

## Annexe A

# Les contrats entre niveaux de gouvernement dans le secteur de l'emploi



Le Dialogue Maroc – OCDE sur les politiques de développement régional s’inscrit dans le contexte de l’adoption, depuis 2015, de la réforme de « régionalisation avancée » au Maroc. Celle-ci vise une dynamique territoriale fondée sur un rééquilibrage des compétences et des ressources entre l’État central et les collectivités territoriales afin de mieux répondre aux attentes des citoyens et aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux. Dans le contexte de cette réforme majeure, différentes compétences ont été allouées aux Régions et un rôle important a été octroyé aux Conseils Régionaux pour l’élaboration et le suivi des programmes de développement régional (PDR), en cohérence avec les orientations de l’État et en concertation avec les différents acteurs publics et privés du territoire. Le législateur a conféré aux Régions du Royaume des compétences propres dans le domaine du développement régional, d’aménagement du territoire et de la conception et mise en œuvre des PDR ainsi que des compétences partagées et transférées. Dans un contexte de prise en charge progressive de leurs compétences, les Régions marocaines ont recours à des dispositifs contractuels comme outil de coordination entre les différents niveaux de gouvernement impliqués. Le recours aux contrats est certes envisagé dans la loi organique sur les Régions, cependant, leur mise en œuvre, notamment pour renforcer l’appropriation des compétences propres par les Régions reste peu précisée.

Le Dialogue Maroc-OCDE sur les contrats entre niveaux de gouvernement pour le développement régional a permis d’accompagner la Direction Générale des Collectivités Territoriales (DGCT) et l’Association des Régions du Maroc (ARM) pour la mise en place des contrats entre niveaux de gouvernement et leur usage pour opérationnaliser la régionalisation. Ce Dialogue s’est appuyé sur les exemples des compétences propres régionales dans trois secteurs : zones d’activités économiques (ZAE), emploi et formation professionnelle (FP) qui concourent au développement régional et deux régions pilotes : Fès-Meknès (FM) et Souss-Massa (SM). Ce Dialogue a consacré une annexe pour chacun de ces secteurs étudiés. La proximité entre l’emploi et la FP, qui ont vocation à être gérés de manière beaucoup plus coordonnée, fait que certains éléments figurants dans cette annexe sur l’emploi font également partie de l’annexe consacrée à l’autre secteur<sup>1</sup>. Le Dialogue s’appuie sur l’analyse des réalités marocaines, l’écoute des acteurs et responsables à Rabat et en Région et sur le partage d’expériences avec des pairs internationaux pour identifier les bonnes pratiques et les dispositifs soutenant leur implémentation.

**Ce document présente les principaux résultats de l’analyse de l’OCDE relative à l’appropriation par les deux Régions pilotes et à leur contractualisation avec l’Etat dans le cadre de l’exercice de leur compétence propre dans le secteur de l’emploi.** Ce secteur est marqué par de fortes disparités territoriales au Maroc et cinq régions<sup>2</sup> regroupaient, en 2020, près de trois-quarts des personnes en recherche d’emploi (HCP, 2020). L’emploi revêt aussi un intérêt fondamental car la situation des actifs marocains, difficile du fait de la domination d’emplois peu qualifiés et de contrats de travail informels, a été fragilisée par la pandémie Covid-19 (HCP, 2020). En effet, les prévisions du Budget Economique Exploratoire 2021, réalisées par le HCP, prévoient un taux de chômage historique frôlant les 15 % en 2020<sup>3</sup>. Alors que ce Dialogue s’est conduit durant une période qui a précédé la survenance de la pandémie Covid-19, les propositions de l’OCDE concourent à une meilleure coordination de l’action entre niveaux de gouvernement. Cette coordination de l’action publique, s’appuyant notamment sur la contractualisation Etat - Régions, est vitale non seulement pour répondre à l’urgence immédiate post-pandémie mais aussi pour relancer les dynamiques économiques, dans un virage salutaire pour l’inclusion et l’environnement.

Le législateur a institué l’emploi en tant que compétence partagée entre les Régions et l’Etat et, dans ses principes généraux relatifs à l’attribution des compétences aux Régions, la loi organique a habilité

---

<sup>1</sup> Malgré cette proximité entre les secteurs, des annexes distinctes ont été réalisées afin que chacune soit distribuée aux parties prenantes spécifiquement concernées par chacun des secteurs.

<sup>2</sup> Il s’agit de : Casablanca-Settat, Rabat-Salé-Kénitra, Fès-Meknès, l’Oriental et Tanger-Tétouan-Al Hoceima.

<sup>3</sup> [Record historique du chômage de 14,8 % en 2020 \(HCP\) \(ecoactu.ma\)](https://ecoactu.ma), consulté le 21/01/21.

les Régions à adopter des mesures et des actions d'encouragement de l'entreprise et de son environnement et à faciliter la domiciliation des activités génératrices de richesse et d'emploi (Loi organique relative aux Régions, article 80). Enfin, au sein de la compétence générale de l'emploi, le législateur a conféré aux Régions la compétence propre de **création de centres régionaux d'emploi et de développement des compétences pour l'insertion dans le marché de l'emploi** (Loi organique 111.14, article 82). Si cette analyse se focalise essentiellement sur cette compétence propre, au vu de l'inexistence actuelle des centres régionaux de promotion de l'emploi stricto sensu, dans les deux Régions pilotes, elle s'est élargie pour intégrer les principes généraux d'attribution mentionnés plus haut.

L'analyse menée par l'OCDE a permis d'examiner, d'une part, les déficits de coordination entre niveaux de gouvernement inhérents à l'exercice de la compétence propre régionale dans le secteur de l'emploi. D'autre part, cette étude présente l'usage de dispositifs contractuels comme un outil qui favorise l'appropriation régionale de cette compétence et permet ainsi un engagement efficient des différents partenaires dans l'accomplissement d'objectifs communs. La suite de ce document présente successivement ces éléments en mettant en exergue les défis et les bonnes pratiques identifiés par l'équipe OCDE dans les textes réglementaires et la pratique des deux Régions pilotes (SM et FM).

## I – Les défis sectoriels et les déficits de coordination inhérents à l'exercice de la compétence propre régionale dans le secteur emploi

Afin de faciliter l'appropriation des Régions de leurs compétences propres, il est fondamental d'identifier les défis et les contraintes qui peuvent entraver les relations entre les différents niveaux de gouvernement qui concourent à la réalisation d'objectifs communs relatifs à l'exercice de cette compétence. Pour y parvenir, l'équipe de l'OCDE a examiné les défis sectoriels émanant des orientations sectorielles nationales ainsi que de la gouvernance (nationale, régionale et locale) qui soutiennent l'insertion sur le marché de l'emploi au niveau régional. Ensuite, une analyse des PDR des deux Régions pilotes a été conduite à la lumière de ces orientations sectorielles et matrices de compétences des parties prenantes afin de mettre en exergue les déficits de coordination inhérents à l'exercice de la compétence propre régionale. De plus, l'équipe OCDE a procédé à une comparaison des attributions réglementaires avec la pratique aujourd'hui et les évolutions nécessaires pour l'aboutissement de la réforme de régionalisation avancée et des réformes touchant le secteur emploi. Les principaux résultats émanant de l'analyse de ces éléments seront présentés dans ce qui suit.

### I – 1 Présentation des orientations sectorielles nationales du secteur emploi au Maroc

La nouvelle Stratégie Nationale de l'Emploi (SNE) 2015-2025, édictée par le Ministère du Travail et de l'insertion professionnelle (MTIP), vise à mettre l'emploi au centre de l'action publique avec l'objectif principal de (i) réunir les conditions permettant la création d'emplois suffisants en nombre et satisfaisants en qualité pour répondre aux attentes de la jeunesse et (ii) corriger les inégalités entre les sexes et les disparités territoriales en matière d'emploi. A l'échelle nationale, dans le cadre de la SNE, le MTIP a créé un observatoire national de promotion de l'emploi en 2014 sous forme d'une direction centrale et non d'une agence sous tutelle<sup>4</sup> et a mis en place différents programmes nationaux de promotion de l'emploi (par exemple : *Idmaj*, *Moukawalati* ou *Taehil*)<sup>5</sup> ainsi qu'un Plan national de promotion de l'emploi 2017-21 pour les jeunes (*Moumk'in*). Sur le plan territorial, la SNE inscrit ses projets dans le cadre des volets emploi des PDR en s'appuyant sur des programmes régionaux de l'emploi (PRE) exécutés par l'Agence Nationale de Promotion de l'Emploi et des Compétences – ANAPEC (organe sous tutelle du MTIP). **Le premier défi observable de la mise en place de centres régionaux de promotion de l'emploi se traduit par la nécessaire adéquation en amont entre une planification décennale de l'Etat central (SNE) et une programmation sexennale régionale (PDR).**

Par ailleurs, l'emploi est un secteur au cœur de l'action gouvernementale dans son ensemble et engage tous les départements ministériels, les partenaires sociaux, les collectivités territoriales et les acteurs locaux. Bien que le législateur ait conféré une compétence propre régionale dans le secteur de l'emploi, cette dernière demeure aussi étroitement liée à d'autres prérogatives (investissement, formation, migration, jeunesse, etc.). La mise en œuvre de la compétence propre relative à l'emploi est donc confrontée, d'une part, à la **difficulté de la gouvernance de ce secteur emblématique** et, d'autre part, au fait que, dans les prérogatives générales de la loi organique 111.14, l'emploi demeure, comme cela est explicité précédemment, **une compétence partagée, ce qui complexifie l'appropriation de la compétence propre légiférée.**

---

<sup>4</sup> Le Conseil Supérieur de l'Education, de la Formation et de la Recherche Scientifique marocain avait souligné, dans son rapport de 2018, que la mise en place de cet observatoire national avait rencontré de multiples difficultés liées à l'absence d'une culture de partage de l'information entre institutions, à la complexité des articulations institutionnelles et à la faible capacité technique de production des données.

<sup>5</sup> L'équipe OCDE ne dispose pas de chiffres ni de mesures d'impact et d'efficacité à ce jour.

De plus, la compétence propre dans le secteur de l'emploi est fondamentalement liée à la formation professionnelle. Et il est important de souligner que la compétence propre dans le secteur emploi a été formulée simultanément et dans le même article 82 de la Loi organique 111.14 que la compétence propre dans le secteur formation professionnelle. Ceci se justifiant par les interconnexions et dépendances entre la formation professionnelle, le développement des compétences et la promotion de l'emploi et également par la difficile distinction entre les centres régionaux de développement de compétences et des centres régionaux de formation professionnelle. Toutefois, **le législateur ne présente pas les différenciations normatives entre ces centres de formation professionnelle (dont la création est également une compétence propre régionale) et les centres de développement des compétences, ce qui ne facilite pas la coordination de l'action des différents acteurs engagés.**

Par ailleurs, la compétence propre dans le secteur de l'emploi est également impactée par la nouvelle feuille de route pour le développement de la formation professionnelle (Ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique - MENFPESRS, n. d.), arrêtée en exécution des hautes orientations royales. Cette feuille de route se matérialise par la mise en place de **Cités des Métiers et des Compétences (CMC)** dans chaque Région du Maroc. Ces CMC, instaurées sous une nouvelle forme de gouvernance, en sociétés de gestion, sont amenées à favoriser le rapprochement entre le secteur privé et les Régions et assurer ainsi une meilleure adéquation et souplesse par rapport à la demande et l'évolution de l'économie régionale. Les Régions seront parties prenantes des conseils d'administration de ces futures cités qui sont appelées à rationaliser et à coordonner les efforts des différentes parties prenantes en matière de formation professionnelle, en lien avec les besoins locaux de l'emploi. Toutefois, les futures CMC ne devraient être opérationnelles qu'en 2021 et dans certaines Régions pilotes du Royaume.<sup>6</sup> **Le défi pour la Région étant de planifier et de contractualiser avec les opérateurs pour la mise en œuvre de sa compétence propre dans un secteur à l'aube de grands changements.**

## I – 2 Illustration des cartographies institutionnelles du secteur de l'emploi au Maroc

L'ANAPEC, organe sous tutelle du MTIP, est l'entité responsable de la mise en œuvre des programmes de promotion de l'emploi à l'échelle nationale et régionale. Mais, l'emploi appelle à des actions multiples et coordonnées de différents niveaux d'administration et intervenants. Afin d'offrir une compréhension globale des schémas d'interactions entre les différents acteurs de la gouvernance de l'emploi, l'OCDE a analysé les textes de lois et synthétisé les matrices des compétences **réglementaires** de chaque intervenant. Cette analyse des textes a permis de confirmer la forte interconnexion des secteurs de l'emploi et de la formation professionnelle, tant au niveau de leurs finalités que des parties prenantes engagées<sup>7</sup>. La représentation et la prise en compte de cette double facette du soutien à l'emploi et de la réponse aux besoins des entreprises locales en matière de FP a conduit l'OCDE à présenter une cartographie institutionnelle comprenant les deux compétences propres régionales en matière de FP et d'emploi. Cette cartographie donne une vision systémique de l'exercice de la compétence propre régionale en matière de création de centres régionaux de l'emploi et de développement des compétences (Graphique A A.1) simultanément de la compétence propre régionale dans le secteur de la formation professionnelle (création de centre régionaux de formation professionnelle)<sup>8</sup>.

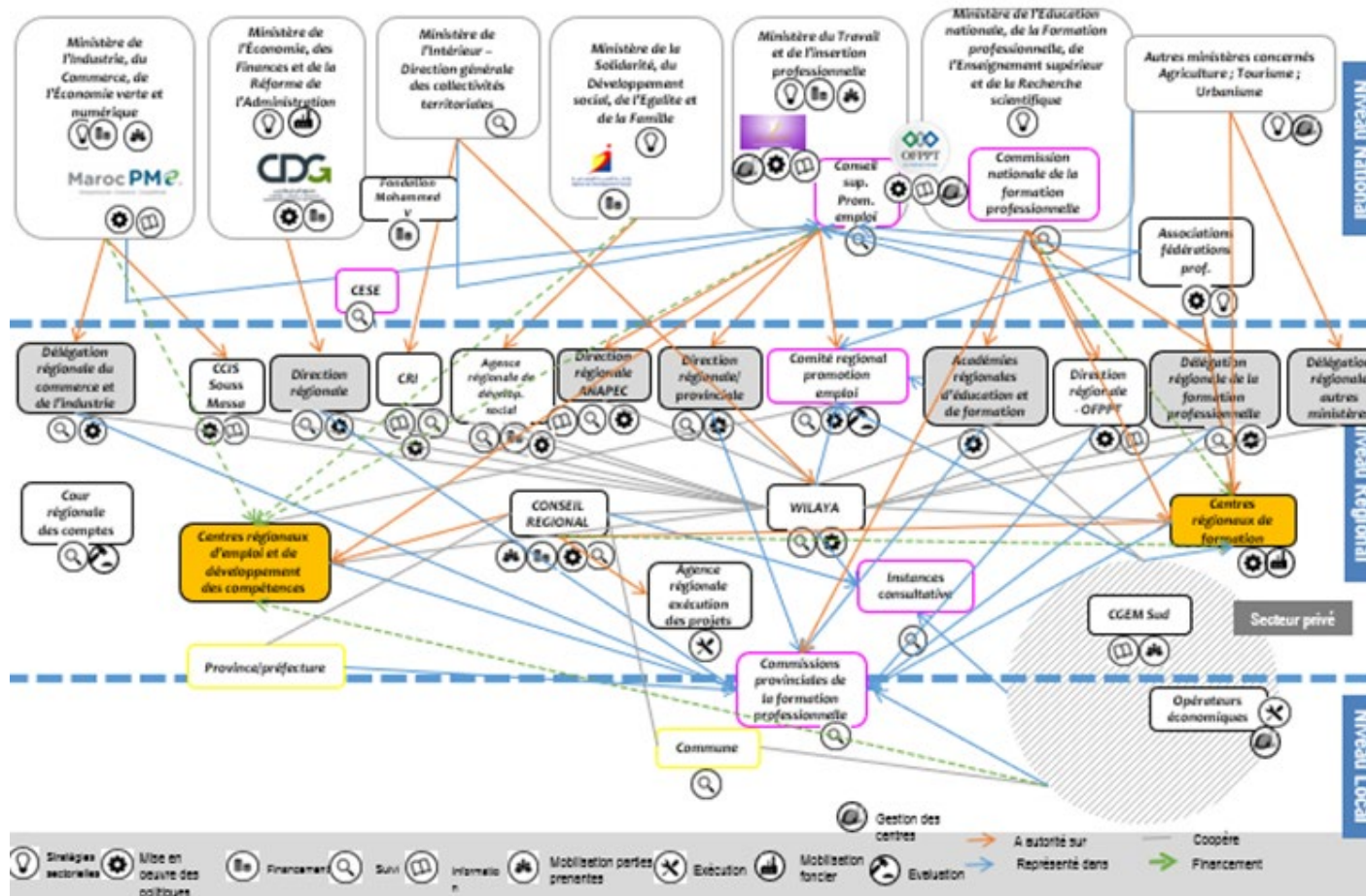
---

<sup>6</sup> Le Souss Massa est d'ailleurs une des Régions pilotes à accueillir la CMC et les travaux de sa mise en place ont déjà débuté.

<sup>7</sup> Ceci est par ailleurs illustré par la double affiliation de l'OFPP (L'Office de la Formation Professionnelle et Promotion du Travail) aux deux départements ministériels (formation professionnelle et emploi).

<sup>8</sup> Le législateur a conféré aux Régions une compétence propre dans le secteur de la formation professionnelle « création de centre régionaux de formation professionnelle » (Loi organique 111.14, article 82).

Graphique A A.1. Organisation réglementaire des compétences pour la création de centres régionaux de formation professionnelle, d'emploi et de développement de compétences



Source : Les auteurs, sur la base des textes législatifs et réglementaires transmis par les autorités marocaines et collectés par l'équipe OCDE.

Cette cartographie illustre la gouvernance pluri-niveaux de l'emploi qui se caractérise notamment par la mise en place d'un Comité interministériel de l'emploi piloté par le Chef du Gouvernement. En sus de ce Comité, une multitude d'organes consultatifs ont été institués à l'échelle nationale et régionale (le Conseil Supérieur de Promotion de l'Emploi et les conseils régionaux et provinciaux de promotion de l'emploi), toutefois, les missions sur le terrain menées par l'OCDE n'ont pas pu vérifier l'opérationnalité de ces conseils au niveau local. De plus, cette cartographie met en exergue l'absence de la Région au niveau du comité régional de promotion de l'emploi ainsi que l'inexistence des observatoires régionaux de promotion de l'emploi<sup>9</sup>. Au niveau régional, le Conseil régional et la Wilaya, sont au centre d'interactions avec les directions/délégations régionales de différents ministères et de leurs agences, des instances consultatives régionales et de l'Agence Régionale d'Exécution des Projets (AREP) notamment. Le secteur privé est aussi un acteur incontournable de cette compétence et est d'ailleurs représenté dans les centres régionaux. Cette configuration réglementaire semble marquée par plusieurs déficits de coordination freinant sa mise en œuvre. Ainsi, les **défis en matière de planification et de diagnostic sont notamment à souligner en raison de l'absence d'indicateurs dédiés au niveau régional.**

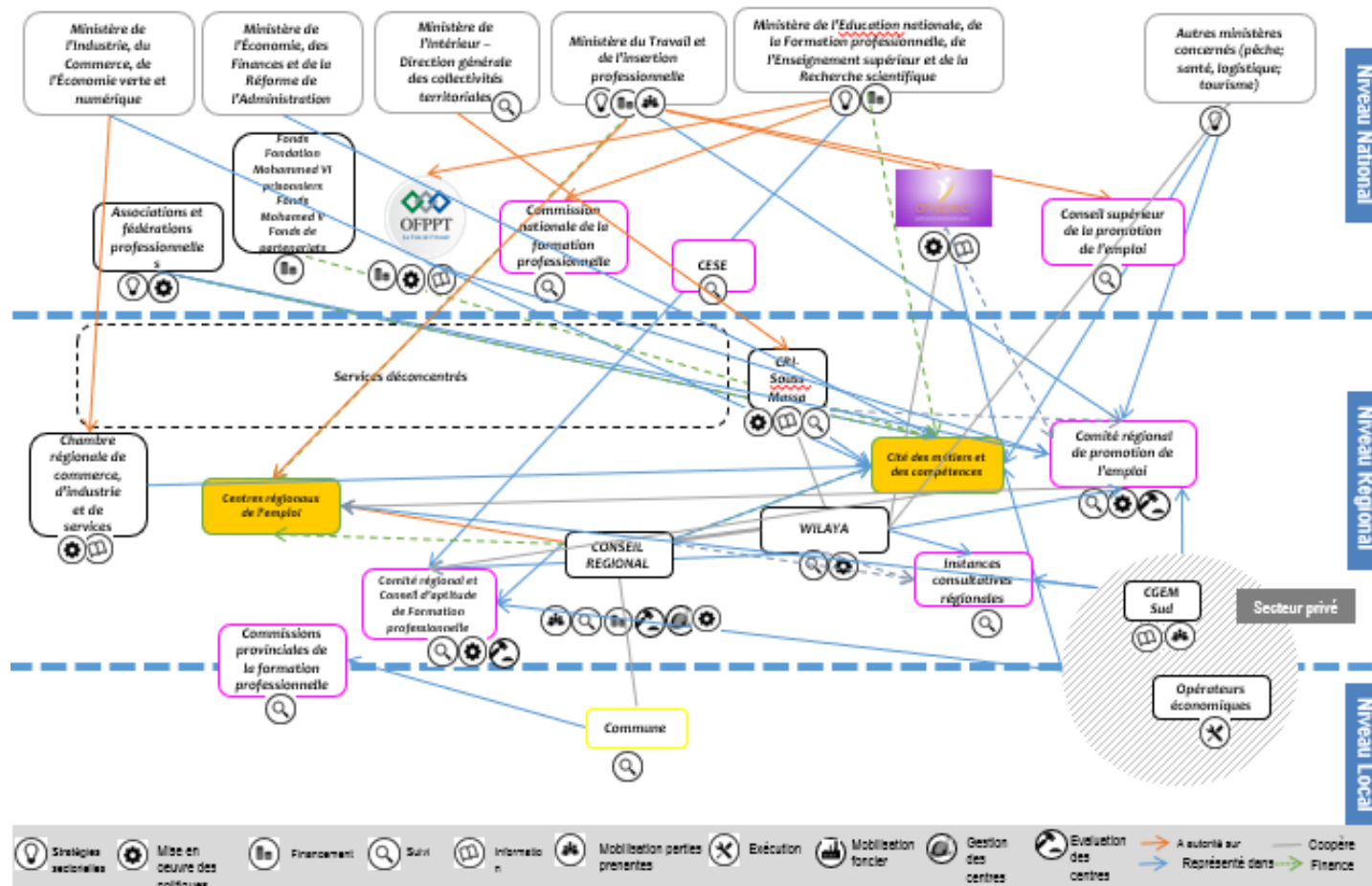
L'instauration des futures CMC, censées appuyer le rôle de la Région en matière de formation professionnelle et de développement des compétences, sera amenée à façonner un nouveau visage aux secteurs de l'emploi et de la formation professionnelle et à rénover la relation tripartite entre : institutions nationales, professionnels et élus régionaux (voir Graphique A A.2 sur l'organisation future de la gouvernance du secteur). Les Conseils régionaux sont ainsi appelés à devenir des acteurs et des actionnaires de ces cités et ainsi renforcer l'implication du privé et du Conseil régional. Répondre à la multiplicité des intervenants ainsi qu'à l'optimisation des ressources, via l'usage de structures communes et l'usage efficient des aides, sont aussi au programme des CMC. Il convient cependant de s'interroger sur le positionnement et la complémentarité recherchée entre les centres régionaux de formation professionnelle, les centres de développement des compétences et les futures CMC. Par ailleurs la décomposition régionale des différents départements ministériels et leur place dans l'organisation future des compétences de l'emploi ne peut être véritablement comprise tant que la déconcentration n'aura été effectivement mise en œuvre au Maroc<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> La création d'observatoires régionaux du marché du travail constitue l'une des mesures prioritaires arrêtées dans le cadre du programme exécutif du Plan National de Promotion de l'Emploi (PNPE 2017- 2021) adopté par le comité interministériel de l'emploi. Toutefois, la Région Fès Meknès, en partenariat avec l'Université Al Akhawayne devrait prochainement disposer de son observatoire régional de l'emploi - Notes de mission, Région Fès-Meknès (24-25 Septembre 2019).

<sup>10</sup> La commission interministérielle de la déconcentration administrative au Maroc (CIDA) a rendu public son rapport (le 2 novembre 2020) et le Chef du gouvernement a appelé dans une circulaire (27/10/2020) à la mise en œuvre des schémas directeurs de déconcentration administrative des différents ministères (validés par la CIDA).

Graphique A A.2. Organisation future des compétences pour la création de centres régionaux de formation professionnelle, d'emploi et de développement de compétences



Source : Les auteurs, sur la base des textes législatifs et réglementaires transmis par les autorités marocaines et collectés par l'équipe OCDE.



### I – 3 Synthèse du diagnostic des PDR et des déficits de coordination des deux Régions pilotes dans le secteur de l'emploi

L'examen détaillé des PDR des deux Régions pilotes a permis de souligner leur diagnostic et leurs objectifs concernant le secteur de l'emploi ainsi que leur alignement avec les stratégies nationales précédemment détaillées. D'une part, la Région SM connaît un ralentissement économique malgré des potentialités certaines, elle est caractérisée par un secteur industriel peu performant au niveau du marché national et souffre d'un moindre intérêt de la part des investisseurs industriels. Les causes relevées dans le PDR seraient, dans le secteur de l'emploi, inhérentes à l'absence de vocation industrielle claire produisant une insuffisance de création d'emplois industriels. Et dans un contexte de pandémie Covid-19, les Régions dépendantes du tourisme, comme SM, sont confrontées à la diminution drastique des touristes et des investissements qui s'en suivent. L'impact de la Covid-19 va ainsi amener à repenser l'axe du tourisme et accélérer la transformation déjà initiée dans cette Région (PDR).

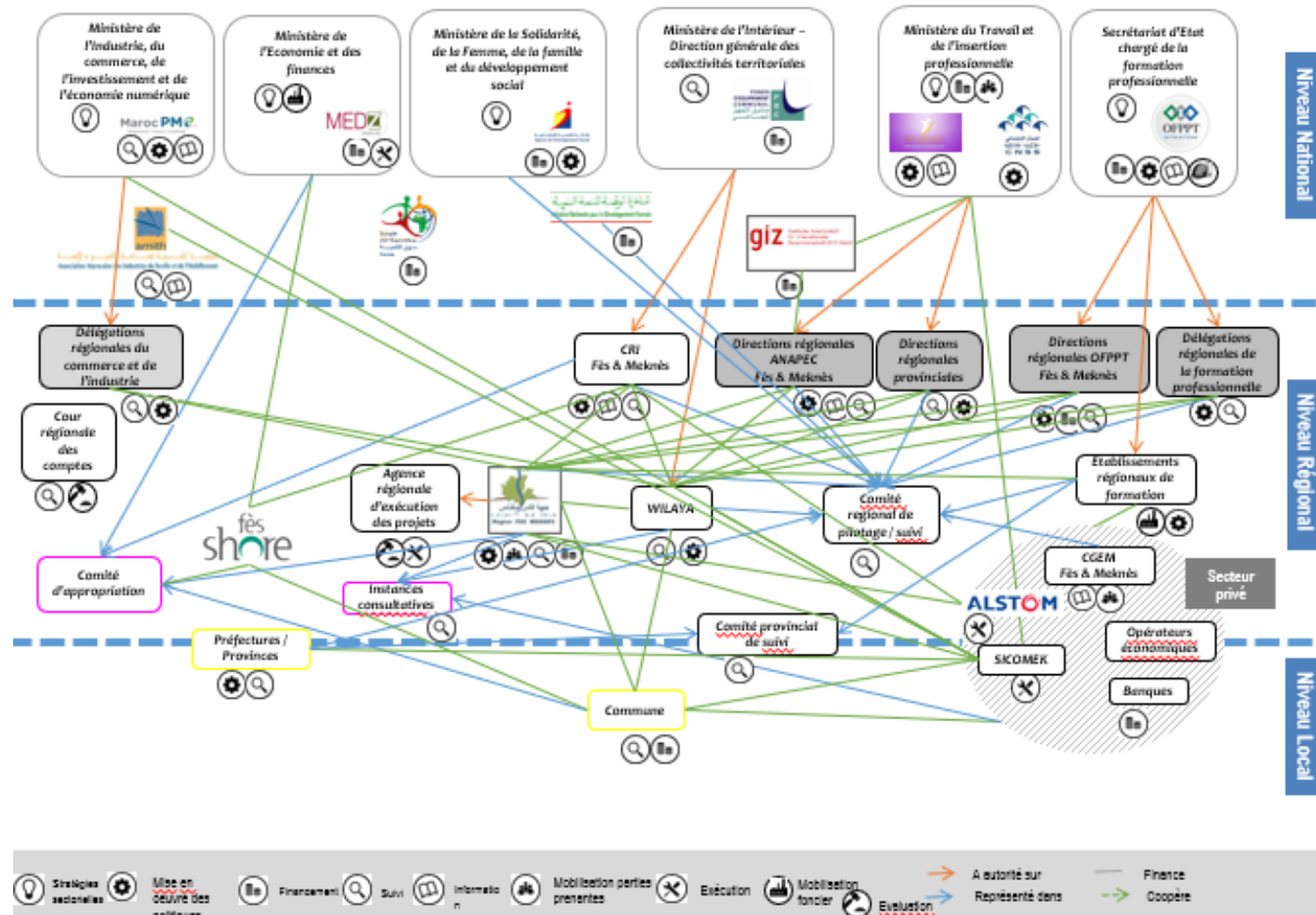
D'autre part, pour la Région FM, le diagnostic du PDR relève le potentiel de développement économique et social s'appuyant sur un fort patrimoine culturel, des infrastructures de qualité et de solides structures de formation. Toutefois, la Région souffre d'un retard en matière d'industrialisation. Le PDR de FM souligne ainsi que le défi en matière de l'emploi consiste en la nécessité de lutter contre le poids de l'informel, la mise en place de dispositifs destinés à encourager la création d'emploi (PME, autoentrepreneurs, coopératives) et faciliter l'intermédiation entre les entreprises et les demandeurs d'emplois. La Région FM n'échappe pas à l'impact de la pandémie Covid-19 et aux mesures de précaution imposant des restrictions de circulation des biens et des services. L'artisanat notamment, l'un des secteurs clé de l'économie de FM, subit les effets néfastes du virus et le soutien du tissu TPE/PME et des artisans continue à constituer une priorité régionale.

Afin de représenter la réalité des acteurs du terrain engagés dans le cadre de l'exercice de la compétence propre régionale, l'OCDE a également construit deux cartographies institutionnelles pour chacune des deux Régions pilotes Graphique A A.3 et Graphique A A.4). Ces cartographies décrivent l'état des lieux du transfert des compétences pour la création des centres régionaux pour l'emploi et le développement des compétences. Et pour les mêmes raisons, précédemment explicitées, ces cartographies incluent également la compétence propre régionale dans le secteur de formation professionnelle. Cette analyse de terrain n'a ainsi pas permis de relever la mise en place de centres régionaux de l'emploi et de développement des compétences stricto sensu durant le premier mandat des Conseils régionaux (ni de convention Etat-Région proposant de les créer<sup>11</sup>). Ces cartographies soulignent également l'absence d'observatoires régionaux et la complexité des interactions (de coopération) entre les acteurs nationaux et infranationaux. **Le Dialogue a ainsi permis de souligner que l'appropriation par les Régions de leurs compétences propres est un travail de moyen et long terme.** En effet, les discussions organisées par l'OCDE avec les interlocuteurs locaux et nationaux ont dépassé l'objet même de la compétence propre, à savoir la création de centres régionaux de l'emploi et de développement des compétences, et ont porté sur la promotion de l'emploi ainsi que la nécessaire prise en charge, le soutien et le renforcement des programmes régionaux de l'emploi.

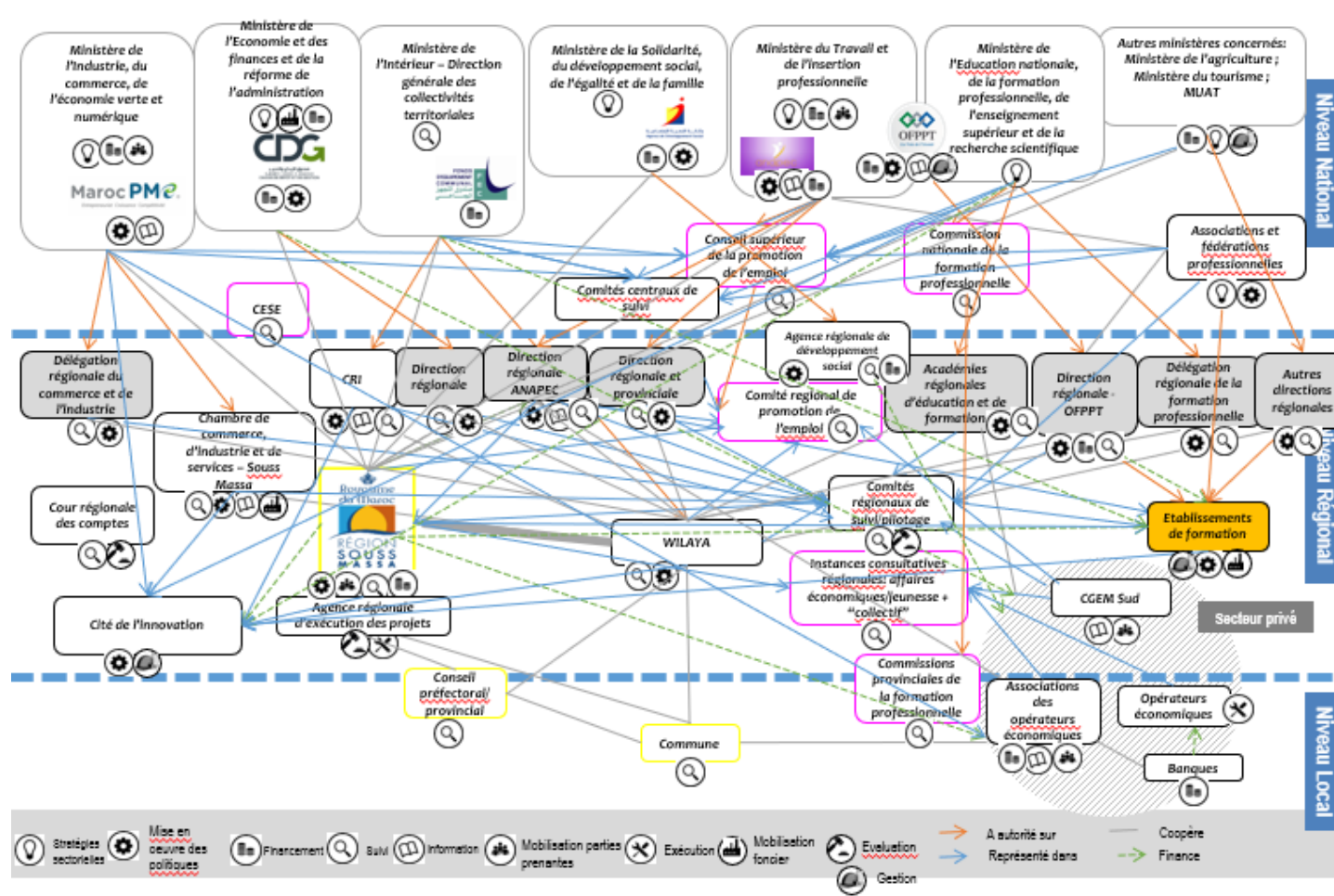
---

<sup>11</sup> L'OCDE a pu toutefois avoir accès à deux dispositifs contractuels de la Région Souss Massa dans ce secteur mais qui ne sont pas nommément des centres régionaux de l'emploi et de développement des compétences : l'un pour la mise en place d'un incubateur et l'autre pour la mise en place d'un centre pour valoriser et innover la recherche scientifique.

Graphique A A.1. Organisation observée sur le terrain des compétences pour la création de centres régionaux de formation professionnelle, d'emploi et de développement de compétences – Région FM

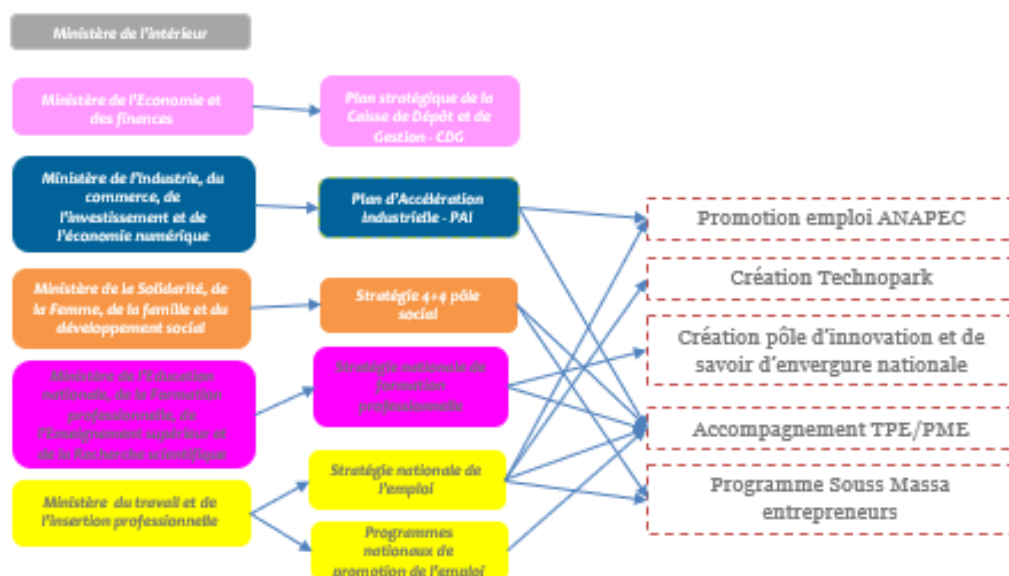


Graphique A A.2. Organisation observée sur le terrain des compétences pour la création de centres régionaux de formation professionnelle, d'emploi et de développement de compétences – Région SM

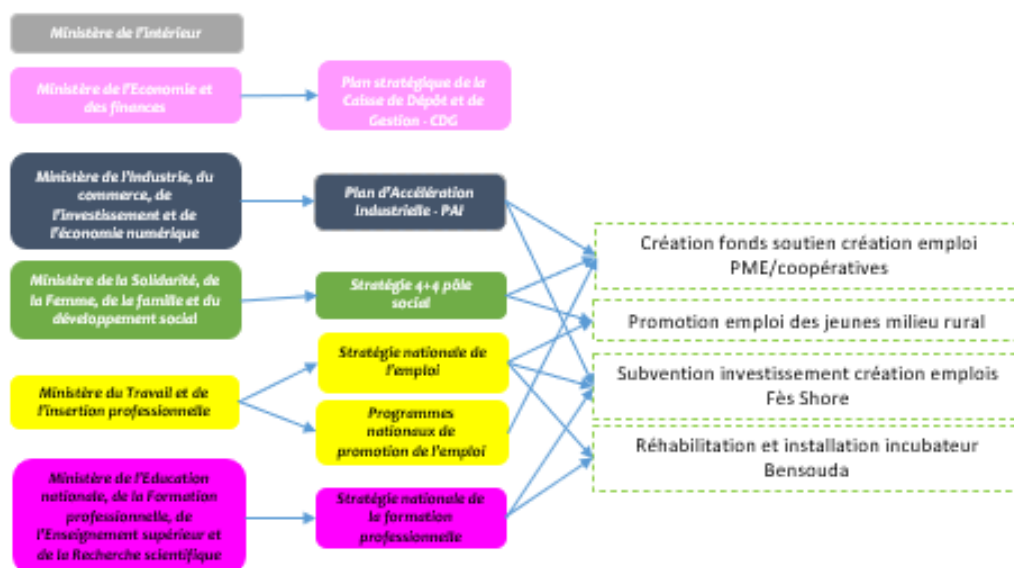


Par ailleurs, en matière de promotion de l'emploi, l'analyse OCDE relève que les PDR sont en concordance avec les orientations nationales spécifiquement engagés dans ce secteur (Graphique A A.5 et Graphique A A.6 ci-dessous).

**Graphique A A.3. Alignement des stratégies nationales et régionales pour l'emploi: Exemple du PDR de la Région Souss Massa**



**Graphique A A.4 Alignement des stratégies nationales et régionales pour l'emploi: Exemple du PDR de la Région Fès Meknès**



Source : Les auteurs, sur la base des PDR des Régions Souss Massa et Fès Meknès. Les deux Régions s'inscrivent, dans ce secteur emploi, dans un processus d'appropriation **graduelle** de leurs compétences propres. Alors que la Loi organique 111.14 prévoit le nécessaire transfert des moyens afin de permettre l'exercice effectif des compétences propres par les Régions, les Régions demeurent peu outillées (capacités humaines, techniques ou financières) face à une déconcentration peu réactive aux impératifs territoriaux. Les services déconcentrés sont mobilisés par l'exécution des politiques publiques - sans les prérogatives financières qui sont encore centralisées au niveau des ministères de tutelle – et non pas par leur adaptation directe – le pouvoir de décision ne leur étant que très partiellement alloué.

Par ailleurs, les sections précédentes ont permis de souligner les défis sectoriels en matière de coordination Etat-Région pour la création de centres régionaux de l'emploi et de développement des compétences. Ces défis, mais aussi des bonnes pratiques observées dans les deux Régions pilotes, peuvent être synthétisés selon la méthodologie de l'OCDE (Tableau A A.1). Celle-ci distingue sept principaux déficits de coordination qu'il convient d'identifier pour améliorer la coordination entre niveaux de gouvernement (information, capacités humaines et techniques, finances, intégration des politiques sectorielles, découpage administratif, objectif des partenaires et reddition de comptes) (Charbit, 2011 ; Charbit et Romano, 2017). A ces déficits, il est ici proposé d'ajouter une huitième considération – le déficit de participation (*en italique*) – qui souligne les bonnes pratiques et défis en matière d'inclusion du secteur privé et de la société civile dans la planification et l'exécution de l'action publique. Ce-faisant, cette méthodologie permet de mettre en lumière, au-delà des spécificités sectorielles, des déficits transversaux ; et ainsi de pointer les chantiers prioritaires pour l'amélioration de l'action entre niveaux de gouvernement.

**Tableau A A.1. Tableau récapitulatif des défis et bonnes pratiques de la gouvernance pluri-niveaux pour le développement régional au Maroc pour le secteur de l'emploi**

Défis de coordination	Description du défi de coordination	Caractérisation du défi de coordination dans les deux Régions pilotes	Bonnes pratiques dans les deux Régions pilotes
<b>Défi d'information</b>	Asymétries d'information (quantité, qualité, type) entre les niveaux de gouvernement, volontaire ou non	L'emploi est également une compétence partagée et engageant l'action de l'ensemble du gouvernement Absence d'indicateurs et de diagnostics définissant les besoins, les objectifs et les stratégies au niveau régional	Existence d'une coordination de l'interministériel pour l'emploi pilotée par le Chef du gouvernement. Efficience de l'échange d'information encouragée par la qualité relationnelle observée sur le terrain entre les acteurs (publics et privés) au niveau régional, en particulier entre les Conseils régionaux et les Wilayas. L'organisation d'assises régionales de l'emploi
<b>Défi de capacités humaines et techniques</b>	Insuffisance des capacités scientifiques, techniques, etc., des acteurs infranationaux, notamment pour la conception de stratégies appropriées	Insuffisance des capacités humaines, techniques et financières de la Région pour la création des centres régionaux d'emploi et de développement des compétences	Augmentation du nombre de personnes recrutées au niveau du Conseil Régional et de son AREP pour mettre en œuvre les projets inscrits dans les PDR. La mise en place des SGAR des Wilayas pour la coordination des affaires régionales
<b>Défi de financement</b>	Les revenus instables ou insuffisants des autorités infranationales font obstacle à la mise en œuvre effective des responsabilités au niveau infranational	Gestion de la stratégie nationale de l'emploi par l'ANAPEC qui assure également l'exécution des programmes régionaux de l'emploi (PRE) limite la marge de manœuvre et les moyens des Régions dans ce secteur	Développement de collaborations (mise à disposition du foncier, développement de nouveaux programmes de formation professionnelle) avec les établissements d'enseignement supérieurs régionaux
<b>Défi d'intégration des politiques sectorielles</b>	Une approche en silos, sectorielle, par ministère ou agence, fait obstacle à une action publique « intégrée »	Absence d'une co-production de stratégies nationale et régionale pour s'accorder sur les priorités du développement régional dans le secteur emploi et absence de diagnostics	Alignement entre les projets du PDR avec les stratégies et programmes nationaux
<b>Défi du découpage administratif</b>	L'inadéquation entre les frontières administratives et les besoins fonctionnels pour la mise en œuvre des politiques publiques	Complexité juridique régissant la formation professionnelle (secteur interdépendant de l'emploi) impacte la coordination de l'action des différentes parties prenantes en matière de création de centre de développement des compétences	Habilitation légale conférée à la Région pour intervenir dans le secteur de l'emploi et spécifications légales des domaines d'intervention (création de centres régionaux)
<b>Défi d'objectifs partagés</b>	Les différents acteurs ont des objectifs différents et parfois contradictoires faisant obstacle à la réalisation d'objectifs convergents	Possibilité de conflit d'intérêt dans la composition des instances régionales consultatives Résistance à l'adoption de politiques nationales du fait de contraintes territoriales (considérations environnementales, localisation d'emploi public, etc.)	Incitations favorables à la Région à l'adoption d'objectifs nationaux
<b>Défi de responsabilité</b>	Manque de transparence dans l'exercice des responsabilités des différents niveaux de gouvernement	Complexité juridique traduisant un manque de clarté concernant les responsabilités pour les centres régionaux de l'emploi et de développement des compétences Contradiction sur le terrain entre une programmation (PDR) par la Région et une exécution par l'ANAPEC	Adaptation territoriale aux compétences propres (ex : prime à l'emploi, subventions tissu associatif, etc.)
<b>Défi de participation</b>	Manque d'interaction avec les acteurs privés, en particulier locaux, et la société civile	Insuffisance d'une mobilisation spécifiquement destinée aux ONG et associations qui accompagnent les chercheurs d'emploi les plus vulnérables (femmes, migrants, jeunes, etc.)	Inclusion du secteur privé dans les consultations préalables à l'établissement de stratégies régionales, et conventionnement avec le secteur privé pour la réalisation des projets des PDR

## II - L'approche contractuelle pour l'appropriation des compétences propres régionales dans le secteur de l'emploi

Si les PDR semblent constituer un tremplin pour la contractualisation Etat-Région – comme dans le cas envisagé du Contrat de programme Etat-Région Fès-Meknès,<sup>12</sup> la difficulté à réaliser leurs ambitions initiales souligne l'existence de divers défis de coordination Etat-Région (détaillés dans la section précédente). Les contrats sont un des principaux dispositifs de coordination de l'action publique entre niveaux de gouvernement. Ils permettent d'inclure différentes dimensions dans l'accord (objectif, financement, mesures incitant la mise en œuvre effective, etc.) et présentent l'avantage non seulement de coordonner l'action mais aussi de renforcer les capacités des acteurs (OCDE, 2018b).

Diverses dénominations qualifient la variété des relations contractuelles Etat-Région au Maroc : accord-cadre, convention, protocole d'accord, etc. Toutefois, le terme usuellement utilisé par les acteurs sur le terrain et dans les dispositifs contractuels Etat-Région, est celui de « convention » (plutôt que de « contrat »). Les autorités marocaines ont largement recours aux contrats, sous la forme de « conventions » entre des acteurs ministériels et les responsables régionaux. Dans les deux Régions pilotes étudiées, on dénombre un nombre important de conventions signées (plus de 160 conventions signées par exemple par la Région SM durant la période 2015-19). Cette section s'appuie sur un échantillon de 11 conventions concernant les Régions FM et SM afférant au secteur de l'emploi. Ces conventions sont analysées selon la grille de lecture de référence à l'OCDE (Charbit et Romano, 2017) qui conduit à proposer des recommandations d'amélioration de l'usage des **contrats de « responsabilisation »** qui permettent de renforcer l'appropriation par les Régions de leurs compétences propres et sont ainsi un outil au service de la mise en œuvre de la réforme de la régionalisation avancée.

### II – 1 Diagnostic des dispositifs contractuels des deux Régions pilotes dans le secteur de l'emploi

L'analyse de l'OCDE s'est concentrée sur un échantillon de 11 contrats et conventions conclus par les deux Régions-pilotes dans le cadre de l'exercice de leur compétence propre « création de centres régionaux de l'emploi et de développement des compétences » (Tableau A A.1 ci-dessous).

**Tableau A A.1. Descriptif des dispositifs contractuels secteur emploi analysés dans les deux Régions-pilotes**

N° contrat	Intitulé du contrat	Région	Partenaires	Mono / plurisectoriel
1	Convention partenariat Association SMI	SM	Régional	Monosectoriel
2	Convention mise en place Technopark	SM	Etat – Région	Plurisectoriel
3	Convention mise en place Cité de l'innovation	SM	Etat – Région	Plurisectoriel
4	Convention partenariat ANAPEC	SM	Etat – Région	Monosectoriel
5	Convention appui emploi offshoring Webhelp	SM	Etat - Région	Monosectoriel
6	Convention dynamisation marché de l'emploi PAI	SM	Etat – Région	Plurisectoriel
7	Accord cadre soutien de la politique de l'emploi	FM	Etat – Région	Plurisectoriel
8	Projet d'accord partenariat Souk At Tanmia	FM	--	--
9	Accord de partenariat Fès Shore	FM	Régional	Monosectoriel
10	Projet d'accord partenariat Alstom et le CRI	FM	Etat - Région	Monosectoriel
11	Accord de partenariat SICOMEK	FM	Etat – Région	Plurisectoriel

Aucun des dispositifs contractuels analysés ne concerne stricto sensu la création de centres régionaux de l'emploi et de développement des compétences. Seuls deux peuvent s'en rapprocher, la mise en place du

<sup>12</sup> En effet, on observe que le PDR de la Région FM est repris en grande partie dans le cadre du projet de Contrat de Programme Etat-Région Fès-Meknès. Pour une vision stratégique de ce projet de programme, voir L'Economiste.com (2018) : [http://www.region-fes-meknes.ma/fr/espace\\_presse/presse-ecrite/regionalisation-regions-les-presidents-reclament-de-la-visibilite/](http://www.region-fes-meknes.ma/fr/espace_presse/presse-ecrite/regionalisation-regions-les-presidents-reclament-de-la-visibilite/).

Technopark et de la cité de l'innovation dans le Souss Massa. Mais, il se distinguent de ces centres régionaux car ils ne visent pas en premier lieu le développement des compétences pour l'insertion du marché du travail. En effet, le Technopark a pour objectif premier la mise à disposition de la Région d'un bâtiment pour l'hébergement et l'accompagnement de PME tandis que la Cité de l'innovation aspire à la mise à disposition d'une infrastructure d'accueil pour favoriser des porteurs de projets innovants. Par ailleurs, la proximité avec le secteur privé (porteurs de projets et investisseurs) légitime la politique de régionalisation de la promotion de l'emploi. Les Régions pilotes ont ainsi développé des dispositifs qui regroupent des mesures régionales de promotion de l'emploi (primes à l'emploi, soutien du tissu associatif, mise à disposition des locaux, etc.) et d'insertion sur le marché de l'emploi (formations qualifiantes pour personnes non diplômées, contrats aidés pour améliorer l'employabilité des jeunes – 1<sup>er</sup> emploi, etc.)<sup>13</sup>.

L'étude menée sur les 11 dispositifs contractuels analysés s'appuie sur la Checklist proposée par l'OCDE (Encadré A A.1) qui distingue les priorités pour l'usage du contrat selon les phases de : Consultation ; Négociation-Signature ; et Suivi-Evaluation.

En matière de Consultation et de Négociation/Signature, les conventions et accords ont été communément conclus d'une manière consensuelle et s'inscrivent en le spécifiant dans les orientations nationales : directives royales, textes de loi, orientations et stratégies nationales et gouvernementales. Sont aussi indiquées en référence les décisions des Conseils régionaux qui délimitent le cadre de leur approbation et signature. Les contrats reprennent nommément l'ensemble des partenaires signataires ainsi que leurs contributions. Il s'agit donc bien de « mettre en œuvre » en « collaborant », dans le cadre de projets spécifiques, des politiques et l'allocation de responsabilités largement validée. Les contributions respectives peuvent être, selon le type de contrat conclu, financières et/ou logistiques – on note d'ailleurs que la Région signataire engage, quasi systématiquement (10/11 contrats), une contribution financière pour la mise en œuvre de ces conventions.

En termes de Suivi/Evaluation, les 11 dispositifs contractuels analysés intègrent fréquemment des organes (des comités régionaux, locaux et/ou centraux) du suivi et/ou du pilotage. Ces comités ont également pour attribution le règlement à l'amiable des litiges qui peuvent survenir entre partenaires. Certains dispositifs prévoient le recours aux services du Chef du Gouvernement en cas de non-entente à l'amiable. Ces comités sont systématiquement formés de partenaires signataires et/ou de leurs représentants régionaux et n'incluent jamais de membres externes non-signataires du dispositif contractuel. L'évaluation *ex post*, lorsqu'elle est prévue dans le dispositif, est essentiellement financière (contrôle comptable) ou est prévue pour contrôler la réalisation de ce qui a été convenu dans le dispositif – elle n'intègre jamais d'évaluation d'impact.

Pour ce qui est de l'état d'exécution, l'analyse de l'OCDE révèle une exécution partielle des contrats (9/11 dispositifs) et les acteurs locaux soulignent que ce sont les rouages administratifs et non l'esprit entrepreneurial qui entravent les investissements et la création d'emplois productifs. Les responsables en région militent en faveur de la simplification des procédures et la mise en place de guichets uniques<sup>14</sup>. Certains acteurs appuient aussi l'impact du rythme de la mise en place de la déconcentration<sup>15</sup> qui engendre une lourdeur des démarches et des dispositifs<sup>16</sup>. D'autres partenaires déplorent la lenteur des transferts des fonds nécessaires à la mise en œuvre des contrats.

<sup>13</sup> Notes de mission, Région Souss Massa (3-4 juillet 2019).

<sup>14</sup> Notes de mission, Région Souss Massa (3-4 juillet 2019).

<sup>15</sup> Décret n 2-17-618 (18 26/12/2018) portant Charte Nationale de la Déconcentration Administrative. Cette Charte prévoit que les acteurs régionaux puissent s'adresser au Wali, coordonnateur des services déconcentrés. Toutefois, les Secrétariats Généraux aux Affaires Régionales (SGAR) en charge de la mise en œuvre et la coordination de l'action publique auprès des Walis sont encore en cours de nomination et leurs services en cours d'installation. En attendant leur mise en place effective, la DGCT (Ministère de l'Intérieur) a confié la mission de secrétariat des commissions régionales de suivi et d'exécution au Secrétariat général des Wilayas.

<sup>16</sup> Les délais de validation (préparation et signature) pour une convention signée avec un seul Ministère sont généralement de 6 mois et de plus d'un an dans le cas de projet nécessitant l'aval de plusieurs ministères (plurisectoriel).



### Encadré A A.1. La Checklist des priorités pour un contrat Etat-Région

La Checklist des priorités pour un contrat Etat-Région a été développée dans le cadre du Dialogue Maroc-OCDE. Elle vise le développement territorial inclusif, durable et résilient, sur la base des meilleures pratiques contractuelles observées au Maroc ainsi que dans les pays-membres de l'OCDE. Cette Checklist propose :

Des modalités innovantes de contractualisation adaptées pour les pays familiers de l'usage des contrats et pour leurs nouveaux utilisateurs dans le cadre du processus de décentralisation, tant dans la phase de construction et de renforcement des capacités régionales que dans celle du partage des politiques publiques entre Etat et Régions

Dix priorités relatives aux trois étapes de la contractualisation Etat-Région (la consultation, la négociation et la signature ; et le suivi et l'évaluation) en s'inspirant de l'expérience marocaine et des pratiques pertinentes utilisées par d'autres pays et régions

Trois étapes structurent la présentation de la checklist pour un contrat bilatéral, liant l'Etat et la Région, qui suivent les phases contractuelles principales : (1) La consultation, (2) La négociation et la signature et (3) Le suivi et l'évaluation. L'objet de la Checklist pour la contractualisation Etat-Régions est de fournir la liste des propositions à considérer pour chacune de ces trois phases. Ces propositions concernent :

#### Phase de consultation :

**Proposition n°1.** Les diagnostics partagés et l'identification des priorités pour le développement régional

**Proposition n°2.** La mobilisation des acteurs

#### Phase de négociation et signature :

**Proposition n°3.** L'identification des acteurs

**Proposition n°4.** L'alignement des objectifs du contrat

**Proposition n°5.** Le système de négociation

**Proposition n°6.** Les contributions et les financements

**Proposition n°7.** Le calendrier

#### Phase de suivi et d'évaluation :

**Proposition n°8.** La gouvernance du suivi et de l'évaluation du contrat

**Proposition n°9.** L'évaluation

**Proposition n°10.** La durée et la révision des contrats

Source : OCDE (2020), Les contrats Etat-Région : Un outil pour le développement régional, Document de synthèse et guide méthodologique pour l'usage des contrats en faveur du développement territorial, *OECD Regional Development Working Papers*.

## II – 2 Définition des priorités d'un contrat pour faciliter l'appropriation de la compétence emploi dévolue aux Régions

En matière de promotion de l'emploi, dans sa globalité, c'est le gouvernement central, au travers de l'ANAPEC, qui exécute les budgets consacrés à la stratégie emploi au niveau régional<sup>17</sup>. Pour ce qui est de la compétence propre régionale dans ce secteur, l'étude des contrats et conventions signés a souligné que les Régions ne se sont pas appropriées cette prérogative. C'est dans le dessein de renforcer cette appropriation que le Roi Mohamed IV a appelé, dans son discours d'ouverture du 1<sup>er</sup> Colloque sur la régionalisation avancée, le 20 décembre 2019 à Agadir, les parties prenantes à « ... examiner, selon une approche participative et dans des délais raisonnables, les moyens de mettre les Régions en capacité d'exercer leurs compétences. ». Le message Royal a également souligné à cette occasion « ... l'importance de mettre à profit les mécanismes contractuels établis entre les Régions, l'État et le reste des intervenants en vue d'élaborer et de mener à bien les projets de développement prioritaires. ». A cette occasion, le Cadre d'orientation pour la mise en œuvre de l'exercice des compétences des Régions a été signé entre les départements ministériels et les Régions, en présence du Chef du gouvernement. Ce cadre fixe les modalités de coopération entre les parties concernées pour permettre aux Régions d'exercer leurs compétences propres et partagées<sup>18</sup>. Pour ce faire, le cadre définit les moyens de coopération et de partenariat entre les parties prenantes dans un cadre contractuel soulignant les engagements des parties sous forme de contrats-programmes entre chaque Région et le département gouvernemental concerné, le but étant de mettre en œuvre les compétences propres et communes de la Région, tout en veillant à leur adéquation avec le PDR et des stratégies sectorielles y afférentes<sup>19</sup>.

En accord avec les directives Royales et dans un contexte de progressivité de l'appropriation des Régions de leurs compétences propres, le recours à des « contrats de responsabilisation » (Encadré A A.2) est recommandé car ils permettront aux Régions d'acquérir à moyen terme les capacités nécessaires pour élaborer leur propre stratégie pour ce secteur de l'emploi et se coordonner avec les autres parties prenantes concernées. Ces contrats sont un outil puissant de renforcement des capacités parce qu'ils permettent d'adapter ce que fera l'Etat aux réalités territoriales en termes besoins spécifiques du secteur et de capacité des autorités régionales à prendre en charge les compétences allouées par la loi. Ils permettent de faire évoluer au fil du temps les contributions complémentaires des actions publiques nationale et régionale. Utiliser cette flexibilité de la part de l'Etat signifie l'acceptation qu'une approche asymétrique de la régionalisation peut faire sens et aider à faire converger les différentes régions, à leur rythme, dans l'offre de services qu'elles délivrent à leur population et au monde économique<sup>20</sup>. Qu'elle soit homogène ou asymétrique, la pratique des contrats de responsabilisation exige de la part du gouvernement central qu'il fournisse des lignes directrices pertinentes par l'existence d'une stratégie nationale pour le développement régional ; qu'il assure la cohérence avec les stratégies régionales pour soutenir le processus d'apprentissage des gouvernements infranationaux qui gagnent progressivement l'autonomie dans la prise de décision ; qu'il engage correctement les Régions dans l'établissement des priorités.

<sup>17</sup> Notes de mission, Région Souss Massa (3-4 juillet 2019).

<sup>18</sup> [1er Colloque National sur la régionalisation avancée \(pncl.gov.ma\)](http://pncl.gov.ma).

<sup>19</sup> [Régionalisation Avancée : Le Cadre D'orientation Signé à Agadir \(ecoactu.ma\)](http://ecoactu.ma).

<sup>20</sup> Pour une analyse des avantages, inconvénients et modalités de la décentralisation asymétrique, voir : Allain-Dupré, D., I. Chatry and A. Moisiso (2020), "Asymmetric decentralisation: Trends, challenges and policy Implications", OECD Regional Development Papers, No. 10, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0898887a-en>.

### Encadré A A.1. Les contrats de responsabilisation

Les contrats de responsabilisation permettent aux gouvernements infranationaux (par exemple les Conseils régionaux) d'acquérir à moyen terme les capacités nécessaires pour élaborer leurs propres stratégies (tout en se coordonnant avec les niveaux infrarégionaux - par exemple les municipalités- ou les acteurs privés). Les contrats de responsabilisation contribuent au renforcement des capacités locales en valorisant le rôle des décideurs locaux dans les initiatives ciblées, orientées par le gouvernement central, et en utilisant ainsi un potentiel souvent inexploité. L'Etat peut ainsi inclure des conditionnalités spécifiques – telles que l'inclusion des acteurs représentant le secteur privé et la société civile, l'implication des autorités infrarégionales voisines, l'adoption de règlements spécifiques, etc.

Les contrats de responsabilisation peuvent aussi servir plusieurs fonctions, notamment dans les cas de figure suivants :

- Des Régions « dépourvues » d'expertise aux premiers stades de la décentralisation ou des processus de régionalisation ;
- Des Régions dépourvues de capacités institutionnelles, techniques et managériales, considérées comme des goulots d'étranglement pour le développement régional ;
- Des Régions faisant face à de nouvelles tâches liées aux dimensions territoriales et sociales et pouvant s'accompagner d'incitations financières.

Tout en permettant le renforcement des capacités au niveau régional, les contrats de responsabilisation permettent aussi de fixer la vision du gouvernement central pour le développement régional à travers son territoire. En effet, la contractualisation pour la responsabilisation des Régions, en ce qu'elle favorise la décentralisation, a une incidence sur l'administration centrale souvent sous-estimée.

Source : Charbit C. et Romano O. (2017), *Governing together: An international review of contracts across levels of government for regional development*, *OECD Regional Development Working Papers*.

L'analyse de l'OCDE recommande le recours à ces contrats de responsabilisation dont la mise en oeuvre dépendra notamment des trois principales propositions présentées ci-après. Les propositions<sup>21</sup> formulées sont déduites de la **checklist** développée par l'OCDE dans le cadre de ce Dialogue pour l'usage des contrats Etat-Région.

### **II – 2 – a Caractériser le périmètre de la compétence propre concernée (Proposition n°1 de la Checklist : Les diagnostics partagés et l'identification des priorités pour le développement régional)**

La loi organique 111.14 a institué l'emploi comme compétence partagée et, dans le cadre de cet exercice, elle a circonscrit une compétence propre à la Région consistant en « la création de centres régionaux de l'emploi et de développement des compétences pour l'insertion dans le marché de l'emploi » (Loi organique 111.14 - article 82). Cette attribution propre se justifie par le fait que l'échelon régional est plus à même de saisir et de suivre la demande, actuelle et future, de son tissu économique local. Le législateur a donc conféré une habilitation légale à la Région de répondre à cette demande en étant responsable de la création des centres conduisant au développement de compétences en adéquation avec les attentes des investisseurs et industriels. Ainsi, l'exercice de cette attribution propre est de ce fait lié à celui de la formation professionnelle pour laquelle la Région dispose également d'une compétence propre en matière

<sup>21</sup> L'OCDE n'a pas pu avoir accès au Cadre d'orientation pour la mise en oeuvre de l'exercice des compétences propres co-signé par les Régions et les départements ministériels. Les propositions de l'OCDE (section II-2) se fondent ainsi uniquement sur les échos donnés dans les médias à la signature de ce cadre d'orientation.

de création de centres de formation professionnelle (cette compétence est développée dans une autre annexe de ce Dialogue).

L'étude de l'OCDE n'a pas observé de création de centres régionaux de l'emploi et de développement des compétences dans les deux Régions pilotes. Les préoccupations que manifestent les débats et l'observation des dispositifs contractuels sont centrées sur le caractère partagé de la compétence dans ce secteur (promotion de l'emploi). La non montée en puissance des Régions est explicitée par les difficultés sectorielles et de coordination précédemment détaillées. Et des questionnements demeurent quant à la distinction entre ces centres régionaux de l'emploi et de développement des compétences et ceux gérés par d'autres opérateurs de l'Etat (centres de l'ANAPEC ou instituts de l'OFPP) ainsi qu'avec les futures CMC régionales.

L'exercice de cette compétence propre, dans le secteur emploi, serait favorisé par la nécessaire intervention du législateur, au travers par exemple de la publication d'un décret, pour apporter une clarification juridique de ce qui est attendu de la Région précisant :

- La notion de « création » afin de spécifier ce qui est attendu de la part de la Région : est-ce une mise à disposition du foncier, de l'immobilier, de l'aménagement ou de l'exploitation et la gestion de ces centres régionaux de l'emploi et de développement des compétences pour l'insertion sur le marché de l'emploi ?
- La notion de « développement des compétences » afin de clarifier les distinctions à opérer entre un centre de développement des compétences et un centre de formation professionnelle au sens large.

Dans le cadre d'un diagnostic spécifique que l'Etat développe avec chacun de ses partenaires régionaux avant la négociation du contrat, il pourrait être utile de garder une certaine marge d'interprétation dans ce que contient véritablement la compétence transférée. Cela permettrait d'adapter le périmètre de sa prise en charge à la capacité régionale. Il semble cependant plus adapté de disposer d'un descriptif légal de référence, commun à tous, dont l'étendue de la mise en œuvre régionale, partielle ou complète, pourra justement résulter du diagnostic et engager sur cette base les phases suivantes de négociation et d'engagement contractuel.

## ***II – 2 – b Revisiter la cartographie institutionnelle de l'exercice de la compétence propre (Proposition n°3 de la Checklist : L'identification des acteurs)***

Afin de permettre une montée en puissance de la Région dans l'exercice de sa compétence propre dans le secteur emploi, il est indispensable qu'elle soit positionnée de manière efficiente dans la cartographie de la multitude d'acteurs concernés. En effet, la cartographie institutionnelle de cette compétence propre rencontre une triple difficulté qu'il conviendrait de clarifier légalement. Premièrement, celle de la nature de ce secteur qui le place au cœur de l'action de l'ensemble du gouvernement et qui complexifie le nombre de partenaires concernés. Deuxièmement, l'interdépendance de la notion de développement des compétences avec la formation professionnelle et la confusion, pour les parties prenantes, dans l'interprétation des responsabilités qui peuvent en découler. Troisièmement, l'avènement des futures CMC et les incertitudes sur la redistribution des responsabilités qui vont en résulter. L'établissement d'une cartographie institutionnelle par le législateur conduira donc à :

- Détailler les parties prenantes impliquées : Comme souligné précédemment, les spécificités du secteur emploi engage plusieurs acteurs. Une cartographie institutionnelle de la compétence propre emploi présentera l'avantage de les délimiter et d'offrir une référence commune ainsi que l'adhésion des partenaires engagés dans la création de centres régionaux de l'emploi et de développement des compétences. Ici, il serait indispensable de veiller autant à l'inclusion de l'ensemble des départements ministériels impliqués mais également à l'intégration des agences nationales et des différents services déconcentrés se situant sous l'autorité de ces ministères.

- Déterminer les attributions de chaque acteur concerné (coordination, représentation, autorité, financement, information, suivi, évaluation, etc.). La cartographie institutionnelle correspond ainsi à l'effort législatif devant être réalisé pour clarifier les responsabilités de l'ensemble des partenaires engagés

## **II – 2 – c Construire un plan d'action de la mise en œuvre de la compétence propre (Propositions n°4, 5, 6, 7, 8, 9 et 10 de la Checklist)**

Après la clarification de la compétence à partager et des acteurs concernés, il convient de passer aux étapes suivantes du contrat : négociation, signature, suivi et évaluation. La création de centres régionaux d'emploi et de développement des compétences engage les parties prenantes, publiques et privées, nationales et régionales, sur le long terme avec des contributions financières et foncières conséquentes. Ainsi, la mise en œuvre de ces projets nécessite le recours à la contractualisation qui intègre ces impératifs temps et engagements et qui constitue de surcroît un véritable instrument de coordination entre les différents niveaux de gouvernements engagés. Alors que des « contrats de responsabilisation » permettraient une plus grande autonomisation des Régions dans ce secteur, les dispositifs contractuels analysés répondent majoritairement à des besoins et à des actions ponctuelles de financement (régional ou Etat-Région) sans engager véritablement le transfert de la compétence aux deux Régions pilotes.

Par ailleurs, la simultanéité des réformes de décentralisation et de déconcentration au Maroc pose des défis à l'exercice des compétences propres régionales. En effet, les Régions demeurent encore peu outillées face à l'exercice d'attributions jusque-là aux mains de l'Etat central et de ses services déconcentrés. L'autonomisation de la Région, pour l'exercice de sa compétence propre dans le secteur emploi, est ainsi conditionnée au transfert de capacités (humaines, logistiques, financières) de la part des départements ministériels et de leurs services déconcentrés concernés (ANAPEC et OFPPT). Justement, les « contrats de responsabilisation » servent d'outil pour ce transfert des responsabilités aux gouvernements infranationaux tout en renforçant progressivement les capacités de mise en œuvre des politiques (Charbit et Romano, 2011). Le gouvernement central pouvant y inclure des incitations spécifiques comme conditions de leur signature (établissement de partenariats avec des acteurs privés, implication des gouvernements locaux, adoption de règlements spécifiques, etc.).

Le contrat de responsabilisation, ici de transfert de compétences entre, d'une part, le Conseil Régional et, d'autre part, les départements ministériels identifiés dans la cartographie réglementaire de l'organisation de la compétence propre (section II-2-b ci-dessus) ainsi que leurs agences nationales et leurs différents services déconcentrés devra garantir :

### **i. L'alignement des objectifs nationaux (SNE) et régionaux (PRE et PDR)**

*(Proposition n°4 de la Checklist : L'alignement des objectifs du contrat)*

Il est indispensable d'aligner les objectifs nationaux (SNE) et régionaux (PRE et PDR) selon les priorités identifiées lors des consultations avec l'ensemble des acteurs engagés. Il s'agirait notamment de prendre appui sur les assises régionales organisées par chacune des Régions pilotes dans le secteur de l'emploi. L'alignement des objectifs est nécessaire pour que chaque niveau de gouvernement, Etat et Conseil régional, assume sa part dans la réalisation de l'objectif commun et se sente politiquement responsable de la mise en œuvre d'objectifs d'intérêt général. Il est important de souligner que dans le cadre de l'emploi, l'exécution du PRE par l'ANAPEC permet à l'Etat central de conserver un rôle primordial pour garantir que les diverses stratégies régionales préservent la cohésion nationale.

### **ii. Le choix d'un système de négociation approprié**

*(Proposition n°5 de la Checklist : Le système de négociation)*

Il est important de mettre en place un système de négociation autour d'une autorité coordinatrice pour chacune des deux parties principales, l'Etat et la Région, signataires du contrat. Ces institutions-acteurs doivent avoir légitimité pour représenter les parties afin d'être en mesure de négocier effectivement la

sélection des objectifs visés par le contrat et les moyens correspondants pour leur réalisation. D'une part, il conviendrait de légiférer sur le choix de l'autorité représentante de l'Etat qui puisse assurer la coordination horizontale (notamment au niveau interministériel) et pourra s'engager dans le contrat de transfert avec la Région. Plusieurs autorités peuvent assurer ce rôle d'intermédiation<sup>22</sup> et l'OCDE a pu observer que, selon les pays, le pouvoir de négociation s'appuyait soit sur des pouvoirs alloués par exemple : au préfet (équivalent du Wali et qui représente les différents ministères sur place) ou à une structure au niveau national (qui aide à régionaliser les programmes d'action des différents ministères). D'autre part, l'autorité de négociation de la Région pourra s'engager avec l'Etat en légitimité pour représenter les différents projets portés par les acteurs infrarégionaux.

iii. La précision des engagements réciproques et des **montants des transferts financiers**  
(*Proposition n°6 de la Checklist : Les contributions et les financements*)

Du point de vue de l'Etat, il est important de « sanctuariser » les engagements pris dans les lois de finance, tout en préservant un degré de fongibilité des financements afin que ceux-ci puissent être réalloués durant la mise en œuvre du contrat par les acteurs régionaux. Cette flexibilité est particulièrement appropriée dans le cadre de « contrats de responsabilisation ». En effet, en laissant une marge de manœuvre aux Régions si elles sont efficaces dans la réalisation de leur part de l'objectif commun, non seulement on incite à l'efficacité de leur action spécifique mais on permet aussi l'amélioration d'autres services dont la Région est responsable et sa réactivité si les Régions font face à des défis particuliers et des événements imprévus.

iv. La crédibilité du **calendrier** d'actions et de réalisations  
(*Proposition n°7 de la Checklist : Le calendrier*)

Ce calendrier permet de séquencer les contributions de chacune des parties prenantes. Ce phasage prévisionnel des activités à réaliser permettra d'ailleurs de hiérarchiser les actions des partenaires, voire de revoir ces priorités si nécessaire. Il permettra ainsi de faciliter l'adaptation des engagements du contrat aux nouvelles priorités de politiques publiques – aléas financiers, catastrophes majeures, comme la crise sanitaire de COVID-19 – et la signature d'avenants.

v. L'adaptabilité du **système de gouvernance**  
(*Proposition n°8 de la Checklist : La gouvernance du suivi et de l'évaluation du contrat*)

Le système de gouvernance du suivi et de l'évaluation du contrat va permettre la représentativité et l'appropriation du contrat par sa large diversité de parties prenantes. Généralement, la gouvernance des dispositifs contractuels Etat – Région passe par l'intermédiaire de comités, au niveau national et régional, destinés à assurer des fonctions de pilotage stratégique, de suivi opérationnel, d'orientation technique, de résolution de conflits, etc. Ce système de gouvernance adapté permet aussi, lorsque les circonstances le requièrent, de moduler le calendrier d'exécution du contrat et/ou les priorités contractuelles. Par ailleurs, l'emploi étant un secteur prioritaire au Maroc, il conviendrait ainsi que le système de gouvernance instauré garantisse la participation des départements ministériels concernés et de la Région afin de veiller à la compatibilité entre les choix stratégiques des Régions avec les orientations nationales.

vi. L'adoption d'un **mécanisme d'évaluation** approprié  
(*Proposition n°9 de la Checklist : L'évaluation*)

Un mécanisme d'évaluation est indispensable pour déterminer la validité du « contrat de responsabilisation » et pour suggérer des mesures d'amélioration future. Pour mesurer la performance d'un dispositif contractuel, l'Etat et la Région peuvent recourir à des indicateurs pour déterminer si : les résultats ont été atteints ou non ; des fonds supplémentaires sont nécessaires ; un contrat doit être

<sup>22</sup> L'accès de l'OCDE au Cadre d'orientation pour la mise en œuvre de l'exercice des compétences des Régions aurait permis d'identifier exhaustivement les parties prenantes et les intermédiaires signataires et par conséquent l'autorité qui pourrait avoir un pouvoir de négociation interministérielle.

renouvelé ; et si des incitations supplémentaires peuvent être proposées. Ce mécanisme d'évaluation est aussi là pour nourrir la formulation du contrat suivant si cela est nécessaire. Il convient de mentionner que deux évaluations devraient en fait être conduites : la performance des parties prenantes à réaliser les engagements contractuels qu'elles ont pris et l'impact de ce transfert de compétences sur l'offre de centres régionaux de développement des compétences.

vii. La pertinence du **dispositif de suivi**

*(Proposition n°10 de la Checklist : La durée et la révision des contrats)*

La mise en place d'un dispositif de suivi incite chaque partenaire à respecter ses engagements et contribue à la résolution de conflits éventuels. Ce suivi peut être interne (effectuée par les signataires ou leurs représentants) ou externe en s'appuyant sur l'engagement des parties prenantes (par exemple les citoyens, les entreprises, les universités, les ONG, etc.) ou via des tiers (par exemple un juge, un groupe de pairs, des organisations internationales, des médias). L'approche externe dépend en grande partie de la disponibilité de l'information et de la clarté de l'attribution des rôles entre les parties contractantes afin que la réalisation des engagements soit vérifiable. Enfin, la mobilisation d'un tiers pour évaluer le comportement de chaque partie dépend de sa neutralité, de son indépendance et de ses compétences.