électroniques des examens dispensés sous format QCM. Ce qui représente un gain de temps fort apprécié par les professeurs et les agents administratifs.

Toutefois et malgré cela, les universités n'arrivent pas encore à mettre en œuvre des systèmes d'information cohérents permettant d'aider à la prise de décision dans des conditions optimales. Elles ne disposent pas encore d'annuaires globaux d'universités, ni de plateformes organisées de présentation des établissements et de leurs activités. Les services en ligne sont hétéroclites et la fiabilité de la collecte de données reste questionnable car aucun organe de contrôle n'assure cette activité. En fait, le ministère de l'Enseignement supérieur, afin de concrétiser sa mission d'orientation et d'évaluation des performances des réalisations universitaires, devra avoir un dispositif de pilotage intégré qui permet grâce à des batteries d'indicateurs au niveau des établissements universitaires de s'informer sur les processus de scolarité, de graduation, de recherche, d'encadrement, etc.

Les acteurs de l'Enseignement supérieur soulignent que des travaux plus sérieux pour développer des dispositifs de travail intégrés et des environnements de travail numérique orienter, offrir des espaces d'apprentissage, de soutien, et de suivi ainsi que des échanges sécurisés entre administration, enseignants-chercheurs et étudiants devront être mis en œuvre. Ceci permet de disposer d'une information fiable et valide et un renseignement pertinent et opportun sur la vie universitaire.

Un système d'information intégré facilitant la remontée de données reliées à des indicateurs donnera la possibilité d'en disposer pour évaluer les résultats des processus de gestion, des flux et des produits réalisés par le système. En fait, l'autonomisation réussie des universités passe

obligatoirement par la mise en œuvre d'un système d'information intégré susceptible d'accompagner les nouvelles missions des universités et d'être relié à celui du ministère.

3.1.3 La coordination au sein du système et avec ses autres composantes

Selon la Charte, (article 154) les composantes Education et Formation doivent être considérées comme une construction dont les structures, les niveaux et les modes de réalisation sont inter-reliés de manière à assurer sa cohérence et à garantir son ouverture et son interaction permanente avec son environnement social, professionnel, scientifique et culturel.

Les structures et instances de gestion créées par la force de la loi devraient assurer l'adhésion et la participation des représentants des AREF, de la Formation professionnelle, des autorités locales, des collectivités locales, des entreprises et de la société civile. De même, les présidents des universités sont invités à siéger aux Conseils d'administration comme celui des AREF et des instances diverses reliées à l'administration publique ou des entreprises privées et de la société civile.

Toutefois, les universités en général, grâce à la nouvelle architecture du système d'enseignement LMD et à la création des filières professionnalisantes, ont amélioré leurs relations partenariales avec les universités et les autres organismes de recherche étrangers. Elles se sont ouvertes à de grandes entreprises et à quelques associations de la société civile. Mais elles n'ont pas su développer des activités de coordination avec les autres composantes du système d'éducation et de formation.

En effet, on ne relève pas d'appréciation positive de la part des universités sur la participation et l'apport des autorités et collectivités locales et des AREF aux Conseils d'université. Il en est de même pour les représentants du monde socio-économique, bien que quelques entreprises entretiennent de bonnes relations avec les universités existantes dans leurs territoires, hors des CU (aide à la recherche, appui financier, stages...).

Concernant les liens avec les autres composantes du système, les relations entretenues sont très distendues. Aucun lien formel et productif n'existe avec les AREF à l'exception de leur présence aux Conseils d'administration et d'université. De même, on n'enregistre aucune action commune dans ce sens ou dans l'autre, soit au niveau de l'orientation des élèves, soit au niveau de la collaboration sur des projets communs. Toutefois, à Rabat, nous avons pu constater une collaboration avec les services régionaux de l'OFPPT : une convention a été signée entre l'université et cet office qui informera les étudiants sur les programmes de formation offerts par les ISTA.

Concernant l'existence de passerelles entre les lauréats des établissements de la FP et les facultés et les écoles de l'enseignement supérieur, des réclamations du personnel de l'OFPPT ont été enregistrées à l'égard des universités qui refusaient, ou du moins rendaient difficile, l'accès aux techniciens spécialisés pour les programmes de Licence professionnelle. Ce n'est qu'à Rabat et à Oujda, où l'on signale une certaine ouverture à ce niveau.

Quelques rencontres existent entre les acteurs des trois composants du SEF, surtout au niveau des secrétariats généraux des trois ministères. Cependant, elles demeurent à un niveau d'informalité qui ne permet pas de les instituer comme de véritables instances de coordination.

3.1.4 L'évaluation au sein du sous-système d'enseignement supérieur

La Charte, au levier 16, a érigé l'évaluation en pratique importante et en moyen efficace pour l'amélioration de la gouvernance et des politiques publiques d'éducation et de formation qui devraient être implantées au sein des différents niveaux du système.

Par ailleurs, l'autonomisation de toute structure d'un système induit normalement l'existence de mécanismes de contrôle et d'évaluation en fonction d'un référentiel d'évaluation ainsi que les critères et indicateurs devant décrire les niveaux et la qualité des réalisations. Le développement de la relation entre L'État et les universités sur la base de contrats-programme, la contractualisation de la relation entre l'État et les Universités est une expérience qui a déjà été lancée.

De plus, la loi 01.00 a prévu de soumettre l'ensemble du système de l'enseignement supérieur à une évaluation régulière portant sur ses rendements interne et externe et couvrant tous les aspects pédagogiques, administratifs, financiers et de recherche scientifique. Tout un dispositif est suggéré à cet effet comprenant des audits pédagogiques, financiers et administratifs et la mise en place de pratiques d'auto-évaluation au niveau de chaque établissement d'éducation et de formation ainsi que des enquêtes de satisfaction à mener auprès des acteurs du système et de leurs partenaires dans les milieux de travail, de la science, de la culture et des arts.

Il est prévu également par la même loi que les présidents des universités et les directeurs des écoles d'enseignement supérieur présentent au Conseil régional, pour discussion, un rapport sur

l'état, le bilan et les perspectives qui se dégagent des évaluations précitées. Une synthèse de ces rapports devra être publiée aux niveaux régional et national par les autorités gouvernementales en charge de l'enseignement supérieur et de la formation des cadres.

La loi 01.00 précise que pour mener les actions susmentionnées d'évaluation et d'audit, il sera procédé à la création d'instances spécialisées de régulation autonomes notamment une agence nationale d'évaluation et un observatoire pour l'adéquation des enseignements supérieurs à l'environnement économique et professionnel.

Or, ce qui est constaté aujourd'hui par rapport à toutes ces recommandations, à part le rapport du gouvernement discuté lors de l'élaboration de la Loi des Finances et des rapports de situation présentés par les présidents aux conseils régionaux, aucun dispositif de ce système d'évaluation n'a vu le jour.

La seule expérience à laquelle les universités font généralement allusion est celle relative aux procédures d'auto-évaluation imposées dans le cadre du Programme d'urgence 2009-2012. Pour ce faire, une batterie d'indicateurs par projet a été conçue et une procédure de collectes de données et d'information mise en place pour renseigner sur les résultats atteints.

L'arrêt du Programme d'urgence en 2012 a entraîné la fin des pratiques d'auto-évaluation dans les établissements universitaires. Ce qui est surprenant dans ce cadre-là, c'est que le concept d'évaluation en tant que pratique devant permettre l'amélioration des activités des universités et de leurs établissements revient souvent dans le discours des acteurs. Mais, en réalité, les pratiques d'audit et d'évaluation ne sont pas systématiques et ne couvrent pas toutes les activités pédagogiques, administratives et financières. De ce fait, il n'existe ni équipes d'auditeurs et évaluateurs, ni référentiels d'audit et évaluation, ni textes réglementaires de ces pratiques.

En réalité, le seul acteur universitaire qui est systématiquement soumis à l'évaluation individuelle est l'étudiant dont les acquis sont examinés et évalués pour justifier son passage d'un niveau d'enseignement à un autre.

Ainsi, ni le président de l'université, ni les chefs d'établissement ne sont soumis à évaluation ; ni à mi-parcours, ni à la fin de leurs mandats. Le même cas est à signaler pour les directions centrales du ministère et les divisions et instances de régulation qui en dépendent.

Les établissements ne sont pas soumis dans leur globalité ou à travers leurs départements à l'évaluation de leur rendement interne et externe, à la logique et l'opportunité de leurs programmes d'études et à la qualité de leur offre de formation en général.

Les enseignants-chercheurs non plus, ne sont jamais questionnés sur leur rendement, la cohérence de leurs prestations et l'efficacité de leurs interventions. Seule, la partie recherche scientifique est partiellement soumise à évaluation par les procédures mises en place dans le cadre du financement des projets de recherche.

Les services de gestion, les fonctions de travail administratives et financières et les structures de prestation de services au niveau des établissements d'enseignement supérieur et les services des présidences universitaires ne font pas l'objet d'audit systématique.

On note enfin que l'absence de textes juridiques et réglementaires pour la création et la dynamisation des activités d'instances de régulation telles que l'Agence Nationale d'Evaluation, l'Observatoire National pour l'Adéquation des enseignements universitaires à l'environnement économique et professionnel et pour instituer et réglementer les opérations d'audit, est une explication plausible au fait que le développement de la culture d'évaluation tant désirée par la Charte n'a pu se réaliser.

En réalité, il paraît qu'en l'absence d'une politique de contractualisation entre l'État et les universités sur la base de stratégies de développement négociées et validées donnant lieu à des plans d'action clairs, la culture de l'évaluation ne saura s'élever au rang d'un principe et d'une valeur de gestion à même de permettre aux décideurs de se doter des moyens d'un pilotage efficace du système.

3.1.5 Conclusion

La mise en œuvre de l'autonomie de l'université marocaine a apporté un souffle nouveau qui lui permet de clarifier sa mission, son rôle et ses attributions en termes d'activités pédagogiques, de recherche et de services à rendre à la société.

Le but de la réforme conçue par la Charte et la loi 01.00 est d'attribuer à l'université des moyens nécessaires à son développement et au pilotage de ses propres projets et programmes. La loi mentionnée aspire à remettre entre les mains de l'université, érigée au rang d'entreprise publique, les ressources nécessaires pour s'assumer en tant que leader devant aider au dynamisme de sa région et de doter les structures sociales, économiques, culturelles et professionnelles d'idées, de méthodes de travail et de ressources humaines, capables, en quantité et en qualité, de s'inscrire dans cette stratégie de développement.

En permettant à l'université de s'ouvrir sur son environnement, d'acquérir ses fonds propres, de développer ses diplômes, de participer au capital

de sociétés, de créer des structures et instances qui complètent et renforcent son organigramme, de concevoir et soumettre ses programmes d'études, de diversifier ses partenariats, etc., la réforme lui donne la possibilité de rentabiliser ses forces positives. L'objectif consiste à mieux ancrer cette institution dans la vision d'un épanouissement régional, en harmonie avec les stratégies locales et nationales tout en gardant une option pour bénéficier des alliances internationales.

En bénéficiant de ces atouts, l'université apparaît aujourd'hui comme un espace dynamique de construction de stratégies d'enseignement, de socialisation et de développement de valeurs de citoyenneté, d'ouverture d'esprit et d'appartenance universelle.

Cependant, l'autonomie de l'université génère également son lot de contraintes qui, sans un encadrement rigoureux, risque de devenir un goulot d'étranglement que les établissements d'enseignement supérieur pourraient percevoir comme un handicap qui finirait par saper leur motivation à participer pleinement au projet de leur entité universitaire.

Reste à dire, que la mise en œuvre de l'autonomie de l'université est, globalement, un processus amorcé. Toutefois, plusieurs aspects essentiels à sa croissance (décentralisation inaccomplie, textes réglementaires inadaptés aux exigences des universités et à leur gestion) ralentissent pour le moment sa capacité à s'émanciper et à se développer de manière harmonieuse. On pourrait citer certains blocages :

- La gestion centralisée des ressources humaines ;
- La décentralisation du patrimoine en attente ;
- Le retard dans la mise en place de l'Agence nationale d'évaluation ;
- La non activation de la politique de contractualisation entre État et universités sur la base des stratégies de leur développement ;
- Le retard dans l'adoption d'un organigramme type pour les présidences des universités et des établissements d'enseignement supérieur ;
- Le fonctionnement lourd des CU aux assemblées diversifiées et pléthoriques ;
- Les écarts et la non concordance entre les stratégies de développement présentées par les présidences et les projets des chefs d'établissements ;
- L'absence de clarté dans le rôle assumé par les Départements au sein des établissements universitaires ;
- Le sous-effectif des enseignants-chercheurs et des encadrants pédagogiques ;
- Le sous-effectif des employés administratifs et financiers ;
- Le retard dans l'élaboration des textes réglementaires et des référentiels pour activer les opérations d'évaluation et d'audits ;
- Le retard dans la création des équipes d'audits ;
- Le retard dans la création de l'Agence d'évaluation et de l'Observatoire d'adéquation des enseignements supérieurs à l'environnement économique et professionnel ;
- L'absence de structures de coordination entre l'enseignement supérieur et les autres composantes du SEF.

3.2 LE SOUS-SYSTÈME DE L'ÉDUCATION NATIONALE

Le sous-système de l'Éducation nationale couvre les enseignements assurés au préscolaire, primaire, secondaire collégial et secondaire qualifiant. Il est dispensé par des établissements publics (environ 90 %) et des établissements privés (10%). Un dispositif de lutte contre l'analphabétisme et pour le développement de l'enseignement informel est greffé à ce sous-système et opère en parallèle.

La Charte a considéré que la généralisation de l'enseignement fondamental devrait bénéficier à tous les enfants marocains âgés de 4 à 5 ans au préscolaire et de 6 à 15 ans au primaire et secondaire collégial, et que cet enseignement devrait être de qualité.

La mise en œuvre des recommandations de la Charte dans ce sens prévoyait une action graduelle à partir de 2002 pour entamer la généralisation des enseignements au primaire, et au préscolaire, à partir de 2004. La première décennie du 21ème siècle étant proclamée décennie de l'éducation et de la formation, tous les acteurs ont été invités à se mobiliser pour réussir les défis retenus dans le cadre de cette réforme : la généralisation et la « promotion de la qualité de l'enseignement tout en s'adaptant aux besoins des individus ainsi qu'aux réalités et exigences de la vie » (art. 25). Parmi les acteurs invités à se mobiliser pour relever ces défis, en dehors du personnel du sous-système concerné, la Charte a insisté particulièrement sur le recours à des partenariats avec les collectivités locales, les organisations non gouvernementales intéressées par le secteur, les promoteurs immobiliers.

Toute une liste d'actions a été produite par la Charte assortie d'objectifs clairs, quantitatifs et qualitatifs visant le développement d'une école ouverte à tous les enfants, en âge de scolarité, soucieuse de son environnement, respectueuse des choix des individus, des parents et de la société, développant des modes de formation alternés, disposant de

dispositifs d'orientation des élèves vers les branches scientifiques, techniques et professionnelles.

Pour ce faire, la Charte a proposé la mise en place d'un dispositif de gouvernance dont le but est d'assurer l'existence d'un système 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, mobilisatrices des acteurs et pour aboutir à de réels résultats pédagogiques. L'architecture de ce système est basée sur la décentralisation/déconcentration des structures du ministère et des services offerts à ses composants internes et ses « clients ».

3.2.1 La décentralisation/déconcentration des structures du Ministère de l'Education Nationale

En application de l'une des recommandations de la Charte, la loi 07.00 a été promulguée en 2000 pour accorder aux Académies Régionales d'Education et de Formation (AREF) de nouvelles attributions. Désormais, en tant qu'entreprises publiques dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, elles représentent le ministère de l'Education nationale et, partant, demeurent sous la tutelle de l'État. 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.

Ainsi, chacune des 16 AREF se trouve responsable, au niveau de son territoire, de la mise en œuvre de la politique éducative et de la formation, compte tenu des priorités et des objectifs nationaux établis par l'autorité de tutelle. Elles sont administrées par autant de Conseils et gérées par des directeurs désignés par Dahir sur proposition de l'autorité gouvernementale de tutelle.

Telle qu'exposée dans le second chapitre de cette étude, la loi sus-indiquée définit clairement les missions des académies et investit les Conseils d'administration des AREF de tous les pouvoirs, notamment :

- Le programme prévisionnel régional de formation des enseignants et des personnels administratif et technique ;
- Le programme prévisionnel de construction, d'extension ou de réparations des établissements d'éducation et de formation ;
- Le fonctionnement des établissements d'éducation et de formation ;
- La constitution de réseaux des établissements d'éducation et de formation. » (Art. 5).

Les AREF sont ainsi quasiment responsables de tous les aspects de gestion de la scolarité aux niveaux d'éducation et de formation sous leur tutelle. Elles sont en quelque sorte le représentant direct du ministère et doivent mobiliser toutes les ressources régionales impliquées et intéressées par l'éducation et la formation.

Sur ce plan, la loi 07.00 a mis à la disposition des AREF toutes les ressources nécessaires pour assumer leur mission et leur rôle. Les directeurs d'académie sont en charge des budgets de fonctionnement et d'investissement alloués par le ministère, et leur administration est dotée des ressources humaines, des matériels et des équipements nécessaires à leur bonne marche.

Les AREF et les services déconcentrés qui se trouvent sous leur tutelle, constituent une structure de gestion complète dont la mission principale est l'opérationnalisation de la politique du secteur de l'Education nationale au niveau régional et provincial.

Dans le cadre des prérogatives qui leur sont dévolues, les directeurs des AREF, disposent du statut d'ordonnateurs et sont ainsi en charge des budgets de fonctionnement et d'investissement accordés par le ministère de tutelle et ont pouvoir d'en déléguer une partie aux services extérieurs de leurs académies (Délégations provinciales et préfectorales qui, elles-mêmes, pourvoient aux besoins des de leurs établissements scolaires). Autrement dit, les directeurs des AREF peuvent nommer des sous-ordonnateurs auxquels ils délèguent une partie de leur pouvoir de gestion financière et comptable.

Tout en étant considérées comme services extérieurs des AREF, les Délégations provinciales sont administrées chacune par un délégué nommé directement par le ministre de tutelle. Ces Délégations ont pour mission de mettre en œuvre les directives des autorités de l'éducation et de formation dans le territoire de la province ou de la préfecture. Elles sont ainsi responsables de la gestion des enseignements à tous les niveaux du sous-système. D'aucuns, parmi les délégués rencontrés ont expliqué la difficulté de se trouver en même temps sous supervision de deux paliers hiérarchiques : l'administration centrale et l'AREF. Cependant, on relève, à travers les discours de la majorité d'entre eux, une tendance à se considérer sous l'autorité de l'administration du directeur de l'Académie.

Les AREF disposent d'organigrammes conçus en fonction de plusieurs paramètres dont la taille, la volumétrie des transactions, le nombre de Délégations provinciales. Selon le rang qui leur est attribué (de 1 à 3), elles disposent d'un nombre de divisions et de services allant de deux à quatre :

- La division des affaires pédagogiques, de la carte scolaire de l'information et de l'orientation ;
- La division de la gestion des ressources humaines et des affaires administratives et financières ;
- Le service de l'informatique et des statistiques ;
- Le centre régional de documentation et d'animation et de production pédagogique.

Les divisions et services ainsi établis concentrent plusieurs fonctions et activités qui paraissent complémentaires. Mais, une analyse plus poussée pourrait montrer que regrouper des fonctions de types différents peut engendrer des difficultés de gestion surtout quand le volume des activités est élevé (Exemple : gestion des ressources humaines, administration et finances). Il serait peut-être nécessaire après audit de ces divisions et services de vérifier s'il n'est pas plus commode de faire évoluer l'organisation vers une structure plus simple et plus flexible.

Si les AREF se sont vues attribuer, depuis leur création, les bénéfices de la décentralisation pédagogique et financière, il n'en a pas été de même pour la gestion des ressources humaines. En effet, une partie des pratiques et procédures de gestion du personnel n'a commencé à être transférée graduellement aux régions que depuis 2009. On peut dire qu'actuellement, les AREF s'occupent de tous les actes concernant la gestion des dossiers de leur personnel, depuis l'affectation des recrues au niveau de la région jusqu'à la mise en marche des procédures de sanction. Toutefois, le recrutement du personnel enseignant et la gestion des salaires demeurent des attributions de l'administration centrale pour des raisons juridiques et réglementaires dont en premier lieu le fait que les enseignants sont des fonctionnaires de l'État, et ce de par les prérogatives du Dahir n° 1-58-008 (1958) portant statut général de la fonction publique.

Dans le processus du renforcement de la gouvernance et de ses pratiques, le MEN a réorganisé ses structures organisationnelles centrales en réduisant le nombre des directions centrales à 10 (incluant le Centre national d'Initiative pédagogique), une division de la Communication, l'Inspection générale et le Secrétariat Général (Décret n 2.02.382 du 17 juillet 2002) et ceci en conformité avec la politique de décentralisation/ déconcentration.

Le décret définit les tâches du ministère : l'élaboration, la mise en œuvre et la promotion de la politique gouvernementale dans les domaines de l'enseignement du préscolaire, du primaire et secondaire, de la formation des cadres de l'éducation, les formations du BTS et des classes préparatoires aux Grandes Écoles. Il a également en charge des enfants non scolarisés et des jeunes ayant quitté l'école.

En vertu de ce décret, le MEN est constitué, en plus du Cabinet du ministre, d'une administration centrale (dont la composition est mentionnée ci-dessus) et exerce sa tutelle sur les AREF conformément aux prérogatives de la loi 07.00.

Dans le même sens, le décret n 2.02.376 (du 17 juillet 2002) portant statut général de l'établissement d'éducation et d'enseignement public met les établissements scolaires sous tutelle des AREF, identifie les fonctions et tâches des membres de l'équipe administrative, ainsi que les fonctions et mission des instances de gestion : le Conseil de gestion de l'établissement, le conseil pédagogique, le Conseil de classes et le conseil d'enseignement. Bien que le texte indique que le directeur de l'établissement peut signer des conventions et ententes de partenariat avec des organismes externes, il ne fait aucune allusion à l'autonomie de l'établissement, à sa gestion financière et ses possibles initiatives pédagogiques et éducatives.

On peut ainsi constater que la décentralisation/ déconcentration des structures de l'administration centrale du MEN a concerné la majeure partie des pratiques de gestion administrative et financière, sauf pour ce qui est du recrutement du personnel enseignant et du transfert du patrimoine. **Quasiment, tous les acteurs insistent sur le bien-fondé de cette opération et sur ses effets positifs, malgré les problèmes de gestion, concernant surtout le management des finances et des ressources humaines.**

Toutefois, les discussions menées avec les acteurs du système font ressortir plusieurs observations et critiques en relation avec l'opération de décentralisation/déconcentration et dont les retombées influent sur la qualité des travaux menés :

- Les acteurs estiment que la décision de décentralisation/déconcentration vers les régions s'est faite à la hâte. D'aucuns ont utilisé le vocable de «largage» pour exprimer la manière dont les choses ont eu lieu entre 2002 et 2003. Ils soulignent que bien que les directeurs des AREF aient bénéficié de formation en gestion, les savoirs requis n'ont pu être partagés et les fonctionnaires affectés aux académies se sont trouvés face à des tâches qui, en nombre et en qualité, dépassaient leurs capacités. De plus, les textes réglementaires arrivaient après coup et les personnes concernées avaient besoin d'un certain temps pour s'y adapter.

  Ce qui est à souligner dans ce cadre-là, c'est que la décentralisation devait s'accompagner d'un redéploiement du personnel de l'administration centrale vers les AREF. Or, très peu de

fonctionnaires ont accepté, et ceux qui ont bien voulu se soumettre à cet exercice ont préféré rester dans les régions proches du triangle Kénitra Rabat-Casablanca. Face à cette défaillance des transferts, les nouvelles directions des AREF se sont rabattues sur les personnels qualifiés des Délégations provinciales faisant partie de leur territoire de tutelle. Plusieurs se sont trouvées donc « dégarnies » sous prétexte que, désormais, la majeure partie des tâches se feront au niveau de l'académie. On imagine bien la situation depuis 2002, de nouvelles structures qui cherchent leur voie, mais sans personnel capable d'assurer le bon fonctionnement des divisions et services qu'il supervise.

Cette situation a engendré deux effets pervers. Le premier, se rapporte à la faiblesse des capacités et des compétences, des personnels des AREF et des DP. Pour y faire face, ils se sont engagés dans l'apprentissage et la maîtrise des activités constituant leurs nouvelles fonctions administratives et financières, et donc, durant les quatre premières années de la mise en œuvre de la déconcentration, les fonctionnaires se sont retrouvés déconnectés de ce qui se passait au niveau pédagogique. Ce qui va à l'encontre de la stratégie prônée par la Charte qui visait en premier lieu le renforcement des liens de proximité avec les établissements scolaires afin de les aider à mieux assumer leur autonomie.

Le second effet pervers est né du fait que le ministère ne disposait pas d'un système d'informations intégré lui permettant de piloter la réforme dans des conditions normales en facilitant une remontée de données fiables. Aussi, toute intervention pour améliorer les conditions restait-elle difficile en l'absence de ces données. Cette situation n'a pu être rattrapée et corrigée partiellement sur le plan des infrastructures et des programmes sociaux au profit des enfants nécessiteux, surtout ceux en provenance du milieu rural, que grâce à la mise en place du Plan d'urgence.

- En ce qui concerne le fonctionnement des Conseils d'administration des AREF, tous les acteurs rencontrés ont pointé du doigt la difficulté à structurer les assemblées générales de ces Conseils. Elles sont pléthoriques, dominées essentiellement par les membres représentant la profession et le quorum pour la tenue des assemblées est vite atteint, ce qui permet de tenir les assemblées même en l'absence des membres représentant l'environnement socio-économique et la société civile.

  Plusieurs intervenants ont bien expliqué que les assemblées prenaient parfois l'allure d'un champ de bataille où chaque corps venait exposer ses doléances et défendre les intérêts «corporatistes». Cette marginalisation des membres hors corps enseignants expliquerait, peut-être, leur difficulté à s'intégrer dans ces CA, et à apporter leurs contributions à la politique d'éducation et de formation dans leurs régions. Ceci est également contraire aux attentes de la Charte et de la loi 07.00 qui garantissait une ouverture des AREF sur leurs environnements et, surtout, la participation des acteurs politiques locaux ainsi que les représentants du monde du travail et de la société civile à l'élaboration de la politique de formation dans la région et à son enrichissement par des soutiens matériels, financiers et moraux.

- Des directeurs d'académies ont affirmé que leur action au niveau de la région et, surtout auprès des autres partenaires, était limitée à cause du statut que la loi 07.00 leur accorde en les instituant comme Secrétaires des Conseils d'administration. Ceci amène à souligner que ni les directeurs des AREF, ni les Délégués provinciaux n'ont un statut spécifique qui les fixe dans leurs fonctions. Ce sont des professeurs chargés de gestion au niveau de leurs instances et qui reçoivent pour cela des indemnités et des avantages sociaux, ce qui pose problème.

- Lors de cette opération de décentralisation/ déconcentration, le rôle des DP et la position du délégué provincial sont restés ambigus, d'où l'apparition de plusieurs malentendus liés à la compréhension de la nouvelle relation dictée par la loi 07.00 entre l'AREF et la Délégation, le directeur de l'académie et le délégué provincial. En effet, de par cette loi, la Délégation provinciale est considérée comme un service extérieur de l'AREF, or le délégué nommé par décret, garde, du point de vue juridique, un lien de subordination envers le ministre.

  Cette ambigüité a généré plusieurs amalgames et a constitué au départ de la mise en œuvre de la réforme une source de concurrence entre les deux entités, d'autant plus que ces malentendus ont été exacerbés par le fait que les AREF venaient puiser dans le personnel des Délégations. Cette situation a durci les relations entre des responsables provinciaux qui se voyaient relégués en seconde ligne et « dépouillés » de leurs pouvoirs et de leurs ressources humaines et des directeurs d'académies installés dans de nouvelles fonctions, faisant face à des tâches importantes, et qui cherchaient à renforcer leurs nouvelles positions hiérarchiques.

  Par manque de clairvoyance et, aussi, et par manque d'expérience, ces acteurs n'ayant pas bien assimilé la logique soutenant la Charte et

la loi 07.00 qui accorde une vraie préséance aux approches partenariale et participative, ont préféré déclencher une stratégie dans le cadre d'une concurrence visant une meilleure visibilité et des bénéfices personnels. Il en a résulté, dans plusieurs cas recensés, une quasi annihilation des forces des deux parties dont les retombées négatives ont été l'installation d'un climat de non collaboration, ce qui a profité aux acteurs qui «voulaient» échapper au contrôle des directions régionales et provinciales.

Cette situation d'ambigüité a également été favorisée par l'absence d'instances de coordination entre le directeur d'académie et les délégués provinciaux. Ces derniers ne sont pas membres du CA de l'AREF et les textes réglementaires n'ont prévu aucune forme organisationnelle pour coordonner l'action collective de la direction de l'AREF et ses services extérieurs. Ce qui, d'une part, n'a pas aidé les directeurs d'académies à soutenir une mobilisation des ressources de leurs organisations et, d'autre part, a laissé émerger chez les acteurs locaux, l'idée que la décentralisation prenait l'allure d'une nouvelle centralisation des pouvoirs, mais cette fois au niveau de l'AREF! Quelques initiatives locales ont été prises dernièrement pour pallier cette faiblesse par la création d'instances informelles de coordination comme on a pu le constater au sein de l'AREF de l'Oriental. Mais, elles restent marginales et non formalisées.

Les entretiens avec les acteurs concernés et les constats de terrain relevés indiquent que les relations entre les deux catégories d'acteurs commencent à se clarifier avec la préoccupation de donner la priorité à la collaboration et au travail collectif. Un climat de confiance s'établit alors entre les parties. On note une satisfaction des délégués appartenant a des administrations qui bénéficient d'une meilleure attention de la part des Académies et, surtout, des pouvoirs et des budgets leur assurant une autonomie substantielle de gestion (en particulier dans les AREF de l'Oriental et de Tétouan-Tanger-M'diq-Larache). La distribution des budgets est négociée aux moments de la conception des projets et de l'affectation des financements. Ainsi, les délégations disposent des transferts financiers pour le fonctionnement de leurs administrations et établissements et l'investissement dans la réalisation de projets validés par le CA. Dans l'AREF de l'Oriental, la commission de gestion financière issue du CA soutient, en tant que conseiller et évaluateur, des projets depuis leur conception, jusqu'à la leur mise en œuvre, et accompagne les délégations provinciales pour assurer le déroulement des activités planifiées.

- Jusqu'en 2009/2010, les Délégations provinciales ont vécu dans un flou organisationnel dû essentiellement à l'absence de règles claires, à la non assimilation des textes réglementaires existant ou nouvellement élaborés, à l'incompréhension des nouveaux rôles et des missions attendues des différentes instances hiérarchiques. S'ajoute à cela l'influence des comportements corporatistes qui ont profité de ce climat incertain, favorisant la revendication et l'expression des besoins des groupes et catégories professionnelles. Ces Délégations ont d'une manière ou d'une autre tenu le système en otage et n'ont pas permis un débat de fond sur les stratégies à adopter pour l'application des recommandations de la Charte quant aux lycées qui devaient bénéficier du statut SEGMA, aux projets d'établissements et de la création des réseaux d'établissements d'éducation et de formation, etc.
- La décentralisation/déconcentration des pouvoirs vers les AREF a contraint ces dernières à assumer de nouvelles responsabilités pour lesquelles elles ne s'étaient pas préparées, notamment les projets de constructions, aménagement et réparation des bâtiments. Plusieurs acteurs confient avoir géré ces projets sans avoir les compétences pour le faire. Le manque de ressources humaines dans les AREF a converti une partie du personnel au suivi des chantiers et à la réalisation de divers projets de réaménagement. Ceci a mis les décideurs des AREF, surtout durant la réalisation de Programme d'urgence, dans une position incompatible avec leur mission pédagogique initiale.

  Ceci est encore plus alarmant, avec les directeurs d'établissements, notamment des écoles primaires, qui, avec les projets initiés par le Plan d'urgence et le peu d'argent qu'ils recevaient dans le cadre de l'Association Ecole ANNAJAH (49 999 DH/an), se sont trouvés avec de nouvelles tâches et fonctions. Un grand nombre de ces chefs d'établissement étaient en permanence sollicités pour assurer le suivi et la réalisation de diverses activités allant du constat des défaillances techniques jusqu'aux activités de réparation et réaménagement en passant par la représentation de l'école auprès des collectivités et autorités locales. A les entendre ils sont, comme pour les directeurs d'académies, submergés par des tâches inconciliables avec leur mission pédagogique première : veiller au bon déroulement des apprentissages ! (sauf que les directeurs d'écoles ne disposent ni des mêmes moyens, ni des mêmes capacités et ressources humaines que les directeurs d'AREF).

a) Le financement du système d'éducation

Jusqu'en 2002, la gouvernance budgétaire au niveau du MEN adoptait une démarche descendante avec une pratique de reconduction budgétaire dans le cadre d'une gestion axée sur les moyens. L'exécution des budgets pour chacun des projets était en général centralisée et des délégations de crédits étaient accordées aux organismes et instances publics tels que la Direction des équipements publics, les communes et les administrations provinciales et préfectorales. Le suivi de la mise en place des projets était purement budgétaire sur la base de situations mensuelles et du mouvement des comptes administratifs. Le contrôle portait directement sur les Engagements/Emissions.

A partir de 2002, suivant les recommandations de la Charte et compte tenu de la loi 07.00, le MEN s'est orienté vers une gestion décentralisée de ses finances en transférant aux AREF le pouvoir d'élaborer leurs prévisions budgétaires et de gérer les subventions qui leur sont accordées. Ainsi, d'une gestion axée sur les moyens on est passé à une gestion axée sur les résultats. Le ministère s'est doté d'un plan stratégique 2006-2008 et toutes les composantes du système étaient orientées vers la concrétisation des objectifs retenus. Les AREF fonctionnaient donc sur la base d'un plan d'action annuel et leurs performances étaient ainsi appréciées sur la base des bilans physique et budgétaire. Les CA des AREF pouvaient ainsi identifier, concevoir et réaliser leurs projets en fonction de leurs propres stratégies en engageant les subventions reçues de l'État, les contributions des collectivités locales et des partenaires internationaux et locaux.

De 2009 et jusqu'en 2012, la mise en place du Programme d'urgence a imposé à tous les acteurs du système de s'adapter aux nouvelles exigences accompagnant les dotations budgétaires. Une planification pluriannuelle à moyen-terme est initiée par le ministère et partagée avec les AREF et les Délégations provinciales sur la base de l'implémentation du paradigme de gestion par projet et une structure organisationnelle matricielle, ce qui favorise une mise en œuvre coordonnée, pragmatique et maîtrisée de la réforme. Ainsi, une nouvelle expérience de gestion financière par projets est généralisée à tous les paliers hiérarchiques du système, et les financements opérés sur la base d'un suivi et d'un contrôle plus serrés : bilans d'étapes, organisation de deux Conseils d'administration par année, contrôles opérés par l'Inspection Générale des Finances et de la Cour des Comptes.

Le rythme soutenu des investissements durant la mise en œuvre de ce programme a eu un effet sur la démarche de gestion des budgets et, surtout, a responsabilisé les acteurs concernés quant à l'importance du suivi et de l'évaluation. Les acteurs rencontrés dans le cadre de cette étude ont reconnu l'intérêt de cette expérience, les avantages apportés au système, surtout, sur le plan financier et infrastructures. Elle a permis en outre de contourner le problème relatif à la dotation des établissements scolaires en budgets de fonctionnement en permettant la création des Associations d'Appui à l'Ecole de la Réussite (AAER) par (la note ministérielle n°73 du 20 mai 2009) et de leur accorder une subvention de 49 999 DH/an en appui aux projets d'établissements et aux dépenses de proximité.

Par ailleurs, on note une satisfaction de plusieurs directeurs d'établissements du secondaire qualifiant, abritant les filières préparatoires aux concours des grandes écoles et offrant les diplômes de techniciens supérieurs, qui sont nommés sous-ordonnateurs et, à ce titre, pouvant disposer des budgets destinés aux internats et à l'acquisition du matériel didactique.

Ainsi, au niveau de la gouvernance budgétaire, on constate que des outils ont été mis en place afin de faciliter l'exécution, le suivi et l'évaluation de la réalisation des projets en termes budgétaires :

- Elaboration d'un schéma-type matérialisant un consensus sur les paliers et les modalités les plus appropriés en matière d'exécution du budget des AREF ;
- Elaboration de 9 guides de maintenance préventive au profit des utilisateurs des espaces éducatifs ;
- Renforcement des associations de l'école de réussite pour l'opérationnalisation du projet d'établissement et l'affectation des ressources financières nécessaires pour couvrir les dépenses de proximité des établissements scolaires.

Par ailleurs, au niveau de la communication intra et interinstitutionnelle, le Programme d'urgence a été renforcé par le dialogue de gestion. Ainsi :

- A partir de 2009, tenue des Conseils d'administration en deux sessions, conformément à la loi 07.00 ;
- Adoption des conférences budgétaires comme plateforme de contractualisation avec les AREF et comme outil de préparation et de cadrage budgétaire des projets du PU et d'évaluation des bilans d'étapes ;
- Redynamisation de la coopération entre le secteur et les services du MEF (Direction du Budget, DEPP) pour améliorer la gouvernance budgétaire du secteur

En 2012, la fin du Programme d'urgence a amené la Direction Centrale des Affaires Générales, du Budget et du Patrimoine (DCAGBP) à proposer une autre

stratégie d'action basée sur les acquis de l'expérience antérieure et allant dans le sens de l'amélioration des structures de gestion budgétaire (2) :

- Consolidation des acquis et achèvement des projets en cours ;
- Réforme budgétaire : mise en œuvre de la préfiguration ;
- Management par projets/processus – migration vers l'approche programmatique ;
- Conférences budgétaires aux niveaux régional et local (AREF et DP) ;
- Renforcement du système de suivi et de contrôle (bilans d'étapes/ 2 CA/ CDC / IGF / PTF) ;
- Internalisation en marche du dispositif de contrôle avec appui MEF ;
- Ancrage des prérequis du contrôle d'accompagnement (règlement spécifique/ comptabilité générale/SIBC) ;
- concours à la mobilisation des financements extérieurs (BdF, CCG).

Dans cette même perspective, il reste à souligner que l'élaboration des budgets des AREF suit un processus précis. Ces AREF tiennent des séances de travail au début du mois de novembre, valident leurs budgets pour l'année n+1 dans le cadre du CA durant le mois de novembre, transmettent leurs demandes budgétaires ainsi que le plan d'action y afférent et un compte rendu de l'exécution budgétaire pour l'année qui s'achève à la DCAGBP pour traitement au mois de décembre. Cette dernière envoie les budgets initiaux au MEF pour visa début janvier et, en principe, les AREF reçoivent les budgets définitifs fin février ou début du mois de mars. Les budgets deviennent ainsi effectifs avant la fin du premier trimestre de l'année.

Il s'agit donc de rentabiliser l'organisation structurelle afin de faciliter la communication et la concertation entre la DCAGBP, les AREF, les DP et les établissements scolaires, de l'informatisation du système de gestion budgétaire (SIBAREF) dont la mise en œuvre est opérée durant 2013. De même, l'activation de l'accompagnement des acteurs locaux par la Direction centrale concernée, de la mise en place de la comptabilité générale et analytique dans tout le système, le recrutement de nouveaux administrateurs et leur affectation dans le réseau...etc se confirme.

Ainsi, on pourrait dire que s'il y a un aspect sur lequel la décentralisation du système est en train de gagner des points, c'est celui de la décentralisation budgétaire. D'après le tableau ci-dessous, depuis trois ans, près de 90% du budget global du ministère de l'Éducation nationale est transféré aux AREF pour réaliser leurs activités de fonctionnement et leurs projets d'investissements, le reste est alloué à la gestion de l'administration centrale et à la Fondation Mohammed VI (3) :

	2011	2012	2013	2014
Matériels et dépenses diverses (MDD)				
Enveloppe globale du MDD (compte non tenu de la subvention allouée à la Fondation Mohamed VI)	3803	3741	3094	2760
Subventions allouées aux AREF	3404	3350	2877	2567
Taux de décentralisation	89 %	90 %	93 %	93 %
Investissement (CP+CE)				
Enveloppe globale d'investissement	14984	9 000	5 400	4 987
Subventions allouées aux AREF	13486	8 079	5 013	4 641
Taux de décentralisation	90 %	90 %	93 %	93 %

Toutefois, la décentralisation budgétaire continue de susciter quelques soucis auprès des acteurs interviewés :

- Le premier se rapporte au problème des ressources humaines investies de la gestion des budgets au niveau des régions et celui des délégations provinciales. Dans plusieurs AREF on a souligné la faiblesse des ressources en termes d'effectifs du personnel, de compétences et de profils. Bien que plusieurs responsables des services concernés dans ces AREF aient reçu des formations pour améliorer leurs savoirs et compétences, des problèmes de gestion restent posés. En outre, elles estiment qu'elles fournissent des efforts supérieurs à leurs capacités pour mener à bien un suivi de leurs projets, ce qui réduit l'attractivité de ces services et engendre un taux de turnover assez élevé comparativement aux autres fonctions des AREF et DP. Elles arrivent, toutefois, à assurer l'engagement à environ 65 % à 70 % de leurs budgets d'investissement, grâce à un accompagnement des services centraux du MEN.

Ce constat de faiblesse et de manque de ressources est également émis de la part de la DAGBP qui travaille actuellement avec les services concernés du ministère de l'Economie et des Finances (DB

(2) DAGBP. MEN. Présentation PPT des travaux de la DAGBP. 10 mars 2014.
(3) Idem

et DEPP) sur une réforme visant la simplification des textes réglementaires et la réorganisation des structures de gestion financières dans les AREF et les DP.

- Les acteurs s'inquiètent des retards dus aux procédures de contrôle préalable des projets menés par les contrôleurs d'État. Ces retards sont dus à deux facteurs essentiels : le nombre réduit des contrôleurs intervenant dans le secteur et les problèmes de préparation des dossiers financiers relatifs aux projets soumis par les services de l'AREF. Les acteurs considèrent que la décentralisation de la gestion des moyens et des ressources du MEN n'est pas accompagnée de la décentralisation des organes de contrôle de l'État, ce qui se traduit par les retards soulignés. Cet état de fait explique également, à leurs yeux, pourquoi les lycées n'ont pas bénéficié du statut SEGMA et pourquoi les établissements scolaires ne peuvent bénéficier d'une autonomie financière. Le nombre réduit de contrôleurs d'État et de trésoriers payeurs empêche l'application de ces deux recommandations de la Charte, car leur existence en tant qu'établissements publics est conditionnée juridiquement par la nécessité d'exercice du contrôle préalable ou du contrôle d'accompagnement en cas d'existence de contrat-programme signé avec l'État.
- L'expérience des Associations d'Appui à l'Ecole de la Réussite représente une manière d'aider les établissements scolaires à réaliser leur projet et répondre à leurs besoins de proximité. Elles bénéficient du statut d'association à but non lucratif (Dahir n° 1-58-376 du 15 novembre 1958). A cet effet, les dites associations reçoivent une subvention annuelle de 49 999 DH. Toutefois, concernant la gestion de ces budgets, on constate qu'un nombre assez important de directeurs n'y ont jamais touché en raison de la complexité des relations au sein des associations, rendant la gestion des budgets difficile étant source de différends entre les membres. D'autres se disent très à l'aise avec la gestion de ces fonds et en font profiter leurs établissements même s'ils souhaitent que ces subventions soient plus conséquentes. C'est dire toute la différence qui existe entre les profils des chefs d'établissements et la problématique liées à leurs prédispositions à gérer leurs instituts dans le cadre d'une autonomie poussée.

3.2.2 La politique d'éducation et de formation

La logique qui a soutenu l'élaboration consensuelle de la Charte a été bâtie sur la mise en valeur des principes d'égalité des chances pour l'accès de tous au système d'enseignement et de formation, d'équité envers tous les citoyens se trouvant dans des situations particulières et de justice par rapport au bénéfice des résultats et produits visés par le fonctionnement de ce système. De ce fait, ces principes doivent apparaître dans tous les processus de conception, d'intégration, de fonctionnement et de production des résultats de ce système. Il en est ainsi pour tout ce qui concerne l'adoption des politiques éducatives, la planification des ressources, la conception des cartes scolaires au niveau régional et provincial.

La planification stratégique du SEF constitue, sans doute, un processus majeur dans la politique de réforme qu'il mène ainsi que pour l'effectivité de la scolarité. C'est à travers cette opération que sont conçues les cartes scolaires et les cartes prospectives pour les trois cycles d'enseignement : primaire, secondaire collégial et secondaire qualifiant, en tenant compte des objectifs retenus par la stratégie éducative nationale. Ainsi, sur la base d'une analyse des infrastructures existantes et en cours de réalisation, des ressources financières disponibles ou en voie de mobilisation, de la disponibilité et de la mobilité des ressources humaines, de la demande économique régionale, des choix de développement socio-politique et culturel de la région. Une politique éducative est développée, et négociée en fonction de plans d'orientation à court et moyen termes et de cartes scolaires précises. Ceci suppose que les services des AREF et des Délégations provinciales disposent de statistiques fiables sur tous les aspects effectifs d'élèves en cours de scolarité, ceux à graduer et à admettre, visibilité sur les projets d'infrastructures, mobilité des ressources humaines et financières.

Dans un cadre organisationnel décentralisé, toutes les actions de conception stratégique et de planification tiennent compte de la stratégie de développement régional, donc s'intègrent à un processus de discussion et de négociation avec l'ensemble des acteurs institutionnels régionaux afin d'harmoniser l'action collective et de la placer dans une trajectoire d'optimisation de la mobilisation et des ressources.

Au regard des recommandations de la Charte, qui a précisé des objectifs quantitatifs de scolarité entre 2002 et 2011, la politique d'éducation développée par le MEN a tenté de relever les défis de la généralisation de l'enseignement préscolaire, primaire et secondaire collégial à tous les enfants de 4 à 15 ans. Sur ce plan, si le pari de la généralisation de l'enseignement primaire est réussi à un taux de 96% environ, le préscolaire est loin d'être satisfaisant et le taux de décrochage des élèves au niveau du collégial avoisine les 40%. Toutefois, l'objectif « d'orientation » des élèves vers les branches scientifiques est quasiment atteint avec un taux de 55 % (sur 60% prévu).

Entre 2002 et 2008, les actions réformistes se déployaient sans que le système dispose des méthodes, moyens et outils lui permettant de bien apprécier le chemin qu'il parcourait. Sans système d'information et de traitement des données relatives au fonctionnement et à la planification des activités, le pilotage se faisait à vue et ne permettait guère de prendre les décisions qui s'imposaient. Un recensement manuel se faisait à deux reprises (novembre et mai) par les établissements scolaires, les données étaient regroupées auprès des DP et remontées à l'AREF pour un second calcul au niveau régional, puis le tout était acheminé par voie électronique à la DSSP. Plusieurs référentiels étaient utilisés en même temps par les différentes directions centrales concernées (RH, DSSP, Vie scolaire, DAGBP, etc.) pour la remontée de données. Cependant, chacune utilisait ses propres concepts et indicateurs. En outre deux domaines de base n'étaient pas couverts : les élèves qui n'étaient pas reconnus par un identifiant propre pour suivre leur parcours de l'entrée à la sortie du SEF et la gestion des ressources (budgets et patrimoine) en l'absence d'une comptabilité analytique et d'un système de coûts.

On peut dire que jusqu'en 2009, le système de planification et de pilotage souffrait de plusieurs lacunes qui ne permettaient de mesurer l'évolution du rendement du SEF, en général, et de la réforme, en particulier.

Depuis 2009, plusieurs opérations ont été menées au niveau de l'administration centrale pour la création et la mise en place d'un système de pilotage intégré, allant de l'établissement jusqu'à l'administration centrale via les DP et les AREF. Une batterie d'indicateurs est venue renforcer le système de pilotage alliant un identifiant unique et permanent par élève et un référentiel commun à toutes les directions centrales et les structures déconcentrées pour faciliter une meilleure communication entre les différents intervenants. Le programme d'urgence a permis de mettre en place une plateforme Intranet et de généraliser l'usage des TIC.

Un système de pilotage existe bien actuellement mettant en relation les quatre paliers hiérarchiques du système pour une utilisation rationnelle des données recueillies au niveau local. Un système de recensement sur la base d'indicateurs précis est utilisé pour remonter les données sur les élèves, les formateurs, les infrastructures, les taux d'encadrement pédagogique et administratif, les taux de réussite, de passage d'un niveau à un autre, des œuvres sociales,...etc. L'usage des TIC est généralisé à toutes les composantes du système et des structures organisationnelles au niveau des DP, des AREF, et l'Administration centrale s'occupe du traitement et de l'analyse des données et prend des décisions appropriées.

Au niveau de la carte scolaire, depuis quelques années, le système de planification semble adopter une démarche ascendante allant de l'établissement vers la DSSP en passant par les DP et les AREF. Toutefois, les cartes scolaires demeurent tributaires des directives opérationnelles et des orientations stratégiques de la DSSP. En effet, chaque année, entre décembre et janvier, cette direction diffuse au sein du système un document-cadre pour établir la carte scolaire. Ce document indique les taux de progression à atteindre à court et moyen termes et les taux de rendement interne du système. Il définit également les paramètres servant à encadrer l'élaboration de la carte scolaire en identifiant les démarches à suivre et les précautions opérationnelles à observer. Puis, il explique la méthodologie à adopter pour réaliser la carte scolaire et indique le fonctionnement et rôles des structures organisationnelles assurant le suivi et la validation de cette carte au niveau de la DP, l'AREF et le MEN.

Ainsi, la carte scolaire est élaborée en plusieurs étapes en utilisant en plus du document ci-dessus, les données et indicateurs exposés sur le portail intranet CARTESCO :

1. La préparation de la carte scolaire : à partir des résultats du recensement du mois de novembre au niveau des établissements scolaires et des projets de construction identifiés et validés prévus pour l'année suivante, on établit les données des projections.
2. L'élaboration de la carte théorique : le travail se fait sur la base du document-cadre transmis par la DSSP, des objectifs fixés par les AREF et les DP, en fonction des objectifs fixés à l'échelon national, de la génération des nombres prévus d'élèves, des salles, du calcul de l'écart entre l'existant et le désiré en nombre de ressources humaines. Cette carte théorique est utilisée également pour déterminer l'équilibre entre les différentes régions quant à la mobilité des formateurs : c'est sur cette base que sont organisés le mouvement des mutations des enseignants et des membres des équipes administratives ainsi que la détermination des taux d'affectation des enseignants auprès des AREF pris en considération lors de l'élaboration de la carte prospective.
3. L'élaboration de la carte prospective : Sur la base des résultats des mouvements d'affectation et de mutation des enseignants, la carte prospective est établie pour harmoniser les objectifs et les orientations d'une part, et les ressources humaines et matérielles effectives

d'autre part. Elle permet également au ministère de disposer d'une durée assez importante pour corriger tout dysfonctionnement constaté avant la rentrée scolaire.

4. La carte corrigée et définitive : Elle est arrêtée sur la base des taux des flux constatés, les résultats des examens, le rythme de réalisation des projets de construction et les résultats des mouvements de mutation des enseignants aux niveaux régional et provincial et en adoptant, pour la correction des données de la carte, la même méthodologie que pour la première étape.

Les organes de suivi :

• Au niveau provincial ou préfectoral

– La carte scolaire est élaborée en collaboration entre le service chargé de cette fonction et les inspecteurs de la planification selon leur zone d'intervention pour collecter les données, les traiter et les analyser ;

– Le projet de la carte est exposé auprès de la commission provinciale chargée de la préparation de la rentrée scolaire sous la direction du délégué provincial et la participation des chefs de services de la panification, des RH, des constructions scolaires et des inspecteurs membres de la commission régionale pour discussion et validation.

• Au niveau régional

– Les cartes scolaires sont soumises aux services concernées de l'AREF. Elles sont validées par les inspecteurs régionaux de planification et soumises à la commission régionale chargée de la préparation de la rentrée scolaire dont les membres sont à l'image de celle décrite au niveau provincial pour étude et validation. Une carte scolaire régionale est élaborée par agrégation des cartes provinciales et soumise à la commission centrale chargée au niveau du MEN de la préparation de la rentrée scolaire.

• Au niveau central

– Une carte scolaire nationale est édifiée par intégration, agrégation et utilisation des données de toutes les cartes régionales.

Ainsi la démarche utilisée pour la réalisation de la carte scolaire nationale est ascendante et prend en considération les données locales. Toutefois, elle reste dépendante des orientations nationales et des indicateurs conçus au niveau central. Autrement dit, la carte ne fait pas nécessairement partie d'une planification stratégique développée au niveau régional. Elle n'est donc pas issue d'une vision locale. Elle devrait être discutée avec les partenaires locaux (autorités et collectivités locales, représentants du monde du travail et de la société civile) et négociée au niveau du Conseil d'administration de l'AREF censé être un espace de collaboration et de concertation.

La discussion avec les acteurs du système à propos de la planification et l'élaboration des politiques éducatives, dans le cadre de cette étude, invite à plusieurs remarques :

• La loi 07.00 préconise que l'AREF supervise l'élaboration de la carte scolaire régionale d'éducation et de formation . Or, on constate qu'il n'existe aucune coordination directe avec les autorités chargées de la formation professionnelle localement. La même remarque est à faire à propos de l'enseignement privé.

La relation entre le quantitatif et le qualitatif provoque à cette occasion beaucoup de débats. Ainsi, on se plaint de la qualité du niveau des études et on fait référence aux résultats de tests et comparatifs internationaux de l'insuffisance des acquis par les élèves. Au questionnement sur le pourquoi de cette baisse du niveau scolaire, la généralisation de l'enseignement est souvent la cause avancée. En fait, on ne remet pas en cause le droit à la généralisation, mais on estime que les moyens et les ressources disponibles au niveau des établissements ne permettent pas une intégration solide et un maintien des élèves dans le cursus scolaire. Le taux d'encombrement des élèves en classe, les ratios élevés d'encadrement administratif et pédagogique des élèves, etc. sont aussi incriminés. S'ajoutent à la liste la baisse des seuils des moyennes de réussite et de la fluidité du passage dans la classe supérieure : des directeurs évoquent 3,5/10 au plus comme moyenne de passage dans trois régions (AREF) enquêtées. Et, quand il s'agit des examens de passage d'un cycle à un autre, on s'arrange pour que les examens trouvent une issue qui ne soit pas trop pénalisante (laxisme dans les surveillances lors de l'organisation des tests par exemple) pour les élèves et les parents.

• Ces informations ont été confirmées par quelques délégués régionaux :

Selon des directeurs d'établissements de l'enseignement secondaire, un grand nombre de professeurs n'assistent plus aux conseils de classe ou y participent par formalité administrative. Ils s'alignent, résignés, sur la tendance en vigueur : éviter les redoublements de classe, « l'essentiel, c'est de ne pas envoyer les jeunes élèves dans la rue ».

Selon l'ensemble des acteurs, il n'existe aucun texte réglementaire, (arrêté, décret ou circulaire ministérielle) qui stipulerait de faire passer les exigences de la carte avant les

recommandations de la Charte et des autres textes régulant les modes d'évaluation des acquis pédagogiques. Ce dysfonctionnement du système impactent négativement ses résultats. C'est un comportement déviant qui « régule » à sa manière le fonctionnement du sous-système à partir d'une perception particulière de la gestion des flux des élèves. Mais, ce qui est encore troublant c'est que les autres acteurs passent sous silence cette réalité et, en quelque sorte, en acceptent les répercussions.

- La loi 07.00, dans le premier alinéa du second article qui définit la mission de l'AREF et énumère ses prérogatives, indique que cette dernière aura à « élaborer un projet de développement de l'Académie, composé d'un ensemble de mesures et actions prioritaires au niveau de la scolarisation conformément aux orientations et objectifs nationaux et d'intégrer en matière pédagogique les spécificités et les données socio-économiques et culturelles régionales dont l'amazigh ». On s'attend donc à ce que chaque AREF élabore un plan stratégique de développement qui oriente l'action collective de cette instance sur le plan pédagogique en fonction de choix et d'orientation nationale, mais surtout en s'alignant sur les possibles évolutions de la région sur les plans économique, social et culturel.

La planification stratégique, en tant qu'exercice de réflexion, de mise en œuvre et de gestion, devrait être un moment très important pour les acteurs de l'AREF et de son Conseil d'administration pour affirmer leur choix de développement, objectifs et indicateurs, négocier leurs parts de participation, définir leurs stratégies de groupe par rapport à la stratégie globale et collaborer à la réussite de leur organisation.

En fait, l'intégration des acteurs externes au système d'éducation et de formation, qui demeure un défi à relever par les directions des académies, ne peut être réussie que si on permet aux représentants du monde socio-économique de participer à cet exercice et de défendre leur point de vue sur les choix de développement de la région et de bien percevoir le rôle de l'éducation et de la formation dans cette perspective stratégique.

Le développement de cette pratique dépasserait sûrement une présentation d'un plan d'action isolé de tout exercice de réflexion stratégique collective, intégrative et participative, tel que cela se fait actuellement. Il est certain qu'un plan d'action vient couronner cette réflexion et lui donner une crédibilité en l'opérationnalisant, mais le contraire n'est pas vrai. Car, lorsqu'une équipe dispose d'une vision réfléchie, négociée et partagée, donc d'une politique d'éducation et de formation construite, elle se mobilise pour réaliser son plan qui, de son point de vue, répond à ses attentes, à ses aspirations et ses ambitions et lui permet d'asseoir son leadership en tant qu'instance de gestion régionale.

a) La vie scolaire

La Charte a accordé un intérêt particulier à l'administration scolaire qui joue un rôle dans le processus des apprentissages, dans l'encadrement administratif et pédagogique, dans la gestion de la vie scolaire et pour assurer et entretenir un enseignement de qualité. La fonction vie scolaire au sein des établissements d'enseignement vise l'organisation et la structuration des relations institutionnelles favorisant une collaboration entre tous les acteurs concernés, personnel administratif, équipe pédagogique, élèves, parents et partenaires externes pour atteindre les objectifs d'apprentissage fixés par les politiques d'éducation et de formation.

En outre, la Charte a considéré que la qualification et la valorisation des acteurs du corps administratif scolaire est un des moyens permettant le renforcement du processus de la réforme et une garantie pour achever ses réalisations dans le cadre d'une démarche participative. Dans cette perspective, sa mission ne se limite pas uniquement à ses activités administratives, mais elle doit tendre vers un leadership et une direction réels au sein de l'établissement scolaire par un esprit d'innovation et de collaboration. Dans ce même élan, la Charte a recommandé que l'on accorde aux chefs d'établissement d'éducation et de formation les prérogatives, les formations et les qualifications adéquates, qui les engageraient dans leur nouveau rôle de gestionnaires pédagogiques et administratifs.

Au niveau de l'encadrement institutionnel, la vie scolaire a été abondamment fournie en circulaires, notes et textes depuis l'année 2000 concernant toutes les activités et tâches qui relèvent de ces prérogatives. 69 textes, circulaires, arrêtés publiés à cet effet ont été recensés entre les années 2000 et 2009. Toutefois, des textes fondateurs et organisateurs existent bien avant cette date et continuent à servir de base à la gestion de la vie scolaire, tant qu'ils n'ont pas été abrogés. Les discussions avec les acteurs du système à propos de leurs missions ont toujours fait référence à ces documents, ce qui indique qu'ils sont répandus et connus.

On peut ainsi dire que les différentes fonctions des équipes administratives au sein d'un établissement scolaire sont recensées, bien définies, leurs missions précisées et leurs différentes tâches listées et clarifiées (Cf. Décret n* 2.02.376 DU 17 juillet 2002). Bien sûr, il existera toujours un besoin de précision et d'actualisation de ces tâches par rapport à chaque fonction. Il s'agit d'une tâche que les structures centrales du MEN devront assumer pour veiller à une meilleure compréhension et adaptation des acteurs à leurs différents rôles dans un monde en perpétuel changement et dont l'établissement scolaire, creux de convergences de plusieurs variables (juridiques, procédurières, psychosociales, relationnelles, communicationnelles, culturelles, etc.) en est le lieu de prédilection.

Les établissements scolaires sont gérés, en plus des équipes administratives et pédagogiques, par plusieurs Conseils qui participent à l'organisation d'un ou de plusieurs aspects de la vie scolaire. Il s'agit du Conseil de gestion, du Conseil pédagogique, du Conseil d'enseignement et du Conseil de classe. Le chef d'établissement est désigné à la tête de chacun de ces conseils : il supervise et gère leurs activités.

Dans le deuxième chapitre de cette étude, il s'agit d'exposer les constats relevés lors des enquêtes. Un intérêt particulier est porté à deux acteurs qui jouent un rôle majeur dans le pilotage du système, mais dont le niveau d'intervention, dans l'état actuel de la mise en œuvre de la réforme, fait l'objet de débats.

- Dans la majorité des discussions avec les chefs d'établissement et les délégués provinciaux, il ressort que les Conseils de gestion des établissements sont quasiment non opérationnels : comment les animer et mobiliser les enseignants pour y participer ? De plus, les représentants de Conseils communaux y sont rarement présents. Ces Conseils deviennent rapidement des champs de règlement de compte entre les différents groupes d'enseignants dont les intérêts et les appartenances syndicales divergent. De ce fait, ils deviennent improductifs. D'aucuns ont mentionné la limite du texte réglementaire qui ne définit pas de façon claire l'obligation et les modalités de participation des enseignants.
- Il est indiscutable que le rôle du directeur est incontournable pour une bonne gestion de son établissement. Les textes consultés indiquent clairement toutes ses prérogatives et attributions. Ses fonctions sont multiples (gestion administrative, pédagogique, financière, relations avec l'environnement de l'établissement) et ses tâches nombreuses : au Conseil de gestion de l'établissement (plus d'une quarantaine dans lesquelles il est impliqué) et auprès des associations instituées (Association d'Appui à l'Ecole de la Réussite, Association du Développement de la Coopération Scolaire, Comité local de la Fédération royale des Sports scolaires).

  Ils font face seuls aux problèmes de gestion de leurs établissements. Malgré l'existence de tous les documents et textes qui régulent la gestion scolaire, ils estiment majoritairement leur manque de précision et qu'ils doivent faire l'objet d'adaptation.

  Par ailleurs, ils affirment que les relations au sein des établissements se sont beaucoup détériorées. Depuis plusieurs années un climat malsain s'est instauré. Les enseignants mettent de la mauvaise volonté à se soumettre aux directives. Ils ne sont plus encadrés, sont démotivés et ils pensent que leur devoir dans l'établissement se limite aux d'enseignement en classe. Preuve en est, leur manque d'engagement dans les Conseils de gestion.

Concernant leur rôle de chef d'établissement les directeurs estiment qu'ils n'arrivent plus à l'assumer pour plusieurs raisons :

- Ils ne se sentent pas soutenus par l'administration régionale et centrale. Des directeurs ont essayé de prendre des mesures contre les enseignants récalcitrants ou aux comportements inacceptables. Mais face à la pression des syndicats sur l'administration régionale, ils n'ont pas pu obtenir gain de cause et certains ont été déchargés de leur fonction.
- Les directeurs estiment que les charges qui leurs incombent sont multiples et diversifiées, surtout dans les écoles du primaire, où il n y a pas de personnel administratif ou d'appui. Ils veulent bien les assumer, mais font remarquer que les textes ne leur accordent pas les pouvoirs leur donnant autorité pour appliquer les règles. Jusqu'à récemment, l'application des sanctions à l'encontre des personnels de leurs établissements n'entrait pas dans leurs attributions. En fait, ce que les directeurs et leurs associations visent c'est la revendication de leur droit à bénéficier d'un statut particulier qui fera d'eux des chefs d'établissements et non seulement des enseignants chargés de direction. Un tel statut leur donnerait les pouvoirs nécessaires pour mener à bien leur mission et les mettrait à l'abri des surenchères avec les autres corps de la profession.
- Par rapport au contrôle du déroulement des apprentissages en classe, aux visites aux enseignants en salles de cours et à l'analyse des cahiers de textes, les directeurs disent ne jamais trouver le temps pour accomplir de telles activités, bien qu'ils soient conscients de leur importance Les directeurs des établissements relevant du

secondaire disent analyser les contenus des cahiers de textes, mais ne jamais se rendre dans les salles de cours en raison ajoutent-ils de leur incompétence à évaluer les filières extérieures à leur spécialité.

- Ces réponses alarmantes ont amené ces acteurs à répondre à des questions sur la régularité des visites des inspecteurs aux établissements et aux enseignants. A l'exception de l'AREF de Rabat et, plus précisément les délégations de Rabat et Témara où un nombre assez appréciable d'inspecteurs est déployé et où les visites aux établissements et aux enseignants sont plus ou moins régulières, dans toutes les autres régions on relève une quasi absence de ce corps d'activités. Tous les intervenants signalent le rôle important des inspecteurs dans la « gouvernance pédagogique » et dans l'amélioration de la qualité des apprentissages, mais en même temps un grand vide installé depuis plusieurs années dans ce domaine. Il en ressort que sur le plan organisationnel, le corps des inspecteurs a « perdu » ses attachements structurels. Selon les circonstances et les contextes, tantôt, il dépend du ministre, tantôt il se dit rattaché à l'inspection générale. Les inspecteurs, agissant en corps organisé et structuré sous forme d'association, évitent de signer les P.V d'entrée et de sortie comme les autres corps de la profession et refusent de présenter un plan d'action annuel. Bref, ce corps vit un grand flou organisationnel. D'ailleurs, lors des entretiens avec les différents acteurs au niveau de l'organisation centrale du MEN, il a été signalé que la Cour des Comptes avait pointé ce problème dans ses rapports d'inspection pour les années 2008 à 2011 et que cela a avait donné lieu à une note circulaire de la part du ministre de l'Education nationale exigeant la signature des P.V d'entrée et de sortie des inspecteurs pour chaque année scolaire .

  Qui assure, donc, le contrôle du travail en classe ? Qui veille à ce que les programmes se dispensent selon les orientations et les directives en vigueur ? Si ce dysfonctionnement prévaut dans les villes, alors quelle doit être la situation dans les zones rurales, surtout dans les écoles annexes situées loin des écoles-mères ? Ce questionnement est suscité par une inquiétude reliée à l'existence ou non d'un quelconque souci de la qualité des apprentissages. Ceci permet de faire état des constats relatifs à la gestion de la vie et de l'administration scolaire et, surtout à la structuration des liens et des rapports entre les différents corps professionnels intervenant au sein des établissements. Un retour aux textes réglementaires en vigueur fait apparaître des lacunes dans ce sens qui devraient être étudiées de nouveau afin de préciser les missions, les statuts, les fonctions, les rôles et les tâches de chacun à la lumière des changements juridiques, sociaux, économiques, culturels et politiques qui impactent directement ou indirectement les processus d'apprentissage. Une clarification de ces aspects et un renforcement des liens entre les structures formelles et, surtout, l'assurance que le processus d'apprentissage suit le cheminement idoine, permettraient de bâtir l'autonomie des établissements sur une gouvernance pédagogique saine, gage de la réussite du pari d'une gestion scolaire, démocratique, participative, ouverte, rationnelle et coopérative.

- L'adoption des projets d'établissements est une des recommandations de la Charte dans le sens où leur existence amènerait à renforcer l'autonomie des écoles. Plusieurs actions de formation, dans le cadre de programmes de coopération ont été organisées en faveur des directeurs et des enseignants. Quelques tentatives ont été remarquées à Agadir, à Oujda et à Tétouan mais aucune n'a résisté et persisté. Deux causes sont rapportées par les acteurs rencontrés : l'absence de ressources budgétaires allouées à la réalisation de ces projets et le caractère facultatif de leur élaboration. Les Conseils de gestion ne se sentent donc pas obligé d'y adhérer.

b) Le système d'information

Jusqu'en 2008, le système d'éducation nationale ne disposait pas de système d'information intégré. La prise de décision se faisait en fonction de données recueillies par chacune des directions centrales, selon son propre référentiel de concepts et sa propre application informatique. En outre, les établissements scolaires, hors du secondaire qualifiant, qui disposaient d'outils informatiques et de possibilité de connexion étaient rares. Le système de pilotage était faible et souffrait de plusieurs dysfonctionnements : données partielles, collecte non fiable, système de recensement des données très lent à servir l'information, fonctionnement en silos et absence de partage d'information.

L'avènement du Programme d'urgence a permis, en fonction du projet E3P5 au niveau du pôle de gouvernance, d'ouvrir la voie à une restructuration du système d'information, de le doter des ressources financières, des équipements et des capacités nécessaires à la construction d'un système plus intégré. Ainsi, la DSI a bénéficié de 771, 6 millions de DH entre 2009 et 2012. Ce montant a permis de consolider et améliorer les infrastructures de la DSI, de renforcer ses capacités pour sécuriser ses réseaux et d'aligner sa stratégie informatique sur celle du MEN.

Sans entrer dans tous les détails du fonctionnement du système d'information, on pourrait dire qu'il fait converger actuellement quatre domaines professionnels, chacun selon les systèmes informatiques qu'il a développés, mais tous intégrés au sein du SI : le domaine pédagogique, le domaine de la planification et du pilotage, le budget et le patrimoine et les ressources humaines.

Concernant les infrastructures existantes, la DSI s'est dotée d'un Datacenter national disposant d'une capacité d'hébergement de bonne envergure et d'équipements pour assurer son bon fonctionnement. Il pilote également les réseaux informatiques du ministère, les portails et la messagerie et une plateforme de visio conférence.

Les entretiens avec les responsables du centre ont porté essentiellement, en plus des aspects techniques et informatiques, sur les systèmes informatiques intégrés, leur capacité à livrer les données et les informations pertinentes, et sur la politique et procédures de sécurité mise en place pour préserver le système. Les responsables ont assuré l'existence d'une politique de sécurité du système d'information, de procédures et de guide de sécurité et d'un tableau de bord de suivi. Ce système d'information ainsi que toutes ses composantes ont été soumis à une évaluation et des audits ponctuels sont menés pour assurer la sécurisation des systèmes informatiques critiques.

Relativement à la fonctionnalité du système, les acteurs enquêtés attestent de sa bonne marche et d'un impact positif au niveau local, surtout avec les différentes applications permettant une connexion facile pour les établissements et l'utilisation de la messagerie électronique : 10 482 comptes (men.gov.ma) pour les fonctionnaires du central et des AREF, 240 000 comptes (taalim.ma) pour les enseignants et 1 000 000 de comptes (talib.taalim.ma) pour les élèves.

Ainsi, le traitement des données peut s'effectuer aisément à condition que le système de pilotage utilise les indicateurs donnant une bonne restitution de la réalité. Toutefois, il faudra accorder une attention particulière à ses capacités de stockage à cause de la volumétrie des transactions et de la taille des fichiers utilisés par les différents intervenants, à la gestion de l'espace en cas d'agrandissement du Datacenter, surtout qu'une demande d'utilisation accrue du système se développera dans les prochaines années lors de l'ouverture au grand public (parents et tuteurs d'élèves).

Au niveau des AREF, il existe actuellement des services informatiques rattachés à la division de la Planification et de la Statistique, sur lesquels la DSI n'a aucune emprise. Toutefois, elle leur apporte conseil en cas de besoin.

3.2.3 La coordination du sous-système de l'Education Nationale

La Charte a accordé une place importante à la problématique de la coordination entre l'éducation et la formation qui devraient être perçues comme une construction cohérente et dont les composants interagissent en adéquation avec l'environnement social, professionnel, scientifique et culturel. Il en découle une nécessité d'harmonisation des politiques publiques visant ce secteur. La coordination devrait donc prendre la forme d'instances et de structures organisationnelles permettant de créer la synergie escomptée. Dans cette perspective, on constate que la coordination entre les différentes instances et structures du système ne paraît pas être bien spécifiée par les textes réglementaires. Il est certain que des précisions devront y être apportées afin de clarifier les liens entre les différentes structures et acteurs, et de préciser les buts et les objectifs à partir de projets portant intérêt aux différentes composantes du système.

Ainsi, concernant la coordination intra système du MEN, il serait nécessaire de revoir les liens hiérarchiques entre :

– les Délégations provinciales, les directions des académies et les directions centrales du MEN dans le sens du respect du fonctionnement des premières en tant que services extérieurs des secondes.

– Les inspecteurs, les AREF et les délégations provinciales.

Il a été également fait mention de la relation des services centraux de la carte scolaire avec les conseils d'administration des AREF qui ne valident en rien l'élaboration de ces planifications pédagogiques.

Pour cela, il paraît urgent de procéder à une analyse exhaustive des textes régulant ces liens entre les différents corps professionnels tenant compte des opportunités de l'utilisation du système d'information.

Concernant la coordination avec les autres composantes du SEF, le bilan se révèle très maigre. Aucune instance de coordination sur la base de projets concrets n'existe au niveau central. Les représentants de l'enseignement supérieur et du département de la formation professionnelle siègent bien aux Conseil d'administration des AREF qui ont créé, comme cela est prévu par la loi, des commissions d'éducation et de formation, mais la banque des projets collectifs est très pauvre. Les seuls travaux en commun portant sur la mise en place de la formation selon le mode par apprentissage ont concerné essentiellement la

formation des puéricultrices et quelques métiers liés à la mécanique auto et la menuiserie. Les raisons évoquées pour expliquer cet échec sont d'ordre réglementaire. Les budgets des AREF ne spécifient pas de ligne de crédit pour les projets de formation par apprentissage et les subventions accordées par le DFP sont noyées dans le budget global, d'où des problèmes de clarté budgétaire qui perturbent la bonne gestion des finances des AREF.

Nous avons relevé une coordination avec le DFP et l'OFPPT et les autres opérateurs sectoriels de la formation professionnelle pour l'organisation des campagnes annuelles d'information et d'orientation des élèves des classes de la neuvième du secondaire collégial. Toutefois, ni les acteurs de la FP, ni ceux des AREF ne semblent satisfaits des résultats de cette action, car à la fin de la campagne, les acteurs de la formation n'ont plus aucune visibilité sur les résultats des orientations des élèves. La seule expérience positive a été observée dans la région de l'Oriental, où l'AREF permet aux représentants de la direction régionale de l'OFPPT de participer, en tant qu'observateurs, au déroulement des conseils de classes donnant voie à l'orientation.

L'une des recommandations importantes de la Charte portait sur la création de réseaux d'établissements d'éducation et de formation. Des acteurs ont parlé d'expériences dans quelques régions entre 2002 et 2003 (Oujda, Agadir et Sidi Kacem), mais sans continuité pour deux raisons :

1. Aucune clarté sur les buts et les objectifs de la création de ces réseaux et, surtout, comment les animer et les développer ;
2. Manque de textes réglementaires expliquant les procédures de gestion des liens, déplacements pour visite et activités d'apprentissage des élèves dans les centres de formation.

A ce niveau, tout reste à faire.

3.2.4 L'évaluation du système et au sein du système

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.

La Charte a également recommandé la création d'une Agence Nationale de l'Evaluation et d'orientation dont la naissance est toujours attendue.

Au niveau du MEN aucune activité d'évaluation globale n'a eu lieu. A l'exception de l'évaluation des acquis des élèves opérée dans le cadre des concours et des tests comparatifs internationaux, celle du fonctionnement du système et de ses composantes n'a été réalisée à aucun moment depuis l'an 2000. Il faudra également souligner que la DSI est, à notre connaissance, la seule direction centrale qui a eu recours à un audit de son fonctionnement.

Concernant l'évaluation du rendement interne du système, on note une réorganisation vers une harmonisation de ses pratiques Car en fait, on ne peut apprécier les retombées d'une réforme qu'à travers l'évaluation des acquis des élèves.

Jusqu'en 2002, les examens étaient décentralisés et les AREF responsables de leur gestion depuis l'élaboration des épreuves jusqu'à l'attribution des résultats. La mise en œuvre de la loi 07.00 a coïncidé avec une décision de revoir l'organisation du système pour qu'il soit en adéquation avec les recommandations de la Charte.

Ainsi, le MEN a amorcé à partir de 2003, un changement pour que l'examen du Bac soit unifié, centralisé et ses épreuves généralisées à tout le territoire national. Le Centre national de l'évaluation et des examens a la charge de cette réorganisation : référentiel de normes nationales d'évaluation, rédaction des épreuves d'examen, procédures de contrôle. Le but étant d'obtenir un diplôme national fiable.

La première action du Centre national d'évaluation et des examens a concerné la normalisation du processus d'examen en tenant compte des spécificités régionales. Ce travail se faisait en concertation avec les inspecteurs et les enseignants dans les régions. Il faut préciser que le Centre national n'a pas sous son contrôle l'organisation des examens et la passation des épreuves. Entre 2008 et 2012, le Centre national s'est penché, en concertation avec les AREF, sur la standardisation des conditions de passation du baccalauréat. Cette action a abouti à l'élaboration d'un manuel de procédures pour l'examen du Bac. Ce manuel institue un dispositif de contrôle de l'organisation des examens, aux niveaux central et régional, identifie les acteurs et leurs attributions et définit les étapes de réalisation des contrôle.

En complément aux activités de ce dispositif, le Centre national de l'évaluation et des examens a mis en place un plan d'accompagnement des candidats au Bac. Depuis six ans, un guide expliquant les démarches à suivre pour se préparer à cet examen est transmis à chaque candidat et depuis 2013, grâce à l'application informatique Taalim.ma, chaque candidat reçoit un ensemble d'informations dont les épreuves d'examen du Bac des cinq dernières années.

Il va sans dire que la gestion, l'animation et la valorisation de ce dispositif nécessitent le développement des capacités et des compétences des acteurs qui en ont la charge. Son amélioration doit devenir un souci permanent dans le cadre de l'implantation de la démarche qualité. En outre, Il est attendu qu'un pareil travail soit fait pour que de telles procédures encadrent tout type d'examen organisé dans le système pour chacun des autres niveaux d'enseignement. Enfin, dans un souci de normalisation des tests, une banque d'items d'épreuves d'examen, pour tous les niveaux certificatifs, devra être mise sur pied et ses procédures généralisées à tous les établissements scolaires.

Par ailleurs, un point majeur dans l'animation dynamique de ce dispositif d'organisation des examens est à souligner avec insistance, c'est l'élaboration par le Centre National de l'Evaluation des Examens, entre 2006 et 2008, de cadres référentiels des examens pour toutes les filières, tous les programmes d'études et tous les niveaux d'enseignement.

Par rapport à l'évaluation de la qualité des apprentissages, il faudra retenir que c'est une préoccupation qui a toujours accompagné les acteurs du Centre national depuis l'avènement de la Charte. Ce souci portait sur une adéquation du fonctionnement du système aux stipulations de la Charte, ce qui fut ensuite renforcé par le Programme d'urgence. Plusieurs tentatives pour procéder à l'évaluation du rendement du système éducatif ont été menées depuis la moitié des années 1990. Des travaux d'exploration de ces évaluations ont porté sur l'un ou l'autre des aspects relatifs aux opérations d'enseignement.

En 2000, un programme d'évaluation des apprentissages au niveau national a été créé. Des travaux ont abouti à la mise en œuvre d'un dispositif sur la base de normes et critères négociés et acceptés par les acteurs du système éducatif et avec une supervision du corps d'inspection. Il fut baptisé le Programme National de l'Evaluation des Acquis (PNEA). Les travaux d'expérimentation de son fonctionnement ont été réalisés suivant une méthodologie scientifique. Puis, son opérationnalisation a eu lieu en 2008.

Adoptant 18 cadres de références, représentant le programme d'enseignement officiel au primaire et au secondaire qualifiant, il a été soumis selon un protocole précis, à un échantillon d'établissements probabiliste et proportionnel, choisi en fonction de critères de représentativité, d'exhaustivité et en fonction de variables relatives à la région, à la nature de l'établissement scolaire. L'échantillon a concerné 452 établissements scolaires, représentant 884 classes, 26520 élèves et 3040 enseignants.

Parallèlement à cela, le ministère a mené d'autres expériences dans le cadre de programmes d'évaluation spécifiques et a participé à des études dans le même sens, MEDA, APEF, Enseignement pour Tous (Bilan an 2000), PNIRA ou à des études comparatives d'envergure internationale: MLA II 2003 (Sciences et mathématique dans le secondaire collégial), TIMSS, 1999, 2003, 2007, PIRLS 2001, 2006 et à l'étude pour l'évaluation de la gestion du temps scolaire et du temps d'apprentissage en 2004.

Citer ces participations conduit à deux constats :

1. Le système participe déjà à des études comparatives d'évaluation des acquis. C'est-à-dire qu'il dispose de résultats précis des niveaux des apprentissages des élèves et des produits du système comparés à ceux d'autres pays. Ceci est une initiative positive qui permet de positionner les acquis du système par rapport à ceux d'autres pays et de faire le constat des points forts et des points faibles.
2. Il n'y a pas de communication (ou du moins elle est inaudible) sur les résultats de ces études ni débat. Même les résultats issus du PNEA qui est un programme purement national n'ont pas été diffusés. Toutefois, ce qui interpelle le plus, c'est que ces résultats ne sont pas utilisés par les décideurs du système pour corriger et rationaliser son fonctionnement, améliorer ses processus et valoriser ses produits.

En fait, le système éducatif, en participant à ces études dont l'organisation exige l'investissement de budgets consistants, devrait utiliser leurs résultats pour apporter les correctifs nécessaires à la réorientation de ses actions quant aux contenus des apprentissages, aux modes pédagogiques utilisés, aux stratégies d'enseignement etc.

D'autres manières d'évaluer le rendement interne du système ont été développées telle que l'évaluation des prérequis des élèves à travers une mesure qui vise le diagnostic des acquis des apprentissages dans le but d'une intervention personnalisée afin d'améliorer les capacités. Ce programme a été arrêté dans la foulée du Programme d'urgence.

Une autre possibilité serait de procéder à l'évaluation des performances des établissements de l'enseignement secondaire qualifiant à travers l'étude et l'analyse des résultats des examens du Bac.

Avec un bon système d'information, plusieurs possibilités d'évaluation sont maintenant offertes et qui pourraient porter sur les acquis d'apprentissage, la performance des établissements scolaires et

aussi des enseignants. L'utilisation du système d'information ouvre des perspectives de suivi et évaluation assez importantes, l'application MASAR en est un exemple. Toutefois, tout dépend du choix politique que le SEF voudra adopter.

3.2.5 Conclusion

La décentralisation du système de l'Éducation nationale est devenue une réalité tenant compte du fait que les AREF disposent des pouvoirs et moyens de gérer une partie des prérogatives que leur donne la loi 07.00 suivant les recommandations de la Charte. L'Administration centrale, en adoptant une politique visant l'orientation, la régulation et l'évaluation des résultats de fonctionnement du système, semble ne pas s'être totalement affranchie de ses anciens comportements centralisateurs. Bien sûr, des complications et contraintes juridiques rendent difficile la décentralisation totale de la gestion des ressources humaines et du patrimoine, mais d'autres facteurs font que des directions veulent rester ouvertes aux Délégations provinciales (qui sont des services extérieurs des AREF), garder un œil sur la carte scolaire, etc.

Toutefois, des améliorations importantes ont été apportées au fonctionnement des directions centrales du MEN depuis 2008 et ce, même si la communication institutionnelle du ministère n'a pas été élevée au rang d'une direction centrale, (fonction essentielle dans la diffusion de l'information sur la réforme et ses conséquences), et malgré le fait que la Direction de l'Evaluation, de l'Organisation de la Vie Scolaire et des Formations Communes Inter-Académie couvre des domaines assez larges et disparates. Il est également souligné que le système de gestion budgétaire et du patrimoine est de plus en plus transparent ; et que le MEN dispose d'un système d'information opérationnel qui peut être utilisé pour mieux préciser les décisions à tous les niveaux et favoriser la consolidation du système d'évaluation et des examens.

Cependant, si une décentralisation a lieu au niveau de ce département, elle s'est arrêtée au niveau de l'AREF. Le directeur de l'académie dispose de tous les pouvoirs de gestion et leur délégation aux niveaux subalternes dépendent de sa discrétion et de son bon vouloir. Les délégations provinciales qui représentent toujours le ministre sur leur territoire ont perdu leurs pouvoirs, elles ne sont pas membres des conseils d'administration des AREF et les Délégués sont toujours considérés chargés de mission et sans véritable statut. Les tâches qui leur incombent sont de plus en plus nombreuses, le personnel dont le nombre n'augmente pas ne bénéficie pas de formations en conformité avec leurs nouvelles charges de travail.

• Les critiques du fonctionnement du Conseil d'administration des AREF portent sur sa composition pléthorique, son déséquilibre en termes de représentation des acteurs, du rôle des directeurs et de leurs capacités de se comporter en tant que leaders des membres représentant les autorités et collectivités locales et, surtout, les membres du monde socio-économique.

Les établissements scolaires, à travers leurs directeurs, estiment qu'ils sont les parents pauvres de la réforme. La décentralisation ne les a pas touchés. Leurs établissements n'ont aucune autonomie, les recommandations de la Charte concernant cet aspect sont restées sans suite. Les directeurs d'écoles primaires n'ont pas de personnel administratif, ils agissent seuls, font tout, sauf ce que leur fonction exige : la direction de l'acte pédagogique. Ils sont confrontés à la démotivation des enseignants. Les Conseils de gestion prévus par la loi sont rarement opérationnels, les budgets accordés à l'établissement sont gérés difficilement à cause des contraintes des procédures du contrôle financier. Ils reconnaissent qu'ils ne disposent pas toujours des compétences nécessaires pour bien mener leur mission en tant que leaders, mais en même temps ils remettent en cause la qualité de la formation continue qui leur est dispensée.

En général, les acteurs du système considèrent qu'il faut revoir les textes réglementaires en vigueur pour la gestion de la vie scolaire. Ils estiment que des clarifications doivent être apportées aux fonctions de chacun des intervenants. Les recommandations de la Charte relatives à la création de nouvelles instances et/ou structures de gestion, de coordination ou d'évaluation doivent faire l'objet de décisions formelles consignées dans des textes pour leur donner force d'exécution. La participation des enseignants aux Conseils de gestion devrait être précisée comme une obligation morale faisant partie de leur mission.

La coordination entre les composants du SEF est déficiente et nécessite un débat entre les acteurs institutionnels pour mieux définir leur buts, objectifs et finalités et surtout identifier les formes et les structures qu'elles doivent adopter ainsi que le cadre légal qui devra les encadrer.

Le débat sur la bonne gouvernance du système doit englober la gestion pédagogique et les missions et rôles de chacun des corps responsable d'une manière ou d'une autre de la bonne conduite des apprentissages. Par ailleurs, la revendication de la formation continue est transverse à toutes les composantes du système. La remise en cause des formations reçues concerne essentiellement l'aspect de l'ingénierie à la base de l'élaboration des actions de formation et la qualité de leur animation.

En général, deux régimes semblent se dégager selon

cette enquête : au niveau central, la décentralisation/déconcentration atteint une certaine maturité permettant de mieux maîtriser les fonctions de travail et donnant aux acteurs une capacité de mieux préparer les outils de gestion. En fait, peut-être, à cause de l'absence de préparation des acteurs et des instances du système à la décentralisation en 2002, ce n'est qu'après le Programme d'urgence que des moyens et des ressources ont été apportés pour réussir cette opération.

Au niveau régional, les opérations évoluent lentement. Il existe une certaine faiblesse chez les acteurs : manque de vision stratégique, de leadership, de compétences et de savoirs relatifs aux opérations à réaliser, surtout en relation avec la gestion des marchés publics, la planification et l'organisation. La communication institutionnelle est une fonction inopérante.

Au niveau des paliers hiérarchiques, un marasme généralisé s'exprime chez les acteurs. Le doute de l'efficacité de la réforme persiste. Une tendance à la non-participation est visible. Chacun des corps de métier tire la couverture de son côté et se positionne dans un comportement revendicatif et corporatiste.

3.3 Le sous-système de la Formation professionnelle

La Formation professionnelle favorise l'acquisition de compétences nécessaires à l'insertion dans la vie active et au développement des entreprises.

Le sous-système de la Formation professionnelle assure la formation d'environ 400 000 stagiaires répartis entre divers opérateurs publics et privés qui agissent actuellement dans le secteur. Contrairement, aux premiers sous-systèmes abordés ci-dessus dont le fonctionnement organisationnel a connu une stabilité, la Formation professionnelle, en tant que structure, a connu durant deux décennies une autre expérience qui lui a conféré une identité particulière.

L'une des caractéristiques de ce système, est son fonctionement, depuis sa création, comme une entité administrative qui n'a cessé d'être rattachée, au gré des gouvernements et des stratégies politiques, à tel ou tel ministère. Durant une dizaine d'années, depuis sa réforme radicale de 1984 et jusqu'en 1995, il a fonctionné sous la tutelle du ministère de l'Équipement, ce qui a profondément marqué son fonctionnement organisationnel et sa gestion.

Une autre caractéristique concerne l'homogénéisation des cycles et niveaux de normalisation des conditions d'accès à la FP et de rationalisation administrative et pédagogique de la formation et des établissements, et cela depuis 1984, date de la première grande réforme.

Parallèlement, cette période a connu le déclenchement d'un processus d'implication des professionnels dans la planification et l'organisation de la FP.

On assiste à une véritable décentralisation horizontale qui découle de l'existence même d'une diversité d'acteurs et d'opérateurs de formation, relativement indépendants les uns des autres, chacun avec ses propres organes de décision et de fonctionnement, ses propres ressources financières et humaines mais avec les mêmes perspectives : s'inscrire dans une vision globale de satisfaction des besoins en compétences de l'économie nationale et des besoins en formation des jeunes.

En effet, et conformément aux textes juridiques en vigueur, une coordination du secteur est assurée par le Département de la Formation professionnelle qui a la charge d'élaborer la politique du gouvernement en matière de formation, d'exécuter et d'évaluer les stratégies élaborées pour le développement du secteur.

Globalement, le sous-système de la FP se caractérise par une gouvernance fortement différenciée de celle des autres sous-systèmes tant elle met en relation divers intervenants et partenaires dans un contexte marqué essentiellement par l'absence d'un cadre institutionnel général définissant plus clairement les rôles et responsabilités de chacun, d'où la complexité de son fonctionnement.

3.3.1 La décentralisation/déconcentration du système de la Formation Professionnelle

a) Intervenants et acteurs de la formation

La formation professionnelle initiale est dispensée par plusieurs intervenants institutionnels publics et privés, notamment :

- L'Office de la Formation professionnelle et de la Promotion du Travail (OFPPT), établissement public doté de l'autonomie financière et administrative et dirigé par un conseil d'administration à composition tripartite (État, employeurs, employés), placé sous la tutelle du ministère ;
- Les départements ministériels sectoriels : ministères du Tourisme, de l'Agriculture et de la Pêche maritime, de la Santé, de l'Artisanat, de la Jeunesse et des Sports, de l'Energie et des Mines, ... ; étudiés précédemment ;
- Les fédérations et associations professionnelles (AMITH, GIMAS, AMICA,...) organisatrices des formations dans les établissements sectoriels dont la gestion leur est déléguée par l'État dans le cadre de conventions et de cahiers de charges établis à cet effet ;
- Le secteur de la Formation professionnelle privée ;

- Les entreprises dans le cadre de centres de formation par apprentissage (CFA) inter et intra entreprises.

D'autres organismes interviennent également dans l'organisation de la formation, notamment la Fondation Mohammed V de la Solidarité, la Fondation Mohammed VI pour la Réinsertion des Détenus, etc.

L'OFPPT

Aux termes du Dahir de 1974, l'OFPPT est chargé de la promotion du travail, du développement et de l'adaptation de la formation professionnelle dispensée par le ministère chargé du travail. A ce titre, il assure l'information, l'orientation et la sélection des candidats à ses établissements de formation et veille à la reconversion des travailleurs. Il est également chargé de l'organisation et le contrôle de l'apprentissage.

En réalité, et depuis 1984, l'OFPPT est sous la tutelle du Département de la Formation professionnelle. Cette situation n'a jamais posé de problème jusqu'à l'avènement du nouveau gouvernement. Avec la nouvelle structure gouvernementale, le DFP a été rattaché au ministère de l'Education nationale devenu ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle.

Depuis 1984, le texte original d'organisation de l'OFPPT n'a pas été réadapté. Or, les missions de cet office ont connu des changements importants eu égard notamment à la création d'une nouvelle structure en charge de la promotion de l'emploi (ANAPEC) ou à l'institutionnalisation de la formation par apprentissage en 2000.

Concernant ce dernier point, il faut mentionner que les dispositions du Dahir de 1940 relatives à la formation professionnelle d'ouvriers spécialisés, confiée à l'Office en 1974, ont été abrogées par la nouvelle loi 12.00, adoptée en 2000, portant institution et organisation du dispositif de formation selon le mode par apprentissage.

L'OFPPT a dès sa création disposé, par transfert légal, des établissements de Formation professionnelle relevant du ministère du Travail. Depuis la réforme radicale du système en 1984, d'autres établissements ont été placés sous l'autorité de cet organisme. Un arrêté de l'Autorité gouvernementale chargée de la Formation Professionnelle portant création et organisation de ces établissements est régulièrement actualisé et mis à jour notamment lors de modification ou de suppression de filières.

Cette situation engendre des problèmes au niveau de la délimitation du patrimoine.

Au niveau régional, l'OFPPT est représenté par 10 Directions régionales dont quatre couvrent chacune plusieurs régions. Le réseau d'établissements géré atteint 307 centres en 2012 pour un effectif global de stagiaires avoisinant les 235 000. Afin d'optimiser la gestion de son réseau d'établissements, l'OFPPT a procédé à la déconcentration de plusieurs pratiques. Toutefois, le recrutement des formateurs permanents demeure du ressort de l'administration centrale.

Les instituts et centres de formation sont semi-autonomes. Ils disposent d'un budget de fonctionnement et procèdent au recrutement des formateurs vacataires en entente avec la direction régionale, mais sur accord de l'administration centrale.

Conformément aux recommandations de la Charte, des établissements en réseaux et en fonction d'une spécialisation sectorielle ont été regroupés, depuis cinq ans, en complexes de formation. Cette structuration permet de créer des synergies et d'optimiser les ressources matérielles et pédagogiques. Les acteurs des complexes de formation montrent leur satisfaction face aux marges d'autonomie qui leur sont accordées.

De leur côté, les acteurs des directions régionales jouissent d'une autonomie assez avancée quant à la gestion financière. En fait, les budgets sont identifiés auprès des établissements en fonction de l'offre de formation envisagée, donc en parallèle de la carte de formation. Ils sont ensuite étudiés par la direction régionale et présentés à l'administration centrale de l'Office. Une réunion est tenue au niveau régional avec l'administration centrale pour négociation et validation de la carte de formation. Les résultats des négociations donnent lieu à l'élaboration d'un contrat-programme qui définit les objectifs à atteindre par le complexe ou le centre de formation et identifie les ressources à mobiliser. Les budgets ont été, jusqu'en 2013, distribués aux établissements. Mais, à partir de 2014, pour des soucis de gestion et afin de créer des économies d'échelles, leur gestion relève de la direction générale

Chaque établissement ou groupe d'établissements de formation au sein de l'OFPPT doit, en vertu des articles 8 et 9 du décret n°2.86.325 du 9 janvier 1987, instituer un Conseil de gestion et de coordination pédagogique (CGCP) et un Conseil de perfectionnement (CP) présidé par un représentant du monde professionnel. Par ailleurs, dans le cadre de conventions de partenariat entre l'Office et les associations professionnelles sectorielles, il est prévu la création de comités de gestion de l'établissement (CGE) dans les établissements de formation sectoriels (BTP, Logistique, Tourisme, Textile, etc.) afin d'aider à la gestion et au pilotage de la formation.

Des interrogations portent sur le fonctionnement

de ces commissions et comités : existent-ils dans toutes les régions ? La présidence des CP est-elle toujours assurée ? Les réunions sont-elles régulières ?

Les autres opérateurs publics

Les départements publics opérateurs de la formation assignent, en général, une mission d'organisation de la formation professionnelle dans leurs domaines d'intervention respectifs. Plusieurs types de missions sont relevés à ce niveau, allant d'une mise en œuvre de la politique de formation à la définition de stratégies sectorielles dans leurs champs d'intervention. Dans les deux cas, les textes pris à cet effet précisent que ces missions sont exercées par ces départements en coordination avec l'Autorité gouvernementale chargée de la formation professionnelle.

3.3.2 Financement de la Formation Professionnelle

En principe, la formation professionnelle initiale dans les établissements de formation publique est gratuite. Néanmoins, les stagiaires sont, généralement, tenus de s'acquitter des frais d'inscription et d'assurance, dont le montant varie selon les départements formateurs (ces frais sont autour de 600 DH à l'OFPPT).

La formation est payante dans les établissements de formation privée. L'État contribue, à hauteur de 4000,00DH par stagiaire et par an, aux frais de formation des stagiaires, issus de familles à revenus limités.

Le financement de la FP provient de plusieurs sources : l'État, la taxe de la formation professionnelle instituée depuis 1974, les contributions des parents aux frais de formation dans les établissements de FP privée ; la contribution des entreprises à l'organisation de la formation (formation par apprentissage) et à l'accueil de stagiaires pour des périodes de courte durée et les fonds mobilisés dans le cadre de la coopération internationale. Dans ce cadre, il est à signaler que pour les départements ministériels opérateurs de formation, les budgets respectifs sont négociés directement et séparément avec les services du ministère des Finances sans implication de l'autorité gouvernementale chargée de la FP. De même, les morasses budgétaires de ces départements ne contiennent pas de nomenclature budgétaire destinée à la FP et les crédits ouverts aux chantiers et programmes de FP n'apparaissent pas spécifiquement. Cette situation ne permet pas d'évaluer l'effort de l'État dans ce domaine.

3.3.3 La politique de formation

La mission première du DFP porte sur l'élaboration de la politique de formation. Il procède à la conception des offres de formation en concertation avec les partenaires socio-économiques pour la définition des orientations et priorités de formation.

Le système d'identification et de définition des besoins en compétences des secteurs repose essentiellement sur des études de planification sectorielles, réalisées par le DFP, en collaboration avec les associations et fédérations professionnelles.

Ces études permettent de dégager des données et des indicateurs, quantitatifs et qualitatifs sur les emplois du secteur concerné, leur évolution, les bassins de leur développement ainsi que les compétences exigées. Elles débouchent généralement sur l'élaboration de plans de formation déclinés notamment en filières et niveaux de formation, effectifs à former, localité d'implantation des formations, etc. Elles permettent également l'élaboration des Répertoires des Emplois et des Compétences (REM-REC), outils utiles à la gestion du marché du travail et de la formation.

A signaler que l'élaboration des REM-REC, réalisés actuellement par le DFP, relève institutionnellement du champ de compétence de l'ANAPEC.

a) Elaboration de la carte de la formation professionnelle :

Le DFP est investi par le décret n° 2-04-332 du 21 hijja 1425 (1er février 2005) fixant ses attributions et son organisation de la mission d'élaboration des cartes provinciales et de la carte nationale de la FP. Cette carte couvre tous les secteurs et les opérateurs de formation publics et privés. Elle est ensuite déclinée par secteur et par opérateur, aux niveaux régional, provincial et local. A cette fin, et durant les années 80 et 90, le DFP s'appuyait, dans l'élaboration de cette carte, sur plusieurs paramètres :

– les résultats des études sectorielles et régionales de planification, l'analyse de l'offre de formation existante ;

– une remontée des informations produites au niveau provincial dans le cadre des commissions provinciales de la formation professionnelle (CPFP) et leur traitement au sein de la commission nationale (CNFP) ;

– les résultats des études de suivi de l'insertion et de cheminement des lauréats de la FP, réalisées annuellement par le DFP.

Cette carte comportait un plan sur trois années définissant notamment l'effectif :

– des établissements de formation existants et/ou à créer ;

– prévisionnel des stagiaires par opérateur de formation, niveau et localité de formation ;

– formateurs mobilisés ou à mobiliser pour l'organisation des formations.

Elle servait également aux opérateurs publics de formation de base pour discussions budgétaires avec le ministère des Finances. Aujourd'hui, la Commission nationale de la formation professionnelle, qui conférait à la carte son caractère solennel et son rôle en tant qu'outil de régulation institutionnelle de l'offre de formation, ne se réunit plus depuis 1998. L'OFPPT élabore sa propre carte de FP à partir de propositions et d'objectifs assignés à chaque direction régionale.

Créée et organisée par le décret n° 2.87.275 en date du 19 septembre 1989, la composition, les attributions et le fonctionnement de cette instance méritent d'être revus pour leur mise en cohérence avec les nouvelles donnes du système de la FP.

b) Autorisation des établissements de la formation professionnelle (EFP)

Les créations et extensions des établissements de la formation professionnelle (EFP) varient selon leur catégorie. Pour les EFP publics, la création est prononcée par arrêté de l'opérateur de formation concerné après accord de l'autorité gouvernementale chargée de la FP et conformément aux dispositions du décret portant statut général des EFP. Pour les EFP privés, l'ouverture est soumise à autorisation préalable de l'autorité gouvernementale conformément aux dispositions de la loi n° 13-00 et de ses textes d'application.

Ces procédures d'autorisation sont conçues dans un objectif d'assurer une régulation de l'offre de formation et une cohérence du système dans sa globalité.

Aujourd'hui, l'absence d'une carte prévisionnelle de la FP, coordonnée et concertée, affecte sensiblement la gouvernance globale du système.

c) Types et Statuts des établissements de la formation professionnelle

Corrélativement à la diversité des opérateurs de formation cités plus haut, les établissements de la formation professionnelle sont régis par différents textes. On peut relever la diversité de statuts de ces établissements, de leurs modes de gestion et de leurs systèmes comptables.

- Les établissements de formation professionnelle publique sont régis par le décret n°2.86.325 du 9 Janvier 1987 portant statut général des établissements de formation professionnelle. Ce décret définit les modalités de leur création, organisation et instances de gestion les cycles de formation et les conditions d'accès à chaque cycle, ainsi que les diplômes sanctionnant chacun d'eux.
- Les établissements de formation professionnelle publique ont tendance à relever des départements ministériels en SEGMA, notamment depuis 2008 avec le Plan d'urgence du secteur de la formation professionnelle. L'effectif de ces établissements a atteint 35 au titre de la loi de Finances de l'année en cours 2014.
- Les établissements de formation professionnelle privés régis par la loi 13-00 sont soumis à une procédure rigoureuse d'autorisation et de contrôle régulier.

L'application des dispositions de loi 13.00 a conduit à l'existence globalement de deux catégories d'EFPP : Les EFPP accrédités et les EFPP non accrédités. Les EFPP accrédités sont autorisés à organiser des examens au profit de leurs stagiaires et à délivrer des diplômes reconnus par l'État. L'accréditation est accordée pour une durée de 5 ans renouvelable après un audit réalisé sur commande du DFP par un organisme externe.

- Les instituts à gestion déléguée (créés par décret) sont gérés dans le cadre de conventions conclues entre l'État, représenté par le DFP, et les fédérations professionnelles concernées et jouissent d'une grande autonomie favorisant leur ancrage dans le milieu professionnel. Ces conventions définissent notamment les parties contractantes, leur rôle et leurs responsabilités ainsi que les modalités de gestion et de financement des instituts concernés. Des décrets portant approbation de ces conventions sont adoptés et publiés au Bulletin officiel.

d) Types et modes de formation

Le système de la Formation professionnelle est organisé en formation initiale diplômante, en formation continue et en formation qualifiante.

La formation initiale est destinée aux jeunes, âgés de 15 ans et plus, pour acquérir des compétences nécessaires, facilitant leur insertion dans la vie active. Elle est organisée en modes qui se distinguent, à priori, par la durée de formation organisée en entreprise. Il n'existe cependant pas de texte juridique de portée générale définissant la « formation initiale ». Le seul texte de référence reste le décret précité n°2.86.325 du 9 Janvier 1987, tel que modifié et complété.

La formation résidentielle reste le mode dominant actuellement en termes d'effectifs de stagiaires. Elle se déroule essentiellement dans un établissement de formation avec des stages de courte durée en entreprise.

La formation alternée, qui connait ces dernières années une évolution importante, est organisée à raison de 50% de sa durée dans un établissement

de formation et 50% en entreprise.

Le 3ème mode en vigueur, est **la formation par apprentissage** qui se déroule à hauteur de 80% de sa durée en entreprise et de 20% dans un établissement de formation.

Paradoxalement, si la formation résidentielle est organisée par décret, les deux autres modes sont régis par des lois spécifiques :

– la loi n° 12.00 portant institution et organisation de l'apprentissage ainsi que les textes réglementaires pris pour son application ;

– la loi n° 36-96 portant institution et organisation de la formation professionnelle alternée ainsi que les textes pris pour son application.

- **La formation professionnelle continue en cours d'emploi (FPCE)** est destinée aux salariés des entreprises. Ce type de formation est organisé dans le cadre du décret n° 2-73-633 du 22 mai 1974, portant création de la taxe de formation professionnelle, fixant le taux et les conditions de recouvrement de ladite taxe, et déterminant les conditions relatives à la conclusion des contrats pour la réalisation de programmes spéciaux de formation professionnelle.

Les amendements apportés en 2002 à ce décret ont porté, en particulier sur la définition des actions de formation continue éligibles au financement au titre des contrats spéciaux de formation, l'instauration de manuels de procédures de gestion des mécanismes des CSF et des GIACS. Il a également fixé la part du produit de la TFP à réserver annuellement à la formation continue (30%).

Ainsi, la formation continue, à l'instar de la formation initiale, ne dispose pas encore d'un cadre législatif approprié définissant son champ d'application, les organes de sa gestion, le rôle et les responsabilités des différents partenaires (État, employeurs, employés), les sources et mécanismes de financement, ainsi que les outils et mécanismes de suivi et d'évaluation.

- **la formation professionnelle qualifiante (FQ),** non diplômante, est destinée aux demandeurs d'emploi. Il n'existe aujourd'hui aucun texte définissant ce type de formation et les modalités de son organisation.

f) Elaboration des programmes de formation

Le DFP est chargé, aux termes du décret n° 2-04-332 du 1er février 2005 fixant les attributions et l'organisation de ce département ministériel, d'élaborer et de veiller à la réalisation des programmes adéquats pour de meilleures prestations de la part des différents intervenants dans le secteur.

Les contenus de formation, sont bâtis selon l'APC en référence aux répertoires des emplois/métiers (REM) et référentiels des emplois/compétence (REC).

Des guides d'élaboration et d''évaluation des programmes de formation, selon cette approche, sont mis à la disposition de formateurs de différents opérateurs de formation.

L'homogénéisation des approches, des modalités d'élaboration et d'évaluation des programmes, surtout pour les secteurs et filières où la formation est assurée par plus d'un opérateur reste le défi majeur à relever dans ce cadre. De cette homogénéisation dépend, à son tour, l'homogénéisation des certifications et des diplômes décernés.

g) Les formateurs

Le corps de formateurs de la FP publique est régi par le décret n° 2-89-565 du 25 mai 1990 portant statut particulier du corps interministériel des formateurs des établissements de la formation professionnelle. Ce décret détermine les catégories de formateurs, les modalités et procédures de leur recrutement et de leur avancement, etc. Il fixe également les volumes horaires hebdomadaires de formation devant être assurés par chaque catégorie.

Depuis 2003, l'OFPPT a opté pour un statut particulier de son corps de formateurs qui se démarque du statut interministériel précité par un régime indemnitaire et d'avancement plus incitatif. Le recrutement des formateurs permanents et leur gestion relève des prérogatives de la Direction générale de l'Office. Outre cette dernière particularité, les deux statuts en vigueur ne reposent pas sur un système de certification unifié des formateurs, ni avant leur prise de service ni durant leur carrière. Toutefois, l'OFPPT indique que ces formateurs sont soumis à des bilans de compétences qui servent à leur positionnement, au développement de leurs compétences et à la gestion de carrière.

3.3.4 La coordination du sous-système de la FP

Le DFP ne gère pas directement les établissements qui dispensent la formation. Ces derniers relèvent de différents opérateurs publics et privés. Le DFP a plutôt un rôle de coordination et d'évaluation de la mise en œuvre de la politique de formation professionnelle élaborée en concertation avec l'ensemble des intervenants (fédérations et associations professionnelles, opérateurs de formation).

a) Les commissions de coordination de la formation professionnelle

Afin de mieux coordonner les activités des différents intervenants dans le secteur concerné, les textes

réglementaires ont désigné plusieurs instances au niveau national et régional :

La commission nationale de la formation professionnelle (CNFP), présidée par le ministre chargé de la formation professionnelle, regroupe les départements formateurs, les organisations et chambres professionnelles et les partenaires socio-économiques. Elle propose les orientations de la politique à mener dans le secteur, fait état des mesures visant à créér, promouvoir, et coordonner ces activités. In fine, elle émet un avis sur les mesures législatives et réglementaires prises dans le domaine de la formation professionnelle, sur les projets inscrits dans les plans de formation et sur la carte de la formation professionnelle.

Les commissions provinciales de la formation professionnelle (CPFP) présidées par les Walis et Gouverneurs et qui réunissent les acteurs locaux concernés avec pour missions d'examiner les difficultés auxquelles sont confrontés les établissements au niveau local, faire des propositions et des recommandations pour la promotion du secteur et proposer les spécialités professionnelles appropriées à l'environnement économique local.

Le décret n°2.86.325 du 9 Janvier 1987 portant statut général des établissements de la formation professionnelle institue, dans l'article 9, les Conseils de perfectionnement (CP) au niveau d'un ou de plusieurs établissements de formation professionnelle. Ces Conseils, présidés par une personnalité du milieu professionnel, regroupent des représentants des communes, des organismes professionnels et des administrations publiques, du Conseil de gestion et de coordination pédagogique de l'établissement.

Ces instances doivent veiller à la conformité de la formation aux besoins socio-économiques, à l'évaluation des activités dans l'établissement et à apporter leur assistance aux jeunes en matière de stages et d'emploi.

Si du point de vue institutionnel ces instances de coordination et de concertation sont toujours en vigueur, il y a lieu de souligner, néanmoins, que la commission nationale de formation professionnelle ne se réunit plus depuis 1999 et seules quelques commissions provinciales continuent à le faire de façon ponctuelle.

Aussi, et pour assurer les missions prévues par les deux lois 36.96 et 12.00 (supervision, évaluation des modes de formation), des comités de suivi sont-ils mis en place au niveau local en vertu de conventions à caractère régional ou local conclues entre le DFP et les chambres ou les organisations professionnelles, les entreprise publiques ou privées et dont le rôle est défini par l'arrêté du ministre de l'emploi et de la formation professionnelle n°3120-12 du 19 chaoual 1433 (7 septembre 2012).

Concernant la formation professionnelle privée, régie par la loi 13.00, des commissions nationales sectorielles et des commissions régionales interprofessionnelles ont été formées. Elles sont composées des professionnels du secteur.

Les commissions nationales sectorielles proposent des mesures visant la promotion du secteur privé de formation professionnelle et l'amélioration de la qualité de ses prestations. Elles sont chargées d'émettre des avis sur les méthodes et les procédures d'évaluation, de contrôle et de qualification des filières de formation et d'accréditation de ces établissements et contribuer à leur élaboration. Elles suggèrent des normes de qualité en matière d'encadrement, de méthodes et programmes et d'équipements. Elles s'intéressent aux demandes de qualification des filières de formation et d'accréditation des établissements privés et élaborent un code de déontologie professionnelle et agissent sur les relations de partenariat entre les intervenants du secteur.

Ces commissions, présidées par le représentant de l'autorité gouvernementale chargée de la FP, regroupent trois représentants des associations des établissements de la formation professionnelle privée, un représentant de chacune des fédérations des Chambres professionnelles concernées, deux représentants des organisations professionnelles les plus représentatives des employeurs et un représentant de l'opérateur de formation professionnelle du secteur public concerné.

Les secteurs couverts par ces commissions aux termes du décret n° 2-00-1018 du 21 juin 2001 pris pour l'application de la loi n° 13-00, tel que modifié et complété par l'arrêté n° 312-06 du 29 mars 2006, sont au nombre de 12 :

- Technologies de l'information et de la communication ;
- Administration, gestion et commerce ;
- Textile, habillement et cuir ;
- Coiffure et esthétique ;
- Génie électrique, mécanique et thermique ;
- Tourisme et hôtellerie ;
- Paramédical et santé ;
- Bâtiment et travaux publics ;
- Arts et artisanat de production ;
- Assistance aux ménages ;
- Transports ;

• Industries agro-alimentaires.

Les commissions régionales interprofessionnelles de la formation professionnelle privée prennent en compte les demandes d'autorisations d'ouverture et d'exploitation des établissements de formation professionnelle privée, veillent à l'application du code de déontologie professionnelle et appuient les relations de partenariat entre les intervenants du secteur et les opérateurs socio-économiques au niveau régional. Présidées également par le représentant de l'autorité gouvernementale chargée de la formation professionnelle, elles se composent de deux représentants des associations des établissements de la formation professionnelle privée ; d'un représentant de chacune des chambres professionnelles concernées du chef-lieu de la région, et d'un représentant des organisations professionnelles les plus représentatives des employeurs.

L'information et l'orientation scolaires et professionnelles

L'accès aux EFP se fait, conformément aux dispositions du décret n°2.86.325 du 9 Janvier 1987 portant statut général des établissements de formation professionnelle, par voie de concours, tests ou toute autre voie agréée par l'autorité gouvernementale chargée de la FP. Des campagnes d'information des jeunes sont organisées annuellement et conjointement par les services du DFP et ceux du Département de l'Education nationale, en relation avec les opérateurs publics et privés de FP.

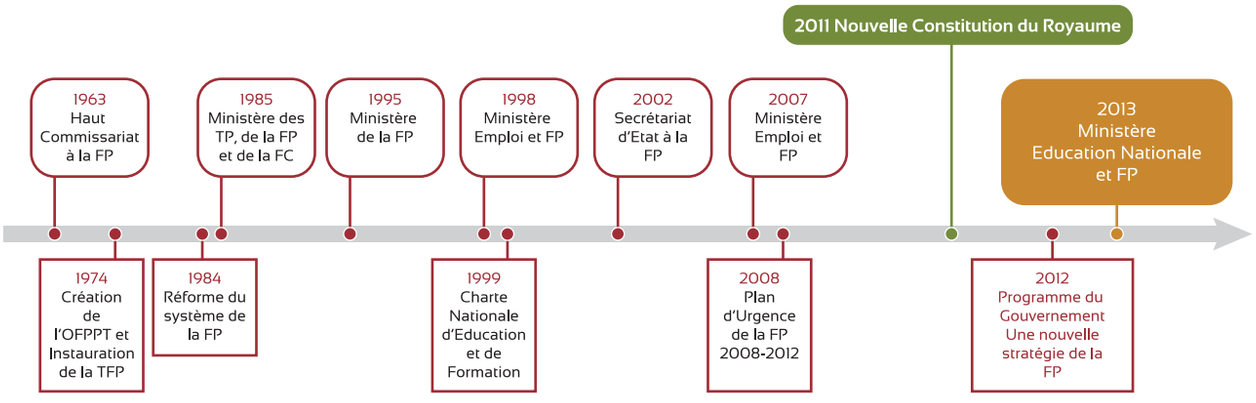
L'orientation professionnelle est dispensée depuis 1987 pour l'accès au niveau qualification seulement. Quelques opérateurs de formation, notamment l'OFPPT, disposent d'un corps de conseillers en orientation qui assistent les jeunes dans leurs choix de filières de formation.

Le sous-système de la FP, doté de réelles structures et instances, rencontre toutefois plusieurs problèmes inhérents à sa propre structuration :

- La pluralité des opérateurs intervenants dans le système avec des statuts et des systèmes de gestion et d'organisation différents génère des situations où la coordination devient réellement problématique. Ainsi, dans plusieurs régions, les représentants des autorités et des collectivités locales ne font pas de différence entre le délégué régional représentant le DFP et le directeur régional représentant l'OFPPT. Le second est le plus sollicité pour toutes les opérations de coordination à l'insu du premier censé être habilité à discuter au nom du DFP, seul responsable de la mise en œuvre de la politique nationale et régionale de la formation professionnelle. D'où confusion et erreurs dans les prises de disposition pour réguler au niveau régional les problèmes de la carte de formation et par voie de conséquence lenteurs et redondances.
- Cette situation confuse a également des incidences sur les relations entre les Délégations régionales et les autres opérateurs locaux et les AREF. Dans plusieurs cas, on note une quasi absence de liens entre ces différentes parties. Ceci se manifeste par un refus de remise des données et informations nécessaires à l'élaboration de la carte de formation régionale à la Délégation du DFP ou son oubli dans les opérations de remises des résultats des opérations d'orientation et d'informations des lycéens après la tenue des conseils de classe des neuvièmes.

  Deux exemples de mauvaise coordination pourraient être cités : i/ les campagnes d'information et d'orientation des élèves de neuvième du collégial, où le recueil d'information et de données demande une mobilisation de tous les intervenants au niveau régional avec une logistique fort impressionnante au regard d'un rendement et des retombées très faibles. Les acteurs ont qualifié cette opération, jugée

Schéma 5 : La Formation Professionnelle au Maroc : Principales étapes de son évolution



Source : Département de la formation professionnelle, avril 2014

importante, de perte de temps et de ressources, car non productive. ii/ le manque de coordination en aval du parcours scolaire. D'où un questionnement légitime sur le rendement interne et externe du système et de la rationalité de sa stratégie de gestion. Dans ce cas, l'État paie doublement : pour les études universitaires de l'étudiant et son parcours en formation professionnelle.

- Après la mise en œuvre de la Charte, le cadre institutionnel, essentiellement sur le plan statutaire, n'a pas suivi car les textes promulgués concernant la structuration du sous-système, depuis 2005, n'apportent pas de dispositions concernant les attributions : les textes régissant chacun des trois départements composant le SEF n'ont pas été revus pour modifier les missions et prérogatives ou non exploités pour cadrer la coordination. Donc, le système a fonctionné sur la base du volontariat et des expériences des différentes actions entreprises pour améliorer son fonctionnement. Il s'agit, en fait de se donner les moyens institutionnels mais aussi opérationnels et techniques pour une meilleure gestion et une meilleure efficacité du système.
- L'indépendance de chacun des opérateurs de la formation et le maintien de sa propre politique de formation rend le portage du système de formation très difficile dans le sens que la stabilité d'une politique nationale de formation ne peut être garantie à cause des changements apportés avec chaque nouveau gouvernement et son lot de propositions et suggestions. Il est nécessaire de garantir la stabilité du système et de ses structures, son rattachement organisationnelle et, surtout, de maintenir un choix identitaire de la formation professionnelle dans le cadre du système d'éducation et de formation. Dans le cas de la configuration actuelle, le DFP au lieu d'être impulseur, devient un organisme suiveur.
- Cette indépendance des opérateurs de formation, ne permet pas non plus au DFP de présenter un budget global annuel de formation professionnelle, ni de faire le suivi des engagements et crédits pour l'exécution des projets, car au regard des textes réglementaires, chaque opérateur présente son budget de formation dans le cadre du budget global de son ministère.
- D'autre part, l'absence d'une loi-cadre de la Formation professionnelle, contrairement à l'Éducation nationale, et à l'Enseignement supérieur, ne facilite pas les relations entre les acteurs institutionnels. En l'absence d'un système unique comme pour l'Éducation nationale ou l'Enseignement supérieur, chose difficile compte tenu de la diversité sectorielle, il serait judicieux de s'orienter vers un système de contractualisation entre le DFP et chaque département ou opérateur. Car cette contractualisation mène nécessairement vers la globalisation. Mais cela suppose la maîtrise du budget global de la Formation professionnelle par le DFP. Car la maîtrise du budget permet une meilleure rationalisation (selon une batterie d'indicateurs portée par un système d'information intégré) et donc un meilleur pilotage du sous-système.

  Autrement dit, on pourrait se poser la question à propos de la gouvernance de cette manière : comment mettre le sous-système de la FP au centre de la réponse au système de production et au monde socio-économique ?
- Cette question de coordination pour une meilleure efficacité de gestion se pose aussi au niveau de la gestion des fonds des projets de coopération internationale : car les bénéficiaires se retrouvent en concurrence. Bien qu'il existe une matrice de coopération entre les bailleurs de fonds.
- Enfin, en conclusion de cette section, on pourrait se demander quel mode de pilotage de la FP faudrait-il avoir avec autant de départements formateurs et d'intervenants ? Il existe une déperdition à tous les niveaux dans la configuration actuelle qui a montré ses limites et qui pose la question de sa viabilité. D'où, peut-être, la nécessité de revoir cette configuration vers un recentrage de la conception stratégique de la politique de formation du secteur et s'assurer de sa mise en œuvre à travers une structuration alliant contractualisation et reddition de comptes. En effet, dans la configuration actuelle, il est pratiquement impossible de coordonner, de rationaliser les moyens et ressources, d'harmoniser la/les politiques de FP. Le DFP ne maîtrise pas les budgets, de même qu'aucune garantie n'existe sur l'utilisation des différents budgets alloués pour la FP.
- Globalement, le système d'éducation et de formation reste marqué par l'inexistence d'un véritable dispositif national, intégré et unifié, ouvert à toutes les catégories de population potentiellement concernées et à n'importe quel moment de leur parcours scolaire ou professionnel. Ce système souffre également de l'absence d'un cadre institutionnel général définissant l'orientation, ses finalités et principes, les procédures et organes de sa mise en œuvre.

3.3.5 L'évaluation au sein du sous-système de la Formation Professionnelle

Le système de la Formation professionnelle, à travers ses composantes, affirme s'inscrire dans une politique d'évaluation qui permet de faire le bilan de ses résultats, corriger les dysfonctionnements

de ses processus et améliorer la qualité de ses prestations. Chacun des opérateurs est soumis au fonctionnement de son propre dispositif d'évaluation. Cependant, la mission générale d'évaluation du système et de son rendement interne et externe est dévolue au DFP aux termes du décret fixant ses attributions et son organisation. En outre, la Charte Nationale d'Education et de Formation a recommandé de soumettre le sous-système de la FP et les structures de formation à des évaluations régulières. Toutefois, aucune de ses composantes n'a été soumie réellement et de manière régulière à cet exercice.

Au niveau régional, les délégations régionales du DFP sont investies de la mission d'évaluation des établissements de la FP relevant de leur champ de compétence territoriale. Toutefois, en réalité, seuls les établissements de la formation professionnelle privée sont soumis à une évaluation constante dans le cadre de l'animation du dispositif de qualification des filières et d'accréditation des établissements, précédemment signalé.

En règle générale, il faut bien mentionner que par rapport aux autres sous-systèmes du SEF, c'est le secteur de la formation professionnelle qui expérimente le plus de pratiques d'évaluation, bien que cela ne soit pas stabilisé et généralisé à tous ses opérateurs. L'existence de système d'information chez le DFP et l'OFPPT, qui produisent des données et des informations sur la base d'indicateurs fiables et valides, permettront de mieux adapter un système de pilotage de la formation professionnelle en intégrant leurs deux applications dans une même plateforme informatique ou en y créant des passerelles qui permettront de renseigner sur l'ensemble des pratiques de la FP. Malgré cela, les constats suivants s'imposent :

- L'évaluation du système a été marquée par un ensemble de pratiques d'évaluation segmentées et discontinues (évaluations générales, auto-évaluation, assurance qualité, ...). Cependant, le système, dans son intégralité, n'a jamais été soumis à cet exercice. Une opération d'évaluation de la qualité de la formation professionnelle publique a été réalisée il y a trois ans et a vu la participation des opérateurs sectoriels de formation (agriculture et pêche maritime, artisanat et tourisme) à l'exception de l'OFPPT qui s'était refusé à cet exercice. Il en est résulté un référentiel d'évaluation de la qualité de formation qui se trouve actuellement en cours de généralisation.
- En réalité, seul le secteur de la formation professionnelle privée est doté d'un véritable dispositif d'évaluation et d'auto-évaluation (bilan administratif et pédagogique, opérations de qualification des filières et de l'accréditation des établissements et actuellement GESTEP (application de suivi et de contrôle de la scolarisation des stagiaires) avec des rapports d'activités annuels portant sur tous les aspects de fonctionnement administratif et pédagogique. Toutefois, le secteur privé de la FP reste soumis à un contrôle et à des audits réguliers, les établissements de la FP publique ne sont soumis à aucun contrôle, ni à priori ni à postériori. Toutefois, il faudrait souligner que l'OFPPT affirme que son réseau d'établissements est régulièrement soumis à des contrôles et audits internes et externes. Par contre, ceci n'empêche pas d'affirmer, qu'en termes d'évaluation, on ne peut être juge et partie et on ne peut être son propre commanditaire.
- Au niveau interne du sous-système, on constate que le DFP, dans ses relations avec les délégations régionales, fonctionne par le procédé des contrats-programmes. Les délégations régionales élaborent leur programme budgétaire pour l'année suivante et se concertent avec l'administration centrale sur les différents projets programmés. Des objectifs sont retenus et servent de base à la définition du budget annuel consigné dans un contrat-programme. Toutefois, le manque de ressources financières fait en sorte que les besoins des délégations régionales ne sont pas satisfaits ni au niveau des budgets de fonctionnement, ni des investissements. On constate un grand décalage dans les capacités de gestion et les dotations allouées aux Délégation régionales, entre celles qui bénéficient de conventions de partenariat international et celles qui ne survivent que grâce à la subvention de l'État. Par contre, toutes les délégations visitées souffrent d'un manque visible de ressources humaines.

Le procédé de contractualisation entre l'administration centrale et les directions régionales est celui au niveau de l'OFPTT. Une évaluation des résultats de l'année écoulée, dont les revenus de la formation continue offerte (cas de la direction régionale du Nord-Ouest I à Rabat), ajoutée aux résultats de l'élaboration de la carte de formation consolidée de l'ensemble des établissements de la région sert de base à l'élaboration du budget de la direction régionale qui est soumis pour discussion à l'administration centrale. Les négociations ayant lieu en région aboutissent à la conception d'un contrat-programme qui définit les objectifs, les moyens, les ressources et les résultats escomptés. Lui-même servira l'année suivante pour référentiel d'évaluation des résultats réalisés.

- L'évaluation menée actuellement et régulièrement par le DFP porte essentiellement sur le rendement externe du système et ce, à travers les études de suivi de l'insertion et de cursus des lauréats. Des enquêtes concernant tous les départements et

opérateurs publient leurs résultats annuellement. Pour les opérateurs de formation publique et privée, seul l'OFPPT mène des enquêtes d'insertion de ses lauréats.

- Signalons que les expériences d'évaluation, notamment l'évaluation de la qualité de la formation professionnelle publique, auprès des 4 opérateurs, et les enquêtes d'insertion n'ont pas eu d'impact sur l'élaboration des politiques de la FP. Ceci s'explique par la configuration institutionnelle actuelle, telle que présentée précédemment. Cela amène toujours à se poser la question à propos du modèle de pilotage de la FP qu'il faudrait développer pour mieux assurer le suivi du fonctionnement du système et prendre les décisions adéquates pour l'amélioration de ses rendements, interne et externe.

3.3.6 Conclusion

La Formation professionnelle joue un rôle incontournable au niveau économique et social, en répondant aux besoins des professionnels et des industriels par la formation d'une main-d'œuvre qualifiée et suffisante, en nombre et en qualité. Si sa mission est claire et son rôle apprécié, son évolution demeure, néanmoins, caractérisée par plusieurs lacunes dont :

> L'existence d'un arsenal juridique important, touchant plusieurs domaines et aspects administratifs, pédagogiques et organisationnels. Cependant, l'adoption d'un cadre juridique général définissant le champ d'action de la formation professionnelle, les rôles et responsabilités des différents intervenants, la gouvernance et l'évaluation du système, ainsi que son financement contribuerait à mieux organiser et structurer le secteur ;

> L'existence de textes qui nécessitent une actualisation et une adaptation au nouveau contexte qui marque ce secteur, leur harmonisation et leur mise en cohérence avec les nouvelles orientations et impératifs du développement du secteur ;

> L'existence d'une pluralité d'intervenants différents, dont les statuts et les responsabilités respectifs sont peu ou pas toujours clarifiés, qui opèrent sur des territoires géographiques diversifiés, avec des niveaux de représentation à l'échelle régionale inégaux et disposant de niveaux d'autonomie variable rendent la capacité de coordination intersectorielle très difficile, voire impossible, et intra-sectorielle très confuse par rapport aux autorités et autres partenaires locaux.

> La diversité et la multiplicité d'intervenants affecte également, en l'absence d'une loi-cadre, la possibilité de développer une politique de formation professionnelle homogène, cohérente et efficace. Dans le secteur, des comportements de concurrence entre quelques composants du sous-système enrayent la synergie nécessaire au dépassement de tout dysfonctionnement organisationnel et à la mise en œuvre des recommandations de bonne gouvernance prônées par la Charte ;

> La fréquence des changements de rattachement du Département de la Formation professionnelle à différents ministères risque d'altérer sa possibilité à développer sa propre identité, et à en donner l'image d'un département à faible valeur ajoutée, ce qui risque de maintenir l'image sous-valorisée de la formation professionnelle dans l'imaginaire du public qui la considère comme un sous-système chargé de résorber les échecs scolaires et d'absorber les déperditions du système éducatif.

De toutes les manières, même en portant un jugement positif sur la décentralisation horizontale du sous-système, car il permet aux différents opérateurs d'agir, chacun selon ses spécificités et ses besoins, il faudra travailler, aux niveaux juridique, réglementaire et organisationnel pour construire un contexte favorisant une coordination plus efficace et capable d'assumer la mise en œuvre de la politique de formation professionnelle adoptée par le pays.

4. LES POINTS NODAUX IMPACTANT L'ÉVOLUTION DU SYSTÈME

4.1 La Charte une voie de réforme consensuelle, mais...

Il est commun à beaucoup de chercheurs, qui se sont intéressés à la réforme des systèmes d'éducation, d'annoncer que celle-ci ne se met en œuvre qu'en fonction de délais et de facteurs concernant les prédispositions des acteurs impliqués dans sa réalisation. Des pédagogues comme Perrenoud ou Meirieu, qui comptent à leur actif plusieurs réformes des systèmes éducatifs au sein de leurs pays, indiquent que le projet d'éduquer et d'instruire est condamné à être remis constamment sur le métier, car dès qu'une réforme est installée, on commence déjà à réfléchir à la prochaine.

En comparant l'éducation et la médecine, Meirieu (6) estime que la médecine fait des progrès, alors que

(6) Meirieu. P. 1990. L'école, mode d'emploi. Des méthodes actives à la pédagogie différenciée. Paris, E.S.F.

l'école adopte, met en œuvre, puis abandonne des réformes. Il souligne de la sorte, le contraste entre une pratique qui capitalise l'extension des savoirs, des techniques et des technologies et la pratique pédagogique, plus axée sur les croyances, les effets de mode et des conjonctures. Par contre, en rapprochant les institutions, les différences paraissent moins contrastées que l'on réforme le système hospitalier, la justice ou le système monétaire, car les organisations humaines fonctionnent selon des structures formelles dont l'interaction limite le champ des changements. Aussi, dans le cas où des transformations profondes sont visées, faudra-t-il les modifier ouvertement pour introduire les changements désirés. Les structures ne sont pas « au-dessus des acteurs », elles résultent de leurs efforts permanents pour construire et contrôler l'action collective (7).

La structuration d'une organisation, la définition de ses finalités et l'annonce claire de ses règles de fonctionnement ne se transforment que suivant le bon vouloir de décisions formelles, exprimées dans le cadre de textes réglementaires auxquels les acteurs vouent une certaine valeur juridique et dans lesquels ils se reconnaissent en fonction de leurs rôles jusqu'à une prochaine réforme. Il est donc admis que les changements dans les institutions procèdent par intermittence de moments forts, relatifs aux décisions impactant les structures, et de moments plus faibles durant lesquels les acteurs s'adaptent et admettent provisoirement les finalités, buts et règles en vigueur. C'est dans cette perspective que l'évaluation des mécanismes de fonctionnement de la gouvernance du système d'éducation et de formation est abordée, en tant que moyen d'assurer la bonne mise en œuvre du processus de la réforme du SEF. En fait, partant des constats à propos des situations qui ont caractérisé chacun de ces trois moments qui ont jalonné le processus de mise en œuvre de la réforme (ci-dessous), il apparaît clairement que plusieurs points nodaux sont à présenter pour expliquer l'état du fonctionnement de la gouvernance du Système d'Education et de Formation depuis que la Charte a été mise en œuvre.

En tenant compte des dimensions de recherche présentées dans le cadre logique qui a bordé cette étude, en conformité avec le contenu de l'Espace V de la Charte et de ses leviers 15 et 16, soit :

1. la décentralisation du système ;
2. l'élaboration des politiques d'éducation et de formation ;
3. la coordination entre les acteurs du système ;
4. l'évaluation des actions, des effets et des impacts du système.

Pour aborder les points nodaux du fonctionnement des mécanismes de la gouvernance exigés par cette réforme et, surtout, les aspects inachevés dans le processus de sa mise en œuvre et qui entravent et compromettent sa réussite, il serait plus judicieux de présenter auparavant l'historique de la mise en œuvre de cette réforme, tel que cela paraît dans les faits entre 2000 et 2010.

4.2 Une mise en œuvre en trois phases

Toute réforme est un processus de changement qui induit des effets et des impacts sur tous les aspects composant l'organisation ciblée :

- les valeurs, les missions et les objectifs ;
- la stratégie de l'organisation ;
- la structure organisationnelle ;
- les systèmes d'information et de communication ;
- les ressources humaines ;
- le style de gestion ;
- les compétences personnelles et professionnelles.

Les sept facteurs (8) cités sont interdépendants dans une organisation et doivent être appréhendés de manière collective afin d'éviter un grand décalage dans la transformation qui les affecte. Pris ensemble ou de manière concomitante dans le processus de changement peut aider à provoquer un effet de synergie qui renforce la dynamique de réforme et atténue les effets de résistance au changement auxquels toute organisation fait face. Toutefois, il est très clair que la transformation de chacun de ses facteurs dans une organisation ne peut se faire de la même manière, ni dans la même durée, car chacun d'eux a sa propre complexité, son propre fonctionnement et sa propre exigence au sein du processus de travail. Donc, on doit s'attendre à une planification du changement qui tient compte de ces écarts, sans que cela ne nuise bien sûr à l'effet recherché par sa contribution au processus de changement.

En revenant à l'évaluation de la mise en œuvre des mécanismes de la gouvernance du SEF au Maroc dans le cadre de la réforme de ce dernier, on peut d'emblée constater que c'est un processus qui dure dans le temps depuis son amorce en 2000 et dont les effets continuent à générer des impacts, tant bien

(7) Friedberg.E. (1993). Le pouvoir et la règle. Paris, éd. du Seuil.
(8) Rasiel, E.M. (1998) The McKinsey Way, McGraw-Hill

que mal. Sa mise en œuvre est certainement perçue différemment, que l'on soit dans l'un ou l'autre des trois sous-systèmes qui la composent. Toutefois, trois grandes phases sont à distinguer dans le processus de la réalisation de la réforme du SEF : 2000-2001, 2002-2008 et 2009-2013. Chacune d'elle peut être distinguée par ses caractéristiques propres :

4.2.1 Les premiers pas de la réforme...

La première phase est celle portant sur la conception de la Charte et sur l'institution de son cadre structurel. C'est la période où les lois concernant la décentralisation de l'Enseignement supérieur et de l'Education nationale sont élaborées puis promulguées (loi 01.00, loi 07.00, loi 13.00, loi 12.00). Toutefois, peu de décrets d'application ont accompagné l'annonce de l'opération de décentralisation et la création des nouvelles structures autonomes universités et AREF. Ceci a engendré une certaine confusion et surtout beaucoup d'attentes chez les acteurs. Il a fallu, dans plusieurs cas, attendre la seconde phase pour que ceux-là suivent. Le changement est donc resté au stade de l'annonce, sans que cette durée soit cependant utilisée pour la communication autour de ses principes fondateurs, ni sa mission, ni ses objectifs. En analysant les documents produits à l'époque pour un si grand évènement, on se trouve face à un faible discours portant l'annonce de cette réforme. Sans doute, il a été supposé que les discussions menées au niveau de la COSEF pour élaborer et négocier les articles de la Charte seraient répercutées sur les membres des syndicats et des différentes associations professionnelles qui y ont participé. Or, ce que l'on peut constater aujourd'hui c'est que peu de débats y ont été initiés durant cette période et peu de discours a ont été produits pour expliquer les tenants et aboutissants de cette réforme, ce qui aurait pu démystifier ses effets et impacts auprès des acteurs, les préparer à sa mise en œuvre et susciter leur mobilisation pour sa réussite.

4.2.2 La décentralisation des structures, un processus peu préparé

La seconde phase a vu la mise en œuvre des deux textes de lois et la création des structures de gestion des nouvelles entités décentralisées AREF et universités. Dans la foulée de cette mise en œuvre, les acteurs ont dû faire face aux défis de ce processus sans que les prérequis nécessaires aient été mis en place. Le redéploiement des personnels qui devaient renforcer les nouvelles structures n'a pas été à la hauteur des attentes. En fait, les régions hors de Rabat et Casablanca ont reçu peu de ressources humaines compétentes, ce qui a induit un recrutement auprès des niveaux hiérarchiques subalternes et à donner lieu à des malentendus entre les diverses structures.

Les formations promises pour la mise à niveau des compétences des acteurs affectés à ces nouvelles structures n'ont pas été mises en place rapidement, à l'exception de celles offertes aux directeurs des académies et l'appréciation des acteurs de la qualité de celles réalisées n'est pas toujours positive.

Le débat à propos de la réforme et des résultats escomptés de sa mise en œuvre dans le système de l'Education nationale, qui devait susciter l'intérêt des acteurs du système et les mobiliser pour participer à sa réussite n'a pas eu lieu. En fait, il se peut que la manière dont les AREF ont été mises en place et le changement de statut des Délégations provinciales, ont donné à penser aux acteurs des établissements scolaires qu'ils ne sont pas concernés par la réforme ou du moins elle ne leur apporte rien de nouveau. En fait, la rapidité de la mise en place des nouvelles structures, n'a suscité aucune stratégie de communication pour supporter le projet. Les textes réglementaires pour créer et encadrer les structures de base concernant la concrétisation de l'autonomie des établissements scolaires n'ont pas vu le jour. Tous ces facteurs expliquent la démotivation et la démobilisation des acteurs de ca dernier palier hiérarchique du système.

Le même constat pourrait être fait au niveau de l'Enseignement supérieur. Les décrets fixant la composition et le fonctionnement des commissions de coordination de ses composantes, l'organisation du ministère et l'application des articles de la loi 01.00 sont arrivés graduellement après 2002, et sur une période de cinq ans, en fonction des besoins et des expériences. Ceci a créé des retards dans l'application des textes réglementaires.

Concernant, le sous-système de la formation professionnelle, qui connaît l'intervention de multiples acteurs institutionnels et adopte une décentralisation horizontale, aucune loi-cadre n'a été élaborée pour adapter l'organisation du secteur aux nouvelles dispositions de la Charte. Les lois 12.00 et 13.00 ont été promulguées pour consolider la mise en place de la formation selon le mode par apprentissage et le fonctionnement du secteur privé de la FP, et il a fallu attendre l'année 2005 pour que soit annoncé le décret définissant les attributions et l'organisation du Secrétariat d'État chargé de la formation professionnelle.

En fait, dans le cas de cette phase, on peut dire que l'on se trouve dans une situation typique de blocage ou d'une mauvaise réalisation d'une stratégie de conduite de changement. Ceci, en supposant qu'une telle vision stratégique ait été conçue.

Il ressort clairement que la non préparation juridique et réglementaire, le retard dans la mise en place et l'encadrement des structures organisationnelles, le manque des ressources humaines au niveau des structures créées, la faiblesse des compétences de gestion et l'inexpérience des acteurs, surtout sur le plan de la gestion administrative et financière, le retard dans le redéploiement des ressources et équipements au niveau régional et la faiblesse du système de pilotage de la réforme sont tous des facteurs qui ont impactés négativement et, proportionnellement au poids de chacun, la mise en œuvre de la Charte Nationale d'Education et de la Formation, malgré toute l'ardeur avec laquelle cette opération a été lancée . Il n'est pas exclu, non plus, que ce soit la frustration ressentie par les acteurs aux bas des paliers hiérarchiques du système (directeurs, inspecteurs et enseignants) qui les a conduits vers une fuite en avant et à minimiser leur mission principale : la réussite des apprentissages.

Par ailleurs il n'est sans doute pas futile de rappeler que toute réglementation ne peut trouver chemin à sa réalisation que si les acteurs institutionnels qui devront la porter, soient nommément désignés et investis des pouvoirs que leur confère leur nouvelle mission. Or, la Charte Nationale d'Education et de Formation, comme texte fondateur de réforme, met en relation un grand nombre d'acteurs, concerne multitude de structures, vise des changements divers...Mais n'identifie pas une institution dont les pouvoirs juridiques et politiques lui permettent de susciter chez les acteurs concernés, la conception et la mise en œuvre des textes devant régir les différentes actions de réforme visées.

4.2.3 Le Programme d'urgence...un programme qui vient en aide à une réforme en perte de souffle

La troisième phase qui s'étend entre 2009 et 2013 est celle que tous les acteurs qualifient de la période du Programme d'urgence. Il est unanimement admis que les décisions prises à la suite de l'évaluation du système de la réforme et consignées sous forme de projets et la mise en place d'un dispositif de gestion, de suivi et d'évaluation de la réalisation du programme ont donné une bouffée d'air frais et remis la réforme sur une trajectoire positive.

L'impact des ressources mobilisées dans le système est visible au niveau de toutes ces composantes en termes de construction et d'aménagement d'espaces administratifs et pédagogiques. Ceci a permis au système de se doter des moyens de gestion et d'améliorer ainsi la prestation de ses services. Les administrations centrales disposent de plus de moyens et d'application informatiques pour préparer la prise de décision, communiquer rapidement, de faire remonter les données et les informations et de monter des systèmes de pilotage. De leur côté, les structures décentralisées/ déconcentrées (AREF et Délégations provinciales) disposent de locaux, d'équipements technologiques facilitant la communication et la gestion de leurs services financiers, administratifs, planification ...etc. Elles participent localement à l'essor de l'éducation et de la formation et entretiennent des ententes et des conventions avec des ONG locales et des partenaires internationaux.

Reste à signaler que le Programme d'urgence se composait de deux/trois « lots » de projets, l'un concernant les infrastructures et logistiques, le second les ressources humaines et leurs compétences et le troisième le fonctionnement et l'évaluation des résultats escomptés. Comme présenté, ci-dessus, le premier a laissé de bonnes impressions, le second est, paraît-il, sans grand succès auprès des bénéficiaires, exception faite de quelques commentaires positifs recueillis à propos de la tentative d'implantation de la «pédagogie de l'intégration» qui s'est faite en parallèle du Programme d'urgence. Le troisième a également laissé chez les gestionnaires une bonne impression relayée par la mise en place d'un dispositif de pilotage et de mécanismes d'auto-évaluation.

Il s'agit maintenant de redynamiser l'action collective afin de capitaliser sur les acquis du Programme d'urgence en se donnant l'opportunité de revoir toute la production juridique réalisée depuis 2000, de réaménager les textes en fonction des expériences et des leçons acquises, de clarifier les missions, les rôles et les fonctions des instances et des acteurs pour assurer un fonctionnement efficace du système. L'ouverture d'un débat sur les finalités, les buts, les objectifs et les rôles de l'enseignement et des établissements scolaires tenant compte de l'ouverture nécessaire sur le monde socio-économique serait un moyen pour remobiliser les acteurs et les motiver pour une meilleure participation à la réussite de la réforme.

Cette périodisation, relativement arbitraire, permet de constater les fluctuations par lesquelles cette réforme est passée en dix ans, et également de concevoir que même si beaucoup d'actions ont été menées par les acteurs des trois départements, surtout au niveau de la décentralisation des structures dans l'Enseignement supérieur et l'Education nationale, il reste que le manque de coordination et, surtout, la faiblesse, pour ne pas dire l'absence, d'un travail collectif rationnel et structuré pour la mise en œuvre de la Charte Nationale d'Education et de la Formation fragilise la gouvernance du système et rend toutes les actions précaires et souvent improductives à court et moyen terme.

4.3 La gouvernance du SEF, des mécanismes à géométrie variable

4.3.1 Un consensus réconfortant...

S'il y a un point par lequel il faudra commencer, c'est bien celui de l'appréciation des acteurs sur la validité de la réforme. Aucun des interlocuteurs, faisant partie de l'échantillon de l'étude, n'a remis en cause le bien-fondé de la réforme et la qualité des recommandations de la Charte. Par contre, ce qui est discuté et demeure discutable, ce sont les conditions dans lesquelles sa mise en œuvre a eu lieu et comment les acteurs ont structuré leur action, organisé le système et communiqué à propos des objectifs de la réforme.

4.3.2. ...Mais une mise en œuvre sans conduite de changement

Le second point critique concerne la mise en œuvre de la Charte elle-même en tant que texte fondateur de la réforme du SEF. Le changement stratégique de tout le système en dix ans est indéniable. Comme pour tout changement, des mécanismes de conduite doivent être observés et mis en place pour que les objectifs stratégiques définis par le processus induit puissent être atteints dans les meilleures conditions possibles.

Or, l'analyse de la réforme prenant en considération la situation où se trouve le SEF aujourd'hui, indique que la Charte, après une phase de conception fondée sur un travail laborieux s'inscrivant dans une démarche participative et une approche ouverte sur le monde et les bonnes pratiques de réforme des systèmes éducatifs recensées à travers plusieurs pays, a été livrée à elle-même. C'est comme si elle devait être mise en œuvre par ses propres moyens, sans qu'aucune instance ne soit désignée de manière claire comme porteur du projet et responsable de la réalisation de la stratégie de réforme. Sans doute, les acteurs qui ont travaillé à la conception de cette stratégie ont-ils négligé tous les problèmes de résistance et de déni que peut engendrer un changement d'une telle ampleur et qui peuvent freiner son élan. En réalité, tout changement stratégique comporte deux faces : le contenu de la réforme, c'est-à-dire ses buts, ses objectifs et les projets qu'elle tente de réaliser, et le processus, c'est-à-dire les conditions concrètes de leur mise en œuvre. En général, les projets, buts et objectifs font l'objet de débat entre les acteurs concernés, sont estimés, négociés, consignés dans des rapports et occupent des commissions, comités et ateliers de travail. Par contre, le processus de réalisation de la réforme reste moins discuté et rarement géré. Comme si le changement allait de soi, et « l'intendance » suivait sui generis. Si c'était le cas, tout serait facile ! Malheureusement, tel n'est pas le cas. Le processus ne se génère pas de lui-même : il faut le planifier, l'organiser, le conduire et l'évaluer.

Le souci de la mise en œuvre ayant échappé aux promoteurs de la Charte, est que cette dernière paraît donc être restée sans vrai leader qui porterait le projet du changement dont les impacts aux niveaux social, économique, politique et culturel engageraient l'avenir du pays. La littérature relative au comportement organisationnel, en général, et à la conduite de changement, en particulier (soit-il dans le secteur publique) indique sans équivoque que la réussite du changement est tributaire d'un ensemble de facteurs inhérents à sa mise en œuvre.

En premier lieu, un projet de changement aussi solide soit-il au niveau de sa conception, ne peut être qu'une question de techniques, de procédures, de règles et de mécanismes. Il doit être porté par une vision qui lui garantit sa légitimité et lui procure la force de sa réalisation. Un changement ne peut aboutir si les personnes concernées par sa mise en œuvre évoluent sans orientations fixées. Autrement dit, on ne change pas des habitudes, on ne bouleverse pas des traditions, on ne fait pas déplacer des personnes, sans que cela ne soit justifié par la force qu'offre une vision motivée et motivante. Cette vision doit être partagée, voire coproduite par les acteurs concernés et intéressés, quelle que soit leur position organisationnelle et hiérarchique dans le système, et adossée au dialogue entre les partenaires sociaux.

En second lieu, le changement s'opère dans un terrain qu'il faut bien connaître et préparer. Car tout terrain constitue, de par son histoire, une spécificité, une culture et des aspects identitaires dont l'impact est très important du point de vue de la conduite du changement. Une non préparation du terrain à la réforme peut constituer une source sévère de résistance, car plus l'identité du terrain est ancrée et forte, plus il sera difficile de programmer un processus de changement. Il faut, dans ce cas, envisager un travail d'adaptation pour acquérir l'adhésion nécessaire aux projets de la réforme.

En troisième lieu, le changement est tributaire du moment de sa mise en œuvre. Il y a des moments plus favorables que d'autres. Il faudra donc saisir le moment le plus propice au lancement du processus de changement, celui qui facilite le basculement vers l'action tenant compte de la conjoncture et de ses effets en amont de l'instant de prise de décision. D'où l'importance de l'anticipation et de la pro action des décideurs. Car, plus le changement est anticipé et la préparation bien gérée à partir d'un diagnostic approfondi du contexte, plus les conflits et les malentendus potentiels peuvent être évités, meilleure, surtout, va être la préparation des bénéficiaires.

En quatrième lieu, faire état de la volonté politique et de l'engagement des hautes autorités concernées vis-à-vis de la réforme. Cela renforce la légitimité du projet et consolide les positions de négociation des porteurs du projet lors des discussions avec les autres partenaires tels les finances et assure une garantie contre les remises en cause du changement, en interne et à l'externe.

En cinquième lieu, choisir les hommes et les femmes idoines pour porter le projet de changement. Il s'agit du leader qui insuffle la confiance, la crédibilité, la sérénité et le savoir approprié. Celui qui peut partager la vision, assurer la cohésion de l'équipe du changement, impulser un rythme, écouter, décider, déléguer et motiver les individus. Sans doute, réussir le changement induit la nécessité de construire la bonne équipe choisie par le leader pour l'accompagner dans la réalisation de la réforme. Il faudrait également souligner l'importance de la formation intellectuelle des membres de l'équipe et l'utilité de faire fonctionner en mode projet, la continuité dans le temps et, surtout la centralité de la motivation des agents appelés à mettre en œuvre la réforme. La motivation, dans ce cas, devra être comprise dans les deux sens : motiver la réforme en partageant ses raisons et motiver concrètement ceux qui devront la traduire en actes.

En sixième lieu, assurer le bon pilotage de la réforme : maintenir le cap dans la durée jusqu'à ce que les objectifs soient atteints. Le pilotage de la réforme c'est la composante qui permet de lier ensemble toutes les précédentes ; gérer le rythme et le volume du changement, maîtriser le temps du changement et le dosage des actes à réaliser tenant compte de la prédisposition et des disponibilités des acteurs et des compétences. Le pilotage, en permettant une maîtrise du rythme du changement, nécessite, en contrepartie, une visibilité suffisante, souvent supérieure à une année. C'est ce que doit offrir un cadre budgétaire pluriannuel à travers les contrats de performance.

Au regard de ces conditions, on peut se questionner si la Charte Nationale d'Education et de la Formation a réussi ou non à mobiliser tous les atouts pour sa mise en œuvre. L'analyse du fonctionnement du volet de la gouvernance, incite à souligner une carence dans les mécanismes de la réalisation de cette réforme à cause, en premier lieu, d'une structuration appropriée au suivi de sa mise en œuvre. Autant la Charte a été basée sur une vision stratégique et la formulation du projet de la réforme, l'objet de négociation entre les acteurs politiques et sociaux a été le fruit d'un consensus large, autant la préparation et la planification de sa mise en œuvre paraissent avoir fait défaut. Ceci apparaît plus clairement dans la présentation, ci-dessus, des trois phases de son déroulement. Elle illustre les écarts et les retards enregistrés dans la réalisation de la décentralisation/déconcentration des structures, et les déficits dans la prise en charge de la coordination entre les trois Départements et au sein, de chacun d'eux, la non adéquation des mécanismes de l'élaboration des politiques d'éducation et de formation et l'absence d'une culture de l'évaluation au sein du système et de ses composantes.

Il paraît essentiel que pour toute nouvelle tentative de redynamisation de cette réforme, il est primordial de revoir le volet de la planification stratégique de la mise en œuvre pour réorienter le cheminement et ajuster l'action collective des acteurs :

- Enoncer l'engagement des hautes autorités concernées par la réforme ;
- Identifier la structure appropriée pour porter le projet de la réforme ;
- Définir la vision de la réforme à partir des énoncés politiques de la Charte, des principes et des valeurs qu'elle a essayé de véhiculer et les actualiser si nécessaire ;
- Planifier la stratégie de la continuité de sa mise en œuvre (plan stratégique global) ;
- Créer les structures organisationnelles responsables de la mise en œuvre du plan élaboré ;
- Développer des plans d'action en fonction des tâches et objectifs de chaque structure ;
- Elaborer un système de pilotage de la réforme indiquant les actions, les critères et les indicateurs d'évaluation de la mise en œuvre de la réforme ;
- Développer un programme d'évaluation des réalisations de la réforme ;
- Développer une stratégie de communication pour ancrer la réforme dans la société et dans les secteurs concernés.

4.3.3. Trop de « changement »...tue le changement !

En parlant gouvernance avec les acteurs du système, un autre aspect fait l'unanimité dans les critiques qu'ils formulent à l'égard du fonctionnement des structures du système : Il s'agit de la fréquence de changement dans les actions des ministères et département après chaque remaniement ministériel.

En effet, l'évaluation de la mise en œuvre de la réforme permet à l'analyste d'assister avec désolation au non-respect des principes de continuité et de capitalisation des acquis organisationnels, administratifs et pédagogiques qui sont enregistrés lors d'un changement à la tête des ministères. Ceci affecte la bonne gestion du système et l'empêche de continuer à se développer de manière normale, surtout lorsque

ces changements amputent les établissements et le système de procédures réglementaires ou de manières de faire pédagogiques.

Il résulte de ce constat l'importance de loger les grandes réformes concernant les politiques publiques dans des instances représentatives et regroupant les talents et les compétences idoines pour le secteur objet du changement. Elles ne peuvent être affectées automatiquement par la mobilité des groupes politiques, mais se doivent, au contraire, de mettre à la disposition des institutions politiques élues toutes les données pour que le débat autour des changements et améliorations à apporter aux programmes en cours de réalisation soient discutés en tenant compte des choix de la population et de ses représentants.

Cette situation (de mauvaise gouvernance) qui génère, parfois des répercussions désastreuses sur le fonctionnement du système et sur la crédibilité des politiques publiques est sans doute due à l'absence des pratiques et des procédures d'évaluation dans notre culture de gestion. C'est aussi, sans doute, le fruit de la faiblesse des institutions, laxistes, à l'égard de ce qui se prépare dans les rangs des ministères, où les décideurs politiques, puisque non soumis au principe de la redevabilité, se sentir libres de remettre en cause le travail de leurs prédécesseurs, sans que celui-ci soit passé par le moule de l'évaluation pour le valider ou l'infirmer.

4.4 La décentralisation des structures du Système d'Education et de la Formation

4.4.1. Réingénierie de l'administration centrale ?

Toute réforme au sein d'un système large et complexe impacte différemment ses composantes. Le Système d'Education et de Formation du Maroc ne fait pas exception à cette règle. De plus, partant des théories du management contemporain, toute réforme intervenant dans le contexte de la mondialisation ne peut être construite exclusivement sur les bases de l'hypothèse de générer des changements organisationnels probables qui s'inscrivent **dans le sens de l'offre d'un meilleur service à la clientèle, d'une meilleure qualité de produits et de services, d'un meilleur contexte de travail et d'une meilleure performance.** Or, la réussite de ce type de changement interpelle et est tributaire de la participation de toutes les composantes de l'organisation. Il faut donc amorcer des changements dans les mentalités, dans la vision partagée et dans le projet de l'organisation. Il faut également qu'il y ait des moyens, des compétences, des technologies et des systèmes d'information et de communication ainsi que des politiques, des styles de travail et des orientations claires.

Dans le cas de la réforme des mécanismes de gouvernance du SEF, on doit donc s'attendre à ce que toutes ses composantes soient soumises à une réingénierie permettant aux structures organisationnelles de chacune d'elles d'opérer le changement en fonction de ses prérogatives, de ses spécificités et de ses objectifs propres. Mais, surtout de revoir sa vision stratégique, sa mission et d'adapter ses structure organisationnelles aux nouveaux processus de travail et aux opérations nouvelles dictés par la nouvelle réforme. En effet, cette réforme étant amorcée du haut vers les bas, on devrait s'attendre à ce qu'elle préconise un changement premier dans les structures des ministères qui seront appelées à porter, réguler et soutenir l'opération de décentralisation. D'autant plus que l'un des axes majeurs de la réforme est l'autonomisation des établissements d'éducation et de formation. Autrement dit, les préparer à assumer leurs responsabilités, en fonction de leurs spécificités territoriales, de leurs intérêts pédagogiques, culturels et identitaires et de leurs spécialités professionnelles, sur tous les aspects administratifs, financiers, pédagogiques et évaluatifs. On devrait donc s'attendre à ce que les administrations centrales s'organisent et se structurent pour assumer leur nouveau rôle et leur nouvelle mission de régulateurs, d'encadrants, d'orienteurs et de veilleurs stratégiques, etc. au lieu de demeurer des gestionnaires, des pourvoyeurs et des administrateurs de départements.

Or, l'un des premiers constats dans ce domaine, c'est qu'au niveau central, les Départements n'ont pas connu de changement structurel profond à même de permettre la dynamisation des liens entre leurs services et les entités décentralisées/déconcentrées. Les structures fonctionnelles qui existaient avant la mise en œuvre la réforme ont été réduites ou réaménagées, mais sans que cela ait un impact réel ni sur les valeurs, ni sur les systèmes, ni sur les méthodes. Les chaînes de prise de décision entre l'administration centrale et les niveaux décentralisés continuent à fonctionner comme par le passé.

Malgré les décisions de décentralisation/déconcentration des structures (surtout au niveau de l'ES et le MEN), beaucoup de décisions restent entre les mains des acteurs des administrations centrales, par exemple, les distributions des subventions budgétaires, les recrutements des ressources humaines et les décisions stratégiques. D'autant plus, que les administrations centrales continuent en général à fonctionner sans vision stratégique opérationnelle, en harmonie avec la vision de la Charte. Leurs clientèles ne sont pas ciblées de manière claire dans leur vision, dans leurs politiques et leurs offres de formation. Leurs

méthodes de fonctionnement ne favorisent pas le travail d'équipes, l'approche participative et l'action collective et ne considèrent pas la démarche qualité comme un atout. Les prises de décisions ne sont pas toujours partagées, la coordination est un souci mineur et l'évaluation de la performance quasiment absente.

En réalité, si on veut que les services décentralisés/ déconcentrés réussissent la décentralisation, la question de la gouvernance du système doit être posée le long de toute la chaîne hiérarchique des composantes du système. Les mécanismes de transparence, de prise de décision, de gestion, de pilotage, de partage et d'échange doivent être partout questionnés et revisités dans une optique de cohérence, de pertinence et d'harmonie.

4.4.2 Au niveau des régions, des structures pléthoriques qui ne jouent pas bien leur rôle de leadership

Au niveau du fonctionnement des nouvelles structures (Conseils d'universités, Conseils d'administrations des AREF, etc.) créées suite à la décentralisation, il est certain que les lois les ayant instituées ont pêché par excès de démocratie. La représentation de tous les acteurs intervenant dans les sous-systèmes et les nombres de personnes représentant les métiers et professions d'enseignement en font des espaces où les décisions sont difficilement discutées, négociées et entérinées. Les acteurs du système sont transposés de leurs lieux de manifestation originelle (départements, conseils de facultés et d'écoles, conseils de la Recherche et comités pédagogiques) vers ces structures perçues comme des espaces de commandement où tous les aspects de gestion devront être débattus. Deux impressions, au moins, naissent chez les autres acteurs externes au système :

- Du moment que les Conseils fonctionnent avec un quorum suffisant sans que leur présence soit nécessaire, elle est même superflue du moment que les décisions peuvent être prises sans compter sur leurs voix ;
- Le rapport de forces étant, par force de loi, en faveur des corps de métiers de la profession, et compte tenu de ce qui précède, les contenus des discussions au sein du CA, même quand il s'agit du budget de gestion, portent nécessairement sur des aspects reliés aux problématiques de pédagogie que les membres externes à la profession ne maîtrisent pas toujours, d'où leur indécision à participer à des réunions dont ils n'étaient pas partie prenante dans leur préparation.

Plusieurs acteurs ont proposé, au cours de leurs discussions, d'autres formes de structuration de l'instance dirigeante, comme par exemple, l'existence d'un Conseil de gestion restreint avec la présence de membres externes à la profession et un Conseil d'université avec une représentation plus large. En tout cas, l'essentiel est de procéder à une discussion plus ample pour trouver la bonne solution à la situation actuelle ;

- Le nouveau fonctionnement des universités (loi 01.00) est établi sur la base de l'élection d'un président d'université pour un mandat de quatre ans (renouvelable une seule fois). Pour leur part, les facultés et les Ecoles d'enseignement supérieur agissent sous la direction d'un doyen ou d'un directeur élus dans les mêmes conditions que le président. Seulement, leurs sélections ont lieu à des périodes différentes, d'où le risque de décalage entre les plans de développement présentés par chacun d'eux. Le fait que les équipes dirigeantes de l'université ne soient pas élues sur la même vision de développement et que les facultés et les écoles, avec une identité propre, ait chacune son programme de travail, ne facilite pas l'homogénéisation de l'action collective, d'où le risque de ne pas voir l'identité de l'université renforcée par le rapprochement des autres composants.

Afin de pallier ces risques, il serait plus judicieux de changer la trajectoire électorale et de procéder à la gestion des universités par des équipes « homogènes » ou plutôt, dont les plans stratégiques sont négociés et partagés à l'avance. Un risque de « conflits » d'intérêts existe à travers cette forme de représentation, mais on peut toujours trouver moyens d'endiguer ses effets négatifs.

- Au niveau des Conseils d'administration des AREF, le problème paraît plus important. Tout d'abord, c'est le ministre de tutelle qui le préside. Le directeur gère l'académie et le CA l'administre. Or, le CA a une composition très large et pléthorique. Plusieurs constats peuvent être avancés de la même manière que pour les Conseils d'université, mais on pourra ajouter, que le fait que ce soit le ministre lui-même qui préside le CA, tous les représentants des corps des métiers de l'EN y voient l'occasion d'exprimer leurs revendications nationales et non les perspectives du plan de développement régional. Une vision des CD présentant la tenue de ces séances donnent l'occasion de se rendre compte que la réunion est faite pour débattre de problèmes corporatistes et non pour trouver des voies de développement des projets locaux de l'éducation et de la formation.

Le second constat concerne le statut et la stature du directeur d'académie dont le rôle est de gérer son organisation, dans une optique de développement régional. Donc, on doit s'attendre à ce que le directeur gère en proposant des solutions concernant les relations de tout le système

d'éducation et de formation au niveau régional avec tous les autres partenaires opérant dans le même territoire. Il s'agit de discuter et de négocier avec les autorités et les collectivités locales, les partenaires socio-économiques, les autres composantes du système. Autre tâche : animer le travail de développement d'un plan en conformité avec les orientations de la politique de formation nationale, mais en tenant compte des aspirations régionales et superviser l'élaboration d'une carte d'éducation et de formation adéquate aux objectifs retenus. Autrement dit, le directeur gère l'académie en tant que **leader régional** capable de mobiliser, réguler, orienter et évaluer etc. (la liste des compétences est encore longue) les activités de son organisation en interaction avec les autres partenaires de différents horizons.

Dans cette perspective, l'académie devra être capable d'élaborer un plan stratégique, discuté, négocié et validé avec et par tous les partenaires. Le plan d'action qui en découle devra être le premier référentiel de gestion du Conseil d'Administration et de la direction, quitte à le réajuster en fonction de l'évolution des aléas de gestion et des changements structurels impactant les facteurs de développement du système d'éducation et de formation. Ceci nécessite que la direction de l'académie soit investie dans ses fonctions en tant que tel. Autrement dit, que la fonction du directeur, en termes de compétences de gestion, de comportement et de communication, soit à la hauteur de sa mission : Un interlocuteur capable de négocier avec tous les partenaires, y compris les hautes autorités politiques et administratives locales.

Il est également nécessaire, que l'AREF se comporte au niveau régional en tant qu'entité homogène, structurée et motivée. Ceci implique que les améliorations à apporter aux structures de l'AREF incluent une clarification des rôles des délégués provinciaux en tant que représentants du directeur, voire même leur accorder le statut de directeurs-délégués de l'AREF, dans leur territoire. Une structure de coordination devra être spécifiée pour réunir le directeur et ses délégués et les inviter à assister au Conseil d'administration en tant que voix consultatives.

4.4.3 Au niveau local, des conseils de gestion pas toujours fonctionnels

Dans le déroulement des préconisations relatives aux structures organisationnelles décentralisées, la Charte Nationale d'Education et de la Formation stipule que chaque établissement d'éducation et de formation est dirigé par un directeur et un Conseil de gestion. Son rôle consiste à suivre la programmation des activités de l'établissement, se préoccuper des horaires d'enseignement, des emplois du temps et de la répartition des tâches des enseignants. Il veille au bon état des infrastructures, des équipements et du bon climat éducatif.

La constitution du Conseil de gestion permet une représentation du corps professoral, de l'équipe administrative, de l'association des parents d'élèves, de la représentation communale, et, éventuellement, des élèves.

Ainsi, sur le plan théorique, les Conseils de gestion doivent être un soutien à la direction de l'établissement. Or, le constat sur le terrain fait apparaître que ces Conseils ne jouent pas les rôles qui leur incombent. Dans la majeure partie des cas, ils ne sont pas fonctionnels. Trois facteurs expliquent cette situation :

- la non-participation des représentants des enseignants qui ne veulent pas être présents dans l'établissement hors de leurs horaires de cours, des représentants des Conseils communaux et municipaux les différends entre la direction de l'établissement et la représentation des associations des parents et tuteurs d'élèves. Il y a donc, quasi-absence des autres acteurs devant donner le soutien et accompagner la direction de l'établissement ;
- des directeurs d'établissements qui considèrent les Conseils de gestion comme des instances qui s'immiscent dans leurs prérogatives de gestion ;
- Les limites des fonds financiers de fonctionnement et d'investissement accordés aux établissements ce qui confine les acteurs à mener des actions sans pouvoir développer des projets d'établissement qui seraient plus motivants à mettre en œuvre et justifieraient la mobilisation des ressources humaines et des partenariats et orienteraient l'action collective de l'établissement.

Ces trois facteurs alertent quant aux améliorations à apporter. D'abord, réécrire le texte réglementaire pour imposer la création des Conseils de Gestion dans tous les établissements d'éducation et de formation et faire de leur persistance et de la qualité de leurs actions une rubrique et un critère d'évaluation de performance des directeurs des établissements. Préciser dans ce texte les conditions dans lesquelles les enseignants doivent participer à ces Conseils de gestion et leur responsabilité quant à leur animation. Ensuite, former les acteurs à l'animation de ces Conseils, à la communication entre les acteurs et aux techniques de négociation autour des composantes des projets d'établissement, etc. Puis, lier l'animation des Conseils de Gestion aux principes de l'autonomie de l'établissement et à la gestion des projets d'établissement.

4.4.4. La gestion des ressources humaines

Certaines recherches indiquent qu'un accompagnement méthodique des destinataires d'un changement peut accroître significativement les probabilités de succès et qu'il est souhaitable de disposer de structures et de mécanismes de gestion spécifiquement destinés au pilotage du changement, tant aux échelons supérieurs de la hiérarchie que du côté de la conduite des activités sur le terrain (9).

Au niveau de la gestion des ressources humaines, afin d'assurer un fonctionnement meilleur de ces AREF, comme c'est le cas d'ailleurs pour les universités, quelques plans de formation, annuels ou pluriannuels, ont été élaborés et mis en œuvre par des intervenants experts dans chacun des domaines de spécialité visé. Des budgets de formation continue sont alloués à ces entités sans bilans de compétences de leurs membres, et sans analyse des connaissances des employés des différentes structures : ce qui engendre blocages et déperditions.

Cet état de fait empêche les différentes structures de gestion des entités décentralisées d'assumer leurs missions. En effet, des entretiens avec les différents acteurs, la question du niveau des compétences des acteurs et de leurs qualifications a toujours été soulevée. Les fonctionnaires affectés au sein de ces instances proviennent, en grande partie, du corps enseignant, donc peu habitués aux pratiques de gestion administratives et financières. Peut-être faudrait-il les initier. Mais les recrutements pour des emplois en administration, finance et gestion en général doivent privilégier les profils adéquats à ces fonctions de travail.

Toutes ces structures devront être soumises à la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

A plusieurs reprises, le manque de ressources humaines a été mentionné par les acteurs du système. L'application de la GPEC permettra de préciser les nombres réels des besoins personnels. Ce qui pourra donner lieu à une opération de redéploiement et/ou de recrutement des personnels avec les profils recherchés.

Par ailleurs, plusieurs corps de métiers considèrent qu'ils ne sont pas reconnus dans leurs fonctions à travers des statuts administratifs spécifiques. Cet aspect fait l'objet de revendications récurrentes de la part des acteurs du système de l'Education nationale. C'est le cas des directeurs, des délégués provinciaux et, quelques fois, des inspecteurs. Ils estiment tous que l'absence de statut les empêche de mener à bien leurs activités. Ils se sentent menacés compte tenu de la situation des rapports de force entre les différents corps de métiers au sein du système. Cette situation paraît affecter les directeurs qui se sentent isolés notamment dans leurs relations avec les enseignants ayant peu de pouvoir sur eux. Le directeur dispose d'un ensemble de prérogatives mais le problème est que souvent, il n'est pas suivi dans ses sanctions à l'égard des déviances par la délégation provinciale ou l'AREF, ce qui refroidit ses ardeurs.

A propos du statut du directeur, des précisions et des clarifications devront être apportées au décret concerné pour l'appuyer dans sa mission de chef d'établissement.

De plus, la problématique de leadership du directeur au sein de son établissement devrait interroger les décideurs, d'autant plus que la réforme tend en premier lieu à l'autonomie de l'établissement scolaire. Or, on ne pourra relever ce défi si la gestion des établissements n'est pas soutenue par un leadership fort, clairvoyant et transactionnel. Il est important de veiller à ce que ce corps soit formé et accompagné pour assurer son rôle de leader au sein de son établissement. Ce point est fondamental car on constate l'existence d'un grand laxisme dans le pilotage pédagogique des établissements d'éducation et de formation, exacerbé par l'absence d'intervention des directeurs et des inspecteurs. Ce laxisme est justifié par les directeurs par deux facteurs : 1) le nombre de tâches les empêchant d'assurer leur mission pédagogique ; 2) les textes qui ne les autoriseraient pas à cette mission, surtout, au niveau de l'enseignement collégial fondamental et qualifiant. Deux justifications qui font apparaître un parti pris des directeurs dans le rapport de forces qui les défavorisent face aux syndicats et aux enseignants. Ce cas pourrait ne pas être celui des inspecteurs, mais ils ont également désertés le terrain et se positionnent dans des situations de validation des situations administratives des enseignants et se dérobent à leur mission d'encadrement, de formation et d'évaluation.

Au niveau de l'Enseignement supérieur, la question de la gestion des ressources humaines reste entièrement posée (non application de l'article 17 de la loi 01.00). Leur indépendance par rapport à l'administration de l'université et de la faculté les laisse entièrement libres dans leurs actions. Les comportements produits au niveau de leurs départements donnent l'impression qu'ils sont « au-dessus des structures ». Ils ne sont questionnables sur rien : ni leurs cours, ni leur programme, ni leur évaluation, ni leur assiduité...etc.

Concernant, la formation professionnelle, les délégations régionales du DFP souffrent de manque

(9) Mourier, P. et M. Smith (2001). Conquering Organizational Change, Atlanta, CEP Press.

de personnel. Dans une délégation qui couvre une grande région, seuls 2 fonctionnaires assurent sa gestion et répondent aux besoins de dizaines d'établissements de formation professionnelle !

Chaque groupe d'acteurs du SEF étudié se positionne par rapport à sa corporation (doléances, revendications...). Sans doute, les administrations des composantes du SEF se trouvent-elles prises en otage par rapport aux intérêts des étudiants, des stagiaires et de leurs familles, d'un côté, et les intérêts des différents groupes d'acteurs, de l'autre. Ne pouvant pas sanctionner les déviances et les anomalies, les départements donnent l'impression de glisser vers un état de déréliction faisant la part belle à des comportements corporatistes dont l'intérêt pour le système et ses bénéficiaires passe en second rang.

4.4.5 Le financement du Système d'Education et de Formation dans le cadre de l'autonomie recherchée

Au niveau du financement du système d'éducation et de formation, il est certain que la Charte a été très éloquente quant aux sources de financement. Toutefois, l'État demeure la source principale de dotation, bien que les recommandations de la Charte et de la loi 01.00 indiquent le recours à d'autres moyens. En fait, une bonne partie de la crédibilité, de la qualité et de la force de fonctionnement du système dépend de l'aspect financier. Assurer un bon rendement externe du système exige qu'il puisse produire de bons lauréats. Cette condition est à son tour tributaire de la capacité de financement du système d'éducation et de formation concernant les ressources humaines, le matériel technique et pédagogique...

Tous les acteurs rencontrés, surtout au niveau universitaire, affirment que le fonctionnement avec les budgets actuels ne peut assurer une formation de qualité et le système continuera, en conséquence, à produire des lauréats qui n'ont pas les outils nécessaires pour affronter les exigences du marché du travail et les choix de développement de la nation. Bref, tous les acteurs estiment que pour éviter de créer un système d'enseignement à deux vitesses et de remettre en cause les principes d'égalité des chances et de justice prônés par la Constitution du pays, il faut trouver un moyen de refinancer le système.

En plus de la question de la gratuité, se pose le problème des retards dus au contrôle de la gestion budgétaire. La lourdeur administrative affecte l'exécution des projets à temps. Le nombre des contrôleurs d'État étant faible et celui de la volumétrie des actions des AREF et des universités très élevés, constituent une situation de blocage qui retarde l'engagement des dépenses jusqu'au mois de juillet, ce qui réduit l'année budgétaire à quelques mois.

Des solutions pour améliorer les délais d'exécution des contrôles devront être trouvées avec la Direction du budget et la Direction des entreprises publiques et de la privatisation du ministère des Finances, de même qu'une formation des préposés aux services et division de la gestion budgétaire devra être envisagée pour assurer un système opérationnel. La question de l'autonomie des établissements scolaires est en grande partie tributaire de la résolution de ce problème.

En général, la question du financement du système d'éducation et de formation devra être débattue à tous les niveaux et avec tous les acteurs institutionnels et professionnels. Pour certains acteurs se pose le problème de la gratuité et de la taxe de formation professionnelle dont plusieurs acteurs questionnent le détail de son investissement et sa distribution et en réclament que leur système bénéficie d'une partie (des présidents d'universités en font partie).

4.4.6 La qualité de l'éducation et de la formation offertes par le SEF

La qualité de la formation est un facteur important pour asseoir la crédibilité du SEF auprès de tous les intervenants, les clients et les bénéficiaires. Toutefois, la qualité des enseignements et des apprentissages ne peut avoir lieu sans l'application stricte de méthodes et démarches qui la mettent en œuvre. On ne peut faire l'économie de mettre à niveau et recycler les contextes, les procédures, les relations, les structures etc. et d'adopter les normes et standards du contrôle-qualité. Il est vrai que la qualité a un coût, mais son absence génère plus de charges et affecte l'efficience du système à tous les niveaux : conception, politique, concrétisation, production et évaluation.

Or, actuellement, le système se trouve loin de cette culture de la qualité. Quelques initiatives isolées et timides sont entreprises, mais aucun dispositif (y compris l'OFPPT, malgré des tentatives au niveau de quelques complexes), à l'exception de quelques établissements de formation professionnelle privée accrédités, ne peut s'en prévaloir globalement. Les meilleurs juges de la qualité de l'enseignement et des apprentissages sont les stagiaires et les entreprises. C'est à eux que revient la dernière appréciation, jusqu'à maintenant les appréciations relatives aux produits du système sont encore loin de la valorisation de la qualité escomptée.

4.4.7 Le pilotage de la réforme et les systèmes d'information

On ne pourra parler de bonne gouvernance sans la disponibilité d'informations fiables, opportunes et disponibles. Le département de l'enseignement

supérieur n'arrive pas à encore développer un système intégré fonctionnant sur la base d'un référentiel conceptuel et une batterie d'indicateurs qui permettent de mesurer et de juger les différents aspects de sa gestion. Les universités disposent d'un système de gestion de la scolarité, mais il fonctionne de manière individuelle.

Au niveau de l'Education nationale, on est sur la bonne voie et un système d'information intégré est fonctionnel et des opérations de perfectibilités sont en cours.

Par rapport à la formation professionnelle, le Département dispose de plusieurs applications informatiques, mais sans que le système soit intégré ou mis en place. Une conception est en cours pour créer une plateforme qui permettra l'intégration des données de gestion de tous les opérateurs. Pour sa part, l'OFPPT souligne qu'il dispose d'un système d'information lui procurant un bon pilotage de ses activités.

Le système éducatif a tout à gagner à travailler pour la consolidation des acquis actuels dans ce domaine et de favoriser la création de réseaux informatiques assurant l'échange de données et d'information concernant tous les aspects en communs entre les trois composants (surtout en ce qui concerne la scolarité, les passerelles et l'orientation scolaire). En effet, c'est la seule voie possible pour pouvoir mettre en place un système de pilotage de la réforme du système, une disponibilité d'informations et de données permettant des prises de décisions justifiées pour améliorer la qualité des prestations fournies par le Système d'Education et de la Formation.

4.5 La coordination entre les composantes du Système d'Education et de la Formation

Il est communément admis que la coordination entre les composantes d'un système est une source d'optimisation de ses ressources et de ses moyens. En fait, un enjeu majeur pour la qualité et l'efficacité du système de l'éducation et de la formation réside dans l'agencement, l'harmonisation et la complémentarité dans le fonctionnement de ses différentes structures. Le but étant de diminuer l'entropie du système d'éducation et de formation, c'est-à-dire, à moyens quasi constants ou redistribués, de générer une économie de système (simplification et facilitation de l'accès aux études, de leur permanence et de leur continuité avec limitation ou non inflation des coûts) et d'apporter une plus-value en matière de qualité des apprentissages, de qualité de l'enseignement, d'équité de l'offre et d'égalité d'accès aux études .

Cet enjeu impose des changements qui touchent aux fondements structurels de l'organisation actuelle du SEF avec :

– la mise en place de passerelles entre les différents départements du SEF et d'une coordination de l'ensemble du système ;

– une modification des pratiques professionnelles, une transformation des relations entre les différents corps de l'enseignement portant notamment sur les mécanismes de coopération, de coordination et de formation ;

– des transferts de compétences et les délégations de tâches entres les corps de métiers de l'éducation et de la formation.

La Charte Nationale d'Education et de la Formation n'en a pas fait moins, en préconisant des instances de coordination au niveau central entre les trois Départements, en légalisant la présence des représentants des universités et des délégations régionales du DFP dans les Conseils d'administration des AREF et ses représentants de celles-ci dans les Conseils d'universités. Toutefois, c'est la suggestion de création des réseaux locaux d'éducation et de formation, sous la supervision d'un bureau de gestion, qui a encore plus de force et constitue une opportunité pour la coordination au niveau de la base. Or, le constat opéré au niveau du terrain fait apparaître un grand vide dans ce domaine. La présence des uns et des autres dans les Conseils d'administration ou de gestion reste stérile et sans aucune valeur ajoutée. Quelques instances de coordination ad hoc opèrent de temps en temps, mais sans qu'elles puissent être formalisées. De plus il n'existe aucun réseau local d'éducation et de formation. A dire qu'à ce niveau de la gestion du système et des bonnes pratiques de gouvernance, le paysage offre une situation désolante !

Cette situation est typique des systèmes où règnent des pratiques d'isolement et de fonctionnement en silos des structures organisationnelles. Ceci nous ramène de nouveau à la problématique de réingénierie des systèmes pour se conformer aux buts et finalités des réformes. Cette pratique est une nécessité pour permettre aux acteurs de se responsabiliser et d'assumer leurs nouvelles missions et de s'adapter à leurs nouveaux rôles.

L'organisation des réseaux et la mise en place d'une culture de la coordination de l'action collective est un investissement sur le changement. Cet investissement peut certainement déboucher sur de substantielles économies. Mais il a un coût initial en termes de formation et de développement de compétences pour aboutir à une nouvelle culture de l'éducation et de la formation, un changement des pratiques, de nouvelles fonctions et peut-être de nouveaux métiers dans le champ de la coordination dans le SEF.

4.6 L'évaluation

La Charte Nationale d'Education et de la Formation a beaucoup insisté sur la création d'une véritable **« culture d'évaluation »**. A tous les niveaux, le système

ne produit, à ce propos, que des actes minima. L'évaluation du système et de ses composants n'a jamais eu lieu, à l'exception des opérations d'audit imposées aux établissements de FP privée dans le cadre du programme de qualification/accréditation, où quelques opérations ont été indiquées par l'OFPPT. Le DFP a aussi en partenariat avec le Conseil Supérieur de l'Education de la Formation et de la Recherche Scientifique (CSEFRS) procédé à deux études portant sur l'évaluation de la qualité de la FP publique (4 opérateurs à l'exception de l'OFPPT) et privée.

L'Education nationale, de son côté, participe aux études évaluatives internationales des acquis et administre, en partenariat avec l'Instance Nationale d'Evaluation le Programme National de l'Evaluation des Acquis (PNEA).

Seuls le DFP et l'OFPPT procèdent à des évaluations annuelles des résultats de leurs services déconcentrés dans le cadre de l'élaboration des contrats-programmes.

Au niveau de l'enseignement supérieur, l'évaluation ne paraît concerner que les étudiants. Les professeurs sont exempts de tout questionnement. Les présidents d'universités ainsi que les doyens des facultés et les directeurs des écoles de l'enseignement supérieur ne sont soumis à aucune évaluation de leurs actions, bien qu'ils soient élus sur la base d'un projet de gestion.

Donc, le système est encore loin de la généralisation de cette pratique. Les rapports présentés au parlement lors de l'élaboration de la Loi de finances, ne peuvent en l'état et dans les conditions dans lesquelles les discussions ont lieu être considérées comme des rapports d'évaluation du système.

Comment le principe de redevabilité peut-il être opérationnalisé ? et la culture d'évaluation imposée?

- la planification stratégique ;

- les contrats-programmes entre les ministères et leurs structures décentralisées/déconcentrés ;

- les contrats-programmes entre lesdites structures et les établissements qui en dépendent ;

- l'application par les établissements des programmes d'évaluation du rendement de leurs fonctionnaires et employés.

5. UNE PROPOSITION D'ACTIONS D'AMÉLIORATION

Sont proposées ci-après des actions à mener pour mettre en œuvre une bonne gouvernance dans le SEF et renforcer le processus de réforme amorcée en 2000. Il s'agit de mécanismes devant structurer et encadrer l'implantation de la stratégie de changement listés par ordre prioritaire qui devraient être menées par chacun des Départements aux niveaux central et régional. Toutefois, sans l'existence d'une instance portant le projet de la réforme, il sera très difficile aux acteurs, en l'absence d'une loi d'orientation précisant les charges et les tâches de chacun, d'assumer leurs rôles sérieusement. Par ailleurs, il faudra créer un organe de coordination regroupant les hautes autorités de chacun des départements qui fonctionnera comme un réel comité de pilotage de la réforme précisant ses orientations, veillant à l'application des textes réglementaires et ajustant toute déviation par rapport à la vision engageant le changement.

Niveau	Département	Action
Central	Enseignement Supérieur	Définir une vision et un plan stratégique du ministère
		Restructurer le ministère en fonction des processus et des projets relatifs à la réforme
		Réviser la loi 01 :00 et le fonctionnement du Conseil de l'université
		Créer une instance de coordination entre le ministère et les 14 universités dont la mission est de veiller à la bonne gestion et à la qualité de l'enseignement
		Développer un système de pilotage intégré de l'enseignement supérieur (public et privé)
		Instaurer une approche de gestion de la performance sur la base de contrats-programmes entre le ministère et les universités et entre celles-ci et les facultés et écoles d'enseignement supérieur
		Mener un débat sur la gratuité de l'ES et sur les modalités de financement du secteur
		Trouver des solutions pour le transfert des ressources humaines et patrimoniales aux universités

Niveau	Département	Action
Central	Enseignement Supérieur	Définir une politique d'évaluation de la performance des universités
		Créer l'Observatoire pour l'Adéquation des Enseignements Supérieurs à l'Environnement Economique et Professionnel
		Créer l'Agence nationale d'évaluation
	Ministère de l'Education Nationale	Définir la vision et la planification stratégiques du ministère (Ne plus se conformer au seul PMT sans vision clarifiée)
		Réviser la structure organisationnelle actuelle dans le but de plus d'intégration et de développement de travail d'équipes par projets et processus
		Proposer une révision de la loi 07.00 dans le but de restructurer les Conseils d'administration des AREF et la dynamisation des comités de travail
		Développer un plan stratégique de communication visant l'interne et le public
		Créer une instance de coordination fixe entre le ministère et les AREF
		Déployer les ressources humaines en régions en partant des besoins exprimés pour la gestion administrative et financière des AREF
		Adopter une démarche de gestion par la performance et élaborer une approche de gestion sur la base de contrats-programmes entre le ministère et les AREF
		Attribuer des statuts clairs aux différentes catégories professionnelles telles que les directeurs des établissements, les délégués provinciaux, etc.
		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
		Elaborer un texte réglementaire pour la création, le fonctionnement et les attributions des réseaux locaux d'éducation et de formation et le soumettre pour approbation au comité de coordination du SEF avant de l'officialiser et le généraliser à toutes les composantes du système
		Développer un plan général de formation des acteurs de la gestion des établissements scolaires pour les initier aux modalités de l'autonomie/ En charge des AREF la démultiplication de la formation en région
		Elaborer et proposer aux AREF un manuel de procédures-type pour la gestion de leurs organisations
		Elaborer un texte généralisant les activités d'évaluation à l'ensemble des instances du ministère et instituant l'utilisation de la participation aux concours nationaux et internationaux d'évaluation des acquis et des compétences comme base de travail pour l'élaboration des programmes éducatifs et l'organisation des apprentissages

Niveau	Département	Action
Central	Formation Professionnelle	Elaborer un texte de loi-cadre de la formation professionnelle
		Elaborer une vision et une planification stratégiques nationale du ministère
		Revoir les lois 1-72-183 portant statut de création de l'OFPPT et l'harmoniser avec les directives de la loi-cadre à créer
		Elaborer un texte réglementaire instituant les Délégations régionales du DFP comme interlocuteurs privilégiés au niveau de la région pour tous les aspects de gestion de la FP
		Elaborer un système intégré de pilotage de la formation professionnelle
		Doter le ministère et ses services extérieurs de ressources humaines suffisantes en nombre
		Revoir la structure actuelle du ministère et harmoniser les délégations régionales
		Elaborer un plan stratégique de communication pour développer la visibilité du Département et valoriser la formation professionnelle auprès des citoyens
		Elaborer une nomenclature des emplois et de la formation et un système veillant à l'adéquation entre les besoins du marché du travail et de la formation
Régional	Universités	Restructurer l'organisation des universités en privilégiant des formes basées sur les projets, les processus et les opérations
		Développer un plan pluriannuel de formation des employés de l'université
		Créer une structure permanente de coordination entre la présidence, les facultés et les écoles d'enseignement supérieur
		Créer une structure permanente de révision des programmes de formation et de contrôle pour leur harmonisation avec les exigences de l'évolution de l'environnement socio-économique, technologique et culturel
		Elaborer une stratégie de Recherche scientifique et de partenariat avec le monde économique, entrepreneurial, culturel et social dans la région et à l'échelle internationale
		Diversifier les sources de revenus et placer les surplus dans des participations au capital des entreprises publiques et privées et créer des sociétés filiales conformément à la législation en vigueur
		Développer une approche de gestion des ressources humaines selon les performances et élaborer une politique d'évaluation des activités administratives, pédagogiques et financières
		Améliorer les capacités de gestion financière des cadres de l'université ou recruter des spécialistes dans le domaine

Niveau	Département	Action
Régional	AREF	Développer une vision et un plan stratégique à moyen-terme pour chaque région
		Restructurer les AREF en fonction d'un organigramme commun et définir les normes et standards de distribution des subventions budgétaires aux délégations régionales et de même depuis celles-ci vers les établissements
		Superviser les activités des inspecteurs pédagogiques, d'orientation et d'administration
		Elaborer un plan pluriannuel pour la formation des personnels des AREF et de leurs services extérieurs
		Préparer les personnels des lycées au nouveau statut SEGMA
		Elaborer un plan de préparation et d'amélioration des capacités des acteurs des établissements scolaires à l'autonomie de gestion des établissements
		Assumer son rôle de superviseur de la carte d'éducation et de formation au niveau régional
		Créer une structure de coordination avec la Délégation régionale du DFP et l'université pour veiller à la bonne marche du SEF au niveau régional et assurer le suivi des réseaux locaux d'éducation et de formation et à l'application des textes à propos de l'orientation scolaire
		Veiller à l'activation des Conseils de gestion des établissements scolaires et des autres Conseils opérant au sein des établissements d'éducation
	Délégation régionale du DFP	Restructurer les Délégations et les doter du personnel idoine
		Elaborer des visions et des planifications stratégiques régionales et animer les relations avec tous les acteurs intervenants dans le système local
		Assumer le pilotage de la formation professionnelle au niveau de la région
		Créer les comités régionaux de formation professionnelle en faisant impliquer impliquant tous les opérateurs locaux publics, privés et Chambres professionnelles collaborant au développement de la formation selon les modes alternés

ANNEXES

Annexe 1 : Grille des éléments d'évaluation

Charte Nationale d'Education et de Formation	Déclinaison en éléments d'évaluation
Levier 15 : Instaurer la décentralisation et déconcentration dans le secteur de l'éducation et de la formation	
144. Considérant qu'en vertu de la Constitution et des lois organisant les régions et les autres collectivités locales, l'État marocain mène une politique de décentralisation et de déconcentration administratives. Considérant la nécessité d'adapter l'éducation et la formation aux besoins régionaux et locaux ; Afin de simplifier, rationaliser et accélérer les procédures de gestion du nombre grandissant d'infrastructures et l'effectif croissant des apprenants et des encadrants dans le secteur de l'éducation et de la formation ; dans le but de faciliter le partenariat et la collaboration sur le terrain avec toutes les parties intervenantes dans le secteur ou concernées par lui, sur les plans de la planification, de la gestion et de l'évaluation ; Considérant la nécessité impérieuse de libérer les initiatives constructives, tout en situant clairement les responsabilités, en tout lieu à travers le pays, pour résoudre les problèmes pratiques du secteur sur place, le plus près possible des établissements d›éducation et de formation eux-mêmes, et de favoriser l'essor général de ces derniers, suivant les directions de réforme contenues dans la présente charte, les autorités d'éducation et de formation veilleront, en coordination avec les autres autorités compétentes, à accélérer la concrétisation de la politique de décentralisation et déconcentration dans ce secteur, en tant que choix décisif, stratégie irréversible et responsabilité urgente.	Coordination institutionnelle au niveau régional, provincial et local entre les autorités de l'enseignement supérieur, de l'éducation nationale et de la formation professionnelle et les autres autorités compétentes. Coordination institutionnelle entre les autorités centrales de l'enseignement supérieur, de l'éducation nationale et de la formation professionnelle.
145. Seront instituées des instances chargées de la planification, de la gestion et du contrôle en matière d'éducation et de formation, aux niveaux des régions, des provinces, des réseaux locaux d'éducation et de formation, prévus aux articles 4 et 42 de la présente charte, ainsi que des établissements, afin de conférer à la décentralisation et à la déconcentration la portée la plus poussée possible. Les autorités centrales lanceront un processus profond, progressif et continu de transfert des compétences les plus larges possibles et les moyens d'action, des administrations centrales vers les instances précitées, selon les dispositions des articles ci-après.	Création d'instances chargées de la planification, de la gestion et du contrôle, en matière d'éducation et de formation, aux niveaux des régions, des provinces, des réseaux locaux d›éducation et de formation. Processus de transfert de compétences du niveau central vers les instances créées.

146. A l'échelon régional, les académies actuelles seront réorganisées et érigées en autorités régionales d'éducation et de formation, déconcentrées et décentralisées et dotées de moyens humains et matériels pour exercer, outre les attributions dévolues au niveau régional en vertu de l'article 62 de la présente charte : • la supervision de l'élaboration des plans et des cartes de scolarisation et de formation ; • la supervision des projets de construction et d'équipement des institutions d'éducation et de formation, en déléguant la réalisation à d'autres entités administratives compétentes dans le cadre de conventions adéquates ; • la supervision du fonctionnement général de l'éducation et de la formation dans la région, et la prise de toute mesure nécessaire pour remédier à toute anomalie de fonctionnement ou d›encadrement pédagogiques ; • le montage et la réalisation de toute action de partenariat avec les autres institutions régionales administratives, économiques, sociales ou culturelles, pour la mise en œuvre de projets visant l'essor de l'éducation et de la formation dans la région ; • la coordination des représentations provinciales des autorités d'éducation et de formation, pour toute affaire concernant l'ensemble de la région ou plus d'une province ; • la gestion des ressources humaines, au niveau de la région, y compris le recrutement, la formation et l'évaluation ; • la supervision des examens et de l'évaluation des apprentissages, relevant du niveau régional, ainsi que le contrôle de ceux relevant des niveaux inférieurs ; • l'élaboration des études et statistiques régionales ; • la supervision de la recherche pédagogique à caractère régional ; • la supervision de l'organisation de la formation continue sur une base annuelle ; • la supervision de l'édition et de la documentation éducatives ; • la présentation aux autorités nationales de toute recommandation pertinente, concernant des questions dépassant la compétence régionale, en vue de l'adaptation des dispositifs et des programmes d'éducation et de formation aux besoins de la région. Sur le plan de l'organisation et du fonctionnement des autorités régionales d'éducation et de formation, les dispositions suivantes seront prises : **a.** Sont membres de droit du conseil des académies régionales et de leurs commissions spécialisées, les représentants des intervenants des secteurs public et privé d'éducation et de formation, ainsi que leurs partenaires. **b.** Les académies sont dotées de l'autonomie administrative et financière. Elles sont également dotées de budgets qu'elles gèrent directement, en se soumettant aux contrôles, conformément à la législation en vigueur. **c.** Seront créés des organes de coordination permanente entre les académies et les universités, y compris les institutions scientifiques, techniques et pédagogiques qui leur sont rattachées. **d.** La proposition de désignation des responsables des académies prendra en compte des critères de compétences pédagogique, administrative et de gestion.	Réorganisation des académies en autorité d'éducation et de formation pour la planification, la supervision, la coordination et la représentation institutionnelle au niveau régional. Existence d'un cadre institutionnel définissant les modalités d'organisation et de fonctionnement des académies régionales d'éducation et de formation : désignation des membres du conseil d'académie, autonomie administrative et financière, coordination avec les universités, désignation des responsables des académies.

Charte Nationale d'Education et de Formation	Déclinaison en éléments d'évaluation
147. Au niveau provincial, les services chargés de l'éducation et de la formation seront renforcés, en termes d'attributions et de moyens de travail, de même que sera renforcée la coordination entre leurs différentes composantes, dans la perspective d'une intégration totale. Les autorités centrales d'éducation et de formation sont appelées à procéder immédiatement à la définition des attributions et à l'identification des cadres et des moyens pouvant être transférés au niveau provincial. Les services provinciaux de l'éducation et de la formation, dans leur formule déconcentrée et coordonnée, agiront sous la supervision d'une instance provinciale constituée à l'image de la nouvelle composition des académies régionales objet de l'article 46 ci-dessus et qui sera chargée de l'orientation des services provinciaux et de l'évaluation de leur travail et de leur performance, dans tous les domaines de la planification, de la gestion et de l'évaluation pédagogiques, à l'échelle de la province.	Réorganisation au niveau provincial des services chargés de l'éducation et de la formation Création d'une instance provinciale d'éducation et de formation
148. Chaque réseau local d'éducation et de formation sera supervisé par un bureau de gestion, composé des directeurs des écoles et des établissements connectés au sein du même réseau, de représentants des enseignants, des parents d'élèves et des groupements professionnels locaux. Ce conseil est chargé du suivi continu de l'élaboration et de l'exécution des emplois du temps, de la gestion des champs d'éducation-formation, ainsi que de la coordination du mouvement des apprenants et des enseignants entre les établissements qui en dépendent. Les autorités de l'éducation et de la formation veilleront à la définition et à la l'amélioration du fonctionnement de ces bureaux de gestion, dans le cadre de la politique de décentralisation et de déconcentration, au fur et à mesure de la mise en place desdits réseaux locaux et de l'accumulation de leurs expériences.	Création des réseaux locaux d'éducation et de formation et instauration des bureaux de gestion. Coordination entre bureaux de gestion et instances provinciales et régionales.
149. Chaque établissement d'éducation et de formation sera dirigé par un directeur et un conseil de gestion : **a.** Tout directeur d'établissement d'éducation et de formation devra avoir suivi avec succès une formation de base dans le domaine de l'administration pédagogique. Dans ce même sens, il sera procédé à l'organisation d'une campagne systématique pour faire bénéficier les directeurs actuellement en exercice de sessions intensives de formation continue et de requalification en la matière, et ce durant les cinq prochaines années, au plus tard. **b.** Chaque directeur d'établissement sera assisté d'un conseil de gestion où seront représentés les enseignants, les parents d'élèves et les partenaires qui apportent à l'établissement un soutien matériel, technique ou culturel. Entre autres attributions, ce conseil : • émettra des avis au sujet de la programmation des activités de l'établissement, des horaires d'enseignement et des emplois du temps et de la répartition des tâches des enseignants ; • participera également à l'évaluation périodique de l'activité pédagogique et veillera au bon état des infrastructures, des équipements et du climat éducatif de l'établissement ; • proposera ou apportera des solutions adéquates pour assurer la maintenance de l'école, l'amélioration de son prestige et l'élargissement de son champ de rayonnement.	Elaboration et réalisation d'un plan national de formation/perfectionnement des directeurs d'établissements d'éducation et de formation. Instauration des conseils de gestion d'établissement d'éducation et de formation : composition, attribution et fonctionnement.

Nul ne pouvant être à la fois juge et partie selon le principe universel, il n'est permis à aucun enseignant de représenter une quelconque association de parents d'élèves au sein du conseil de gestion de l'établissement où il exerce. Le conseil de gestion de l'établissement pourra comprendre des représentants des apprenants, chaque fois que les conditions fixées par le conseil susvisé seront réunies et conformément aux critères qu'il arrêtera pour le choix de ces représentants. Chaque école disposera obligatoirement de crédits de fonctionnement et d'entretien qui lui seront alloués et que le directeur engagera et dépensera directement, sous le contrôle du conseil de gestion. Les lycées seront progressivement érigés en Services d'État Gérés de Manière Autonome (SEGMA).	
150. L'université sera promue au niveau d'un établissement aux composantes intégrées, jouissant d'une autonomie financière effective et d'une personnalité scientifique et éducative distinctive. A ce titre, l'université organise elle-même les troncs communs, les passerelles et les projets de recherche multidisciplinaires, génère des ressources additionnelles et les utilise de façon optimale, en assurant leur bonne répartition entre les institutions qui la composent, qui lui sont rattachées ou qui agissent en partenariat avec elle. Elle bénéficiera d'une subvention de l'État, déterminée selon des critères clairs et publics et gère ses propres ressources humaines dans toutes leurs catégories.	Mise en œuvre du nouveau statut de l'université : organisation, gestion et fonctionnement des différentes composantes.
151. Sera instituée une instance nationale de coordination de l'enseignement supérieur ayant pour mission : • la détermination des critères et des mécanismes de validations réciproques des programmes d'études et de leur accréditation ; • la solidarité et l'entraide financière ; • la coordination des critères d'admission et d'inscription des étudiants dans les différents cycles, ainsi que les normes de l'évaluation continue, des examens, de soutenance et d'acceptation des recherches scientifiques ; • la création et la mise en place des réseaux informatiques utiles à ces fins ; • la promotion de la recherche scientifique et l'encouragement de l'excellence, conformément aux articles 22 et 25 de la présente charte ; • formuler les propositions de régimes des études et des examens et les soumettre pour décision à l'autorité gouvernementale chargée de l'enseignement supérieur. La forme organisationnelle de cette instance sera définie à l'initiative diligente de l'autorité gouvernementale chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de l'article 78 de la présente charte, en concertation avec toutes les universités et les établissements concernés, en observant les principes de souplesse, d'efficacité et de conciliation entre l'autonomie des universités et la cohérence globale des orientations de l'enseignement supérieur.	Instauration de l'instance nationale de coordination de l'enseignement supérieur : attributions, fonctionnement et cadre institutionnel de références.

Charte Nationale d'Education et de Formation	Déclinaison en éléments d'évaluation
152. Les instances de gestion des universités et des établissements de l'enseignement supérieur sont déterminées comme suit : **a.** Chaque université est dirigée par un conseil d'université, composé du président de l'université qui en assure la présidence, des doyens, des directeurs des grandes écoles et institutions rattachées à l'université, des représentants des professeurs et des étudiants et des personnalités du monde de l'économie et de la culture. Le conseil gère les affaires académiques, financières et administratives ainsi que la recherche scientifique. Les réunions de ce conseil se tiennent régulièrement et autant de fois que nécessaire. **b.** Le président de l'université est désigné pour une période de quatre ans renouvelables une fois, après appel ouvert aux candidatures. l'examen de ces candidatures est réalisé par un comité désigné par l'autorité de tutelle et présentation à celle-ci de trois candidatures qui suivront la procédure en vigueur en matière de désignation aux hautes fonctions de l'État. **c.** Les doyens de faculté et assimilés sont nommés selon la même procédure indiquée ci-dessus, étant entendu que les candidatures seront examinées par le conseil de l'université. **d.** En attendant la refonte de l'enseignement supérieur, prévue à l'article 78 de la présente charte, les institutions non rattachées aux universités conserveront leurs organes de gestion propres.	Mise en place des instances de gestion des universités et des établissements de l'enseignement supérieur : modalités de désignation des membres du conseil d'université, attributions et fonctionnement du conseil.
153. Toute création de nouvelle université ou institution d'enseignement supérieur doit tenir compte des critères de satisfaction des besoins précis d'enseignement scientifique au niveau de la région. La création de ces nouvelles structures devra recueillir l'avis de l'instance nationale de coordination prévue à l'article 5 ci-dessus.	Modalités d'intervention de l'instance nationale de coordination de l'enseignement supérieur dans le cas de création d'une nouvelle structure de l'enseignement supérieur.
Levier 16 : Améliorer la gouvernance et l'évaluation continue du système éducation formation	
154. L'éducation et la formation doivent être perçues comme une construction intégrée, dont les structures, les niveaux et les modes sont reliés en un système cohérent, en interaction permanente et en adéquation avec l'environnement social, professionnel, scientifique et culturel. Dès lors, la réforme de l'un des aspects de ce système, l'évaluation de ses résultats et son adaptation exigent la maîtrise de tous les facteurs en jeu et des incidences sur tous les autres aspects. De ce fait, il convient d'unifier l'élaboration, l'exécution et le suivi des politiques publiques d'éducation et de formation, de manière à garantir leur harmonisation et leur mise en œuvre cohérente, efficiente et rapide, tout en facilitant une détermination claire des responsabilités quant aux résultats.	Existence d'instances de coordination des politiques publiques entre les différentes composantes du système d'éducation et de formation : champs/cadres d'intervention, niveaux de responsabilité, outils/référentiel de pilotage.

155. Il sera procédé à l'évaluation des administrations centrales intervenant dans le domaine de l'éducation et de la formation, à leurs différents niveaux, y compris les secteurs de formation professionnelle et de formation des cadres, pour rationaliser et intégrer tout ce qui peut l'être, dans l'optique d'atteindre les objectifs suivants : **a.** mettre fin à la dispersion des initiatives, des plans et des programmes engagés dans ce domaine ; **b.** assurer la transparence dans les budgets alloués et leur adéquation aux priorités actuelles et à long terme du système d'éducation dans sa globalité ; **c.** réduire et rationaliser les charges de fonctionnement administratif des différents secteurs et supprimer les charges inutiles, surtout au niveau central ; **d.** rationaliser la gestion des ressources humaines et les redéployer de façon équilibrée et efficiente, surtout en direction du renforcement des niveaux régionaux et locaux en cadres compétents et expérimentés ; **e.** créer des possibilités effectives de liaison entre les multiples instituts et centres d'éducation et de formation, supprimer les redondances et assurer l'exploitation rationnelle des infrastructures et des ressources humaines et financières, sur la base de la réalisation d'un équilibre optimal entre la nécessité de sauvegarder les champs de spécialisation indispensables et la nécessité de briser les barrières administratives, techniques et financières qui n'ont pas de raison d'être, mettre en commun tout ce qui peut l'être et par là rationaliser les moyens et les efforts.	Existence/réalisation d'un plan annuel ou pluriannuel d'évaluation des instances nationales d'éducation et de formation : référentiel d'évaluation, équipes d'évaluation, résultats d'évaluation et leur exploitation, effets/retombées sur les modalités et procédures de gestion au niveau des administrations centrales.
156. Les programmes de coopération internationale dans les domaines de l'éducation et de la formation (prêts, aides et assistances techniques) feront l'objet d'une rationalisation et d'une coordination globales, sur une base servant les intérêts supérieurs de la nation, et permettant de tirer le maximum de profit de cette coopération, tout en renforçant la capacité à compter sur nous-mêmes, en donnant la priorité à l'expertise nationale et en renforçant le rayonnement du Maroc par l'exportation, à son tour, de ses propres compétences et expertises.	Existence/réalisation d'un plan annuel ou pluriannuel d'évaluation des instances nationales d'éducation et de formation : Référentiel d'évaluation, équipes d'évaluation, résultats d'évaluation et leur exploitation, effets/retombées sur les modalités et procédures de gestion au niveau des administrations centrales.
157. Le système de l'éducation et de la formation sera soumis, dans sa globalité, à une évaluation régulière, portant sur sa rentabilité interne et externe, et touchant tous les aspects pédagogiques et administratifs. Cette évaluation se basera, en plus des audits pédagogiques, financiers et administratifs, sur l'auto-évaluation de chaque établissement d'éducation et de formation et le sondage périodique des avis des acteurs éducatifs et de leurs partenaires, dans les milieux du travail, de la science, de la culture et des arts. Les autorités chargées de l'éducation et de la formation présenteront un rapport ad hoc sur l'état, les bilans et les perspectives qui se dégagent des évaluations internes et externes, et ce devant les deux chambres du parlement, lors de la session du mois d'octobre de chaque année. Cette présentation sera suivie d'un débat général. Les autorités régionales chargées de l'éducation et de la formation présenteront un rapport similaire pour sa discussion par les conseils régionaux au mois de septembre de chaque année. Les autorités chargées de l'éducation et de la formation publieront, aux niveaux national et régional, une synthèse des rapports suscités, pour leur mise à la disposition de l'opinion publique.	Réalisation d'un plan annuel d'évaluation du système de l'éducation et de la formation aux niveaux national et régional : référentiel d'évaluation, équipes d'évaluation, résultats d'évaluation et leur mise à disposition aux acteurs politiques et à l'opinion publique, effets/retombées sur le système de gouvernance et de pilotage des politiques publiques d'éducation et de formation.

Annexe 2 : grille des objets de questionnement

Eléments d'évaluation (Réf. Charte)	Questionnements	Sources d'information	Axe d'évaluation
Levier 15 : Instaurer la décentralisation et déconcentration dans le secteur de l'éducation et de la formation			
144. Coordination institutionnelle au niveau régional, provincial et local entre les autorités de l'enseignement supérieur, de l'éducation nationale et de la formation professionnelle et les autres autorités compétentes. Coordination institutionnelle entre les autorités centrales de l'enseignement supérieur, de l'éducation nationale et de la formation professionnelle.	* État d'avancement dans la politique de décentralisation/ déconcentration administrative en matière d'éducation et de formation ? * Identification des besoins régionaux et locaux en matière d'éducation et de formation ? * Modes et cadres de planification, de gestion et d'évaluation des réponses aux besoins identifiés ? * Instances ou procédures de coordination institutionnelle entre les différents acteurs/ administrations aux niveaux central et régional/provincial/ local ?	• Textes législatifs et réglementaires. • Entrevues avec des directions ministérielles, des secrétaires généraux, des directions d'académie, des directions des délégations provinciales et des directions d'établissements	> Elaboration/ Régulation des politiques d'éducation et de formation > Modes d'organisation institutionnelle > Pilotage institutionnel
145. Création d'instances chargées de la planification, de la gestion et du contrôle, en matière d'éducation et de formation, aux niveaux des régions, des provinces, des réseaux locaux d'éducation et de formation. Processus de transfert de compétences du niveau central vers les instances créées.	* Création d'instances ou formalisation de procédures destinées à assurer la coordination institutionnelle entre les différents acteurs/ administrations aux niveaux central et régional/provincial/ local ? * Nature et étendue des compétences/responsabilités transférées aux acteurs/ administrations aux niveaux régional/provincial/local ?	• Textes législatifs et réglementaires. • Entrevues avec des directions ministérielles, des secrétaires généraux, des directions d'académie, des directions des délégations provinciales et des directions d'établissements.	> Modes d'organisation institutionnelle
146. Réorganisation des académies en autorité d'éducation et de formation pour la planification, la supervision, la coordination et la représentation institutionnelle au niveau régional. Existence d'un cadre institutionnel définissant les modalités d'organisation et de fonctionnement des académies régionales d'éducation et de formation : désignation des membres du conseil d'académie, autonomie administrative et financière, coordination avec les universités, désignation des responsables des académies.	* Modification du statut des académies ? nouveau cahier des charges (missions, étendu des responsabilités, organigrammes et moyens) ? * Modes d'organisation, de gestion et de fonctionnement des académies (direction, personnels, infrastructures, etc.) ? * Nature et étendue des chantiers/projets/actions initiés/menés sous la supervision/responsabilité des académies seules ou en partenariats ? * Créations d'instances ou de procédures de coordination au niveau régional entre les académies et les universités et autres institutions ?	• Textes législatifs et réglementaires. • Entrevues avec les directions ministérielles concernées, des secrétaires généraux et des directions d'académie	> Modes d'organisation institutionnelle > Pilotage institutionnel

147. Réorganisation au niveau provincial des services chargés de l'éducation et de la formation. Création d'une instance provinciale d'éducation et de formation.	* Evolution des attributions des services provinciaux chargés de l'éducation et de la formation ? nouveau cahier des charges (missions, étendu des responsabilités, organigrammes et moyens) ? * Création d'instances ou formalisation de procédures destinées à assurer la coordination institutionnelle entre les différents acteurs/ administrations au niveau provincial ? * Nature et étendue des chantiers/projets/actions initiés/menés sous la supervision/responsabilité des instances provinciales seules ou en partenariats ?	• Textes législatifs et réglementaires. • Entrevues avec les directions ministérielles concernées, des secrétaires généraux, des directions d'académie et des directions d'université.	> Modes d'organisation institutionnelle. > Pilotage institutionnel. > Réalisations dans le cadre de la mise en œuvre de la Charte.
148. Création des réseaux locaux d'éducation et de formation et instauration des bureaux de gestion. Coordination entre bureaux de gestion et instances provinciales et régionales.	* Typologie de réseaux locaux créés (quantité et qualité) ? * Modalités de constitution des bureaux de gestion, de fonctionnement, de gestion et de coordination avec les instances provinciales et l'académie ? * Nature et étendue des chantiers/projets/actions initiés/menés sous la supervision/responsabilité des bureaux de gestion des réseaux locaux seules ou en partenariats ?	• Entrevues avec des secrétaires généraux, des directions d'académie, des directions de délégation et des directions d'établissement scolaire (lycées).	> Modes d'organisation institutionnelle > Réalisations dans le cadre de la mise en œuvre de la Charte.
149- Elaboration et réalisation d'un plan national de formation/ perfectionnement des directeurs d'établissements d'éducation et de formation. Instauration des conseils de gestion d'établissement d'éducation et de formation : composition, attribution et fonctionnement.	* Existence de plans nationaux ou régionaux de formation des directeurs d'établissement d'éducation et de formation ? * Typologie des programmes de formation réalisés (nombre de bénéficiaires, nature des actions de formation, modalités d'organisation et de validation, intervenants, etc.) ? * État de mise en place des conseils de gestion d'établissement ? Modalités de constitution, attributions, fonctionnement, chantiers/ projets/actions initiés/ menés sous la supervision/ responsabilité des conseils de gestion ? * Evolution du statut des lycées (SEGMA) ?	• Textes législatifs et réglementaires. • Entrevues avec la direction ministérielle concernée, des directions d'académie, des directions de délégation et des directions d'établissement d'éducation et de formation.	> Elaboration/ Régulation des politiques d'éducation et de formation > Modes d'organisation institutionnelle > Pilotage institutionnel > Réalisations dans le cadre de la mise en œuvre de la Charte

Eléments d'évaluation (Réf. Charte)	Questionnements	Sources d'information	Axe d'évaluation
150. Mise en œuvre du nouveau statut de l'université : organisation, gestion et fonctionnement des différentes composantes.	* Modification du statut des universités ? nouveau cahier des charges (missions, étendu des responsabilités, organigrammes et moyens) ? * Modes d'organisation, de gestion et de fonctionnement des universités (direction, personnels, infrastructures, etc.) ? * Nature et étendu des chantiers/projets/actions initiés/menés dans le cadre du nouveau statut des universités ? * Créations d'instances ou de procédures de coordination à l'échelle des départements internes de l'université ou au niveau externe avec d'autres universités, les services centraux, les académies et autres institutions ?	• Textes législatifs et réglementaires. Études existantes sur le sujet s'il y a lieu. • Entrevues avec la Direction ministérielle de l'enseignement supérieur, des Présidents d'université, des Secrétaires généraux, des Doyens, des Directeurs d'établissement, des Directeurs de recherche…	> Elaboration/ Régulation des politiques d'éducation et de formation > Modes d'organisation institutionnelle > Pilotage institutionnel > Réalisations dans le cadre de la mise en œuvre de la Charte
151- Instauration de l'instance nationale de coordination de l'enseignement supérieur : attributions, fonctionnement et cadre institutionnel de références.	* État de mise en place de l'instance nationale de coordination de l'enseignement supérieur ? cahier des charges (missions, étendu des responsabilités, organigrammes et moyens) ? * Modalités de constitution, attributions, fonctionnement, chantiers/projets/actions initiés/menés sous la supervision/responsabilité de l'instance nationale de coordination de l'enseignement supérieur ?	• Textes législatifs et réglementaires • Entrevues avec la Direction ministérielle concernée, la Direction de l'instance et les Secrétaires généraux	> Modes d'organisation institutionnelle > Pilotage institutionnel > Réalisations dans le cadre de la mise en œuvre de la Charte
152- Mise en place des instances de gestion des universités et des établissements de l'enseignement supérieur : modalités de désignation des membres du conseil d'université, attributions et fonctionnement du conseil.	* État de mise en place des instances de gestion des universités et des établissements d'enseignement supérieur ? * Modalités de constitution des conseils d'universités, composition, désignations et attributions des présidents et doyens, fonctionnement, chantiers/projets/actions initiés/menés sous la supervision/responsabilité des instances de gestion ?	• Textes législatifs et réglementaires. Études existantes sur le sujet s'il y a lieu. • Entrevues avec des Présidents d'université, des Secrétaires généraux et des représentants de différentes catégories de membres élus ou nommés.	> Modes d'organisation institutionnelle > Réalisations dans le cadre de la mise en œuvre de la Charte

153- Modalités d'intervention de l'instance nationale de coordination de l'enseignement supérieur dans le cas de création d'une nouvelle structure d'enseignement supérieur.	* Typologie des nouvelles structures d'enseignement supérieur créées (quantité et qualité) ? cahier des charges et statut ? * Modalités et procédures de création ? rôle de l'instance nationale de coordination dans la procédure de création ?	• Textes législatifs et réglementaires. • Entrevues avec la Direction ministérielle de l'enseignement supérieur, avec la Direction de l'instance nationale de coordination de l'enseignement supérieur.	> Modes d'organisation institutionnelle > Réalisations dans le cadre de la mise en œuvre de la Charte
Levier 16 : Améliorer la gouvernance et l'évaluation continue du Système éducation formation			
154. Existence d'instances de coordination des politiques publiques entre les différentes composantes du système d'éducation et de formation : champs/cadres d'intervention, niveaux de responsabilité, outils/référentiel de pilotage.	* Elaboration/Régulation des politiques publiques en matière d'éducation et de formation ? procédures, instances, acteurs, coordination, évaluation ? * Le concept de « système » d'éducation et de formation ? formalisation institutionnelle, constituants, modes de pilotage institutionnel et opérationnel ? * Instances de pilotage du système ? attributions, procédures et outils d'élaboration/régulation des politiques publiques d'éducation et de formation ?	• Textes législatifs et réglementaires. • Entrevues avec des secrétaires généraux et des directions d'académie.	> Elaboration/ Régulation des politiques d'éducation et de formation > Modes d'organisation institutionnelle > Pilotage institutionnel
155- Existence/réalisation d'un plan annuel ou pluriannuel d'évaluation des instances nationales d'éducation et de formation : référentiel d'évaluation, équipes d'évaluation, résultats d'évaluation et leur exploitation, effets/retombées sur les modalités et procédures de gestion au niveau des administrations centrales.	* Réalisation de campagnes d'évaluation des différentes composantes/institutions du système d'éducation et de formation à tous les niveaux ? * Opérations et référentiels d'évaluations réalisées (commanditaires, objets, cibles, objectifs, modalités, évaluateurs, résultats, impacts, etc.) ? * Instances/procédures de coordination des évaluations réalisées ? Modalités de fonctionnement, typologie des campagnes d'évaluation menées, exploitation et communication des résultats, effets/retombées ?	• Entrevues avec des secrétaires généraux et des directions d'académie.	> Elaboration/ Régulation des politiques d'éducation et de formation > Modes d'organisation institutionnelle > Pilotage institutionnel > Réalisations dans le cadre de la mise en œuvre de la Charte

Eléments d'évaluation (Réf. Charte)	Questionnements	Sources d'information	Axe d'évaluation
156. Existence d'instances de coordination des programmes de coopération internationale dans les domaines de l'éducation et de la formation : composition, fonctionnement, productions.	* État de mise en place de l'instance de coordination des programmes de coopération internationale ? cahier des charges (missions, étendu des responsabilités et moyens) ? * Modalités et procédures de fonctionnement ? composition des membres, rôles assurés par l'instance nationale de coordination des programmes de coopération internationale, coordination des activités ? * Interventions/activités conduites par l'instance nationale de coordination des programmes de coopération internationale ? projets, ampleur, partenaires, territoires, etc. ?	• Entrevues avec des secrétaires généraux et des directions de services de coopération.	> Modes d'organisation institutionnelle > Réalisations dans le cadre de la mise en œuvre de la Charte
157- Réalisation d'un plan annuel d'évaluation du système de l'éducation et de la formation aux niveaux national et régional : référentiel d'évaluation, équipes d'évaluation, résultats d'évaluation et leur mise à disposition aux acteurs politiques et à l'opinion publique, effets/retombées sur le système de gouvernance et de pilotage des politiques publiques d'éducation et de formation.	* Existence d'un programme annuel ou pluriannuel d'évaluation du système d'éducation et de formation ? aux niveaux national/régional/local ? * Campagnes d'évaluations réalisées ? fréquence, référentiel, objets, objectifs, cibles, commanditaires, évaluateurs, modalités, résultats, exploitation, etc. ? * Instances/procédures de coordination des évaluations du système ? composition, missions, modalités de fonctionnement ? * Exploitation et communication des résultats d'évaluation du système ? à destination des acteurs politiques, des acteurs internes du système, des différents partenaires concernés par les politiques publiques d'éducation et de formation ? * Impacts et retombées des résultats d'évaluation du système sur les stratégies/politiques/pratiques en matière d'éducation et de formation ? * Institutionnalisation d'un cadre d'évaluation du système d'éducation et de formation ? administrations centrales, administrations décentralisées/déconcentrées, établissements d'éducation et de formation ? * Impacts de mise en œuvre de la Charte à l'échelle de l'établissement ? autonomie, projet d'établissement, contractualisation, évaluation et auto-évaluation, référentiels, etc. ?	• Textes législatifs et réglementaires. • Entrevues avec des directions ministérielles, des secrétaires généraux, des directions d'académie, des directions des délégations provinciales et des directions d'établissements.	> Elaboration/Régulation des politiques d'éducation et de formation > Modes d'organisation institutionnelle > Pilotage institutionnel > Réalisations dans le cadre de la mise en œuvre de la Charte

Annexe 3 : cadre de correspondance entre objets de questionnement et axes d'évaluation

Elaboration/Régulation des politiques d'éducation et de formation	Pilotage institutionnel
• Identification des besoins régionaux et locaux en matière d'éducation et de formation ? • Modes et cadres de planification, de gestion et d'évaluation des réponses aux besoins identifiés ? • Elaboration/Régulation des politiques publiques en matière d'éducation et de formation ? procédures, instances, acteurs, coordination, évaluation ? • Impacts et retombées des résultats d'évaluation du système sur les stratégies/politiques/pratiques en matière d'éducation et de formation ? • Institutionnalisation d'un cadre d'évaluation du système d'éducation et de formation ? administrations centrales, administrations décentralisées/déconcentrées, établissements d'éducation et de formation ? • Instances de pilotage du système ? attributions, procédures et outils d'élaboration/régulation des politiques publiques d'éducation et de formation ? • Exploitation et communication des résultats d'évaluation du système ? à destination des acteurs politiques, des acteurs internes du système, des différents partenaires concernés par les politiques d'éducation et de formation ? **Modes d'organisation institutionnelle** • Instances/procédures de l'état d'avancement dans la politique de décentralisation/déconcentration administrative en matière d'éducation et de formation ? • Nature et étendue des compétences/ responsabilités transférées aux acteurs/ administrations aux niveaux régional/provincial/ local ? • Modification du statut des académies ? nouveau cahier des charges (missions, étendu des responsabilités, organigrammes et moyens) ? • Création d'instances ou formalisation de procédures destinées à assurer la coordination institutionnelle entre les différents acteurs/ administrations aux niveaux central et régional/ provincial/local ? • Modes d'organisation, de gestion et de fonctionnement des académies (direction, personnels, infrastructures, etc.) ?	• Coordination institutionnelle entre les différents acteurs/administrations aux niveaux, central régional/provincial/local ? • Créations d'instances ou de procédures de coordination au niveau régional entre les académies et les universités et autres institutions ? • Création d'instances ou formalisation de procédures destinées à assurer la coordination institutionnelle entre les différents acteurs/ administrations au niveau provincial ? • Existence de plans nationaux/régionaux de formation des directeurs d'établissement d'éducation et de formation ? • Typologie des programmes de formation réalisés (nombre de bénéficiaires, nature des actions de formation, modalités d'organisation et de validation, intervenants, etc.) ? • Créations d'instances ou de procédures de coordination à l'échelle des départements internes de l'université ou au niveau externe avec d'autres universités, les services centraux, les académies et autres institutions ? • État de mise en place de l'instance nationale de coordination de l'enseignement supérieur ? cahier des charges (missions, étendu des responsabilités, organigrammes et moyens) ? • État de mise en place des instances de gestion des universités et des établissements d'enseignement supérieur ? • Réalisation de campagnes d'évaluation des différentes composantes/institutions du système d'éducation et de formation à tous les niveaux ? • Opérations et référentiels d'évaluations réalisées (commanditaires, objets, cibles, objectifs, modalités, évaluateurs, résultats, impacts, etc.) ? • Instances/procédures de coordination des évaluations réalisées ? Modalités de fonctionnement, typologie des campagnes d'évaluation menées, exploitation et communication des résultats, effets/retombées ? • Existence d'un programme annuel ou pluriannuel d'évaluation du système d'éducation et de formation ? aux niveaux national/régional/local ? • Evolution des attributions des services provinciaux chargés de l'éducation et de la formation ? nouveau cahier des charges (missions, étendu des responsabilités, organigrammes et moyens) ? • Impacts de mise en œuvre de la Charte à l'échelle de l'établissement ? autonomie, projet d'établissement, contractualisation, évaluation et auto-évaluation, référentiels, etc. ?

- Typologie de réseaux locaux créés (quantité et qualité) ?
- Modalités de constitution des bureaux de gestion, de fonctionnement, de gestion et de coordination avec les instances provinciales et l'académie ?
- État de mise en place des conseils de gestion d'établissement ? Modalités de constitution, attributions, fonctionnement, chantiers/projets/actions initiés/menés sous la supervision/responsabilité des conseils de gestion ?
- Evolution du statut des lycées (SEGMA) ?
- Modification du statut des universités ? nouveau cahier des charges (missions, étendu des responsabilités, organigrammes et moyens) ?
- Modes d'organisation, de gestion et de fonctionnement des universités (direction, personnels, infrastructures, etc.) ?
- Modalités de constitution des conseils d'universités, composition, désignations et attributions des présidents et doyens, fonctionnement, chantiers/projets/actions initiés/menés sous la supervision/responsabilité des instances de gestion ?
- Modalités et procédures de création ? rôle de l'instance nationale de coordination dans la procédure de création ?
- Le concept de « système » d'éducation et de formation ? formalisation institutionnelle, constituants, modes de pilotage institutionnel et opérationnel ?
- État de mise en place de l'instance de coordination des programmes de coopération internationale ? cahier des charges (missions, étendu des responsabilités et moyens) ?
- Modalités et procédures de fonctionnement ? composition des membres, rôles assurés par l'instance nationale de coordination des programmes de coopération internationale, coordination des activités ?
- Instances/procédures de coordination des évaluations du système ? composition, missions, modalités de fonctionnement ?

Réalisations dans le cadre de la mise en œuvre de la Charte

- Nature et étendue des chantiers/projets/actions initiés/menés sous la supervision/responsabilité des académies seules ou en partenariats ?
- Nature et étendue des chantiers/projets/actions initiés/menés sous la supervision/responsabilité des instances provinciales seules ou en partenariats ?
- Nature et étendue des chantiers/projets/actions initiés/menés sous la supervision/responsabilité des bureaux de gestion des réseaux locaux seules ou en partenariats ?
- Nature et étendue des chantiers/projets/actions initiés/menés dans le cadre du nouveau statut des universités ?
- Modalités de constitution, attributions, fonctionnement, chantiers/projets/actions initiés/menés sous la supervision/responsabilité de l'instance nationale de coordination de l'enseignement supérieur ?
- Interventions/activités conduites par l'instance nationale de coordination des programmes de coopération internationale ? projets, ampleur, partenaires, territoires, etc. ?
- Campagnes d'évaluations réalisées ? fréquence, référentiel, objets, objectifs, cibles, commanditaires, évaluateurs, modalités, résultats, exploitation, etc. ?
- Typologie des nouvelles structures d'enseignement supérieur créées (quantité et qualité) ? cahier des charges et statut ?
- Chantiers/projets/actions initiés/menés sous la supervision/responsabilité des instances de gestion ?

Annexe 4 : grille guide d'entretien

Considérant les retombées bénéfiques espérées de la mise en œuvre de la politique de régionalisation et de décentralisation/déconcentration administrative menée par le Royaume, la Charte Nationale d'Education et de Formation (Charte) au Maroc a considéré la gouvernance comme un espace de rénovation essentiel dont l'implantation permettrait au système éducatif de se doter de mécanismes de gestion adéquats qui faciliteront la cohésion de son action par rapport aux choix de développement de la nation. La présentation de cet espace de rénovation identifie trois leviers de changement dont deux concernent la présente étude :

- 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

Aussi, afin de bien préciser à quels niveaux de réalisation la mise en place des recommandations relatives à ces deux leviers est arrivée, le CSE a commandité la présente étude.

Les items ci-après sont donnés à titre indicatif puisqu'ils seront abordés différemment d'un interlocuteur à un autre.

I.Décentralisation/Déconcentration

I.1 En général, jusqu'à quel point pouvons-nous dire que la politique de décentralisation/déconcentration des structures administratives du système éducatif est-elle parvenue en 2014 et quels sont, selon vous, ses principaux résultats?
I.2 De quelle manière cette décentralisation/déconcentration a-t-elle pris en considération, et de quelle manière (outils et pratiques), les besoins régionaux et locaux en matière d'éducation et de formation?
I.3 Ces réponses aux besoins régionaux et locaux font-elles l'objet d'un suivi de réalisation? Si oui, selon quels modes et quels cadres de planification, de gestion et d'évaluation?
I.4 Afin d'optimiser les actions des structures décentralisées, la Charte préconisait la création d'instances de coordination institutionnelle entre les trois départements (ES, EN et FP) qu'en est-il de l'existence de ces instances, des résultats de leurs actions, de la fréquence de leurs rencontres et des décisions prises pour renforcer les pratiques de décentralisation?
I.5 Dans le même sens, la Charte recommandait la création d'instances chargées de la planification, de la gestion et du contrôle en matière d'éducation et de formation aux niveaux des régions, des provinces, des réseaux locaux d'éducation et de formation, ainsi que des établissements où en est le système par rapport à cette recommandation?
Si non réalisée quelles sont les causes qui justifient cette situation?
I.6 Le transfert de compétences devant accompagner cette politique de décentralisation a-t-il eu lieu? Si oui, quelle est l'étendue des compétences transférées? Quels niveaux de responsabilités ont été transférés aux acteurs, aux administrations en régions, provinces et établissements?
Si non réalisé quelles en sont les causes?
I.7 Le choix et la désignation des responsables des AREF obéissent-ils à des procédures et critères de sélection spécifiés clairement? Si oui, lesquels et en fonction de quel référentiel?
I.8 Les AREF ont connu une réorientation ou modification de leur statut. Elles assument désormais un rôle de coordonnateur de la gestion de l'éducation et de la formation au niveau régional sont-elles dotées d'un cahier des charges clarifiant et harmonisant leur mission, leurs responsabilités, leurs organigrammes, leurs ressources et les procédures régissant leurs activités?
I.9 À la suite de la réorganisation des académies et de leur statut d'autorités régionales d'éducation et de formation déconcentrées et décentralisées, quelle analyse faites-vous au regard du degré d'application des textes portant sur : **a)** la composition et le fonctionnement du conseil de l'académie? **b)** la coordination des représentations provinciales des autorités d'éducation et de formation sur son territoire? **c)** la création d'organes de coordination entre l'académie et les universités ainsi que établissements d'enseignement supérieur? **d)** le montage et la réalisation de partenariat avec diverses institutions pour favoriser l'essor régional de l'éducation, de la formation et de la recherche scientifique? **e)** son autonomie administrative et financière? **f)** la gestion des ressources humaines au niveau de la région, y compris le recrutement, la formation et l'évaluation? **g)** la supervision des plans, dont ceux de construction et d'équipement, et des cartes de scolarisation et de formation? **h)** la gestion et la supervision des examens et de l'évaluation des apprentissages relevant du niveau de la région, y compris les délégations?

i) l'élaboration des études, des statistiques et de la recherche pédagogique propres à son territoire? **j)** la supervision et la documentation éducatives propre à sa région? **k)** la présentation aux autorités nationales de recommandations dépassant les prérogatives régionales et portant sur l'adaptation des dispositifs et des programmes d'éducation et de formation aux besoins locaux?
I.10 Au niveau provincial, les services chargés de l'éducation et de la formation ont-ils connu une évolution de leurs attributions? Ceci est-il matérialisé par un cahier des charges définissant leur mission, leurs responsabilités, leurs organigrammes, leurs ressources et les procédures de leur gestion?
I.11 Des instances provinciales ou formalisation de procédures de coordination institutionnelle entre les trois départements sont-elles crées ou réalisées? Si non réalisées quelles en sont, à votre avis les causes expliquant cela?
I.12 Quels sont les chantiers, projets, actions initiés/menés sous la supervision/responsabilité des instances provinciales et de l'Académie?
I.13 A-t-on créé des réseaux locaux d'éducation et de formation? Si oui selon quelles modalités, quel mode de fonctionnement et de gestion et comment assurent-elles la coordination avec les instances provinciales et celles relavent de l'Académie?
I.14 Quels sont les chantiers, projets, actions initiés/menés sous la supervision/responsabilité des instances des bureaux de gestion de réseaux locaux seules ou en partenariat?
Si non crées pourquoi cette recommandation n'a pu voir le jour?
I.15 Existe-t-il des plans nationaux et/ou régionaux de formation des directeurs d'établissement d'éducation et de formation à la gestion administrative et pédagogique des établissements d'éducation et de formation? Si oui, nombre de bénéficiaires et nature des actions de formation réalisées, modalités d'organisation et de validation, intervenants...?
I.16 Les établissements ont-ils mis en place des conseils de gestion? Selon quelles modalités de constitution? Quelles sont leurs attributions et leur mode de fonctionnement? Quels sont les chantiers, projets, actions initiés/menés sous la supervision/responsabilité de ces conseils?
Les lycées bénéficient-ils du statut SEGMA? Si non pourquoi?

II. Gouvernance du système d'éducation et de formation

II.1 Les politiques publiques en matière d'éducation et de formation font-elles l'objet d'élaboration/régulation par des instances de coordination? Si oui, cela se fait selon quelles procédures? Quels sont les acteurs et les instances impliqués dans ces opérations? Quel type de coordination y est appliqué et mode d'évaluation des résultats utilisé?
II.2 Peut-on parler de l'existence d'un système d'éducation et de formation cohérent, intégré et homogène? Si oui, qu'elle forme institutionnelle le représente-t-elle? Quels sont ses constituants, quel mode de pilotage institutionnel et opérationnel permet sa gestion (attributions, procédures, indicateurs et outils d'élaboration/régulation des politiques publiques d'éducation et de formation)?
II.3 Les différentes composantes et institutions du système d'éducation et de formation font-elles l'objet d'évaluation à tous les niveaux? Si oui, en fonction de quels référentiels, selon quelles fréquences, qui en sont les commanditaires, quels sont leurs objets, cibles, objectifs, modalités, évaluateurs, résultats, impacts, etc.? Quelle utilisation et exploitation est faite de leurs résultats, retombées et effets par rapport à : **a)** La dispersion des initiatives, des plans et des programmes de coopération? **b)** La transparence dans les budgets alloués et leur adéquation aux priorités actuelles et à long terme du système d'éducation dans sa globalité? **c)** La réduction et la rationalisation des charges de fonctionnement administratif des différents secteurs et la suppression des charges inutiles, surtout au niveau central? **d)** La rationalisation de la gestion des ressources humaines et leur redéploiement de manière équilibrée et efficiente, surtout en direction du renforcement des niveaux régionaux et locaux en cadres compétents et expérimentés?

e) La création des possibilités effectives de liaisons entre les multiples instituts et centre d'éducation et de formation?

f) La suppression des redondances et la garantie d'une exploitation rationnelle des infrastructures et des ressources humaines et financières en s'assurant un équilibre optimal entre la nécessité de la sauvegarde des champs de spécialisation indispensables et la nécessité de briser les isolements administratifs, techniques et financiers inutiles par la mise en commun et la rationalisation des moyens et des efforts?

II.4 Au niveau de la Coopération internationale, existe-t-il une instance de coordination institutionnelle entre les trois départements? Si oui, quel en est le cahier de charges déterminant sa mission, l'étendue de ses responsabilités, son fonctionnement, sa composition, les ressources dont elle dispose, les actions réalisées ou en cours, les résultats atteints

II.5 Existe-t-il un plan annuel d'évaluation de tout le système d'éducation et de formation au niveau national, régional et local? Si oui, selon :

a) Quel référentiel d'évaluation?

b) Quelles équipes d'évaluation?

c) Quels sont les résultats de ces évaluations?

d) De quelle manière sont-ils mis à disposition et communiqués aux acteurs politiques et à l'opinion publique? Selon quelle fréquence? Respectent-ils le processus hiérarchique ascendant (local vers le central)? Font-ils l'objet d'analyse et de discussion à chaque niveau? Par quelles instances? Celles-ci sont-elles institutionnalisées ?

e) Quels sont leurs effets et retombées sur le système de gouvernance et de pilotage des politiques publiques d'éducation et de formation?

f) Quels sont leurs impacts à l'échelle de l'établissement? De quelle manière impactent-ils l'autonomie des établissements, leurs projets, leurs pratiques de contractualisation?

g) Cette évaluation annuelle se base-t-elle sur les audits administratifs, pédagogiques et financiers de chaque établissement? Met-elle à profit, le cas échéant, les résultats des auto-évaluations réalisées par les établissements?

III. Items spécifiques à l'enseignement supérieur

III.1 **Au niveau du Conseil de l'université, à la suite de la mise en œuvre du nouveau statut portant sur la gouvernance de l'université :**

a) Est-ce que la constitution du conseil de l'université a pu se réaliser suivant les règles prévues?

b) Quelle est la nature de la contribution de la pluralité et de la diversité des membres au processus décisionnel du conseil?

c) Combien de réunions annuelles tient le conseil et quelle est la nature de la participation de ses membres?

d) Quel bilan peut-on réaliser de l'existence et du fonctionnement général du conseil d'université?

III.2 **Au niveau des facultés et des établissements :**

a) Est-ce que la nomination des doyens de faculté ou des directeurs d'établissement a pu se réaliser suivant les règles prévues?

b) Est-ce que votre établissement universitaire dispose de marges de manœuvre réglementaires suffisantes pour répondre à sa mission et ses mandats?

c) Quel bilan peut-on réaliser de l'existence et du fonctionnement général du conseil de faculté ou d'établissement?

III.3 Le fonctionnement de l'université

1. À la suite de la mise en œuvre du nouveau statut de l'université portant sur son organisation, sa gestion et son fonctionnement, quelle est votre analyse au regard de l'application des textes portant sur :

   a) son autonomie financière et administrative effective?

   b) la gestion des projets de programmes de formation et de recherche?

   c) la possibilité de générer des ressources financières additionnelles?

   d) la possibilité d'établir des partenariats?

2. Est-ce que les critères d'allocation des ressources de l'État sont clairs, publics et effectifs?

3. Est-ce que l'université gère entièrement ses propres ressources humaines dans toutes les catégories de personnel?

4. Existe-t-il des instances ou des procédures de coordination à l'échelle des départements de l'Université? Avec d'autres universités? Avec les services centraux, les académies et autres institutions?

III.4 Le fonctionnement de l'établissement d'enseignement supérieur

1. À la suite de la mise en œuvre du nouveau statut de l'université portant sur son organisation, sa gestion et son fonctionnement, quelle est votre analyse au regard de l'application des textes portant sur le fonctionnement de votre établissement?

2. Est-ce que votre établissement dispose de marges de manœuvre suffisantes pour répondre à sa mission et ses mandats?

3. Quel bilan peut-on réaliser du fonctionnement général de votre établissement?

III.5 La Commission nationale de coordination de l'enseignement supérieur

1. À la suite de la création de l'instance nationale de coordination de l'enseignement supérieur, quelle analyse réalisez-vous au regard :

   a) de sa constitution, de ses attributions et responsabilités?

   b) du choix réalisé pour la détermination des critères et des mécanismes de validations réciproques des programmes d'études et de leur accréditation?

   c) de la coordination des critères d'admission et d'inscription des étudiants dans les différents cycles?

   d) des normes d'évaluation continue des examens, de soutenance et d'acceptation des recherches scientifiques?

   e) de la promotion de la recherche scientifique et l'encouragement de l'excellence?

   f) de la formulation des propositions de régimes des études et des examens soumises à l'autorité gouvernementale chargée de l'enseignement supérieur?

   g) de ses modalités d'intervention lors de la création d'une nouvelle université?

   h) de son fonctionnement général dans les dossiers chantiers/projets/actions menés sous sa responsabilité?

Annexe 5 : Compte rendu du déroulement de l'enquête institutionnelle

Lors de la phase d'investigation, il a été possible d'instruire les thématiques prévues par le cadre de l'enquête qualitative, auprès des acteurs du système d'éducation et de formation en mettant à profit leurs expériences respectives en matière de pilotage, d'organisation et de gestion selon la (ou les) fonction(s) occupée(s). Les acteurs rencontrés sont les secrétaires généraux du ministère de l'Enseignement Supérieur, de la commission nationale de coordination de l'enseignement supérieur, les présidents d'université, les vice-présidents, des doyens et des directeurs d'établissements, le secrétaire général du ministère de l'Éducation nationale, les directeurs des AREF (à l'exception de ceux d'El Jadida et

Tétouan), les délégués provinciaux, les directeurs d'établissements scolaires, le secrétaire général de la formation professionnelle, les directeur centraux, les délégués régionaux, des directeurs au sein de la direction générale de l'OFPPT, des directeurs régionaux de l'OFPPT, des directeurs de complexes d'établissements. Les propos recueillis auprès de ces acteurs institutionnels font l'objet d'analyse dans le chapitre 2 de ce rapport.

S'agissant du département de l'Enseignement Supérieur, deux rencontres ont été organisées : l'une avec le secrétaire général et la deuxième avec les membres de la Commission nationale de Coordination de l'Enseignement Supérieur.

Quant à l'Éducation nationale, une rencontre a eu lieu avec le secrétaire général. Les rencontres au sein de l'Administration centrale ont eu lieu séparément. La première fut organisée avec le Secrétaire général et les 4 autres ont eu lieu entre le 5 et le 11 mars avec chacun des directeurs centraux et ses collaborateurs au sein même du local où est située la direction.

Les rencontres organisées au niveau des administrations centrales ont permis de recueillir des informations permettant de mettre en évidence les aspects politiques et stratégiques relatifs à la gouvernance « globale » du système d'éducation et de formation. Alors qu'au niveau régional et local, les rencontres visaient à cerner les aspects relatifs aux effets directs et indirects perçus par les acteurs quant au processus de décentralisation/ déconcentration, ainsi qu'à la mise en œuvre, à l'opérationnalisation et à la coordination intra-institutionnelle et interinstitutionnelle des projets/ actions entrepris dans le cadre de la réforme du système d'éducation et de formation.

Avec les acteurs institutionnels des régions, deux formes de rencontres ont été programmées ; dans certains cas, au niveau de l'Enseignement Supérieur par exemple. Elles ont regroupé dans la même séance le président d'université avec les vice-présidents et doyens, comme certaines réunions au niveau de l'Éducation nationale regroupant le directeur de l'AREF avec les délégués. Dans d'autres cas, elles se sont faites avec les différents acteurs institutionnels lors de réunions distinctes.

Chaque forme de rencontre a porté son intérêt avec une adaptation du mode d'animation selon le contexte et l'esprit régnant lors de ces rencontres.

FP : FORMATION PROFESSIONNELLE	ES : ENSEIGNEMENT SUPERIEUR	EN : EDUCATION NATIONALE

Date		Ville	Acteurs Cibles	
Janvier 2014	Vendredi 17	Rabat	FP : Secrétaire général et directeurs centraux	ES : Secrétaire général
	Lundi 20	Rabat		ES : Président université Souissi
	Mardi 21	Rabat	ES : Commission nationale de coordination de l'ES	FP : Directeurs centraux à la direction générale de l'OFPPT (Casa)
	Mercredi 22	Rabat	FP : Délégation régionale Rabat + Cellule FP Khemisset	EN : AREF - Chef division carte scolaire
	Jeudi 23	Rabat	ES : Doyen + Vice-doyen Fac. Droit/Sc Eco Souissi	
	Lundi 27	Agadir	ES : Président université + Vice-président	ES : Directeur ENCG Agadir
	Mardi 28	Agadir	EN : Directeur AREF+ Délégués provinciaux	
	Mercredi 29	Agadir	EN : Focus groupe directeurs d'établissements	FP : Délégué régional Agadir + cellule FP Taroudant
	Jeudi 30	Agadir	FP : Directeur régional OFPPT + services internes	Focus groupe directeurs de complexes d'établissements OFPPT
	Vendredi 31	Safi	EN : Délégué Safi + service carte scolaire	
Février 2014	Lundi 03	El Jadida	FP : Délégué régional El Jadida + services internes	ES : Président université + vice-président + doyens

FP : FORMATION PROFESSIONNELLE	ES : ENSEIGNEMENT SUPERIEUR	EN : EDUCATION NATIONALE

Date		Ville	Acteurs Cibles	
Février 2014	Mardi 04	El Jadida	EN : Délégué El Jadida + services internes	
	Mercredi 05	Tétouan		FP : Délégué régional Tétouan + services internes
	Jeudi 06	Tétouan	ES : Président université + SG + vice-président	EN : services AREF + délégués Tétouan et Mdiq
	Vendredi 07	Tétouan	EN : Focus groupe directeurs d'établissements	
	Lundi 03	Oujda	ES : Président université	ES : Président université + vice-président + doyens + directeurs d'établissements
	Mardi 11	Berkane		EN : Délégué + services internes
	Mercredi 12	Oujda	EN : Directeur AREF + Délégué Oujda	EN:Focus groupe directeurs d'établissements
	Jeudi 13	Oujda	FP : Directeur régional OFPPT + services internes + Focus groupe directeurs de complexes d'établissements OFPPT	FP : Délégué régional Oujda + services internes + Cellule Nador
	Vendredi 14	Oujda	EN : Délégation Nador	
	Mardi 18	Rabat		FP : Directeur régional OFPPT + services internes + Focus groupe directeurs de complexes d'établissements OFPPT
	Jeudi 20	Rabat	EN : Secrétaire général	EN : Délégués Témara et Rabat
	Mardi 25	Rabat	EN : Focus groupe directeurs d'établissements	EN : Directeur AREF + délégués Salé + Khémisset + Rabat + Témara
Mars 2014	Mardi 4	Rabat	Direction de la stratégie, des statistiques et de la planification	EN : Directeur central, chefs de divisions statistique, planification et carte scolaire
	Mercredi 5	Rabat	Direction des ressources humaines et de la formation des cadres	EN ; Directeur central, chef de divisions
	Mercredi 5 et lundi 10	Rabat	Direction des affaires générales, du budget et du patrimoine	EN : Directeur central et chef de division finance
	Jeudi 6 et mardi 11	Rabat	Direction de l'évaluation, de la vie scolaire et des formations communes entre les Académies	EN : Directeur central et chef de division Vie scolaire
	Lundi 10	Rabat	Direction du système d'information	EN : Directrice centrale et chef de division

**CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION,
DE LA FORMATION ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE**

Complexe administratif de la Fondation Mohammed VI
de Promotion des Œuvres Sociales de l'Éducation-Formation
Aile A2, Avenue Allal El Fassi, Madinat Al Irfane, Rabat.

www.csefrs.ma