

MAROC

GOUVERNANCE DE L'EFP PROFIL PAYS PARTENAIRE DE L'ETF



1. GOUVERNANCE GENERALE

Le Maroc est une monarchie constitutionnelle. Le pouvoir exécutif est entre les mains du gouvernement et du Roi, qui est le chef politique suprême. Le pouvoir législatif relève du Parlement, par le biais de ses deux chambres, comme le prévoit la Constitution révisée de 2011: l'Assemblée des représentants du Maroc (Majlis al-Nuwab) et la Chambre des conseillers (Majlis al-Mustasharin).

L'Assemblée des représentants se compose de 395 membres élus par le peuple sur des listes locales (305) et nationales (90). La Chambre des conseillers compte 120 membres, dont le mandat est de six ans. Ils sont élus au suffrage indirect parmi les membres élus des chambres professionnelles, des syndicats, de la Confédération générale des entreprises du Maroc (CGEM) et des collectivités locales. Les révisions successives de la Constitution ont renforcé le pouvoir du Parlement.

Le Maroc a entamé un processus de décentralisation, «régionalisation avancée», qui est inscrit dans la Constitution révisée de 2011 et dans la loi organique 111-14 du 18 février 2016 qui en découle et définit les compétences des régions, des provinces et des communes. En ce qui concerne les régions, la loi introduit les nouveaux éléments importants suivants:

- la région est responsable de l'exécution des tâches suivantes: promouvoir un développement durable et intégré, notamment en renforçant l'attrait du territoire et sa compétitivité et en optimisant, en valorisant et en préservant ses ressources naturelles;
- la région peut mettre en œuvre avec l'État, sur une base contractuelle et à l'initiative de l'État ou de la région, des décisions relatives au développement économique, social et rural, à l'environnement, à la culture et au tourisme;
- pour développer les ressources des régions, la loi organique prévoit que l'État allouera progressivement aux régions 5 % de l'impôt sur les salaires, 5 % des recettes de l'impôt sur les revenus et 20 % de la taxe sur les contrats d'assurance, auxquels s'ajouteront des dotations

du budget général de l'État afin d'atteindre le plafond de 10 milliards de dirhams à l'horizon 2021;

- le Président du Conseil régional deviendra le responsable exécutif et l'ordonnateur des recettes et des dépenses de la région et sera élu par le Conseil régional en son sein. Tous les membres du Conseil régional seront élus au suffrage universel direct.
- En ce qui concerne les compétences générales:
- développement économique, social et culturel de la région, en coopération avec le gouvernement central et les autorités sous régionales.
- En ce qui concerne les compétences spécifiques:
- promotion de l'investissement privé, de la formation professionnelle et des possibilités d'emploi, protection de l'environnement, meilleure gestion des ressources hydriques.

Les partenaires sociaux sont bien représentés dans le dialogue politique par les représentants des employeurs et les syndicats. La principale confédération des employeurs est la Confédération générale des entreprises du Maroc (CGEM). Il existe plusieurs syndicats au Maroc dont quatre grands syndicats : l'Union marocaine du travail (UMT), l'Union générale des travailleurs du Maroc (UGTM), l'Union nationale du travail au Maroc (UNTM) et la Confédération démocratique du travail (CDT). Les ONG ne sont pas représentées au niveau national, mais elles sont présentes à l'échelle locale, leur rôle reste opérationnel.

2. GOUVERNANCE DE L'ENSEIGNEMENT ET FORMATION PROFESSIONNELS

Rôles et fonctions clés

Le nombre d'acteurs de l'EFP varie et leur interaction est plus ou moins efficace dans les domaines suivants : a) missions: élaboration de politiques, prestataires, coordination et évaluation;



b) champ d'action: niveau central national, régional ou sectoriel; c) participation des partenaires sociaux.

La gouvernance du système d'EFP repose sur plusieurs institutions, publiques et privées, parmi lesquelles il existe un certain consensus pour rendre le système plus efficace et plus réactif aux défis économiques et sociaux que le Maroc doit affronter. Ce partenariat, même s'il est difficile et que des divergences ont éclaté, a permis d'élaborer la Charte nationale de l'éducation et de la formation au début des années 2000 et, plus récemment, la stratégie nationale de la formation professionnelle (SNFP).

Au niveau stratégique supérieur, deux conseils ont été créés et sont opérationnels :

1. le Conseil supérieur de l'éducation, de la formation et de la recherche scientifique (CSRFRS) fournit des avis sur les politiques publiques et sur les questions d'intérêt national concernant l'éducation, la formation et la recherche scientifique ainsi que sur les objectifs et le fonctionnement des services publics responsables de ces domaines. Il participe également à l'évaluation des politiques et programmes publics dans ces domaines ;
2. la Commission ministérielle permanente de l'éducation et de la formation coordonne les politiques publiques et les programmes sectoriels relatifs à la mise en œuvre de la réforme de l'éducation et de la formation. Elle arrête les mesures à prendre par le gouvernement pour l'application des réformes proposées par les instances gouvernementales responsables. Elle analyse et fournit des avis sur les rapports préparés par les autorités compétentes sur le budget nécessaire à la mise en œuvre des projets de réforme de l'éducation et de la formation.

L'instance gouvernementale responsable de l'EFP est le département de la formation professionnelle (DFP) du Ministère de l'éducation nationale et de la formation professionnelle (MENFP).

Le département de la formation professionnelle est dirigé par un secrétaire général et est la principale autorité responsable de l'élaboration des politiques en matière d'EFP. D'autres ministères participent également à la gouvernance de l'EFP, comme le ministère de l'agriculture, le ministère de l'artisanat,

le ministère du tourisme, etc. Au niveau local, la DFP dispose de délégations régionales de la formation professionnelle, qui deviendront des directions régionales de la FP.

La nouvelle stratégie de la formation professionnelle a pour objectif d'élaborer un modèle de gouvernance participative de l'EFP en créant des commissions multi-acteurs aux niveaux national, régional et sectoriel. La DFP met actuellement en place ces commissions par le biais d'un processus de consultation afin de définir leur composition, leurs fonctions, leur rôle et leur mandat.

S'agissant des prestataires, le principal prestataire public du Maroc est l'Office de la formation professionnelle et de la promotion du travail (OFPPT), qui fonctionne selon un modèle de gestion tripartite auquel les employeurs et les syndicats sont associés.

L'offre privée d'EFP est également importante et est organisée au sein de l'Association marocaine des établissements privés (AMEP). La nouvelle stratégie prévoit la création de centres de formation mixtes, réunissant des prestataires publics et privés d'EFP.

Pour ce qui est des partenariats avec les partenaires sociaux, le Maroc jouit d'une situation privilégiée par rapport aux autres pays de la région. Le Code du travail de 2004 a octroyé un rôle aux partenaires sociaux dans le processus décisionnel et inclut la formation professionnelle parmi les sujets abordés dans le dialogue ou les négociations collectives. Les partenaires sociaux sont directement impliqués dans la gestion et le financement de la formation professionnelle continue en raison de la participation et de l'engagement fort de la CGEM, des syndicats, l'UMT et l'UGTM en tête, vis-à-vis de toutes les questions liées à la formation professionnelle et à l'emploi. Ils sont aussi, bien souvent, une force de proposition (en particulier, la CGEM).

Malheureusement, les partenaires sociaux ne disposent pas des ressources nécessaires pour participer pleinement à l'ensemble du cycle de l'EFP.

Parmi les autres instances intervenant dans la gouvernance de l'éducation et de la formation professionnelle, figurent :

L'Instance nationale d'évaluation (INE), qui fait partie du CSEFRS. Elle est responsable des évaluations globales, sectorielles ou thématiques, des politiques

et des programmes éducatifs, y compris de l'EFP. Son influence ne cesse de croître ;

le Conseil économique, social et environnemental (CESE), créé en 2011 et qui comprend un comité de l'emploi et des relations professionnelles. Il se compose de huit représentants des syndicats et de dix représentants des employeurs, et possède une fonction consultative. Le CESE réalise également des études et mène des recherches ;

la Commission nationale du cadre national des certifications, créée en 2015 et qui s'est réunie pour la première fois en mai 2016. Elle joue un rôle stratégique dans le processus décisionnel concernant le CNC au Maroc. Le CNC prévoit un mécanisme de gouvernance spécifique, composé de commissions/comités stratégiques et opérationnels.

La coordination institutionnelle doit encore être renforcée entre tous les acteurs afin de parvenir à une meilleure cohérence de l'offre de formation professionnelle. La coordination entre le DFP et le ministère de l'emploi devrait également être développée, en particulier en ce qui concerne la formation professionnelle continue, la validation des acquis, la formation par le travail et la formation qualifiante. Cette coordination est également primordiale à l'échelle locale.

Financement

Le développement des ressources humaines est une priorité au Maroc et les investissements dans la formation professionnelle (initiale et continue) au niveau de l'enseignement supérieur et dans d'autres formes d'enseignement sont considérables. Acteurs étatiques, partenaires sociaux, entreprises, secteurs économiques, ONG, collectivités locales ou prestataires de services publics et privés, tous sont parties prenantes dans ce domaine.

Le financement public répond à la Charte nationale de l'éducation et de la formation, qui prévoit une hausse moyenne annuelle d'au moins 5 % du budget total. Le budget total alloué à l'EFP représente 0,5 % du PIB. Compte tenu des besoins importants de formation, les ressources financières demeurent limitées.

Il est à noter que 70 % de la taxe sur la formation professionnelle sert au financement de la formation

professionnelle initiale et que seulement une part du 30 % de cette taxe est dédiée pour le financement de la formation professionnelle continue et malheureusement une infime partie de ces 30% est consommée chaque année en raison, notamment de la lourdeur des procédures. Cette situation suscite de nombreuses plaintes de la part de la CGEM et des syndicats concernant l'utilisation des fonds provenant de cette taxe. Une loi sur la formation professionnelle continue est en voie d'adoption et devrait clarifier ce point de discorde.

Les recettes de la taxe sur la formation professionnelle (payée par les entreprises) servent aussi à financer, par le biais des contrats spéciaux de formation (CSF), une analyse des besoins de formation des entreprises et l'offre de formation correspondante. Le Groupement interprofessionnel d'aide au conseil (GIAC), actif dans les principaux secteurs, aide les entreprises à préparer leurs demandes de remboursement (dont les pourcentages sont différents en fonction des actions prises en matière d'analyse des besoins de formation et de formation en entreprise).

Il n'existe actuellement pas de cadre comptable qui fournirait, en toute transparence, des données sur l'origine des ressources financières, leur distribution et leur utilisation. La stratégie de la formation professionnelle prévoit la mise en place de ce cadre et d'accroître la visibilité de la gestion financière tout en utilisant plus efficacement les ressources (Stratégie de la formation professionnelle, p. 48).

Le financement de la formation professionnelle rencontre toujours des difficultés, notamment en ce qui concerne la hausse des dépenses totales (4,7 % par an entre 2001 et 2007), ce qui ne suffit pas à faire face aux coûts liés à l'augmentation des inscriptions dans l'EFP (8 % en moyenne chaque année entre 2001 et 2011 et 13 % à l'OFPPT pour la même période).

Le ministère du travail et des affaires sociales, par l'intermédiaire de son agence exécutive ANAPPEC (Agence nationale de promotion de l'emploi et des compétences), dispose de ressources financières pour mettre en œuvre des politiques actives du marché du travail, notamment pour les jeunes diplômés de l'EFP placés dans des entreprises (programme IDMAJ), la formation en vue d'une reconversion, la mobilité de la main-d'œuvre (programme TAEHIL) et la promotion de



l'entrepreneuriat ou la création de micro-entreprises (programme MOUKAWALATI).

Comme indiqué plus haut, la stratégie de la formation professionnelle vise à optimiser le financement et à le rendre transparent en créant des mécanismes, tels que des contrats programmes, pour servir de base à l'allocation des ressources; elle entend également institutionnaliser une nomenclature budgétaire spécifique à l'EFP et renforcer l'autonomie des prestataires d'EFP afin qu'ils puissent gérer leurs propres ressources, etc.

Mécanismes de coordination pour l'élaboration des politiques d'EFP

Plusieurs actes législatifs successifs concernent le système d'EFP et, plus largement, le système éducatif. Il n'existe toutefois pas de loi-cadre régissant le système

EFP. Une telle loi est en préparation, dans le prolongement de l'adoption (en 2015) de la vision Éducation 2030. La stratégie de la formation professionnelle donnera également naissance à des textes de loi destinés à mettre en place la structure de gouvernance du système de la formation professionnelle, ainsi que le prévoit la stratégie.

Le système de la formation professionnelle repose actuellement sur la Charte nationale de l'éducation et de la formation, adoptée en 2000. Des instruments législatifs spécifiques ont été adoptés dans le cadre de la formation professionnelle alternée¹, de la formation par apprentissage² et de la formation professionnelle privée³.

Comme mentionné plus haut, il existe plusieurs organismes intervenant dans l'élaboration des politiques relatives à la formation professionnelle et les partenaires sociaux y participent également, notamment les représentants des employeurs par le biais de la CGEM. La Commission nationale de la formation professionnelle, une instance interministérielle réunissant différents acteurs, a cessé de se réunir en 2001 en raison de ses pouvoirs limités et de son champ d'action restreint.

La nouvelle stratégie de la formation professionnelle ambitionne de mettre sur pied un modèle de gouvernance plus efficace et plus participatif pour la formation professionnelle, avec une commission nationale dont la fonction, le rôle et le mandat ont été modernisés et revus, et prévoit la création de commissions aux niveaux régional et sectoriel. Dans

le cadre de ce processus, il serait utile d'articuler attentivement ces différents organes avec les instances existantes qui interviennent dans la gouvernance de la formation professionnelle.

Partenariat public-privé

Le partenariat public-privé a atteint un stade avancé, notamment en matière d'élaboration des politiques et de conseils stratégiques, et les partenaires sociaux y jouent un rôle de premier plan. En ce qui concerne les prestataires, depuis quelques années, le système inclut des centres de formation professionnelle gérés par le secteur privé (appelés établissements à gestion déléguée) et l'OFPPT est géré selon un système tripartite, puisque des employeurs et des syndicats siègent dans son conseil d'administration. Comme indiqué plus haut, en dépit de cette situation privilégiée, les partenaires sociaux manquent de ressources et, parfois, de la capacité de participer à tout le cycle de la formation professionnelle (depuis la planification jusqu'à la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation).

Collecte et analyse d'information

Des études régulières sont menées dans le domaine de la formation professionnelle et de l'emploi. Les études qui concernent directement la formation professionnelle sont des études sectorielles réalisées par le DFP, tandis que les études spécifiques sont menées par l'ANAPEC dans le but essentiel de préparer l'offre de la formation qualifiante. La DFP effectue régulièrement des études de suivi périodique des diplômés⁴. À l'heure actuelle, le Maroc ne dispose pas d'un système intégré d'information sur le marché du travail, bien que des efforts soient mis en place à cet effet, notamment avec la création de l'observatoire national du marché du travail (OMT) depuis 2015.

L'Observatoire des métiers et compétences des branches et des régions (Observatoire des Branches) a été lancé en 2016. Sa mission est de doter les Branches Professionnelles Sectorielles (Fédérations CGEM) et les Associations Professionnelles Régionales (CGEM Régions) d'un outil de veille stratégique permanente et d'un système d'information prospective relative aux emplois, métiers et aux compétences. Il est financé sur le de la TFP au profit d'une Branche Professionnelle ou d'Association Professionnelle. Au niveau régional (local) l'Observatoire aura l'objectif de décliner les grandes démarches

1. Loi 36-96, décret 2-97-966 du 4 février 1998 portant application de la loi 36-96.

2. Loi 12-00 du 19 mai 2000, décret 2-00-1017 du 21 juin 2001 portant application de la loi 12-00 sur les établissements et l'organisation de l'apprentissage. Arrêté ministériel 1183-01 du 27 août 2001 définissant les organismes chargés de la planification, de l'organisation, de la supervision, du suivi et de l'évaluation de l'apprentissage.

3. Loi 13-00 du 19 mai 2000 sur la formation professionnelle privée, décret 2-00-1018 du 21 juin 2001 portant application de la loi 13-00. Décision du Secrétaire d'Etat 312-06 du 29 mars 2006 modifiant et complétant la liste des secteurs dans lesquels des commissions sectorielles nationales de formation professionnelle privée pourraient être créées

4. Pour en savoir plus à ce sujet, voir ETF, Processus de Turin 2014 et 2016

nationales et une cohérence régionale. L'idée est d'élaborer et mettre en œuvre une vision intégrée du développement de chaque région ; spécialiser les régions à travers des pôles de compétitivité et développer le marketing des régions à l'international).

Typologie du pays

La gouvernance et l'élaboration des politiques sont centralisées, mais un processus de décentralisation est en cours (voir le point 2 sur la gouvernance de l'EFP ci-dessus). La participation de davantage d'acteurs fait évoluer la gouvernance de la formation professionnelle au Maroc vers un modèle de gouvernance multi-acteurs et (en partie) à plusieurs niveaux, grâce à la pluralité des institutions publiques, les acteurs publics et privés.

La nouvelle stratégie de la formation professionnelle fixe pour objectif la transition d'une gestion centralisée vers un modèle de gouvernance progressivement décentralisée et plus participative. La coordination entre les institutions et le risque de chevauchement potentiel entre leurs rôles et fonctions doit rester au centre de l'attention dans la progression vers le nouveau modèle de gouvernance de la formation professionnelle vers lequel tend la stratégie.

Évaluation du développement

Au Maroc, la gouvernance de l'EFP a atteint un niveau structuré, compte tenu des progrès significatifs enregistrés vers une gouvernance à plusieurs niveaux. En ce qui concerne les politiques élaborées, pour parvenir au niveau défini, il convient de consolider la gouvernance de l'EFP et d'institutionnaliser les rôles et fonctions des différents organes et acteurs.

Travail en cours en matière d'élaboration des politiques

La nouvelle stratégie de la formation professionnelle est le fruit de consultations et de négociations entre les différents acteurs de la formation professionnelle, qui adhèrent aujourd'hui progressivement à sa mise en œuvre. La stratégie de la formation professionnelle fixe les objectifs de l'élaboration des politiques pour parvenir à un modèle consolidé de gouvernance selon les axes d'intervention suivants : gouvernance du système, gestion financière, participation des partenaires sociaux et d'autres acteurs pertinents, et évaluation.

3. RECOMMANDATIONS POLITIQUES

Ces recommandations ont pour but de promouvoir la poursuite du dialogue politique et/ou de la mise en œuvre des politiques.

Planification et gestion globalez

1. Achever et adopter les critères convenus conjointement pour mettre en œuvre la stratégie de la formation professionnelle et les mesures nécessaires à la réalisation de ses objectifs.
2. Stimuler les capacités de gestion des partenaires sociaux pour qu'ils contribuent plus efficacement à la mise en œuvre des politiques, tout en renforçant leurs capacités analytiques afin qu'ils s'engagent davantage dans le suivi et l'évaluation des politiques d'EFP.
3. Instaurer un mécanisme de dialogue interministériel afin de coordonner plus efficacement l'élaboration des politiques d'EFP entre les autorités chargées de l'éducation et de l'emploi, en vue de mieux façonner l'offre de formation.
4. Assurer une mise en œuvre rapide du cadre législatif et de financement actuel afin de renforcer le rôle des régions dans l'élaboration des politiques d'EFP.

Financement et octroi de fonds

1. Accroître la part de l'EFP dans le budget de l'État afin de disposer des fonds nécessaires au fonctionnement du système, conformément à l'évaluation des coûts des besoins actuels de formation.
2. Établir un dialogue ouvert afin de créer une culture de la transparence et un cadre de responsabilité dans la gestion publique de l'EFP, en faisant également participer des acteurs privés au système en vue de mettre en place un mécanisme d'audit. Celui-ci contrôlera l'utilisation et l'allocation des fonds publics et fournira des informations qui permettront aux révisions ultérieures de suggérer des améliorations des performances du système d'EFP.



Mécanismes de coordination pour l'élaboration des politiques d'EFP

1. Évaluer les rôles et responsabilités des commissions actuelles (et prévues) qui participent à la coordination des politiques d'EFP en vue de déterminer leur efficacité ainsi que les résultats escomptés dans le développement du système d'EFP.
2. Discuter de la façon dont les différentes actions et mesures institutionnelles destinées à fournir des informations sur les liens entre les compétences et le marché du travail pourraient être mieux intégrées dans un système d'information de gestion national et régional.
3. Achever le processus visant à mettre en place un cadre législatif destiné à réglementer l'éducation et l'EFP dans une perspective d'apprentissage tout au long de la vie.