

Annexe B

Les contrats entre niveaux de gouvernement dans le secteur de la formation professionnelle



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 qui concourent au développement régional et deux régions pilotes : Fès-Meknès (FM) et Souss-Massa (SM). La proximité entre l’emploi et la formation professionnelle, 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 secteur¹. Le Dialogue s’appuie sur l’analyse des réalités marocaines, à 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 La formation professionnelle (FP). Ce secteur constitue l’une des priorités des orientations royales². La FP représente une composante indéniable du développement économique et social et participe, d’une part, à l’amélioration de la compétitivité des entreprises et, d’autre part, au renforcement de l’employabilité et de l’insertion sociale des catégories en situation de précarité ou de handicap (Conseil supérieur de l’éducation, de la formation et de la recherche scientifique - CSEFRS, 2018). Et au lendemain de la pandémie Covid-19, l’investissement dans la FP représente un socle essentiel des plans de relance économique³. 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

¹ 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.

² Sa Majesté le Roi Mohammed VI a souligné, lors du derniers discours adressé à la Nation à l’occasion du 66^e anniversaire de la Révolution du Roi et du Peuple que «...*Je tiens une nouvelle fois à souligner l’importance de la formation professionnelle pour la qualification des jeunes, notamment en milieu rural et dans les zones périurbaines. Grâce à une insertion professionnelle réussie, ces jeunes deviendront productifs et contribueront au développement du pays...* » (Royaume du Maroc, 2019)

³ Les réponses de l’OCDE face au coronavirus (COVID-19) - L’Impact territorial du Covid-19 : Gérer la crise entre niveaux de gouvernement, Révisé le 16 juin 2020, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/l-impact-territorial-du-covid-19-gerer-la-crise-entre-niveaux-de-gouvernement-2596466b/>.

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.

Par ailleurs, la FP est érigée en droit constitutionnel (article 31 de la Constitution marocaine), toutefois, les avis s'accordent à pointer ses insuffisances et son inadéquation aux attentes et demandes du marché de l'emploi (HCP, 2018). Ainsi, au vu de l'indispensable adéquation des besoins régionaux à l'offre locale en FP, la loi organique sur les Régions a conféré à ces dernières une compétence propre en matière de **création de centres régionaux de FP** (Loi organique 111.14, article 82). 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 la FP. 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 de la formation professionnelle

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'offre de FP 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 de la FP. 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 formation professionnelle au Maroc

Les orientations en matière de formation professionnelle sont guidées par la Stratégie Nationale de Formation Professionnelle (SNFP 2020), édictée par le Ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique (MENFPESRS). La planification en FP repose sur une connaissance des besoins du marché et de la traduction de ces besoins en effectifs à former. Ainsi, la SNFP confère à la Région un rôle déterminant dans l'identification de cette demande sociale et économique au niveau territorial et dans l'élaboration de la carte régionale de la FP. Néanmoins, l'analyse OCDE n'a pas permis d'identifier des cartes régionales des sites de formation professionnelle et des diagnostics régionaux en la matière (constat par ailleurs relevé dans le rapport de la Cour des comptes de 2015). De surcroît, la complexité de la planification des besoins en formation professionnelle est amplifiée par l'absence d'observatoires dédiés au niveau régional. **La mise en œuvre de la compétence propre dans ce secteur est freinée par l'indisponibilité de moyens et d'outils de planification dédiés (cartes, observatoires et diagnostics régionaux).**

Par ailleurs, une multitude de textes légaux encadrent toujours la formation professionnelle au Maroc⁴. Il n'existe pas de loi générale traitant de l'ensemble de la formation professionnelle. Alors que les instituts privés de FP sont soumis à la loi 13-00 portant statut de la formation professionnelle, les instituts publics disposant des formations identiques sont régis par le Décret 2.86.325 (9/01/1987). **Il en résulte d'importantes difficultés de gouvernance et de coordination concernant principalement le niveau d'autonomie et le partage des responsabilités dans le développement et la gestion du système de formation professionnelle** (document d'orientation du MENFPESRS, 2016).

En sus de cette difficulté réglementaire, selon les experts⁵, la FP au Maroc présente également des défaillances au niveau quantitatif (insuffisance de l'offre et des effectifs des stagiaires pour les secteurs/filières porteurs de l'économie nationale) et qualitatif (inadéquation de l'offre avec les attentes et une embauche insuffisante pour ses diplômés). Afin de palier à ces faiblesses, la nouvelle feuille de

⁴ Ceci reste le cas malgré la publication du Dahir 1-19-113 (9 août 2019) portant promulgation de la loi cadre 51-17 relatif au système d'éducation, de formation et de recherche scientifique.

⁵ Conclusions soulignées dans les rapports du CSEFRS (2018) et du HCP (2018).

route pour le développement du secteur de la formation professionnelle (MENFPESRS, n. d.), arrêtée en exécution des hautes orientations royales, 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 évolution de l'économie régionale. Les Régions seront parties prenantes des conseils d'administration de ces futurs 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. Ces cités sont appelées à devenir des pôles d'excellence, en complétant et en incitant à la mise à niveau les actuels instituts de formation professionnelle qu'elles ne sont pas supposées remplacer⁶. Toutefois, les futures CMC ne devraient être opérationnelles qu'en 2021 et dans certaines Régions pilotes du Royaume.⁷ **Le défi pour la Région étant de planifier et de contractualiser 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 la formation professionnelle au Maroc

L'Office de la Formation Professionnelle et Promotion du Travail (OFPPT), organe sous tutelle du Ministère de l'Éducation nationale, de la Formation professionnelle, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique (MENFPESRS) et du Ministère du Travail et de l'Insertion Professionnelle (MTIP), est actuellement le principal gestionnaire des instituts de FP, les autres centres étant aux commandes des départements ministériels et du secteur privé. Ainsi, la planification en matière de FP s'établit avec l'OFPPT, les départements ministériels concernés, le secteur privé et dans une moindre mesure avec les autorités régionales⁸. Afin d'offrir une compréhension globale des schémas d'interactions entre les différents acteurs de la gouvernance de la FP, l'OCDE a analysé les textes de lois et synthétisé les matrices de compétences réglementaires de chaque intervenant. Cette analyse a permis de confirmer la forte interconnexion des secteurs de la FP et de l'emploi, tant au niveau de leurs finalités que des parties prenantes engagées⁹. 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 FP (Graphique A.B.1) simultanément de la compétence propre régionale dans le secteur de l'emploi (création de centres régionaux pour l'emploi et le développement des compétences)¹⁰.

⁶ Notes de mission, Région Souss Massa (3-4 juillet 2019) ; Notes de mission, Région Fès-Meknès (24-25 Septembre 2019).

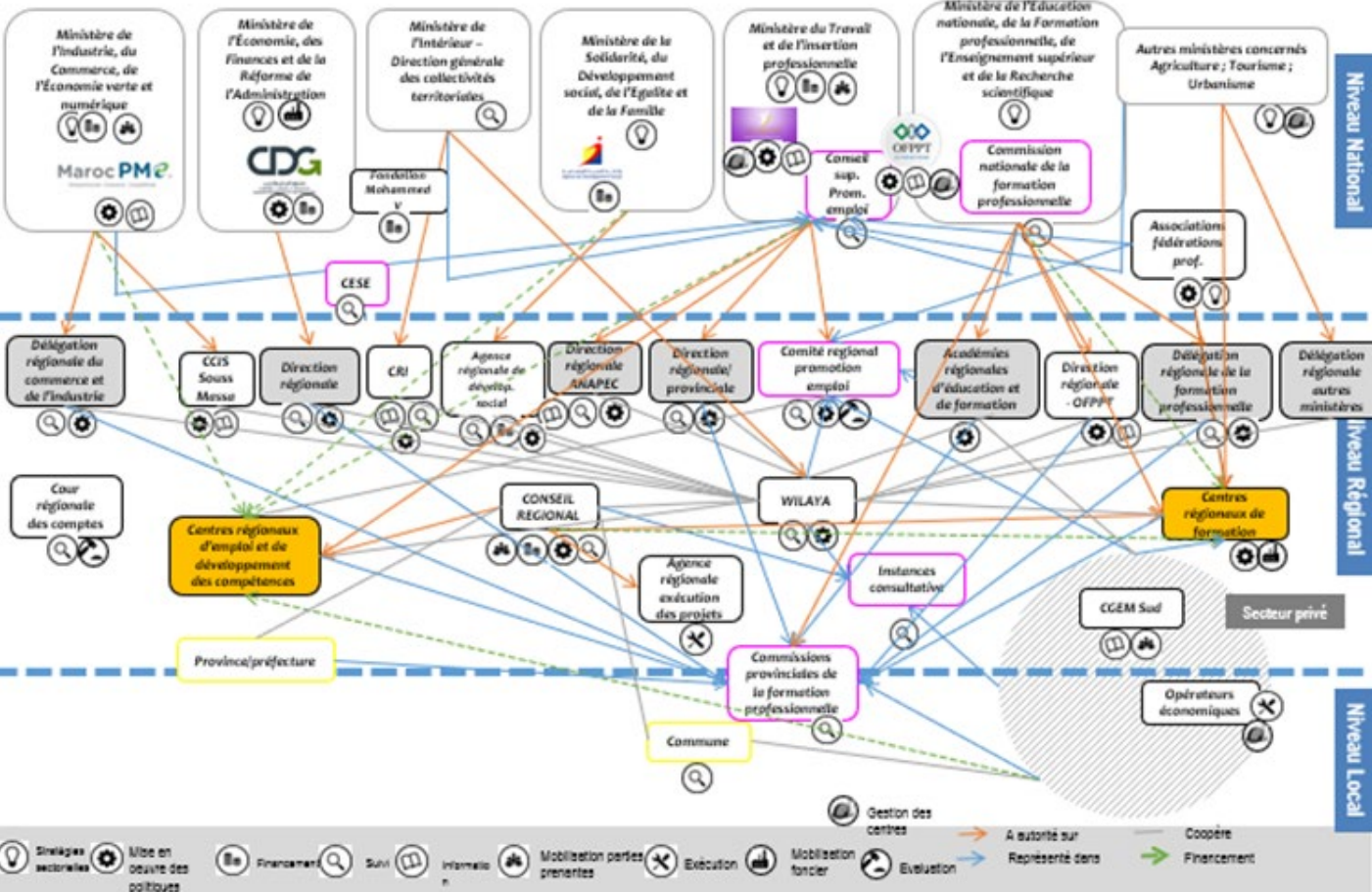
⁷ Le Souss Massa est d'ailleurs une des Régions pilotes à accueillir la CMC et les travaux de sa mise en place ont déjà débuté.

⁸ Il est à souligner que la Région n'est pas automatiquement impliquée dans l'ensemble des instituts de FP présents localement, les acteurs rencontrés confirment que ceci peut éventuellement être le cas pour les instituts qui ont leur conseil d'administration dans la Région et pour ceux que la Région créera dans le futur.

⁹ Ceci est par ailleurs illustré par la double affiliation de l'OFPPT aux deux départements ministériels (FP et emploi).

¹⁰ Le législateur a conféré aux Régions une compétence propre dans le secteur de l'emploi « 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).

Graphique A B.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.

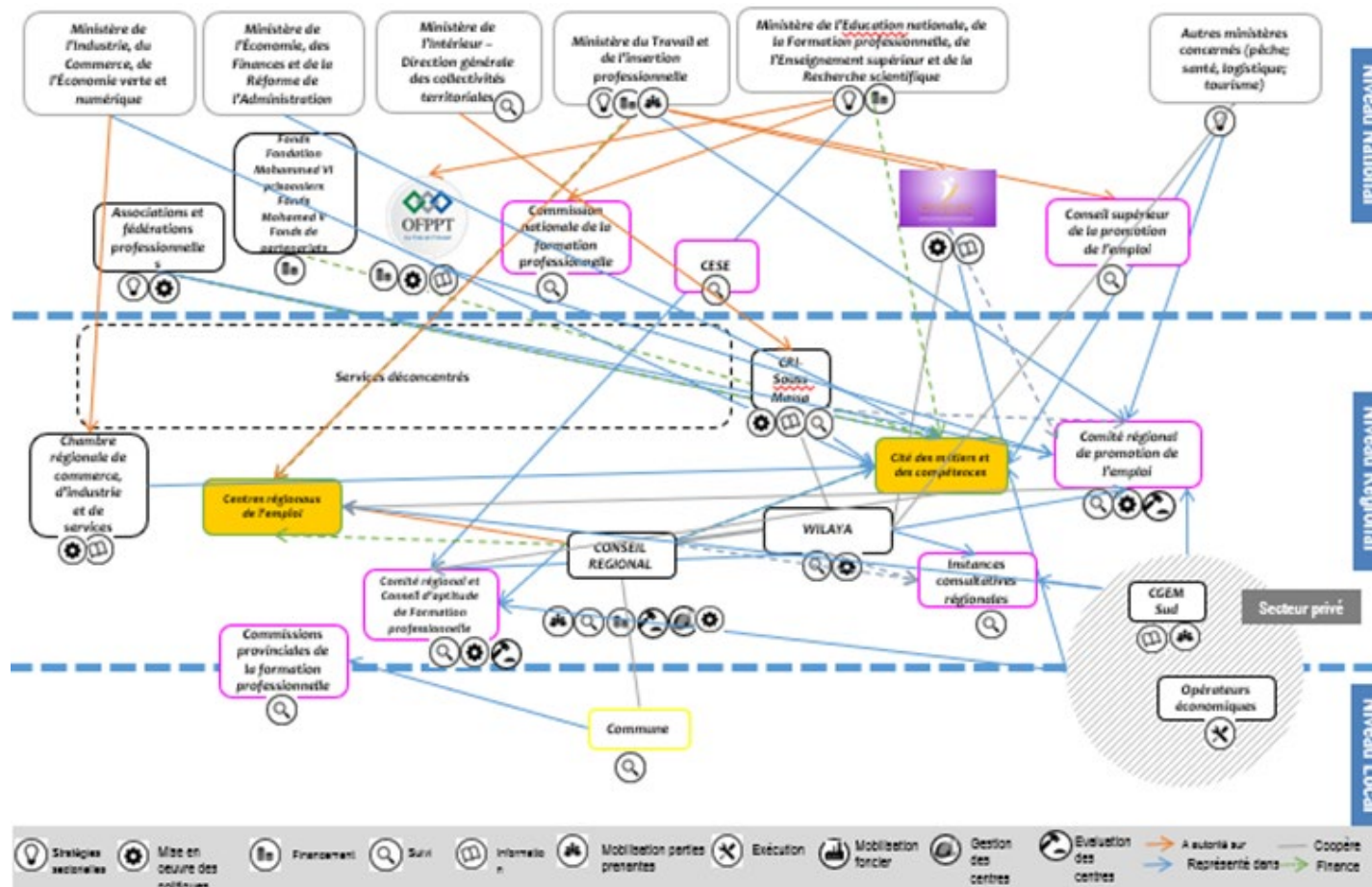
Cette cartographie institutionnelle réglementaire illustre la multiplicité des parties prenantes (nationales, régionales, locales, étatiques et privées), la diversité de leurs attributions (stratégie sectorielle, mise en œuvre des politiques, financement, suivi, information, mobilisation des parties prenantes, exécution, mobilisation foncier, gestion des centres et évaluation) ainsi que la complexité de leurs interactions (financement, représentation, coopération et consultation) en matière de création de centres régionaux de FP. Au niveau national, quatre ministères ont une autorité directe, au travers de leurs administrations centrales et agences, sur ces centres régionaux de FP. Du fait de l'interdépendance avec le secteur emploi, cinq autres ministères sont notamment impliqués par des liens de représentation dans les organes de concertation (nationaux, régionaux et provinciaux) instaurés pour assurer la coordination et la régulation du système de FP. A ce sujet, la consultation des entreprises mobilise également les Chambres de Commerce, d'Industrie et des Services (CCIS) dans un rôle de représentation et de consultation (loi 38.12). Toutefois, **l'analyse du terrain révèle que les instances consultatives¹¹, sensées assurer la concertation entre les multiples intervenants sur les questions portant sur le développement du système de la FP, ne sont pas opérationnelles.** 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 régionale 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 appuie l'existence de 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'observatoires dédiés au niveau régional.**

L'instauration des futures CMC, censées appuyer le rôle de la Région en matière de formation, sera amenée à façonner un nouveau visage au secteur de la formation professionnelle et à rénover la relation tripartite entre : institutions nationales, professionnels et élus régionaux (voir Graphique A B.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 la FP ne peut être véritablement comprise tant que la déconcentration n'aura été effectivement mise en œuvre au Maroc¹².

¹¹ Commissions nationales et provinciales de la FP.

¹² 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 B.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 la formation professionnelle

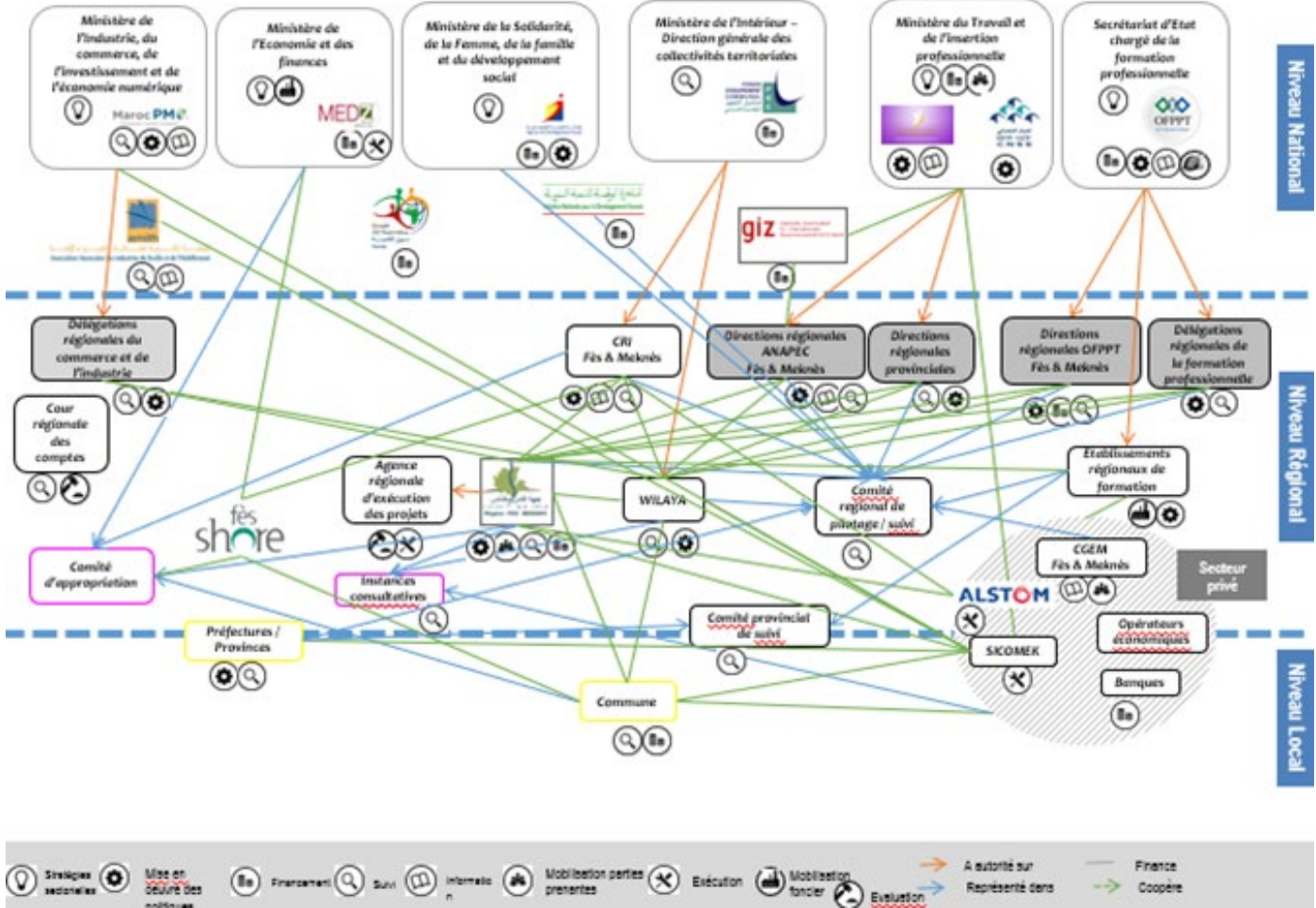
L'examen détaillé des PDR des deux Régions pilotes a permis de souligner leur diagnostic et leurs objectifs concernant le secteur FP ainsi que leur alignement avec les stratégies nationales précédemment détaillées. D'une part, la Région SM connaît un ralentissement économique malgré des potentialités 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 FP, inhérentes à la faible attractivité de la région auprès des ressources humaines qualifiées (les « talents ») et à une adéquation limitée de l'offre de formation professionnelle aux potentialités industrielles régionales. D'autre part, pour la Région FM, le diagnostic du PDR dénote un bon 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 FP consiste en la nécessité d'assurer une adéquation entre l'offre de formation professionnelle et les besoins et attentes du marché de l'emploi et des acteurs économiques. Et dans un contexte de pandémie Covid-19, l'économie marocaine devrait, connaître une récession en 2020 et, à l'exception des activités des industries chimiques et para-chimiques et du secteur minier, tous les secteurs de production vont enregistrer un recul¹³. Cette période appelle donc à repenser l'emploi et les compétences, susceptibles de soutenir la relance post Covid, et pour lesquelles des investissements ad hoc en FP constitueront un socle indispensable.

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 B.3 et Graphique A B.4 ci-après). Ces cartographies décrivent l'état des lieux du transfert des compétences pour la création des centres régionaux de formation professionnelle. Et pour les mêmes raisons, précédemment explicitées, ces cartographies incluent également la compétence propre régionale dans le secteur de l'emploi. Ainsi, l'analyse terrain a conclu à l'intégration graduelle du Conseil régional (CR) dans certains instituts de formation mais n'a pas pu constater la création, par les Régions, de centres dédiés à la formation professionnelle depuis la prise de fonction des CR en 2015. Alors que le législateur a positionné la Région en tant qu'espace de prise de décision pour la création de centres de FP, les Régions collaborent avec les parties prenantes, organisent des assises régionales¹⁴ pour la réunion des acteurs, mais sont encore en processus d'**appropriation graduelle et non d'exécution de leur compétence propre en FP**.

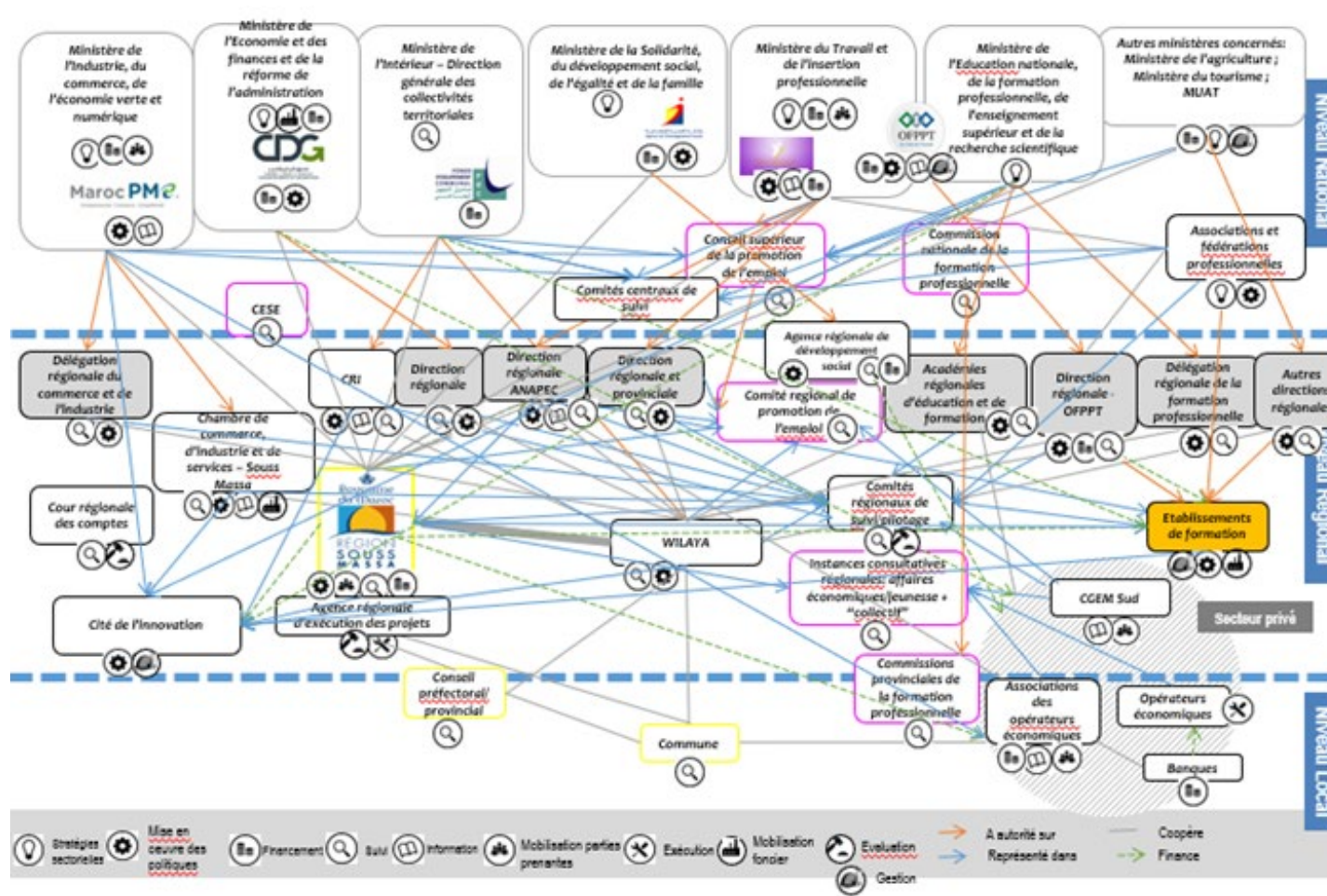
¹³ [Record historique du chômage de 14,8 % en 2020 \(HCP\) \(ecoactu.ma\)](#), consulté le 21/01/21.

¹⁴ Notes de mission, Région Souss Massa (3-4 juillet 2019) ; Notes de mission, Région Fès-Meknès (24-25 Septembre 2019).

Graphique A B.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

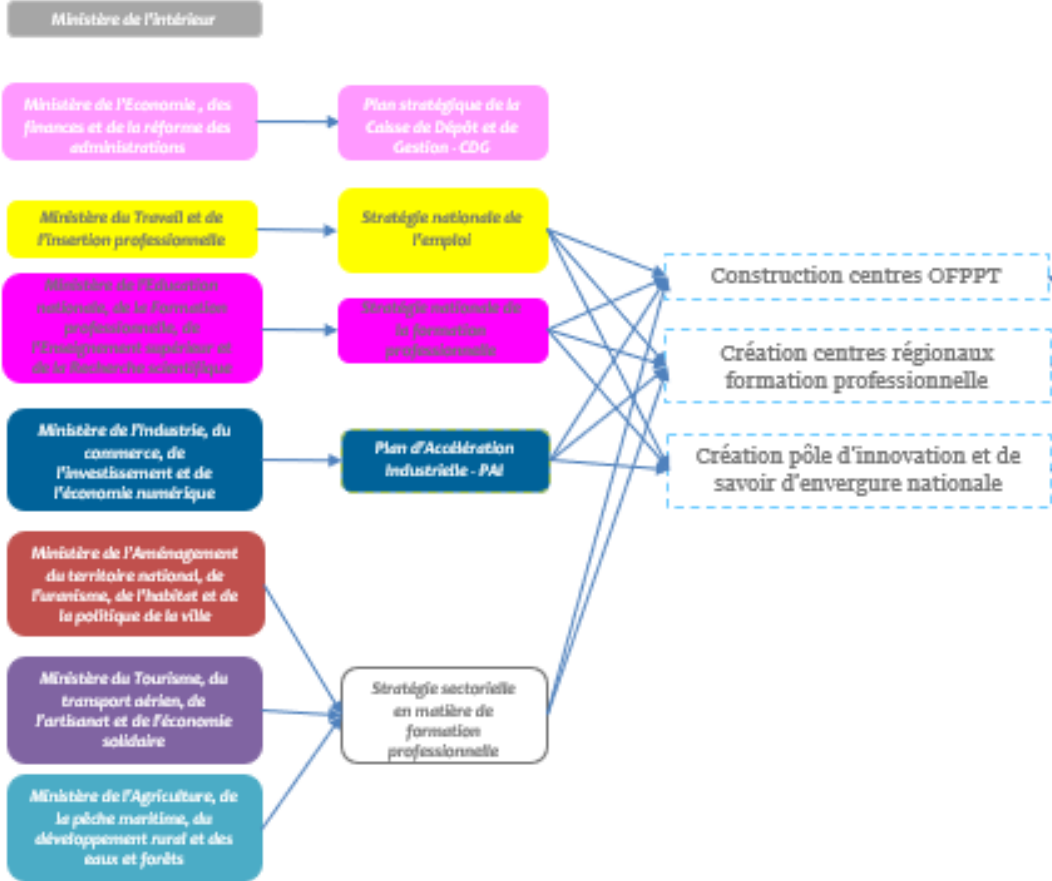


Graphique A B.2. Organisation observée sur le terrain des compétences pour la création de centres régionaux de formation professionnelle, d'emploi et de développement de compétences – Région SM

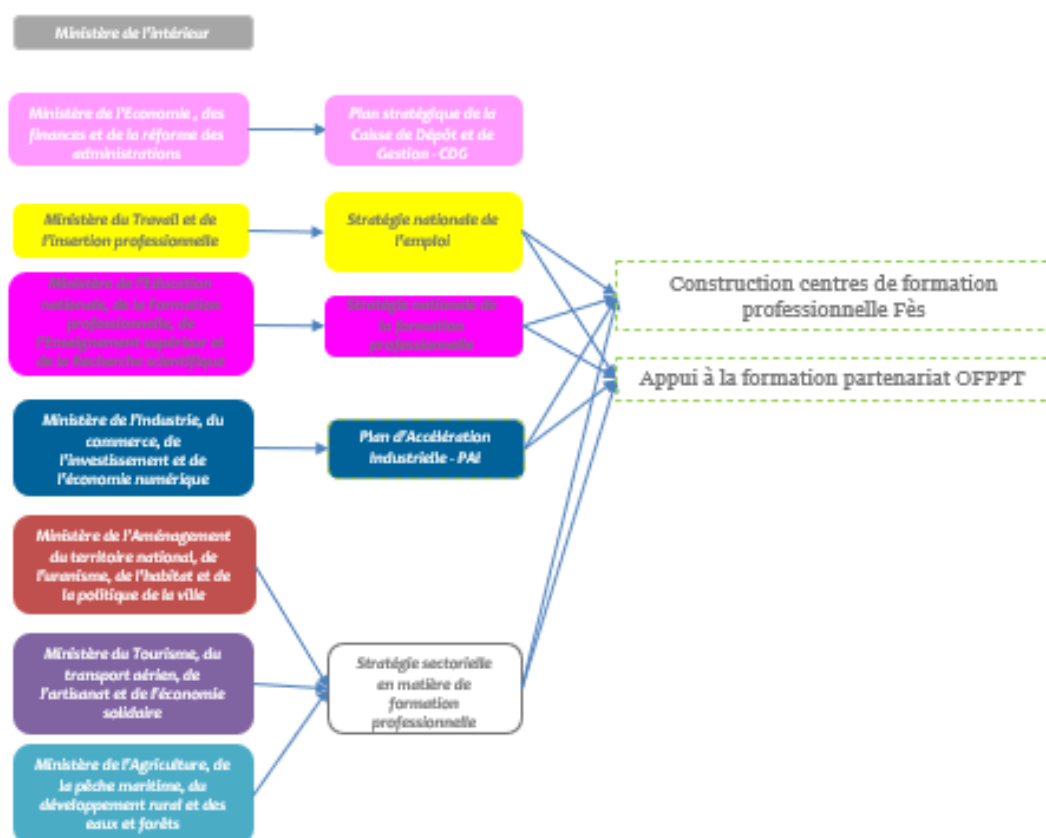


Par ailleurs, l'analyse terrain a également démontré que les PDR des deux Régions se sont conformés à la politique et stratégie de l'Etat à l'échelle régionale (Graphique A B.5 et Graphique A B.6).

Graphique A B.3. Alignement des stratégies nationales et régionales pour la formation professionnelle: Exemple du PDR de la Région Sous-saharienne



Graphique A B.4. Alignement des stratégies nationales et régionales pour la formation professionnelle : 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 FP, 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 FP. Ces défis, mais aussi des bonnes pratiques observées dans les deux Régions pilotes, peuvent être synthétisés selon la méthodologie de l'OCDE (Tableau A B.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 B.1. Tableau récapitulatif des défis et bonnes pratiques de la gouvernance pluri-niveaux pour le développement régional au Maroc pour le secteur de la formation professionnelle

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
Défi d'information	Asymétries d'information (quantité, qualité, type) entre les niveaux de gouvernement, volontaire ou non	Multiplicité des acteurs intervenants et complexité juridique produisant des difficultés de gouvernance et de coordination au niveau de l'autonomie et du partage des responsabilités Absence d'indicateurs et de diagnostics définissant les besoins, les objectifs et les stratégies au niveau régional.	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 et FP
Défi de capacités humaines et techniques	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 de FP	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
Défi de financement	Les revenus instables ou insuffisants des autorités infranationales font obstacle à la mise en œuvre effective des responsabilités au niveau infranational	Complexité du modèle de financement de la FP au Maroc et la dispersion des centres de décision d'affectation, à l'échelle nationale et régionale, des ressources financières allouées à ce secteur ¹⁵ Exécution par l'OPPT du budget alloué à la FP au niveau régional limite la marge de manœuvre des Régions pour la mise en œuvre de leur compétence propre	Développement de collaborations avec les établissements d'enseignement supérieurs régionaux (mise à disposition du foncier, création de structures communes pour la formation professionnelle)
Défi d'intégration des politiques sectorielles	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 FP et absence de diagnostics	Alignement entre les projets du PDR avec les stratégies et programmes nationaux
Défi du découpage administratif	L'inadéquation entre les frontières administratives et les besoins fonctionnels pour la mise en œuvre des politiques publiques	Complexité juridique régissant la formation professionnelle impacte la coordination de l'action des différentes parties prenantes en matière de création de centre régionaux de FP	Habilitation légale conférée à la Région pour intervenir dans le secteur de FP et spécifications légales des domaines d'intervention (création de centres régionaux)
Défi d'objectifs partagés	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
Défi de responsabilité	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 FP Contradiction sur le terrain entre une programmation (PDR) par la Région et une exécution par l'ANAPEC	Adaptation territoriale aux compétences propres (ex : accord de partenariat avec les universités et instituts de formation de la Région FM ; création de la Cité de l'innovation dans le SM)
Défi de participation	<i>Manque d'interaction avec les acteurs privés, en particulier locaux, et la société civile</i>	<i>Insuffisance de mobilisation spécifiquement destinées aux ONG et associations qui accompagnent les chercheurs d'emploi les plus vulnérables (femmes, migrants, jeunes, etc.)</i>	<i>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</i>

II - L'approche contractuelle pour l'appropriation des compétences propres régionales dans le secteur de la formation professionnelle

Si les PDR semblent constituer un tremplin pour la contractualisation Etat-Région – comme dans le cas envisagé du Contrat de programme Etat-Région Fès-Meknès¹⁶, 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 5 conventions concernant les Régions FM et SM afférant au secteur de la FP. 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 la formation professionnelle

L'analyse de l'OCDE s'est concentrée sur un échantillon de 5 contrats et conventions conclus par les deux Régions-pilotes dans le cadre de l'exercice de leur compétence propre « création de centres régionaux de FP » (Tableau A B.2 ci-dessous).

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

Intitulé du contrat	Région	Partenaires	Mono / plurisectoriel
Convention mise en place Cité de l'innovation	SM	Etat – Région	Plurisectoriel
Convention cadre OFPPT	SM	Etat – Région	Monosectoriel
Convention accompagnement PAI	SM	Etat - Région	Plurisectoriel
Accord-cadre de coopération universités et établissements d'enseignement supérieur	FM	Régional	Monosectoriel
Accord cadre pour le partenariat OFPPT	FM	Etat – Région	Plurisectoriel

Aucun des dispositifs contractuels analysés ne concerne stricto sensu la création de centres régionaux de FP dans les deux Régions pilotes. D'une part, dans le SM, alors deux conventions spécifiques pour la création de deux centres de FP étaient prévues dans l'un des dispositifs contractuels analysés, l'OCDE

¹⁶ 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/.

n'a pas pu les examiner et n'a pas constaté une continuité à ces dernières. Pour ce qui est de la convention de mise en place de la Cité de l'innovation dans la Région SM, elle constitue certainement une réussite de collaboration régionale, mais la FP ne constitue pas son objectif premier¹⁷. D'autre part, dans la Région FM, l'accord avec l'ensemble des universités de la Région FM est également un partenariat exemplaire mais dont la FP est l'un des axes et non la finalité¹⁸. Par ailleurs, il est à souligner que le contrat-programme de la Région FM a repris un des dispositifs contractuels analysés, avec une modification de son intitulé, et prévoyant dans sa nouvelle mouture l'aménagement (et non la création) de centres de FP.

L'étude menée sur les 5 dispositifs contractuels analysés s'appuie sur la Checklist proposée par l'OCDE (Encadré A.B.1 ci-dessous) qui distingue les priorités pour l'usage des contrats 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 (3/5 contrats), une contribution financière pour la mise en œuvre de ces conventions.

En termes de Suivi/Evaluation les 5 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, les cinq dispositifs contractuels analysés sont en cours d'exécution. Les raisons invoquées pour la non montée en puissance des Régions dans ce secteur sont multiples. Les acteurs soulignent que la création de centres régionaux de FP présuppose une expertise dont la Région ne dispose pas. D'autres constatent l'impact du rythme de la mise en place de la déconcentration¹⁹ qui engendre une lourdeur des démarches et des dispositifs²⁰. Les attentes face aux futurs CMC monopolisent également le débat dans ce secteur et appellent à s'interroger face au positionnement de ces dernières par rapport aux centres régionaux de FP qui constituent le cœur de la compétence propre des Régions.

¹⁷ Cette Cité vise en effet la recherche et le développement ainsi que la création de *start ups* innovantes, cette convention est à cheval entre le secteur de l'emploi et la FP.

¹⁸ Cet accord-cadre de coopération entre le Conseil régional Fès Meknès et les universités et établissements d'enseignement supérieurs liste une multiplicité d'objectifs. L'un de ces derniers vise la création de structures communes de formation dans des domaines d'intérêt pour le développement territorial de la Région.

¹⁹ Décret n° 2-17-618 du 18 Rebia II 1440 (26 décembre 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.

²⁰ 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 B.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 formation professionnelle dévolue aux Régions

Généralement, la tendance est à une plus grande autonomie locale dans la gouvernance du secteur de la formation professionnelle dans les pays OCDE²¹. La décentralisation de la décision dans ce secteur est justifiée, d'une part, par le fait que c'est à ce niveau que les autorités publiques peuvent être à la croisée de la demande du secteur privé local (en termes de besoins d'embauches) et de celle de la population (en termes de compétences à développer). La proximité des autorités infranationales permet l'adaptabilité de la décision au contexte local. D'autre part, une stratégie de FP proactive contribue fortement au renforcement de l'attractivité régionale pour les investissements directs étrangers en fournissant un vivier de personnel hautement qualifiés dans des métiers structurants pour la Région. Au Maroc, l'étude des contrats et conventions signées dans le secteur FP illustre que les Régions pilotes exécutent partiellement leur compétence propre. L'implication du gouvernement central, au travers des départements ministériels concernés, notamment de l'OFPPPT, de l'ANAPEC et leurs services déconcentrés est encore à ce stade indispensable pour l'exercice de la compétence propre allouée aux Régions dans ce secteur.

C'est dans le dessein de renforcer cette appropriation que le Roi Mohamed IV a appelé, dans son discours d'ouverture du 1^{er} 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 partagées²². 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 afférentes²³.

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 B.2 ci-dessous) est recommandé car ils permettront aux Régions d'acquérir à moyen terme les capacités nécessaires pour élaborer leur propre stratégie pour ce secteur de la FP et se coordonner avec les autres parties prenantes concernées. Ces contrats de responsabilisation 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

²¹ OCDE (2015), Reviews of Vocational Education and Training: Key messages and country summaries http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/OECD_VET_Key_Messages_and_Country_Summaries_2015.pdf Ce rapport souligne notamment les cas de l'Australie dont le système de formation professionnelle est flexible et permet une large innovation et autonomie locale ou de la Flandre en Belgique qui se caractérise par une décentralisation et une autonomie locale qui soutiennent une approche innovante et entrepreneuriale au niveau institutionnel. Le cas Français illustre aussi cette tendance de décentralisation de la FP, soutenue par la Loi du 5 mars 2014, qui a fortement renforcé le rôle des autorités élues dans ce secteur.

²² [1er Colloque National sur la régionalisation avancée \(pnc1.gov.ma\)](http://pnc1.gov.ma).

²³ [Régionalisation Avancée : Le Cadre D'orientation Signé à Agadir \(ecoactu.ma\)](http://ecoactu.ma).

et au monde économique²⁴. 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.

Encadré A B.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 œuvre dépendra notamment des trois principales propositions présentées ci-après. Les propositions²⁵ formulées sont déduites de la **checklist** développée par l'OCDE (Encadré A B.1) dans le cadre de ce Dialogue pour l'usage des contrats Etat-Région.

²⁴ Pour une analyse des avantages, inconvénients et modalités de la décentralisation asymétrique, voir : Allain-Dupré, D., I. Chatry and A. Moisisio (2020), "Asymmetric decentralisation: Trends, challenges and policy Implications", *OECD Regional Development Papers*, No. 10, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0898887a-en>.

²⁵ L'OCDE n'a pas pu avoir accès au Cadre d'orientation pour la mise en œuvre 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.

**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)**

Au Maroc, la loi organique 111.14 a institué la FP comme compétence dévolue aux Régions et confère une habilitation légale à la Région de répondre à cette demande en étant responsable de la création des centres de formation professionnelle en adéquation avec les attentes des investisseurs et industriels. Toutefois, l'étude de l'OCDE n'a pas observé de création de centres régionaux de formation professionnelle, par les autorités élues, dans les deux Régions pilotes. Les préoccupations que manifestent les débats et l'observation des dispositifs contractuels sont essentiellement centrées sur l'espoir porté par l'instauration prochaine des CMC régionales. Mais, des questionnements demeurent quant à l'optimisation que l'Etat et la Région vont parvenir à opérer entre l'existant (centres de FP gérés par l'OFPPT, les départements ministériels et secteur privé) et le futur (matérialisé par les CMC).

Par ailleurs, l'exercice de cette compétence propre, dans le secteur FP, serait favorisé par la nécessaire intervention du législateur, au travers, par exemple, de la publication d'un décret, pour préciser 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 FP ? 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 els 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 de la FP, 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 engage une multitude de départements ministériels et qui complexifie le nombre de partenaires concernés. Deuxièmement, l'interdépendance de la FP avec la notion de développement des compétences (compétence propre régionale en emploi) 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 attributions qui vont en résulter. L'établissement d'une cartographie institutionnelle correspond à l'effort législatif devant être réalisé pour :

- Détailler les parties prenantes impliquées : Comme souligné précédemment, les spécificités du secteur de la FP engagent plusieurs acteurs. Une cartographie institutionnelle de la compétence propre FP 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 FP. 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.).

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 de FP 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 FP, est ainsi conditionnée au transfert de capacités (humaines, logistiques, financières) de la part des départements ministériels et des services déconcentrés concernés (notamment l'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 (SNFP) et régionaux (PDR)

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

Il est indispensable d'aligner les objectifs nationaux (SNFP) et régionaux (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 les Régions dans le secteur de la FP et 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.

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'intermédiation²⁶ 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 permettant 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, 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 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

²⁶ 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.

engagements contractuels qu'elles ont pris et l'impact de ce transfert de compétences sur l'offre de centres de FP créés par la Région.

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.