

LES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET LES PROGRAMMES ACTIFS DU MARCHÉ DU TRAVAIL AU MAROC



Le contenu de ce document relève de la seule responsabilité de l'auteur et ne reflète pas nécessairement l'opinion de l'ETF ou des institutions de l'Union européenne.

ISBN 978-92-9157-625-8

doi:10.2816/246252

TA-04-15-099-FR-N

© Fondation européenne pour la formation, 2015
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

LES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET LES PROGRAMMES ACTIFS DU MARCHÉ DU TRAVAIL AU MAROC

Rédigé pour l'ETF par Aomar Ibourk, PhD

PRÉFACE	3
INTRODUCTION	4
1. CADRAGE DE L'OFFRE POTENTIELLE DE TRAVAIL	5
1.1 Transition démographique	5
1.2 Caractéristiques de l'activité	5
1.3 Caractéristiques et disparités du chômage	5
1.4 Niveau de qualification du capital humain	6
2. CADRAGE MACROÉCONOMIQUE ET SECTORIEL DE LA DEMANDE DE TRAVAIL	9
2.1 Faits stylisés de la demande de travail	9
2.2 Poids du secteur informel dans l'emploi	9
2.3 Spécificités de l'auto-emploi	10
2.4 Contenu de la croissance de l'emploi	10
2.5 La dimension emploi des plans sectoriels	11
3. GOUVERNANCE DU MARCHÉ DE L'EMPLOI	12
3.1 Cadre réglementaire	12
3.2 Contexte institutionnel	12
3.3 Intermédiation sur le marché de l'emploi	14
3.4 Observatoire national du marché de l'emploi	16

4. ÉVALUATION DE LA POLITIQUE ACTIVE DE L'EMPLOI	18
4.1 Programmes actifs de l'emploi	18
4.2 Évaluation externe	18
4.3 Évaluation quantitative.	22
4.4 Évaluation du financement de la politique active de l'emploi	28
CONCLUSION GÉNÉRALE	30
ANNEXES	32
Annexe 1 : Dimension emploi des plans sectoriels	32
Annexe 2: Réalisations du programme Idmaj	34
Annexe 3: Réalisations du programme Taehil	35
Annexe 4: Réalisations du programme Moukawalati	36
Annexe 5: Ciblage des programmes publics d'emploi	37
Annexe 6: Évaluation du système d'information sur le marché de l'emploi.	38
Annexe 7: Données statistiques	39
ACRONYMES	41
BIBLIOGRAPHIE	42

PRÉFACE

Depuis 2011, les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée sont secoués par une vague de contestation et de changements de régime, le fameux « printemps arabe ». Ces mouvements sociaux ont mis en évidence le manque d'emploi –, l'une des principales causes de contestation –, et souligné l'importance de la coopération de l'Union européenne (UE) avec les pays voisins dans ce domaine. Un dialogue politique euro-méditerranéen sur l'emploi a vu le jour en 2008 et, en 2011, la réforme de la politique européenne de voisinage a accordé une plus grande importance à la création d'emplois et à la croissance inclusive dans la région (Commission européenne, 2011a ; et 2011b).

La Fondation européenne pour la formation (ETF) a apporté à la Commission européenne (direction générale de l'emploi) une contribution régulière tout au long de ce dialogue. Dans ce cadre, l'ETF a élaboré trois rapports sur l'employabilité (2007, 2009 et 2011) présentés aux groupes de travail de haut niveau Euromed sur l'emploi. Ces rapports ont permis de prioriser les thèmes et les questions à aborder dans le cadre des conférences ministérielles.

Dans ce contexte, l'ETF a lancé un nouveau cycle d'analyses sur les politiques suivies dans quelques pays. L'objet n'était pas d'analyser les tendances et défis des marchés de l'emploi, mais de dresser l'inventaire des politiques menées en matière d'emploi ainsi que des programmes mis en place sur le marché du travail tout en tirant des enseignements sur leur efficacité et les défis à relever. Ces textes contiennent par ailleurs une brève description du contexte politique récent dans chacun des pays concernés : incidence du « printemps arabe » sur l'économie et sur l'emploi, arrivée éventuelle de nouveaux acteurs, changements politiques au niveau du Gouvernement, des bailleurs de fonds et des financements (entre autres).

Le présent rapport, rédigé par Aomar Ibourk, PhD, analyse l'évolution tendancielle de l'offre et de la demande de travail et met l'accent sur les évaluations et les enseignements tirés en termes de ciblage et de potentiel de la politique active de l'emploi. Il comporte quatre sections : la première présente de façon succincte les principales conclusions qui se dégagent de l'analyse de l'évolution de l'offre de travail et du niveau de qualification du capital humain ; la seconde est axée sur le cadrage macroéconomique et sectoriel de la demande de travail ; la troisième traite de la gouvernance du marché de l'emploi, notamment le cadre réglementaire, le paysage institutionnel et l'intermédiation ; et la dernière est consacrée aux enseignements des évaluations de la politique active de l'emploi.

Fondation européenne pour la formation
Octobre 2014

INTRODUCTION

Le marché de l'emploi, en pleine mutation, reflète les transitions économiques, sociales et politiques du Maroc d'aujourd'hui. Économiquement, le choix stratégique d'une politique libérale et les impératifs de la mondialisation mettent le secteur privé au centre de la dynamique de la création d'emplois. Il est vital que cette dernière intègre des emplois à forte valeur ajoutée, car il en va de la compétitivité de l'économie marocaine au niveau international. Le secteur privé est appelé à prendre le leadership de la création d'emplois dans un environnement de plus en plus concurrentiel, globalisé et structuré autour du paradigme de la société du savoir, ce qui réduit la compétitivité des filières traditionnelles, fondées sur les bas salaires.

Sur le plan social, la demande d'emplois décents est en plein essor. La croissance démographique, l'urbanisation, le meilleur accès aux services sociaux de base (éducation, santé) se conjuguent pour faire évoluer les paramètres structurels de participation au marché de l'emploi (comme l'incorporation des femmes, l'âge de sortie ou le salariat) et accroître la demande d'emplois décents.

Dans le domaine politique, plusieurs facteurs d'ordre interne (comme le progrès de la scolarisation ou la liberté d'expression) et externe (tels que les mouvements de contestation dans le monde arabe ou les benchmarks internationaux) ont créé une dynamique d'élargissement des libertés individuelles et collectives. L'alternance politique et la rénovation en cours du système de gouvernance illustrent celle-ci et témoignent d'une forte attente de justice sociale et de meilleure qualité de vie. Ce qui passe nécessairement par l'accès à des emplois non seulement productifs, mais décents.

L'adoption d'une nouvelle constitution (2011) a été l'une des réponses aux défis du « printemps arabe ». L'article 31 proclame que l'État, les établissements publics et les collectivités territoriales « œuvrent à la mobilisation de tous les moyens à disposition pour faciliter l'égal accès des citoyennes et des citoyens aux conditions leur permettant de jouir de droits » tels que « le travail et l'appui des pouvoirs publics en matière de recherche d'emploi ou d'auto-emploi » ou « une éducation moderne, accessible et de qualité ». Le même article mentionne le droit à l'éducation, à la formation professionnelle ainsi qu'à l'éducation physique et artistique.

Relever le défi de l'emploi implique de multiplier les efforts de tous les intervenants sur le marché du travail dans le cadre d'une vision stratégique intégrée centrée sur l'accès à des emplois productifs et décents, pierre angulaire du projet de développement humain durable ambitionné et revendiqué par le pays.

En d'autres termes, la politique de l'emploi est confrontée à deux défis interdépendants : assurer une dynamique de création nette d'emplois de qualité et faire évoluer la situation actuelle vers l'emploi productif et décent. Au plan social, le premier défi consiste à mieux insérer les actifs qualifiés ou diplômés, déjà positionnés sur ce type d'emploi, tandis que le second revient à lutter contre la précarité dans le secteur informel, de plus en plus inacceptable.

1. CADRAGE DE L'OFFRE POTENTIELLE DE TRAVAIL

1.1 TRANSITION DÉMOGRAPHIQUE

Le Maroc est entré dans une phase de transition démographique grâce à la réduction de la mortalité, à l'allongement de l'espérance de vie (de 48 ans en 1962 à 76,3 ans en 2013) et à une baisse consécutive de la fécondité. Ces mutations ont des conséquences non seulement sur la croissance et la structure démographique, mais aussi sur la répartition spatiale de la population et la satisfaction de ses besoins. Selon les estimations du Haut-Commissariat au Plan (Centre des recherches et études démographiques), la population s'élèvera à 37,5 millions en 2020, 11 millions d'habitants de plus que lors du dernier recensement, en 1994.

La structure par âge de la population, actuellement très jeune et bénéficiant du coup d'un potentiel d'augmentation considérable, va poursuivre sa transformation sous l'effet de changements au niveau de la mortalité, mais surtout de la fécondité. En effet, les naissances diminueront jusqu'à situer le nombre moyen d'enfants par femme à moins de deux vers 2020. La population potentiellement active sera, bien entendu, au centre de la problématique de l'emploi.

L'offre de travail, représentée par la population active des 15 ans et plus, atteignait 11,7 millions en 2013 contre 10,2 millions en 2000, soit un accroissement moyen de 115 000 personnes par an (85 000 en milieu urbain et 30 000 en milieu rural). Le taux d'activité se situe à 48,3%, ce qui signifie que moins de la moitié de la population âgée de 15 ans et plus participe à l'activité économique (42,4% dans les villes et 57,4% dans les zones rurales).

1.2 CARACTÉRISTIQUES DE L'ACTIVITÉ

L'analyse de l'offre de travail fait ressortir une faible participation des jeunes et des femmes à l'activité économique. Le taux d'activité des femmes est estimé à 25,1% en 2013 (17,5% dans les villes et 36,8% dans les zones rurales) et celui des jeunes citadins de 15 à 24 ans à 23,1% contre 43% pour les jeunes ruraux.

La hausse de l'inactivité est un autre trait saillant. Selon toute vraisemblance, elle s'explique par un recul important de l'offre de travail des jeunes (du fait de la généralisation de la scolarisation), par la faible participation à l'activité économique des femmes (en particulier citadines) et par un effet «découragement» dont souffre toute une frange de la population en âge de travailler.

L'offre de travail est faiblement qualifiée: près de la moitié des actifs n'avait aucun diplôme en 2013, ce qui se vérifie particulièrement chez les ruraux (60% d'actifs sans diplôme) et les femmes (moins d'une active sur trois a un diplôme).

1.3 CARACTÉRISTIQUES ET DISPARITÉS DU CHÔMAGE

Après la tendance baissière enregistrée depuis 2000, les résultats de l'enquête nationale sur l'emploi font globalement ressortir une stabilisation du taux de chômage autour de 9%. Néanmoins, ce résultat doit être relativisé étant donné le retrait vers l'inactivité d'une frange de la population, particulièrement les femmes, susceptible de travailler mais subit l'd'âge actif dont beaucoup de femmes (effet «découragement»).

En matière de taux de chômage, de fortes disparités subsistent entre la ville et la campagne (14% et 3,8% respectivement en 2013). Au-delà de la poussée démographique des années 70-80, le chômage en zone urbaine s'explique par l'afflux d'actifs ruraux à la recherche d'opportunités et par une participation accrue des femmes dans l'activité. En revanche, le chômage en zone rurale est masqué par le sous-emploi¹ qui, compte tenu de la nature et

¹ Le concept de sous-emploi a beaucoup évolué, rendant difficile la comparaison du principal indicateur utilisé en la matière, à savoir le taux de sous-emploi. L'hétérogénéité du concept concerne aussi bien le champ d'application que le seuil fixé pour qualifier le sous-emploi. Selon la définition retenue par le Haut-Commissariat au Plan, la population active occupée sous-employée est constituée (i) des actifs occupés âgés de 15 ans et plus disposés à faire des heures complémentaires, disponibles pour le faire et ayant travaillé moins de 48 heures au cours de la semaine de référence; et (ii) des actifs occupés âgés de 15 ans et plus ayant travaillé plus que le seuil fixé ci-dessus et qui sont à la recherche d'un autre emploi ou disposés à changer d'emploi en raison d'une inadéquation de leur emploi avec leur formation ou leur qualification

de la spécificité de ce genre d'activité, touche 10,1% de la population active occupée rurale. Les disparités du taux de chômage par milieu de résidence (urbain ou rural) se superposent aux disparités territoriales ou régionales.

Des variations du taux de chômage se manifestent également selon le genre, l'écart homme-femme étant plus accentué en zone urbaine (respectivement 12,3% et 20,4% en 2013). Ce contraste selon le milieu de résidence tient surtout au fait que les femmes citadines sont les premières à subir les ajustements d'effectifs en cas de crise alors qu'en milieu rural le sous-emploi et l'emploi non rémunéré féminins prédominent.

Véritable atout démographique, le potentiel productif de la jeunesse reste sous-exploité. En effet, les citadins de 15-24 ans demeurent très touchés par le chômage : 33,1% pour les hommes et 46,2% pour les femmes. Le décalage qui s'aggrave entre le taux de chômage des jeunes et celui des adultes montre que les déséquilibres sur le marché de l'emploi et les ajustements qui les accompagnent touchent surtout les jeunes actifs.

La déclinaison du taux de chômage selon le niveau et le type de diplôme des actifs montre aussi de fortes disparités. Celles-ci trouvent leur explication dans la nature du système de formation en général, et de l'enseignement supérieur en particulier, ainsi que dans les structures et les styles de direction des entreprises, qui nuisent à l'adéquation des formations aux emplois offerts. La baisse drastique des créations d'emploi dans le secteur public, principal débouché des diplômés des facultés, est un autre facteur explicatif.

L'analyse des caractéristiques de la population active au chômage révèle de plus une forte incidence du chômage de longue durée et de la primo-insertion. La proportion élevée de primo-demandeurs², particulièrement chez les diplômés du supérieur (75%), dénote une forte sélectivité du marché de l'emploi. Contrairement à la thèse selon laquelle c'est leur manque d'expérience qui rend les jeunes vulnérables sur le marché de l'emploi, l'examen des indicateurs du chômage montre une difficulté structurelle et permanente d'accès au marché. Le type de chômage qui sévit depuis la moitié des années 80 est de longue durée (65% en général et plus de 80% pour les diplômés de niveau supérieur), un pourcentage en constante augmentation.

La conjonction du chômage de longue durée et de la primo-insertion, en particulier chez les jeunes diplômés, est révélatrice d'une triple crise – de l'économie, du marché de l'emploi et des mécanismes et institutions d'intermédiation – qui aggrave la vulnérabilité de cette catégorie, exposant les jeunes à un risque d'exclusion effective du marché de l'emploi.

1.4 NIVEAU DE QUALIFICATION DU CAPITAL HUMAIN

L'accumulation de capital humain est un facteur essentiel de croissance économique : la diffusion des connaissances permet en effet des rendements croissants et génère des externalités positives sur l'ensemble de la collectivité.

Dans la mesure où les ressources humaines représentent le principal capital du Maroc, les pouvoirs publics se doivent, en vue d'atteindre une meilleure productivité, d'accorder la priorité à l'éducation, à la formation et à l'adaptabilité de la main-d'œuvre aux mutations du marché. L'amélioration de la qualification des ressources humaines doit s'inscrire en tant que priorité des politiques publiques visant à améliorer la productivité et la capacité d'adaptation de la main-d'œuvre aux mutations du marché. C'est un élément déterminant de la croissance économique, de l'amélioration du niveau de vie et de la lutte contre les inégalités.

ALPHABÉTISATION

Comparé à celui des pays de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord ou des pays ayant un même niveau de développement, le niveau d'instruction demeure relativement faible au Maroc.

En dépit d'un recul par rapport aux décennies antérieures, la proportion d'analphabètes déclarés dans la population de 10 ans et plus demeure élevée : 28%³ en 2012 contre 43% en 2004, 55% en 1994 et 65% en 1982. Le nombre de personnes ayant cessé d'être analphabètes en 2012/13 a cependant atteint un chiffre record de 763 000, et ce grâce aux organisations non gouvernementales (52,2%), aux institutions publiques (47,6%) et aux entreprises (moins de 2 000 bénéficiaires).

¹ ou d'insuffisance du revenu procuré par leur travail. Le taux de sous-emploi exprime la part des actifs occupés sous-employés dans la population active occupée âgée de 15 ans et plus.

² Les actifs qui entrent sur le marché de l'emploi pour la première fois et cherchent un emploi.

³ Source : Enquête nationale sur l'analphabétisme de 2012 réalisée par la direction de la lutte contre l'analphabétisme relevant du ministère de l'Éducation nationale.

La structure de l'analphabétisme se caractérise par de fortes disparités par milieu de résidence et par genre. Les femmes rurales sont les plus touchées avec un taux d'analphabétisme supérieur à 70% alors que les hommes des zones urbaines sont davantage épargnés avec un taux voisin de 23%.

ENSEIGNEMENT FONDAMENTAL ET SECONDAIRE

Depuis le début des années 90, les pouvoirs publics consentent de grands efforts, notamment financiers, pour promouvoir l'éducation. Elle représente 24,8% du budget général. Les années 2000 ont été déclarées décennie nationale de l'éducation et de la formation et un plan d'urgence a été lancé en 2009 pour concrétiser les objectifs de la Charte nationale de l'éducation et de la formation.

Au plan quantitatif, ces efforts ont permis d'améliorer les niveaux d'accès à l'éducation de base des garçons et des filles. Le taux de scolarisation dans le primaire a connu une augmentation substantielle: de 59% en 1980 à 97% en 2012. Le taux de scolarisation des filles rurales a plus que quadruplé entre 1990 et 2011, passant de 22% à 96%. Le taux d'achèvement dans le primaire est de l'ordre de 86% en 2012 tandis que les taux de redoublement et d'abandon sont faibles, 8% et 3% respectivement.

Dans le secondaire, en revanche, le taux de scolarisation est très faible et hétérogène. Au niveau dit collégial, c'est-à-dire des 12-14 ans, il ne dépasse pas 53,9% à l'échelle nationale avec des écarts importants entre régions et par sexe (23,6% pour les filles de milieu rural contre 78,7% pour les citadines, par exemple). Cette situation s'aggrave dans le secondaire dit qualifiant (15-17 ans) où le taux de scolarisation s'établissait à 28% en 2010/11, avec une très grande disparité par milieu de vie (5,4% en milieu rural, soit 5,6% pour les garçons et 5,1% pour les filles). Dans certaines zones, le manque d'infrastructures scolaires et routières et de moyens de transport rend l'accès à l'école très difficile. De plus, la qualité de l'enseignement secondaire demeure très faible, ce que confirment les taux d'achèvement du collégial et du qualifiant qui sont respectivement de 65% et 37,5% (voir Annexe 7, Tableau A7.1).

Néanmoins, malgré l'importance croissante accordée au secteur de l'éducation, des difficultés structurelles pèsent toujours sur son fonctionnement, ce qui appelle deux remarques principales.

- À la source, le système éducatif souffre d'une «non scolarisation» ou d'une déscolarisation précoce au niveau du premier cycle, ce qui contribue à créer une offre de travail analphabète ou très peu instruite et biaise la relation entre éducation et formation, car une partie importante des actifs potentiels se retrouve d'emblée sans qualification, un sévère handicap pour le développement du pays. Il en va de même pour l'apprentissage des attitudes indispensables à une meilleure organisation de la société moderne.
- Le système d'éducation repose sur la primauté accordée à l'enseignement général au détriment du professionnel. Celui-ci, du moins pour les premiers niveaux de formation (spécialisation et qualification), est confiné au rôle de dernier choix. De plus, sa capacité d'accueil limitée ne lui permet de prendre en charge qu'une partie des déscolarisés. L'autre rejoint directement le marché du travail ou l'enseignement privé selon les moyens financiers des familles. En favorisant l'enseignement général, le système éducatif renforce la norme d'un emploi type en décalage avec les besoins du marché.

La principale composante du système éducatif, l'enseignement général, diffuse verticalement des normes contraires à l'optimisation des ressources humaines disponibles. À la base, la norme diffusée implicitement par le biais de l'analphabétisme correspond aux emplois précaires de travailleurs non instruits. Au sommet, le modèle en vigueur est celui d'emplois stables dans le secteur public occupés par des diplômés de l'enseignement général. Cette hétérogénéité des normes s'ajoute à la segmentation sociale que crée le rôle ambigu de l'enseignement privé, dont l'accès dépend uniquement des possibilités financières des familles, comme roue de secours ou comme moyen d'accès à une formation de qualité.

ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

L'enseignement supérieur est assuré par un réseau d'universités ainsi que par des établissements d'enseignement supérieur, publics ou privés, ne relevant pas des universités. Tous enregistrent depuis le début de la décennie une hausse des inscriptions (+3,2%). En 2013, la filière universitaire accueillait 510 000 étudiants avec une multitude de filières et de spécialités, de bac +1 à bac +8.

L'évolution de l'effectif des diplômés du supérieur depuis le début des années 2000 montre qu'une moyenne proche de 45 000 jeunes obtient chaque année un diplôme des établissements du supérieur (tout diplôme confondu), dont 91% via les universités publiques (Annexe 7, Tableau A7.2). Trois profils se dégagent.

- Les diplômés des filières de formation générale d'établissements universitaires à accès ouvert (DEUG, licence, maîtrise, master, doctorat, notamment dans les sciences sociales, juridiques, linguistiques ou autres) avec une formation surtout théorique peu ouverte sur le monde professionnel. Sur la période 2000-11, ce profil représentait en moyenne 83% des diplômés du supérieur. Il a augmenté de 5,6% en moyenne par an au cours

de cette période, passant de 23 177 en 2000/01 à environ 40 000 en 2010/11 (près de 1 700 diplômés de plus par an en moyenne).

- Les diplômés des grandes écoles et des instituts, où la formation est professionnalisée et très sélective (ingénieurs, diplômés des facultés de médecine, diplômés d'écoles de commerce, entre autres). Ce profil représente près de 8% des diplômés de l'enseignement supérieur et a enregistré une progression moyenne de 8,4% par an entre 2000 et 2011.
- Les diplômés de l'enseignement privé supérieur, qui jouissent d'une formation relativement ouverte sur le monde professionnel mais de qualité variable. Ce profil est celui qui progresse le plus (10% par an en moyenne lors de la dernière décennie) et il pèse environ 9% du total de l'enseignement supérieur.

FORMATION PROFESSIONNELLE

Après avoir été longtemps considérée comme un moyen de résorption de l'échec scolaire, la formation professionnelle est aujourd'hui un volet important du système éducatif, qui aide l'économie en fournissant une partie de la main-d'œuvre qualifiée nécessaire aux secteurs des biens et des services.

Depuis le début des années 2000, elle fournit en moyenne 150 000 diplômés par an (tout niveau et toute spécialité confondus), dont 48,5% à un niveau de spécialisation ou de qualification professionnelle et 48% à un niveau de technicien ou de technicien spécialisé. Les personnes formées par l'enseignement professionnel public (Office de la formation professionnelle et de la promotion du travail ou OFPPT, et autres opérateurs publics) représentent près de 70% du total.

Durant la dernière décennie, le nombre de diplômés de l'enseignement professionnel a progressé de 7% par an en moyenne (6 850 diplômés supplémentaires chaque année), particulièrement chez les techniciens supérieurs (plus 14,8% par an entre 2005 et 2012) et chez les techniciens (plus 8,6%).

Contrairement aux diplômés des facultés, les diplômés de la formation professionnelle réussissent à intégrer la vie professionnelle grâce aux programmes gouvernementaux destinés à favoriser leur employabilité et leur insertion. Le taux relativement élevé d'insertion des diplômés des centres de formation professionnelle (61% neuf mois après l'obtention du diplôme selon les statistiques du ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle) montre que celle-ci répond en majorité à la demande des investisseurs privés.

En somme, le développement du capital humain requiert une réforme en profondeur du système d'éducation et de formation afin d'être plus souple, plus réactif et mieux ancré dans le milieu professionnel, et ce en accord avec les stratégies sectorielles et les chantiers structurants du pays. Pour rappel, le département de la formation professionnelle a été rattaché en 2013 au ministère de l'Éducation et un plan de réforme du système de l'éducation et de la formation est en cours d'élaboration. Cette réforme nécessite cependant plus de financement et la prise rapide de mesures qui en garantissent le succès. De même, le Gouvernement doit consentir plus d'efforts qualitatifs et quantitatifs en privilégiant les aspects suivants :

- rendre la formation des nouveaux entrants sur le marché de l'emploi plus pertinente, ce qui implique de réviser les modules d'enseignement existants et de renforcer la concertation entre professionnels et opérateurs économiques sur la définition des programmes et des méthodes pédagogiques. Les programmes devront prendre en compte aussi bien le développement des compétences que la transmission des connaissances ;
- promouvoir chez les nouveaux diplômés l'esprit d'analyse, le sens de la responsabilité et l'esprit d'entrepreneuriat ;
- établir un système performant d'adaptation des formations aux besoins du marché, en privilégiant des filières et des secteurs de pointe et en déléguant la formation (éventuellement de manière mixte) aux professionnels ;
- mettre en place des observatoires (au niveau national, régional et sectoriel) pour assurer le suivi de l'évolution des métiers et des compétences ;
- soutenir les efforts d'auto-formation, d'apprentissage sur le tas et de reconnaissance des acquis de l'expérience ;
- instaurer des passerelles entre les différents niveaux et formes des systèmes d'éducation et de formation.

2. CADRAGE MACROÉCONOMIQUE ET SECTORIEL DE LA DEMANDE DE TRAVAIL

2.1 FAITS STYLISÉS DE LA DEMANDE DE TRAVAIL

Depuis le début des années 2000, le niveau global de l'emploi a progressé au rythme modéré de 1,7% par an, soit 10 625 personnes supplémentaires en 2013. Cette évolution se caractérise par une quasi-stabilisation du taux de féminisation autour de 26% et par une chute de l'emploi des jeunes de moins de 25 ans à 17,1% (du fait de la prolongation de la scolarité et des difficultés d'insertion auxquelles se heurtent les jeunes diplômés).

Le niveau d'instruction des actifs occupés s'est nettement amélioré, en particulier dans les villes où un actif occupé sur cinq a, en 2012, au moins le baccalauréat. En revanche, dans les zones rurales, la prévalence des actifs occupés sans diplôme est plus marquée : plus de huit sur dix (contre 45% dans les villes). Les femmes actives occupées se déclarent plus fréquemment sans diplôme que les hommes. L'agriculture, la forêt et la pêche rassemblent plus de la moitié des non diplômés. Enfin, plus de 80% des actifs occupés de niveau supérieur sont dans le secteur des services.

La modification substantielle de la répartition de l'emploi entre les secteurs public⁴ et privé résulte d'un recul de l'emploi public, passé de 13% du total en 1994 à 9% en 1999 et à 8% depuis 2009 du fait de nombreux départs en retraite volontaire encouragés par l'administration depuis 2000. Dans les villes, le ralentissement de l'emploi public au rythme d'un demi-point par an en moyenne entre 1999 et 2013 est compensé par une croissance soutenue de l'emploi privé (2,5% par an), qui ne suffit pourtant pas à absorber les diplômés du système d'éducation et de formation, particulièrement ceux de l'enseignement supérieur à accès ouvert.

La salarisation de la demande de travail est un autre fait saillant, puisque le taux de salariat⁵ est passé de 37,7% en 2000 à 57,5% en 2013. L'emploi rémunéré concerne 95,9% des femmes citadines, 68,1% d'entre elles étant salariées et 31,9% auto-employées. En revanche, l'emploi non rémunéré sévit à la campagne où il représente 40% de l'emploi rural et 22% de l'emploi total national. Les femmes rurales et les ruraux de moins de 25 ans travaillent à hauteur de 75% et 70% respectivement dans des activités non rémunérées, presque toujours à l'écart de la législation du travail.

La croissance économique s'est accompagnée de modifications de la structure de l'emploi et de la production induites par la demande, l'évolution technologique et la spécialisation internationale. Les secteurs qui enregistrent une hausse de l'emploi la plus élevée depuis la fin des années 90 sont le BTP (bâtiment et travaux publics), les transports et les communications, le commerce et les services. L'industrie connaît par contre un mouvement inverse.

2.2 POIDS DU SECTEUR INFORMEL DANS L'EMPLOI

Sous l'effet conjugué d'une forte urbanisation et de l'incapacité des secteurs modernes de l'économie à prendre en charge les besoins et les attentes d'une large tranche de la population, un ensemble d'activités informelles s'est développé, sorte d'adaptation spontanée aux mutations socioculturelles. Ce secteur informel contribue de façon significative à la production, à la création d'emplois et à la distribution de revenus.

Il absorbe, et c'est un rôle majeur, une bonne partie des entrants sur le marché de l'emploi. Mais ces emplois sans protection sociale et non déclarés faussent la concurrence avec le secteur formel, induisant certaines entreprises à basculer vers l'informel.

⁴ Administration publique et collectivités locales.

⁵ Taux de salariat de la population active âgée de 15 ans et plus.

Or ces emplois informels présentent de nombreux handicaps : niveau de formation des travailleurs faible, apprentissage des métiers sur le tas (avec un accès marginal à la formation professionnelle), faiblesse des logiques entrepreneuriales (l'objectif étant plutôt la redistribution de capital que son accumulation), irrégularité des revenus, etc.

La faiblesse de la productivité, la taxation excessive et la sévérité des réglementations du travail contribuent à pérenniser les emplois du secteur informel, en particulier dans des unités de production de pointe.

Paradoxalement, bien qu'il génère de nouvelles formes d'exclusion et de pauvreté liées à la dégradation de l'emploi, le secteur informel dynamise le secteur formel pour lequel il fait office de sous-traitant, crée des entreprises et offre du travail à une large tranche de la population active. Son adaptabilité aux mutations économiques et aux crises en fait un refuge potentiel pour les jeunes faiblement qualifiés ou pour les salariés rejetés par ailleurs.

2.3 SPÉCIFICITÉS DE L'AUTO-EMPLOI

L'auto-emploi recouvre quatre situations d'exercice professionnel : travailleur indépendant, employeur ou membre d'une coopérative et travailleur à domicile. Selon les résultats de l'enquête de 2011, un emploi sur trois est en fait un auto-emploi, à 80% comme travailleur indépendant.

L'auto-emploi est donc un levier incontournable pour résorber les dysfonctionnements actuels et dynamiser le développement économique et social. Néanmoins, une lecture analytique de l'auto-emploi fait ressortir certaines conclusions.

- La politique de promotion de l'auto-emploi est menée dans un contexte hostile où les trois conditions nécessaires à son succès sont loin d'être réunies, à savoir : plus d'esprit d'entrepreneuriat chez les populations cibles, une continuité et une qualité des services d'accompagnement (qui contrasterait avec la situation actuelle de faible suivi de la post-crédation et de manque de sérieux et de compétence dans certains guichets d'appui), une convergence et une synergie dans l'action publique, aujourd'hui davantage l'exception que la règle.
- Si l'effort consenti par les pouvoirs publics est louable, les programmes sont conçus et mis en œuvre en supposant que les conditions nécessaires sont automatiquement satisfaites, d'où une attente politique démesurée par rapport aux possibilités réelles et, par conséquent, un sentiment de déception et d'échec.
- L'idée n'est pas de totalement remettre en cause la promotion de l'auto-emploi, mais d'ajuster les objectifs en se focalisant moins sur l'aspect quantitatif et en faisant évoluer les paramètres des trois conditions nécessaires précitées.
- Les actions de promotion de l'auto-emploi devraient être conçues en intégrant tous les risques liés à la non réalisation des conditions nécessaires.

2.4 CONTENU DE LA CROISSANCE DE L'EMPLOI

Malgré les efforts consentis par les pouvoirs publics pour créer les conditions d'une croissance soutenue et riche en emplois, l'impact en termes d'emplois décents et productifs reste limité eu égard à la demande sociale. Plusieurs sources d'inertie peuvent être relevées.

- L'absence d'une gestion prospective de la demande du marché de l'emploi qui permette d'anticiper sur les métiers nécessaires à l'investissement. Exemple : l'État met en place une politique sociale de proximité (Initiative nationale pour le développement humain) sans avoir pensé à la formation des travailleurs sociaux. Même constat pour le programme Émergence, ce qui renvoie à une perception simpliste de la relation formation-emploi où les deux systèmes sont analysés dans un même horizon temporel d'ajustement. Or le déficit en compétences réduit l'impact de l'investissement en termes d'emploi (voir les conclusions sur la relation éducation-formation-emploi).
- La création d'emplois reste focalisée sur les biens échangés dans une logique marchande alors qu'elle pourrait être stimulée en intégrant les biens et services non marchands et les biens et services marchands produits dans une logique d'économie sociale. Ces derniers correspondent à des besoins réels de qualification en vue d'un développement humain durable.
- L'absence de convergence et de synergie dans l'action publique est pointée du doigt par l'ensemble des acteurs auditionnés. Vérifiable tant au niveau central que territorial, elle se reflète dans le manque de fluidité de la production et de l'échange d'informations, la divergence des découpages ou le déphasage des cycles de planification.

2.5 LA DIMENSION EMPLOI DES PLANS SECTORIELS

En vue de donner la visibilité nécessaire aux investisseurs et d'assurer une croissance économique forte, durable et créatrice de richesses, le Gouvernement a mis en place, à travers un partenariat public-privé, une série de plans sectoriels (voir Annexe 1) qui obéit à une double logique :

- la modernisation des secteurs traditionnels : plans Maroc vert pour la relance de l'agriculture ; Halieutis pour la promotion de la pêche, dont l'aquaculture, et la valorisation des produits de la pêche ; Vision 2015 pour la dynamisation du secteur de l'artisanat, entre autres ;
- le développement de secteurs innovants comme les énergies renouvelables (Plan énergétique) ; la logistique (Stratégie nationale pour le développement de la compétitivité de la logistique) ; l'industrie automobile et l'aéronautique (Pacte national pour l'émergence industrielle) ; et les services à forte valeur ajoutée où le Maroc offre de véritables avantages compétitifs (Stratégie de développement du tourisme, Plan Rawaj, Stratégie Maroc export plus, Stratégie Maroc numérique ou Stratégie Maroc innovation, pour citer quelques exemples).

3. GOUVERNANCE DU MARCHÉ DE L'EMPLOI

3.1 CADRE RÉGLEMENTAIRE

La réglementation du travail est régie par la loi n° 65-99 (Code du travail, 2004) qui encadre les relations et les modes de représentation professionnelle. Ce texte reprend certains principes et droits fondamentaux de la déclaration de l'Organisation internationale du travail de 1998: égalité, non-discrimination, liberté syndicale, droit à la négociation et interdiction du travail des enfants et du travail forcé. Son contenu est conforme à toutes les conventions internationales ratifiées par le Maroc.

La législation du travail s'applique à toute relation salariée, sauf celles relevant du statut de la fonction publique ou de régimes spéciaux (gens de maison et microentreprises de l'artisanat traditionnel). Les sociétés publiques sont régies par leurs propres lois. Quelques secteurs comme les mines, la marine marchande ou le journalisme professionnel conservent certaines spécificités bien qu'ils soient soumis au Code du travail. Quant au secteur informel, il échappe bien sûr à la législation en vigueur.

Dix ans après sa mise en œuvre, le Code du travail n'a toujours pas fait l'objet d'une évaluation rigoureuse pour vérifier sa correcte application ou identifier le profil et le nombre des entreprises qui s'y conforment ainsi que leur poids dans l'appareil productif. Mais tout semble indiquer un non-respect des dispositions du Code du travail de la part de nombreuses entreprises, en particulier celles du secteur informel, qui emploie 37% de ses travailleurs dans les activités non agricoles⁶. En 2011, par rapport à l'ensemble de la population active, 63% des salariés travaillaient sans contrat, 3,7% avaient un contrat verbal, 5,6% un contrat à durée déterminée et 27,1% un contrat à durée indéterminée. Ce dernier pourcentage variait de 9,2% en milieu rural à 33,3% en milieu urbain et passait de 25,2% chez les hommes à 34,5% chez les femmes.

Ce constat souligne la nécessité de renforcer les moyens d'action juridiques et financiers de l'administration pour permettre aux inspecteurs du travail de mener leur tâche. Il interpelle aussi le Gouvernement quant à une éventuelle flexibilisation de la réglementation et à la conception de systèmes de protection plus inclusifs.

Même s'il s'agit là d'une appréciation subjective, les professionnels du marché de l'emploi tendent à considérer que le Code du travail n'a pas été conçu dans une logique évolutive et reste en déphasage par rapport aux mutations économiques et sociales en cours. Surtout, il ne permet pas de relever les nouveaux défis du marché de l'emploi, à savoir: la réduction des écarts entre les modes de gouvernance des différents segments du marché de l'emploi, l'adaptation aux changements démographiques, politiques, économiques ou socioculturels, la continuité de l'accompagnement des politiques (pour éviter une rupture) et la réduction des conflits d'intérêts entre les institutions concernées par cette question.

Comparée à celle de la plupart des pays émergents, la réglementation du travail est jugée rigide et contraignante. De fait, l'indice de rigidité de l'emploi, qui mesure les contraintes pesant sur l'embauche, est de 63% au Maroc⁷, le plus élevé de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord. Le coût d'un licenciement est le troisième de la région (85 semaines de salaire), ce qui décourage aussi l'emploi. En voulant sécuriser celui-ci, ces réglementations très strictes sur l'embauche et le licenciement ont donné aux travailleurs déjà en place dans les entreprises un fort pouvoir de négociation qui fait obstacle aux nouveaux venus. Par ailleurs, pour prévenir tout risque, les employeurs ont tendance à recourir aux relations personnelles afin d'obtenir un maximum de renseignements sur les postulants.

3.2 CONTEXTE INSTITUTIONNEL

Le ministère de l'Emploi et des Affaires sociales joue un rôle important dans la régulation du marché. Outre la conception, le suivi et l'évaluation des mesures actives d'emploi, la direction de l'emploi réalise des études et effectue des projections globales ou sectorielles sur l'offre et la demande. Elle anime les travaux du Conseil

6 Étude du Haut-Commissariat au Plan sur le secteur informel, 2007.

7 Rapport de la Banque mondiale Doing Business 2008-11.

supérieur de la promotion de l'emploi. Le ministère intervient aussi dans l'intermédiation du marché de l'emploi (livre IV du Code du travail) et assure la tutelle de l'Agence nationale pour la promotion de l'emploi et des compétences (ANAPEC), qui met en œuvre les programmes actifs d'emploi.

D'autres institutions sont concernées, comme l'Entraide nationale (qui dépend du ministère du Développement social, de la Famille et de la Solidarité) et l'Agence de développement social ou la Promotion nationale (direction générale du ministère de l'Intérieur). Elles promeuvent l'emploi dans le but de réduire de la pauvreté. Ainsi, l'Entraide nationale intervient par le moyen de la formation. L'Initiative nationale pour le développement humain est un projet structurant dans l'instauration d'une dynamique du développement humain. Des départements sectoriels interviennent aussi dans la promotion de l'emploi via leurs stratégies de développement à moyen-long terme.

Le Conseil supérieur de la promotion de l'emploi (article 522 du Code du travail) est une institution consultative chargée d'assurer la coordination de la politique du Gouvernement et d'émettre un avis sur toutes les questions d'emploi, notamment les orientations générales de la politique du Gouvernement et les mesures visant à la promotion de l'emploi (en premier lieu l'insertion des jeunes et la gestion du marché). En réalité, son intervention se limite aux politiques d'emploi au sens strict, c'est à dire aux programmes actifs de promotion, alors qu'elle devrait s'étendre aux politiques macroéconomiques et aux stratégies sectorielles avec un effet sur la création d'emploi, en prenant en compte la segmentation du marché (à savoir l'emploi public, l'emploi informel ou celui qui relève de l'économie sociale, par exemple).

Les conseils régionaux et provinciaux pour la promotion de l'emploi ont pour mission d'activer le dialogue, la concertation et le partenariat au niveau local. Bien qu'ils soient prévus par le Code du travail, ils peinent à voir le jour en raison d'un manque de coordination entre les départements ministériels concernés.

Le Code du travail prévoit d'autres conseils pour promouvoir la négociation collective (Conseil de la négociation collective, tripartite), renforcer l'hygiène et la sécurité sur les lieux de travail en encourageant la médecine du travail (Conseil de la médecine du travail et de la prévention des dangers professionnels) ou assurer le suivi et la bonne application des dispositions relatives aux entreprises d'emploi temporaire (grâce à une commission spéciale prévue dans l'article 496, le travail temporaire étant régi par les articles 495 à 506).

Au niveau de la mise en œuvre des programmes actifs de promotion de l'emploi, des comités spécifiques sont mis en place au niveau national et régional comme le Comité national, les comités régionaux Moukawalati ou les comités régionaux d'amélioration de l'employabilité. De même, des comités régionaux, provinciaux et locaux ont été institués dans le cadre de l'Initiative nationale pour le développement humain pour identifier et encourager des projets de lutte contre la pauvreté de manière participative. Ces comités effectuent un diagnostic territorial pour définir les critères de sélection des projets à financer.

À titre exceptionnel, des comités ad hoc peuvent être créés en raison de problématiques conjoncturelles et prendre des mesures d'urgence à caractère provisoire. Il en fut ainsi en 2009 avec le Comité de veille stratégique du ministre de l'Économie et des Finances chargé de prendre des mesures pour atténuer les effets de la baisse de la demande mondiale et du durcissement de la concurrence sur l'emploi dans certains secteurs tournés vers l'export.

D'autres instances⁸ de concertation et de consultation sont prévues par la constitution, en particulier le Conseil économique, social et environnemental, mis en place par Sa Majesté le Roi le 21 février 2011, qui jouit d'une totale indépendance. Il assure des missions consultatives auprès du Gouvernement et des deux chambres du parlement et donne son avis sur les orientations générales de l'économie et de la formation. En outre, il analyse la conjoncture et assure le suivi des politiques économiques et sociales, notamment celles ayant trait à l'emploi, tant au niveau régional qu'international. La formation⁹ de cette instance obéit à une logique tripartite associant des représentants de l'administration, des employeurs et des travailleurs. Il intègre aussi des experts et des membres issus de la société civile.

Cette présentation du contexte institutionnel fait ressortir l'existence d'une multitude d'acteurs qui agissent le plus souvent sans coordination entre eux ou avec le ministère de l'Emploi et des Affaires sociales. Faute d'un mécanisme opérationnel de coordination ou d'une instance de gouvernance commune d'optimisation des moyens de lutte contre le chômage, le ministère est uniquement centré sur les programmes actifs alors qu'il devrait aussi s'impliquer dans la coordination et le suivi des programmes d'emploi des autres intervenants sur le marché. Il en résulte, comme l'a justement fait remarquer un responsable syndical lors des auditions, une sorte d'indigestion institutionnelle.

Le deuxième constat est la grande complexité du cadre de concertation sur lequel s'appuie la politique de l'emploi au Maroc, faisant appel à des instances tripartites dans le cadre de conseils, et de comités spécifiques. Le grand

⁸ Conseil consultatif de la jeunesse et de l'action associative, Conseil national des droits de l'homme, Conseil supérieur de l'enseignement, de la formation et de la recherche scientifique, entre autres.

⁹ Loi organique n° 60-09 fixant les attributions, la composition, l'organisation et les modalités de fonctionnement du Conseil économique, social et environnemental.

nombre d'instances tripartites prévues par le Code du travail est reproduit au plan régional ou local, d'où un foisonnement de comités et de commissions aux attributions mal définies, pas toujours opérationnels, privés de coordination et d'évaluation et, en définitive, mal armés pour appréhender les tendances du marché de l'emploi.

Enfin, on ne peut que constater l'absence de liens institutionnels favorisant le dialogue et la collaboration entre les instances de concertation et les autres acteurs sur le marché de l'emploi. La création du Conseil économique, social et environnemental constitue un pas important pour la mise en place d'une vision globale et intégrée orientée vers l'avenir, motivée par la nécessité de consolider les bases du développement socioéconomique.

3.3 INTERMÉDIATION SUR LE MARCHÉ DE L'EMPLOI

Le rôle de l'État dans l'organisation et la coordination du marché de l'emploi est prépondérant. Le Code du travail consacre le principe d'intermédiation du marché de l'emploi. Par intermédiation, il faut entendre un « rapprochement de l'offre et de la demande en matière d'emploi ainsi que tout service offert aux demandeurs d'emploi et aux employeurs pour la promotion de l'emploi et de l'insertion professionnelle »¹⁰. Outre l'opérateur public de l'emploi (ANAPEC), le Code du travail régit les agences de recrutement privées et d'emploi temporaire¹¹.

L'ANAPEC, c'est-à-dire l'Agence nationale de promotion de l'emploi et des compétences, a pour mission l'accueil, l'information et l'orientation des demandeurs d'emploi ainsi que la mise en relation des demandes et des offres d'emploi collectées. Elle assiste les employeurs dans la définition de leurs besoins en compétences et, d'une manière générale, elle met en œuvre les programmes actifs d'emploi. Elle dispose d'un réseau de 77 agences locales et de plus de 300 bornes proposant une série de services, en particulier l'accompagnement des porteurs de projets d'auto-emploi disséminés dans le pays. Malgré ces efforts, ce réseau reste géographiquement lacunaire. Dans les zones rurales, reculées ou peu développées, les employeurs et chercheurs d'emploi ont du mal, faute d'une prime de mobilité, à financer leurs déplacements. La capacité de l'ANAPEC s'en trouve limitée.

Des efforts doivent être accomplis pour assurer la proximité des services de l'ANAPEC en multipliant les bornes dans les services administratifs de localités excentrées et rurales et en implantant des agences dans les grands bassins d'emplois. De même, l'octroi de la prime de mobilité pour certaines catégories de chercheurs d'emploi ne peut qu'améliorer la mise en relation entre offres et demandes d'emplois et l'accès des jeunes et des entreprises aux prestations.

L'effectif de l'ANAPEC s'élève à 600 cadres en 2013, dont 420 conseillers en contact direct avec les chercheurs d'emploi et les entreprises. Par rapport à des pays similaires, le ratio du nombre d'actifs ou de chômeurs par conseiller laisse à désirer¹². Ainsi, il atteint 340 si l'on se limite aux chercheurs d'emploi diplômés¹³ s'inscrivant chaque année à l'ANAPEC (140 000). Par ailleurs, en se basant sur les 55 000 contrats d'insertion signés en 2012, la moyenne n'est que de 130 contrats par conseiller. Compte tenu de la charge de la gestion des programmes actifs d'emplois, qui absorbe une grande partie des capacités de l'ANAPEC, cette insuffisance de personnel est criante et nuit à la visibilité de l'intermédiation sur le terrain.

Les effectifs de l'ANAPEC sont encadrés par des directions régionales, chargées du management de proximité et des tâches de gestion. La direction générale assure le pilotage, la gestion, la coordination, la production d'information sur le marché de l'emploi, l'harmonisation des nomenclatures (comme celles des emplois et des métiers ou des diplômes), ainsi que la réalisation des plans de formation de base, de développement et de spécialisation du personnel. En effet, le renforcement de la capacité en personnel et la professionnalisation des conseillers reste aujourd'hui un impératif pour améliorer les prestations de l'agence.

L'ANAPEC dépend d'un conseil d'administration et d'un comité d'études qui lui remet des plans de développement ou des projets de conventions. Les professionnels estiment que la composition du conseil d'administration doit être revue en incluant, sur une base tripartite et équilibrée, les représentants des organisations patronales et syndicales. Une autre avancée serait la création d'un cadre institutionnel qui concède à l'agence plus de prérogatives dans la coordination et le partenariat avec les autres intervenants du marché de l'emploi au plan national et régional, particulièrement dans les activités liées aux programmes intensifs en emplois des travaux d'utilité publique (Promotion nationale) et de l'Initiative nationale pour le développement humain.

¹⁰ Code du travail, article 475.

¹¹ Articles 477 à 506.

¹² Le nombre de conseillers en emploi en Tunisie (Agence nationale pour l'emploi et le travail indépendant – ANETI) et en Algérie (Agence nationale de l'emploi – ANEM) dépasse de loin celui de l'ANAPEC.

¹³ Les prestations d'intermédiation et les programmes actifs de promotion de l'emploi bénéficient aux actifs diplômés.

Avec la suppression du monopole de l'État dans l'intermédiation, des agences privées¹⁴ sont autorisées à intervenir sur le marché de l'emploi à côté de l'opérateur public ANAPEC. L'intervention de ces agences privées de l'emploi¹⁵ est réglementée par le Code du travail. L'existence reconnue d'agences privées de l'emploi est une singularité qui mérite d'être signalée, le Maroc étant à ce jour le seul pays du Maghreb à avoir ratifié la convention (n° 181) de l'Organisation internationale du travail (Barbier, 2006).

Cependant, il convient de souligner le faible nombre d'agences privées de l'emploi autorisées par rapport au nombre, difficile à évaluer, d'agences informelles vraisemblablement en exercice. Les agences privées voient leur développement freiné par l'obligation de payer une caution numéraire égale à 50 fois la valeur annuelle globale du SMIG, le salaire minimum interprofessionnel garanti (article 482 du Code du travail).

Dans l'ensemble, les agences privées contribuent peu au rapprochement entre l'offre et la demande vu leur tendance à se positionner sur les niches de profils «employables» demandés par les entreprises dans des segments du marché de l'emploi privé (formel ou informel) où les services compétents peinent à agir faute de moyens ou de transparence dans l'intermédiation. Pour les professionnels, le manque de cohérence entre les articles du Code du travail sur l'intérim, le travail temporaire et l'intermédiation est une lacune à laquelle il faut remédier pour améliorer l'intermédiation privée du marché de l'emploi.

Les pays avancés recourent à de nouveaux modèles pour adapter leurs services publics de l'emploi aux changements, sous la forme de partenariats mieux à même de gérer la problématique de gestion de la mobilité sur le marché de l'emploi. Bien souvent, les programmes de lutte contre le chômage évoluent vers des dynamiques visant à mobiliser et à fédérer un large éventail d'acteurs publics et privés à tous les échelons territoriaux. Le Maroc doit suivre la même voie.

Dans la pratique, ces partenariats peuvent prendre la forme d'une participation à la mise en œuvre des programmes d'intervention des services publics d'emploi et s'appuient surtout sur des acteurs impliqués directement ou indirectement dans les mécanismes d'intermédiation. Il existe différentes formes de partenariats :

- ceux de proximité ou de démultiplication de services pour densifier les points d'accès du public ou pour augmenter de manière significative les bénéficiaires des prestations. Les acteurs les plus concernés par ce type d'intervention sont les associations et les collectivités locales ;
- ceux relatifs à la gestion prévisionnelle du marché de l'emploi qui peuvent prendre la forme d'actions de formation ciblées vers des publics particuliers avec la participation des branches professionnelles ;
- ceux de complémentarité qui associent des partenaires ayant des savoir-faire dont ne disposent pas les services publics de l'emploi, par exemple des organismes de formation ou d'évaluation des compétences.

Le recours à des opérateurs privés de l'intermédiation permet aux gouvernements d'introduire plus de souplesse dans leurs dispositifs, d'intervenir sur des secteurs précis du marché de l'emploi et de personnaliser davantage les services. En général, il permet aussi de réaliser des économies sur les fonds publics et d'obtenir une meilleure efficacité dans la provision de services pour l'emploi ainsi qu'une plus grande visibilité sur les mécanismes du marché. La forme la plus fréquente de collaboration est manifestement la sous-traitance, qu'il s'agisse d'intervenir auprès des chercheurs d'emplois ou des entreprises. Elle peut revêtir quatre aspects.

- La sous-traitance partielle de prestations est la plus courante : les services publics d'emploi détiennent le budget et sous-traitent en partie des activités qu'ils pourraient réaliser eux-mêmes (Allemagne, Belgique ou France, entre autres).
- La sous-traitance de programmes pour des populations cibles : les services publics d'emploi externalisent la totalité des actions d'accompagnement pour certaines catégories de chercheurs d'emploi (Pays-Bas).
- Concurrence entre le public et le privé sur des programmes gouvernementaux : les budgets sont alors détenus par d'autres acteurs que les services publics d'emploi. Dans certains cas, ces derniers sont tout simplement mis en concurrence avec des opérateurs privés. Dans d'autres cas, les programmes sont directement confiés à des opérateurs privés (Royaume-Uni).
- Logique client ou externalisation guidée par la demande : le chercheur d'emploi se voit remettre des bons de placement financés par le service public d'emploi et choisit alors lui-même et librement son opérateur (Allemagne).

Néanmoins, pour que ces partenariats soient applicables au Maroc, divers obstacles restent à surmonter.

- **Une meilleure gouvernance de l'intermédiation du marché de l'emploi.** Le manque d'articulation entre les acteurs du marché de l'emploi (ANAPEC, Promotion nationale, Initiative nationale pour le développement humain, Agence de développement social ou agences de recrutement privées) révèle le besoin d'une gouvernance de l'intermédiation d'autant plus importante que des intermédiaires privés vont inévitablement finir par agir sur l'ensemble du marché, toutes qualifications confondues. Dans cette perspective, le ministère de l'Emploi

¹⁴ La Convention internationale du travail n° 181 sur les agences d'emploi privées a été ratifiée par le Maroc en 1999.

¹⁵ Plus d'une quarantaine d'agences privées de recrutement (44) sont autorisées par le ministère de l'Emploi et des Affaires sociales ; 30 sont basées dans la métropole de Casablanca.

est appelé à tenir un rôle crucial pour animer la politique de l'emploi, veiller à la cohérence et à l'efficacité de l'intermédiation du marché de l'emploi dans ses différents segments (notamment les programmes d'utilité) et coordonner les acteurs en veillant à la synergie de leurs politiques et de leurs moyens. Le défi est de construire un mécanisme de gouvernance de l'intermédiation sur le marché de l'emploi, soit un véritable service intégré sur le marché de l'emploi, et une capacité de régulation de l'ensemble des intervenants dans l'intermédiation du marché de l'emploi.

- **La création d'un cadre opérationnel pour les conventions de partenariat public-privé.** Ce besoin se manifestera avec une force grandissante au fur et à mesure que les agences privées d'intermédiation¹⁶ se développeront. Force est de reconnaître que ces dernières ont la capacité de proposer de nombreux services que l'opérateur public ne peut pas encore mettre en place, faute de moyens et à cause des contraintes de traitement de masse qui pèsent inévitablement sur lui. Dans le futur, il n'est pas exclu que des opérateurs privés soient mandatés, en complémentarité avec le secteur public, pour offrir des services d'accompagnement, de formation, de reconversion et de placement et que ce cadre acquière une dimension internationale.
- **L'harmonisation des outils d'intermédiation.** L'établissement de partenariats public-privé en matière d'intermédiation sur le marché de l'emploi implique de renforcer en amont les capacités techniques des intermédiaires publics et privés du marché de l'emploi. Ceci passe par une meilleure compréhension des concepts relatifs à l'intermédiation, une harmonisation des outils de collecte, de suivi et d'analyse des informations sur les offres et les demandes d'emploi, la construction d'un cadre organisationnel adéquat autour d'un référentiel actualisé des métiers, des emplois et des diplômés, une incorporation des méthodologies et des outils d'anticipation des besoins en compétences ou encore l'établissement de protocoles techniques d'échange et d'accès aux données individuelles.

3.4 OBSERVATOIRE NATIONAL DU MARCHÉ DE L'EMPLOI

L'évaluation du système d'information sur le marché de l'emploi (voir Annexe 6) souligne la nécessité de son développement pour mener des analyses pertinentes, et ce d'autant plus que le marché de l'emploi est soumis aux transformations économiques, sociales et politiques que le pays connaît depuis quelques décennies.

Le déficit le plus net se situe au niveau institutionnel afin de clarifier les rôles des différents acteurs dans la production et la gestion de l'information sur le marché de l'emploi (production et analyse des données, diffusion de l'information et coordination). Cette clarification, qui inclut les mécanismes institutionnels de gestion, doit se faire par des textes réglementaires. L'amélioration de la coordination et la recherche de synergies passe quant à elle par l'utilisation d'un certain nombre d'outils communs : concepts, définitions, nomenclatures et répertoires.

Conscient de ces enjeux, les Assises nationales sur l'emploi ont recommandé la mise en place d'un observatoire de l'emploi une première fois en 1998 puis en 2005. Concrètement, le Maroc a vécu une expérience différente de celle de deux autres pays du Maghreb (Tunisie et Algérie), qui ont mis en place depuis le début des années 2000 des observatoires au sein de leurs ministères de l'emploi. En effet, sans attendre la création de cette institution, qui se révèle une opération longue et délicate, la direction de l'emploi du ministère de l'Emploi et des Affaires sociales assume cette mission depuis 2007. Sur la base de données produites par le Haut-Commissariat au Plan et de sources administratives, la direction de l'emploi suit l'évolution du marché, produit des notes de synthèse et des analyses thématiques sur l'emploi, le chômage et les salaires. Des études de fond ont également été produites sur l'impact du SMIG sur l'emploi, les gains et les pertes d'emploi dans l'industrie, la boucle prix-salaires, les entrées et sorties de l'emploi, la mobilité sectorielle ou l'évaluation du programme Idmaj.

Le retour d'expérience du portage de la mission de l'observatoire par la direction de l'emploi a toutefois montré les limites de cette expérience au plan technique, institutionnel, culturel et organisationnel, voire même au plan des moyens humains et financiers, très en deçà des défis et ambitions déclarés.

Engagé par sa déclaration de 2012 et vis-à-vis des institutions internationales (par exemple dans le cadre de l'accord « Réussir le statut avancé » avec l'Union européenne ou dans celui des réformes de la politique de développement avec la Banque mondiale), le Gouvernement a créé en mai 2014 l'Observatoire national du marché de l'emploi au sein de la direction centrale du ministère de l'Emploi et des Affaires sociales. Malgré un consensus sur la nécessité de cet outil (pouvoirs publics, organismes de mise en œuvre des politiques publiques, opérateurs de formation, syndicats, employeurs, fédérations professionnelles, universités ou académie), l'approche institutionnelle choisie ne fait pas l'unanimité parmi les partenaires socioprofessionnels qui réclament plus de neutralité et d'indépendance.

Outre la mission d'observation et d'analyse du marché, l'observatoire est aussi chargé du suivi et de l'évaluation des programmes actifs d'emploi. Un manuel définit les actions à réaliser présentement et dans le futur pour standardiser

16 Les cabinets de recrutement ne sont sollicités que par 4,6% des chômeurs (Enquête emploi du Haut-Commissariat au Plan 2011).

l'approche méthodologique de suivi et d'évaluation des programmes de promotion de l'emploi. L'objectif est d'être informé sur l'efficacité des programmes entrepris ou à envisager, l'achèvement des objectifs, l'impact à court et à long terme et les perspectives de continuité et de durabilité. Ce manuel s'adresse donc aux différents acteurs du marché, décideurs publics, prestataires de services, partenaires économiques et sociaux et populations cibles.

Pour améliorer le cadre institutionnel, une solution envisageable serait la création d'une commission issue du Conseil supérieur de promotion de l'emploi qui préconiserait des orientations quant à la pertinence et aux impacts des programmes de l'emploi en vigueur ou à mettre en œuvre et assurerait le lien entre le suivi et l'évaluation et la programmation budgétaire. L'observatoire se chargerait lui des travaux préparatoires et du pilotage technique des activités de suivi et d'évaluation. Une régionalisation pourrait être construite selon la même logique.

4. ÉVALUATION DE LA POLITIQUE ACTIVE DE L'EMPLOI

4.1 PROGRAMMES ACTIFS DE L'EMPLOI

Par rapport au passé, les programmes actifs de l'emploi en vigueur marquent un progrès en termes de couverture, de méthodes et de liens avec les secteurs économiques. Centrés sur l'emploi privé formel, ils sont de deux types : (i) amélioration de l'employabilité des jeunes par l'accès à une première expérience professionnelle (contrat insertion) et la formation qualifiante ; et (ii) promotion de l'auto-emploi. Le premier type correspond aux programmes Idmaj (contrat d'insertion, contrat d'intégration professionnelle et prise en charge de la couverture sociale) et Taehil (formation qualifiante de reconversion, formation contractualisée pour l'emploi et dispositif d'appui aux secteurs émergents). Le deuxième type correspond au programme Moukawalati. Le tableau synoptique ci-dessous offre une lecture d'ensemble de ces programmes.

Par ailleurs, et conformément aux dispositions de la déclaration gouvernementale 2012-16 dans le domaine de la promotion de l'emploi, de nouveaux programmes sont à l'étude. Le programme Moubadara (Initiative), vise à favoriser l'embauche de chercheurs d'emplois diplômés ou en difficulté d'insertion au sein d'associations de proximité et de services sociaux et éducatifs par le biais de subventions forfaitaires. Le programme Taetir (Encadrement) entend améliorer l'employabilité des diplômés chômeurs de longue durée par l'octroi d'une bourse mensuelle à hauteur d'une année. Un projet de loi est aussi en préparation pour modifier et compléter la loi sur les mesures d'encouragement aux entreprises qui organisent des stages au profit des titulaires de certains diplômes en vue de leur formation-insertion.

Ces programmes étant à l'étude dans des comités pluridisciplinaires, leur configuration définitive n'est pas encore connue.

4.2 ÉVALUATION EXTERNE

L'évaluation de la cohérence externe de la politique active de l'emploi met en évidence une approche générale qui néglige la segmentation du marché. Outre le lien supposé et simpliste entre croissance économique et emploi, qui pose le double problème de la quantité et de la qualité des emplois, l'évaluation externe démontre aussi l'accent mis sur les chômeurs diplômés (voir à l'Annexe 5 le ciblage des programmes actifs de l'emploi). Or, malgré le rôle que peut jouer le niveau d'instruction dans la mise à niveau du système productif et la construction de l'économie du savoir, il ne faut pas réduire les problèmes du marché de l'emploi à cette seule catégorie d'actifs. D'autres disparités (genre, territoire ou secteur d'activité) méritent la même attention, et ce d'autant plus que les groupes défavorisés peuvent conditionner la solution du problème de chômage des diplômés.

La cohérence de la politique active de l'emploi soulève également la question de la neutralité des acteurs impliqués, spécialement dans l'intermédiation. Ainsi, le rôle du conseiller à l'emploi est crucial dans la mise en relation de deux espaces sociaux qui obéissent à des logiques différentes : les demandeurs d'emploi, imprégnés des normes de l'emploi public, et les employeurs, un ensemble hétéroclite dont le point commun est justement le rejet des normes de l'emploi public précitées. Une bonne connaissance des spécificités et des logiques de comportement des acteurs est donc nécessaire au conseiller pour réussir sa mission.

Les systèmes d'information pour le suivi des programmes actifs de l'emploi manquent de bases de données et d'indicateurs pertinents obtenus de manière régulière sur le comportement dynamique de la demande et de l'offre d'emplois. D'autres outils comme les concepts, les définitions, les nomenclatures ou les répertoires ne sont pas harmonisés ou ne sont tout simplement pas harmonisables. Enfin, le manque d'emprise sur la dimension territoriale rend difficile l'outillage des politiques d'emplois territoriales ou décentralisées.

PROGRAMMES ACTIFS DE L'EMPLOI, 2006-14

Mesures	Objectifs	Populations cibles	Avantages accordés	Cadre réglementaire	Bilan
Promotion de l'emploi salarié					
Programme Idmaj, 2006	Pour les jeunes diplômés : acquérir une première expérience en entreprise Pour les entreprises : insérer des jeunes diplômés sans avoir à supporter des charges salariales trop lourdes	Chercheurs d'emploi titulaires d'un diplôme d'enseignement supérieur, du baccalauréat ou d'un diplôme équivalent ou d'un diplôme de formation professionnelle	Exonération des entreprises des cotisations patronales et salariales dues à la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) et de la taxe de la formation professionnelle (TFP) au titre de l'indemnité de stage comprise entre 1 600 et 6 000 dirhams marocains (MAD) Exonération de l'impôt sur le revenu au titre de l'indemnité de stage, à hauteur de 6 000 MAD, versée aux stagiaires Maintien de l'exonération précitée pour une année en cas de recrutement définitif du stagiaire	Manuel des procédures « Initiatives emploi » Loi n° 1-93-16 (23 mars 1993) fixant les mesures d'encouragement aux entreprises organisant des stages de formation-insertion professionnelle, telle qu'elle a été modifiée et complétée par la loi 13/98 et par la loi 39/06 Loi de finances 2006 (article 59, alinéa 16)	50 000 insertions par an depuis 2006
Prise en charge par l'État de la couverture sociale, 2011	Assurer la couverture sociale aux bénéficiaires des contrats de formation-insertion, suite à un recrutement du bénéficiaire dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée et moyennant la prise en charge par l'État de la part patronale pendant une année	Bacheliers et diplômés de l'enseignement supérieur ou de la formation professionnelle inscrits à l'ANAPEC Entreprises individuelles et personnes morales de droit privé exerçant une activité à caractère artisanal, agricole, commercial, industriel, de services ou de promotion immobilière ainsi qu'associations, affiliées à la CNSS	Exonération des cotisations CNSS/TFP et de l'impôt sur le revenu pendant la durée du stage Exonération de l'impôt sur le revenu et de la TFP et prise en charge par l'État de 12 mois de couverture sociale (part patronale CNSS) en cas de signature d'un contrat à durée indéterminée	Manuel des procédures de prise en charge de la couverture sociale, 2011 Dispositif des contrats d'insertion : ■ Dahir portant loi n° 1-93-16 fixant les mesures d'encouragement aux entreprises organisant des stages de formation-insertion, tel qu'il a été modifié et complété par la loi n° 13/98 et la loi n° 39/06 ■ Loi des finances n° 35.05 pour l'année 2006, telle qu'elle a été modifiée et complétée	1 173 protocoles signés depuis novembre 2011

Mesures	Objectifs	Populations cibles	Avantages accordés	Cadre réglementaire	Bilan
Contrat d'intégration professionnelle, 2011	Permettre aux diplômés ayant de grandes difficultés d'insertion d'accéder à un premier emploi Permettre aux entreprises de satisfaire leurs besoins en compétences via une formation et une adaptation aux postes à pourvoir des profils des diplômés accueillis Promouvoir l'emploi décent	Chercheurs d'emploi depuis plus d'une année titulaires de diplômes universitaires de formation générale (licence et plus) quelle que soit la filière de formation Titulaires d'un diplôme rencontrant des difficultés particulières d'insertion, dont la liste des spécialités sera arrêtée par la commission interministérielle instituée par la loi 16-93 telle qu'elle a été modifiée et complétée Entreprises de droit privé ayant des besoins en recrutement identifiés	Indemnité d'intégration de 25 000 MAD versée par l'État à l'entreprise en cas de signature d'un contrat à durée indéterminée à l'issue de la période de stage	Manuel des procédures « Contrat d'intégration professionnelle », 2011 Lois sur le dispositif des contrats d'insertion : ■ Dahir portant loi n° 1-93-16 fixant les mesures d'encouragement aux entreprises organisant des stages de formation-insertion, tel qu'il a été modifié et complété par la loi n° 13/98 et la loi n° 39/06 ■ Loi de finances n° 35.05 pour l'année 2006, telle qu'elle a été modifiée et complétée	207 bénéficiaires depuis novembre 2011
Amélioration de l'employabilité					
Programme de formation contractualisée pour l'emploi (programme Taehil), 2006	Pour le chercheur d'emploi : acquérir les compétences nécessaires permettant d'occuper un poste d'emploi identifié et, par conséquent, développer son employabilité Pour l'employeur : réaliser des recrutements pour lesquels il a des difficultés à trouver les candidats ayant les compétences requises	Chercheurs d'emploi inscrits à l'ANAPEC ayant au moins un niveau d'études secondaires, diplômés de la formation professionnelle ou de l'enseignement supérieur et sélectionnés par un employeur dans le cadre d'une action de recrutement Toute entreprise, association professionnelle locale, régionale ou sectorielle de droit privé	Contribution de l'État au financement de la formation à hauteur de 12 000 MAD en moyenne par participant	Manuel des procédures « Initiatives emploi » Loi 51/99 de création de l'ANAPEC Contrat progrès ANAPEC/État pour la période 2006-08	3 500 bénéficiaires en moyenne depuis 2006

Mesures	Objectifs	Populations cibles	Avantages accordés	Cadre réglementaire	Bilan
Programme de formation qualifiante ou de reconversion (programme Taehil), 2006	Adapter le profil des jeunes diplômés en difficulté d'insertion aux besoins du marché de l'emploi et, par conséquent, faciliter leur insertion dans la vie active	Chercheurs d'emploi inscrits à l'ANAPEC titulaires d'un baccalauréat au moins ou diplômés de la formation professionnelle et ayant besoin d'une réorientation vers des formations permettant de développer des compétences demandées par les secteurs porteurs de la région	Contribution de l'État au financement de la formation à hauteur de 10 000 MAD par participant	Manuel des procédures « Initiatives emploi ». Loi 51/99 de création de l'ANAPEC Contrat progrès ANAPEC/État pour la période 2006-08 Circulaire conjointe du ministre de l'Emploi et de la Formation professionnelle et du ministre de l'Intérieur pour la mise en place des comités régionaux d'amélioration de l'employabilité	2 700 bénéficiaires en moyenne depuis 2006
Dispositif d'aide à la formation aux secteurs émergents, 2008	Pour le chercheur d'emploi : acquérir des compétences permettant d'occuper un emploi identifié Pour l'employeur : réussir le recrutement de ressources humaines par le développement de leurs compétences pendant les trois premières années d'exercice de leur fonction	Chercheurs d'emploi diplômés de nationalité marocaine nouvellement recrutés par une entreprise exerçant dans l'un des secteurs émergents Toute entreprise installée dans une zone dédiée à l'un des secteurs émergents ou en dehors moyennant une attestation d'éligibilité délivrée par un comité technique	Contribution de l'État au financement de la formation à hauteur de 15 000 MAD par personne en moyenne	Manuels des procédures pour l'octroi de la contribution de l'État à la formation dans les secteurs émergents	8 900 bénéficiaires en moyenne depuis 2008

Mesures	Objectifs	Populations cibles	Avantages accordés	Cadre réglementaire	Bilan
Appui à l'auto-emploi					
Programme Moukawalati, 2006	Outre l'appui aux porteurs de projets de création d'entreprise, assurer la pérennité progressive du tissu économique régional à travers un dispositif de suivi des entreprises créées au cours de la période critique de démarrage	Porteurs de projets, diplômés ou justifiant de l'une des conditions suivantes : <ul style="list-style-type: none"> ■ Certificat de scolarité de l'enseignement fondamental au moins ■ Formation qualifiante dispensée par l'un des établissements de formation spécialisés dont la liste est fixée par voie réglementaire 	Accompagnement « pré » et « post » création des jeunes porteurs de projets Prise en charge par l'État des frais de projet Garantie à hauteur de 85% Avance sans intérêts représentant 10% de l'investissement et dans la limite de 15 000 MAD remboursable sur six ans dont trois de grâce	Manuel des procédures « Initiatives emploi » Accompagnement prévu dans le cadre du programme Moukawalati s'appuie sur la loi 51/99 instituant la création de l'ANAPEC et le contrat Progrès État/ANAPEC qui prévoit la prise en charge par l'ANAPEC des frais d'accompagnement à hauteur de 10 000 MAD par projet	5 400 entreprises créées générant plus de 15 200 emplois directs depuis 2007

4.3 ÉVALUATION QUANTITATIVE

Il existe, et c'est important, une prise de conscience de l'importance de l'évaluation quantitative des politiques actives de l'emploi pour la prise de décisions publiques. Les départements en charge de la promotion de l'emploi (ministère de l'Emploi et ANAPEC) ont lancé une évaluation quantitative des trois programmes en vigueur. Elle s'appuie en premier lieu sur des indicateurs de réalisation et des indicateurs d'impact sur la qualité et la durée d'insertion des bénéficiaires. En revanche, une lacune reste à combler en matière d'évaluation procédurale et d'évaluation à partir des indicateurs de performance, d'analyse coût-avantages ou d'évaluation des mécanismes de financement par les ministères de l'emploi ou des finances, qui n'ont jamais recouru à ces approches dans la préparation des lois de finances.

ÉVALUATION DU POTENTIEL

L'indicateur du potentiel des programmes actifs d'emploi adopté est le rapport entre les populations cibles des services de l'ANAPEC et la population des chômeurs diplômés. Depuis 2005 environ, le flux annuel des diplômés des centres de formation professionnelle et des établissements de l'enseignement supérieur est estimé en moyenne à 200 000 personnes (primo entrées sur le marché de l'emploi). Durant cette même période, le nombre de chercheurs d'emploi diplômés inscrits à l'ANAPEC s'élève à 120 000 personnes par an en moyenne. Le ratio du nombre d'inscrits à l'ANAPEC rapporté au flux annuel des sorties des systèmes de formation et d'enseignement montre donc que l'agence intervient potentiellement auprès de 60% des jeunes diplômés. Cependant, il existe peu d'informations sur la part des jeunes diplômés qui bénéficient réellement des services de l'ANAPEC.

Un croisement du fichier des chercheurs d'emploi inscrits à l'ANAPEC et de celui de l'enquête nationale sur l'emploi moyennant la création de clés communes permettrait d'avoir une vision beaucoup plus pertinente du potentiel des programmes. Une autre approche serait d'ajouter au questionnaire de l'enquête nationale sur l'emploi des questions sur les bénéfices que les personnes en âge de travailler retirent des prestations et des services de l'ANAPEC.

Au niveau de la demande, le nombre d'insertions au titre des programmes actifs du marché de l'emploi (hors placement international) s'établit à 45 000 chercheurs d'emplois diplômés par an en moyenne, soit moins de 30% des emplois créés pour les actifs diplômés de niveau moyen et supérieur, au nombre de 150 000 (moyenne annuelle entre 2006 et 2012). La grande majorité des personnes cherchant du travail reste donc dépendante des emplois créés par la seule économie grâce à une croissance soutenue, régulière et à fort contenu en emplois¹⁷ (sachant

¹⁷ Entre 2006 et 2012, l'économie nationale a enregistré un taux de croissance annuel moyen de 4,1%. Chaque point de croissance s'est traduit en moyenne par la création de près de 24 000 postes d'emplois (Rapport Banque Al Maghrib 2012).

que près du tiers des emplois créés sont faiblement qualifiés et bénéficient d'abord aux travailleurs sans diplôme, spécialement dans l'agriculture et le bâtiment). que près du tiers des emplois créés sont faiblement qualifiés et bénéficient d'abord aux travailleurs sans diplôme, spécialement dans l'agriculture et le bâtiment).

L'impact des programmes actifs du marché de l'emploi nécessiterait néanmoins beaucoup plus de recul dans le temps pour être évalué en raison notamment des difficultés techniques liées à la portée statistique des chiffres confrontés.

L'amélioration de la concordance des offres et des demandes d'emploi en termes d'éducation et de formation et l'adéquation des compétences au marché de l'emploi, surtout dans le secteur privé, requièrent de consolider les programmes actifs du marché de l'emploi, d'améliorer la gouvernance et le fonctionnement global de ce marché ainsi que d'en renforcer le cadre institutionnel et financier.

TABEAU 4.1 POTENTIEL DES PROGRAMMES ACTIFS DE L'EMPLOI

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Moyenne
Créations nettes d'emplois rémunérés en faveur des diplômés (HCP) au niveau national (1)	306 274	79 398	108 733	189 732	122 159	107 896	141 000	150 742
Nombre d'insertions PAE (ldmaj hors placement à l'international et Moukawalati) (2)	30 581	36 149	37 647	45 032	52 225	53 515	54 503	44 236
Part des emplois générés par les PAE = (2)/(1) (%)	10,0	45,5	34,6	23,7	42,8	49,6	38,7	29,3

Note: PAE – Programmes actifs de l'emploi

Sources: Haut-Commissariat au Plan et ANAPEC

ÉVALUATION DES RÉALISATIONS

Globalement, les programmes actifs de l'emploi en vigueur apportent des progrès en termes de couverture, de méthodes et de liens avec les secteurs économiques. En termes de réalisations (Annexes 2-4), le nombre total de bénéficiaires au cours du premier plan de développement (2006-08) est presque deux fois plus important que le nombre total de bénéficiaires concernés par les mesures précédentes sur une période de 16 ans. Le cumul des prévisions des deux plans de développement (2006-08 et 2009-12) a été largement atteint pour les programmes ldmaj et Taehil. En revanche, le programme Moukawalati, très ambitieux, n'a atteint que partiellement ses objectifs en termes d'entreprises impliquées et d'emplois créés.

ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ

Conscient des limites des indicateurs de réalisation, le département de l'emploi du ministère et l'ANAPEC ont procédé à un suivi d'insertion des bénéficiaires des programmes Taehil et ldmaj par le biais de trois instruments : (i) recoupement entre les fichiers de l'ANAPEC et ceux des déclarations de salaires (CNSS); (ii) réalisation d'enquêtes légères de suivi d'insertion des bénéficiaires des deux programmes; et (iii) réalisation d'une enquête sur les parcours d'insertion des bénéficiaires du programme ldmaj. Le programme Moukawalati a fait l'objet de plusieurs études d'évaluation quantitative et qualitative dans le cadre d'un diagnostic préalable à la mise en place de la stratégie nationale de promotion de la très petite entreprise. Une évaluation rigoureuse du programme Taehil est en cours dont les premiers résultats seront diffusés en 2015.

L'analyse des données sur le repérage des bénéficiaires du programme ldmaj dans les fichiers de déclaration de salaires des entreprises privées montre que près des deux tiers des chercheurs d'emploi ayant bénéficié d'un contrat d'insertion ont été déclarés en tant que salariés par les entreprises affiliées au régime de la sécurité sociale (CNSS). Les meilleurs taux d'insertion durable sont enregistrés par les diplômés de l'enseignement supérieur, ceux de la formation professionnelle et les bacheliers (respectivement 65%, 64% et 59%). Parmi les diplômés de l'enseignement supérieur déclarés à la sécurité sociale, les titulaires d'une licence ou d'une maîtrise sont plus de 67%. Les taux d'insertion durable des bénéficiaires varient peu selon le genre (61% pour les femmes et 65% pour les hommes).

Ces résultats sont proches de ceux de l'enquête sur l'insertion des bénéficiaires des programmes Idmaj et Taehil¹⁸. D'après l'enquête, deux bénéficiaires sur trois (64%) ont achevé leur stage d'insertion au sein de l'entreprise d'accueil et 83% ont été titularisés. Par ailleurs, 80% des chercheurs d'emploi ayant signé un contrat d'insertion sont entrés sur le marché de l'emploi dans leur entreprise d'accueil ou dans une autre, 66% ont déclaré avoir signé un contrat à durée indéterminée et 25% un contrat à durée déterminée. Les bénéficiaires du programme Idmaj titulaires d'un diplôme bac +4 se sont insérés à hauteur de 82%. Dans le cadre du programme Taehil, il apparaît que 60% des bénéficiaires exerçaient une activité rémunérée trois mois après la fin de leur formation, ce taux variant de 35% au niveau de la formation qualifiante ou de reconversion à 70% pour la formation contractualisée pour l'emploi, plus propice à l'insertion grâce à l'identification préalable de l'entreprise et à son implication dans le recrutement. Plus de la moitié des bénéficiaires de la formation qualifiante ou de reconversion ont intégré l'entreprise trois mois après la formation et 32% dans le mois suivant, contre respectivement 87% et 65% pour la formation contractualisée pour l'emploi. Enfin, le taux de satisfaction des personnes sondées concernant la formation contractualisée pour l'emploi a atteint 83% contre 68% pour la formation qualifiante ou de reconversion.

Afin d'obtenir une meilleure information sur le programme Idmaj, le département de l'emploi a lancé auprès des bénéficiaires une enquête qui constitue une première au Maroc. En effet, son approche méthodologique cherche à mettre en relief l'impact sur les bénéficiaires par rapport à une population témoin de chômeurs éligibles non bénéficiaires, mais aussi par rapport aux entreprises utilisatrices. L'enquête est donc centrée sur la collecte d'informations auprès de trois échantillons représentatifs : la population des chômeurs bénéficiaires (échantillon de référence), celle des chômeurs éligibles non bénéficiaires (échantillon témoin) et les entreprises utilisatrices.

L'enquête a mis en évidence les résultats présentés ci-dessous.

- En termes de taux d'insertion, l'impact direct est positif puisque quatre bénéficiaires sur dix ont trouvé un emploi à l'issue du contrat d'insertion. Quelque 13% des bénéficiaires sont allés jusqu'au terme de leur contrat d'insertion sans être embauchés, ce qui n'empêche pas qu'ils aient acquis une certaine expérience. En revanche, dans plus de quatre cas sur dix, le contrat d'insertion a été résilié avant terme, un échec qui tient autant aux bénéficiaires (par exemple au niveau et à la nature de leur formation ou à l'inadéquation du poste par rapport à leurs attentes) qu'aux entreprises (conditions de travail peu stimulantes, voire politique délibérée de rotation des stagiaires). Ces bénéficiaires déclarent malgré tout que leur contrat d'insertion a été instructif et leur a permis de mieux connaître la réalité du monde de travail.
- En termes de trajectoires, c'est-à-dire en comparant les situations avant et après le contrat d'insertion, l'impact est également positif puisque 75% des bénéficiaires ont eu des trajectoires « ascendantes », c'est à dire de stabilisation dans l'emploi (14%) ou de passage d'une situation de chômage, d'inactivité ou de stage à l'emploi. Cependant, 25% des trajectoires ont été « descendantes », soit à cause d'un « maintien au chômage » (4%), d'un « passage de l'inactivité ou du stage vers le chômage » (16%) et de « sortie du marché de l'emploi » ou de « passage vers l'inactivité » (5%).
- La comparaison des deux échantillons (référence et témoin) montre que les bénéficiaires du programme sont plus nombreux à accéder à l'emploi (75% contre 65%). Le passage par le contrat d'insertion améliore la qualité de l'insertion (niveau de salaire, type de contrat et couverture sociale, entre autres) et l'accès à l'emploi s'avère plus rapide (3,7 mois contre 12 normalement).
- Les données socioculturelles soulignent l'importance de l'environnement socio-familial des jeunes bénéficiaires sur leur parcours d'insertion et leur taux d'insertion (niveau d'instruction et situation professionnelle des parents et environnement familial au sens large).
- Les données sur les entreprises montrent un souci commun de mettre à profit ce programme pour réduire leurs coûts salariaux. Cependant, si certaines recourent au programme dans une optique de recrutement, d'autres le font plutôt pour s'assurer une gestion des ressources humaines plus flexible.
- Les secteurs d'activité offrant les meilleures possibilités d'insertion sont les services, notamment la finance, avec des indicateurs toujours satisfaisants¹⁹, puisque le taux d'insertion à l'issue de la période de stage s'élève à 61% et à 90% une année après l'achèvement du stage. Dans les services, le taux de contrat d'insertion sans insertion est par ailleurs extrêmement faible (4%) et le délai d'insertion dans un emploi durable ne dépasse pas 2,1 mois en moyenne (contre 3,7 pour l'ensemble les activités hors services).

En croisant les résultats de cette étude du point de vue des demandeurs d'emplois et des entreprises, trois situations apparaissent : la première, vertueuse, où l'offre de l'entreprise et les caractéristiques individuelles et professionnelles du bénéficiaire sont favorables à l'insertion (de sorte que la mise en relation a toute les chances de réussir) ; la seconde, extrême, où le bénéficiaire et l'entreprise cumulent les facteurs de blocage ; et la troisième qui pourrait être qualifiée d'hybride où le manque d'adéquation entre le bénéficiaire et l'entreprise rend l'issue forcément incertaine.

¹⁸ Enquête réalisée par téléphone, administrant un questionnaire très souple auprès d'un échantillon de bénéficiaires des deux programmes favorisant l'emploi salarié : Idmaj et Taehil.

¹⁹ Le recours massif des grandes entreprises au contrat d'insertion Idmaj a fait l'objet de plusieurs polémiques sur les effets de substitution et d'aubaine. En l'absence d'une évaluation de la conception du programme, notamment au niveau de la fixation des critères de ciblage des bénéficiaires (jeunes et entreprises), il est difficile d'apporter un éclairage sur cette question.

Une étude de la Banque mondiale (2011) souligne plusieurs avantages du programme, comme sa capacité à unir les organisations qui défendent l'entrepreneuriat – organismes de formation, Chambre de commerce, d'industrie et de services, fondations de microcrédit, universités, Office de la formation professionnelle et de la promotion du travail, banques, Groupement professionnel des banques du Maroc, ANAPEC et centres régionaux d'investissement.

Toutefois, bien que le programme dispose d'un réseau de guichets disséminés, des blocages persistent. Citons par exemple l'inexpérience de nombreux chargés de mentorat dans la préparation des dossiers de crédit et de financement bancaire, une étape pourtant essentielle. La faible coordination et coopération entre partenaires, voire leur manque d'expertise (par exemple, les universités sont peu préparées à l'intermédiation et au mentorat financiers) sont un autre obstacle, tout comme la difficulté des chambres de commerce à prendre en charge les dossiers de demande de crédit ou la méfiance des banques commerciales (d'où l'échec relatif du programme « crédits pour les jeunes entrepreneurs »). Enfin, il est permis de s'interroger sur le temps perdu entre le lancement du programme et sa mise en œuvre (dû à un dysfonctionnement entre les banques et la Caisse centrale de garantie), la culture entrepreneuriale réelle des candidats (issus d'un système d'enseignement secondaire coupé du monde des affaires) ou leur possibilité de trouver des locaux et des nantissements pour des fonds commerciaux, particulièrement quand il s'agit de biens en location.

Par ailleurs, des études de satisfaction réalisées sur le dispositif Moukawalati ont mis en évidence les attentes des porteurs de projets en termes d'amélioration de la qualité d'accompagnement des guichets d'appui, ainsi que de qualité des prestations des comités de sélection régionaux et des banques. Plus spécifiquement, les attentes portent sur un assouplissement des processus bancaires, une mise en place effective de l'avance prévue par l'État et un suivi post-démarrage. En dépit des améliorations apportées au dispositif Moukawalati, des difficultés demeurent.

- Au plan stratégique, le manque de culture entrepreneuriale des jeunes est l'obstacle le plus important. Le foncier est un autre facteur de blocage dans la mesure où beaucoup de porteurs de projets ont du mal à accéder à des locaux professionnels.
- Sur le plan technique, les trois difficultés principales semblent être :
 - le manque d'adéquation entre profil et projet : il s'agit non seulement de renforcer les capacités des porteurs de projets, mais aussi celles des accompagnateurs et des banquiers pour les valider ;
 - le financement bancaire insuffisant : il convient de diversifier les sources et les mécanismes de financement pour les porteurs de projets ;
 - le déficit en termes de suivi post-création : les guichets d'accompagnement ne disposent pas des moyens logistiques et humains pour assurer le suivi post-démarrage et aider les jeunes à surmonter les difficultés.

En complément aux études qualitatives et de satisfaction des porteurs de projets, une étude a été menée dans le cadre du diagnostic préalable à la mise en place d'une stratégie nationale de promotion de la très petite entreprise. En voici la synthèse.

FORCES, FAIBLESSES, OPPORTUNITÉS ET CONTRAINTES DU PROGRAMME MOUKAWALATI

	Forces	Faiblesses
Accompagnement	<ul style="list-style-type: none"> • Réseau de guichets d'accompagnement opérationnel • Cumul d'expérience et de savoir-faire • Concept de coordination à tous les niveaux • Satisfaction des porteurs de projets dans la phase de pré-crédation autour de 75 à 80% • Système d'évaluation et contrôle qualité des guichets 	<ul style="list-style-type: none"> • Identification et choix de la cible/profil du porteur de projet • Standardisation du parcours d'accompagnement • Parcours d'accompagnement jugé long • Système de sélection générant des frustrations ou des incohérences car il ne garantit pas le financement • Suivi post-crédation inexistant • Déficit de l'expertise d'accompagnement dans certaines zones • Coût et modalités de paiement non attractifs
Gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> • Concept de coordination à tous les niveaux • Amorçage de mécanismes de coordination, notamment les commissions régionales de sélection et le comité technique national • Système d'information permettant de produire un reporting • Homogénéité et complémentarité entre les organes de gouvernance du dispositif 	<ul style="list-style-type: none"> • Dilution des responsabilités • Comités régionaux non fonctionnels • Insuffisante coordination entre les acteurs institutionnels impliqués • Absence de pilotage par objectifs déclinés en chiffres sur lesquels s'engageraient tous les acteurs • Niveau d'implication des acteurs variable selon la conjoncture
Financement	<ul style="list-style-type: none"> • Garantie de l'État de 85% et déléguée aux banques • Élaboration d'un guide pratique • Avance de l'État opérationnelle • Délai de grâce de deux ans pour le principal du crédit • Garanties liées au projet uniquement 	<ul style="list-style-type: none"> • Recul des financements bancaires • Risque élevé pour les très petites entreprises • Taux de sinistralité avoisinant les 24% • Fonctionnement de la garantie complexe • Absence de taux d'intérêt préférentiel
	Opportunités	Contraintes
	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place de la Stratégie nationale de la très petite entreprise • Initiative nationale pour le développement humain • Mise en place d'initiatives et de plates-formes régionales (ex. Moubadara) • Dynamisme du tissu associatif (Centre des jeunes dirigeants d'entreprise – CJD, Association des femmes chefs d'entreprise du Maroc – AFEM, Maghreb Injaz, Fondation du jeune entrepreneur – FJE) • Intérêt croissant des bailleurs de fonds internationaux pour l'auto-emploi • Existence de niches de création d'entreprises dans les stratégies sectorielles 	<ul style="list-style-type: none"> • Compétence entrepreneuriale peu développée par le système d'éducation • Difficultés d'accès au foncier • Financement peu adapté et non diversifié pour la très petite entreprise • Lenteur dans la mise en œuvre d'une fiscalité appropriée pour la très petite entreprise • Absence de couverture sociale pour l'entrepreneur • Non implication des acteurs locaux pour l'auto-emploi • Absence de données régionales sur les opportunités de création de très petites entreprises

Source : ANAPEC, Rapport d'activité 2012

Qu'il s'agisse d'accès à l'emploi salarié (programmes Idmaj et Taehil) ou d'encouragement à l'auto-emploi (Moukawalati), il existe un consensus sur la pertinence de ces trois programmes, leur importance dans l'organisation de l'offre et de la demande de travail et leur bilan globalement positif. Pour dresser celui-ci, il convient de prendre en compte les résultats directs (insertion des bénéficiaires) mais aussi indirects, comme l'accumulation de connaissances sur l'insertion professionnelle ou le renforcement des capacités des acteurs, qu'ils soient bénéficiaires (jeunes ou entreprises) ou intervenants (personnels de l'ANAPEC et de services décentralisés ou experts).

Malgré ce consensus, et comme nous l'avons déjà vu, les acteurs de ces programmes formulent des reproches. Les résultats seraient insuffisants par rapport aux objectifs annoncés, à la demande et au rythme soutenu de la croissance. La qualité des services d'accompagnement laisserait à désirer et il y aurait un risque de déviation du but initial. Enfin, ces programmes seraient insuffisants pour assurer convenablement et sans rupture le processus d'accompagnement tout au long de la phase d'insertion professionnelle.

Le premier reproche relève en fait d'un malentendu lié à un effet d'annonce politique qui tend à proclamer des objectifs très ambitieux en faisant abstraction des difficultés et des lenteurs liées au contexte national. Dans le but de satisfaire l'opinion publique, le décideur politique privilégie la logique quantitative, plaçant la barre très haut. Du coup, l'opérateur public, cherchant à le satisfaire ou à assurer son positionnement institutionnel, a tendance à vouloir « faire du chiffre » au détriment du suivi et de l'évaluation.

Le deuxième reproche sur la qualité des services d'accompagnement est réel, mais doit être nuancé à deux niveaux.

- Dans un contexte de marché de l'emploi en transition où la politique active est relativement récente, il est irréaliste de s'attendre à une mise en œuvre répondant aux standards de qualité observables dans des contextes plus structurés et plus stables. Au Maroc, l'apprentissage reste très important. Plutôt que de s'inscrire dans une logique de réussite à 100%, les acteurs de la politique de l'emploi doivent donc accepter une marge d'erreur et se fixer comme objectif de réduire cette marge par l'expérience.
- Bien que l'incertitude sur la qualité des services d'accompagnement reste posée, celle-ci ne relève pas uniquement de l'opérateur public qui, de par sa visibilité, sert à tort ou à raison de bouc émissaire.

À la décharge de l'opérateur public, il convient de noter qu'il s'adresse à des acteurs hétérogènes dont une part non négligeable adopte volontairement ou involontairement (par manque de capacité) des comportements opposés aux objectifs du programme. D'autre part, il dispose par rapport aux missions imparties d'une force de frappe relativement modeste structurée autour de conseillers à l'emploi peu nombreux, en situation instable en l'absence d'un régime clair réglementant leur métier et ne disposant pas nécessairement de compétences requises pour toutes les missions²⁰.

Le troisième reproche sur l'insuffisance des mesures eu égard à la diversité croissante et à l'interdépendance des services d'accompagnement comprend une grande part de vérité et renvoie à la problématique de l'action publique. En effet, les services d'appui sont conçus dans une logique de taille unique (« one size fits all ») qui n'intègre pas la diversité des bénéficiaires (demandeurs d'emploi et entreprises). La convergence avec l'action d'autres acteurs institutionnels et les risques réels de discontinuité ou de rupture de l'appui par manque de service (exemple du suivi post-crédation dans le cadre du programme Moukawalati) sont négligés.

Conscients de son impact négatif sur le développement et la cohésion sociale, les pouvoirs publics ont lancé contre la précarité une politique volontariste depuis le début des années 2000. L'objectif est d'améliorer des indicateurs de développement humain incompatibles avec les ambitions politiques affichées et en contradiction avec le fort potentiel du pays.

Cette nouvelle politique, qui devrait être intégrée dans la stratégie nationale de l'emploi, incide sur celle-ci à deux niveaux. En amont, elle agit indirectement sur les acteurs et sur les territoires. En effet, les programmes de proximité d'infrastructures et de services contribuent à ramener dans le circuit économique formel (par le biais de la qualification) des acteurs ou des territoires qui se situaient en dehors. En deuxième lieu, elle insère dans l'économie des citoyens en situation de vulnérabilité ou de précarité. Il en va ainsi des programmes d'encouragement des activités génératrices de revenus ou de ceux incitant à régulariser des activités informelles.

La pertinence de ces programmes d'insertion par l'économie ou de requalification sociale des travailleurs et des territoires est tout aussi avérée que celle des mesures actives de l'emploi. Néanmoins, leur couverture géographique, leurs conditions d'accès, leur qualité et leur manque de continuité suscitent des critiques. D'autant plus que leur mise en œuvre est entravée par le grand nombre d'acteurs institutionnels, la primauté de la logique quantitative, la généralisation de la stratégie du « faire faire » (par les associations) et l'instabilité des textes législatifs et réglementaires.

En ce qui concerne ces programmes, deux faiblesses structurelles sont souvent dénoncées : le déficit de qualification et de compétence des acteurs institutionnels et des acteurs de la société civile en vue d'un accompagnement de proximité dans une logique participative et la difficulté des acteurs institutionnels à territorialiser leur action pour assurer la convergence et la synergie de l'action publique.

Les développements précédents sur l'évaluation des mesures de politiques actives de l'emploi conduisent à une série de recommandations.

- Il s'avère nécessaire d'intégrer la dimension d'évaluation de l'impact dès la conception du programme et d'en tenir compte tout au long de sa mise en œuvre. Ce point est capital, car il permet de mieux actualiser les sondages et d'informer les chômeurs plus en amont pour les associer à cette évaluation. Bien entendu, la collecte des données nécessaires au calcul des indicateurs s'en trouve aussi facilitée.

²⁰ Le conseiller à l'emploi doit faire preuve de compétences dans des domaines très diversifiés allant de la prospection et du contact avec l'entreprise à la gestion de la relation avec les jeunes demandeurs d'emploi en passant par le suivi et le contrôle des organismes vers lesquels l'opérateur externalise les services d'appui technique (expertise et/ou formation) ou par les contacts avec les autres services de l'État concernés par l'insertion professionnelle.

- La complexité croissante des processus d'insertion, d'où résultent des trajectoires hybrides qui obligent à faire évoluer les dispositifs d'évaluation, doit être mieux prise en compte. Il s'agit en fait de passer d'une logique statique à une logique dynamique plus en prise sur les trajectoires individuelles avec des données qui permettent de suivre une même personne dans le temps. Les échantillons de référence ou témoins cités plus haut peuvent servir de base à ces initiatives.
- Il faut mieux prendre en compte l'hétérogénéité des bénéficiaires, chômeurs ou entreprises. Par exemple, certains chômeurs sont plus vulnérables et certaines entreprises plus opportunistes. Cette hétérogénéité n'étant pas considérée pour le moment, il convient de paramétrer les programmes ou de les compléter pour cerner ces catégories qui n'apparaissent pas dans la version standardisée. Cette nécessité pose la question du ciblage des catégories concernées qui renvoie à son tour à l'objectivité et à la pertinence des critères choisis.
- Pour le programme Moukawalati, il est recommandé de mobiliser les différents intervenants via une campagne de communication ciblée et de faire appel au témoignage des porteurs de projets ayant réussi le démarrage de leur entreprise. Au niveau de la présélection, il convient d'améliorer l'accueil aux guichets et de sensibiliser davantage les accompagnateurs en renforçant leurs compétences en matière d'études de marché. Pour ce qui concerne le dépôt et le traitement des dossiers auprès des banques, il faut accroître la visibilité et l'accès aux guichets Moukawalati en poursuivant une plus grande implication des fournisseurs de crédits. Dans cet ordre d'idées, pourquoi les intervenants du dispositif de Moukawalati ne contribueraient-ils pas, par exemple, à la mise en place de modules de sensibilisation à l'entrepreneuriat ?

4.4 ÉVALUATION DU FINANCEMENT DE LA POLITIQUE ACTIVE DE L'EMPLOI

L'évaluation de l'efficacité et de l'optimisation des dépenses relatives aux différents programmes actifs de l'emploi se fonde sur des données chiffrées sur l'exécution des budgets alloués aux financements déclinés par type de programme et par population cible. Ces données n'étant pas accessibles à un large public, une requête devrait être adressée de manière officielle au ministère de l'Économie et des Finances.

Il convient de rappeler que le financement de la politique active de l'emploi couvre les dépenses consacrées aux activités des services publics de l'emploi et aux programmes publics de l'emploi gérés par les différentes institutions intervenant sur le marché. Ces dépenses sont réparties entre les programmes actifs de l'emploi gérés par le ministère de l'Emploi (contrat d'insertion, prise en charge sociale et contrat d'intégration professionnelle, Taehil, Moukawalati), les programmes de formation par apprentissage gérés par l'Office de la formation professionnelle et de la promotion du travail, les activités d'appui aux pépinières d'entreprises gérées par le département du commerce, les programmes intensifs en emploi au titre des travaux d'utilité publique (Promotion nationale) et les activités génératrices de revenus (Initiative nationale pour le développement humain).

Plusieurs fonds concourent directement ou indirectement au financement de la politique active de l'emploi au Maroc : le Fonds pour la promotion de l'emploi des jeunes, le Fonds pour le financement des dépenses d'équipement et de lutte contre le chômage et le compte spécial du Trésor consacré au financement de l'Initiative nationale pour le développement humain. Des ressources budgétaires sont également mobilisées par le budget général au titre des budgets de fonctionnement des différentes institutions étatiques impliquées dans la gestion et la mise en œuvre de la politique de l'emploi (ministère de l'Emploi, ANAPEC, Office de la formation professionnelle et de la promotion du travail, Entraide nationale et Agence de développement social, entre autres).

Le Fonds pour la promotion de l'emploi des jeunes est un compte d'affectation spéciale créé²¹ pour participer à la promotion de l'emploi des jeunes à travers les actions suivantes (article 29bis de la loi de finances 2003) :

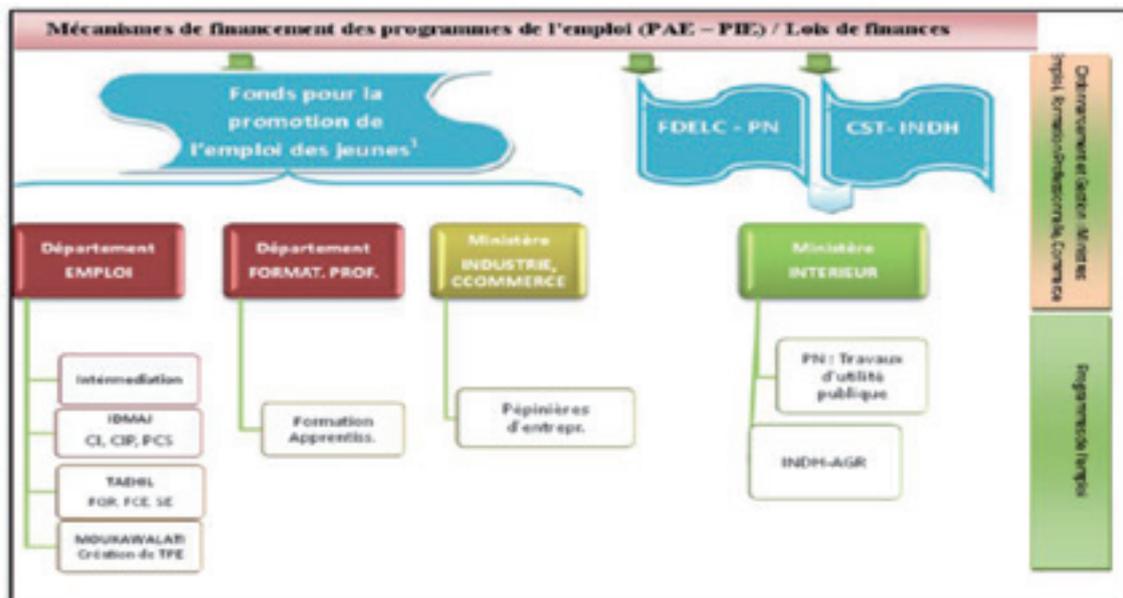
- les dépenses relatives aux actions et subventions prévues à l'article 47 de la loi n° 53/00 formant la charte de la petite et moyenne entreprise ;
- l'achat, la location et l'équipement des terrains susceptibles d'accueillir des locaux à usage professionnel, destinés à la vente ou à la location à des prix préférentiels, y compris les travaux de construction et les études y afférentes ;
- l'achat, la location et l'équipement des locaux et ouvrages nécessaires à la promotion des activités professionnelles, y compris les travaux de construction et les études y afférentes ;
- les dépenses relatives à la formation-insertion professionnelle prévue par le dahir portant loi n° 1-93-16 du 29 ramadan 1413 (23 mars 1993) fixant les mesures d'encouragement aux entreprises organisant des stages de formation-insertion professionnelle, tel qu'il a été modifié et complété ;
- les dépenses relatives à la réalisation des programmes de promotion de l'emploi ;

²¹ En vertu de l'article 43 de la loi de finances 1991 n° 32 93 promulguée par le dahir n° 1 94 123 du 25 février 1991 (14 ramadan 1414), tel que modifié et complété par l'article 51 de la loi de finances transitoire pour la période du 1er janvier au 30 juin 1996, l'article 55 de la loi de finances n° 12 98 pour l'année 1998/99, l'article 35 de la loi de finances n° 25 00 pour la période du 1er janvier au 31 décembre 2000, l'article 29bis de la loi de finances 2003, l'article 51 de la loi de finances 2005, et l'article 25 de la loi de finances 2006.

- les dépenses relatives à la réalisation des programmes de formation par apprentissage prévue par la loi n° 12-00 portant institution et organisation de l'apprentissage promulguée par le dahir n° 1-00-2006 du 15 safar 1421 (19 mai 2002);
- les fonds versés au profit des fonds de garantie visés aux articles 43, 44 et 45 de la loi n° 53-00 précitée;
- les versements au profit du Fonds de garantie destiné à couvrir la part financée par les établissements de crédit dans les prêts conjoints accordés à certains jeunes promoteurs et promoteurs en application des dispositions de l'article 49 de la loi n° 53-00 précitée;
- les versements au profit du Fonds d'appui à l'auto-emploi géré par la Caisse centrale de garantie au titre des avances non productives d'intérêt destinées au financement total ou partiel de l'apport personnel des jeunes diplômés ou justifiant de l'une des conditions suivantes : un certificat de scolarité de l'enseignement fondamental ou une formation qualifiante dispensée par l'un des établissements de formation spécialisés dont la liste est fixée par voie réglementaire.

Le compte d'affectation spéciale intitulé Financement des dépenses d'équipement et de lutte contre le chômage (Belghazi, 2009) comptabilise les opérations des programmes de la Promotion nationale pour la mobilisation de la force de travail sous-employée ou au chômage afin de l'investir dans des projets d'utilité publique grâce aux moyens techniques disponibles localement et pouvant être utilisés par une main-d'œuvre sous-qualifiée. La **FIGURE 4.1** fournit une description de la politique de l'emploi d'un point de vue financier.

FIGURE 4.1 MÉCANISMES DE FINANCEMENT DES PROGRAMMES DE L'EMPLOI



Note : PAE – Programmes actifs de l'emploi ; PIE – Programmes intensifs en emploi ; CST – Compte spécial du Trésor ; CH.PROF / OF – Chambres professionnelles / Organismes de formation ; PN – Promotion nationale ; AGR – Activités génératrices de revenu ; INDH – Initiative nationale pour le développement humain.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Depuis la fin des années 80, la politique sociale est une priorité de l'action publique. Longtemps escamotées ou marginalisées au profit d'un discours centré sur les objectifs économiques, les questions sociales ont fait leur réapparition dans le discours officiel où elles occupent depuis les années 90 une place toute spéciale.

Ce regain d'intérêt fait de la description du marché du travail une question d'actualité qui, de plus, est un indicateur de la situation sociale. En effet, l'exclusion de l'emploi ou l'occupation d'un emploi précaire mal rémunéré sont souvent synonymes de pauvreté ou de marginalisation sociale. La promotion de l'auto-emploi reste incontournable pour relever les défis de l'emploi au Maroc et appelle encore des efforts pour réunir les conditions nécessaires à sa réussite : développement de l'esprit d'entrepreneuriat dans la population ciblée adossé à un corpus de compétences techniques et transversales ; garantie de l'accès aux financements et aux locaux à usage professionnel ; et assurance d'un service d'accompagnement de qualité et continu. Autant de mesures qui, pour être efficaces, doivent être intégrées à une politique publique globale incluant en amont les modes de production des qualifications, c'est-à-dire le système éducatif et son interaction avec le système productif.

Sur l'insertion, une action proactive a été engagée pour assurer l'accès des diplômés à un emploi productif et décent (trois programmes de promotion de l'emploi), complétée par une action contre la précarité de la population la plus vulnérable. Ce dispositif a été récemment enrichi par l'indemnité pour perte d'emploi qui vise à accroître la mobilité des actifs occupés. Mais, compte tenu de l'enjeu de la mobilité, ces efforts, quoique louables, s'avèrent insuffisants. La mobilité implique de généraliser l'accès aux programmes et l'accompagnement à toutes les catégories de la population en âge de travailler d'une manière différenciée (pour tenir compte des besoins spécifiques) et coordonnée s'appuyant sur les piliers complémentaires que sont les arrangements contractuels, la protection sociale et la formation. Dans le cadre d'une mobilité vertueuse, un travailleur devrait bénéficier d'une assurance contre le risque de chômage pour soutenir sa recherche, d'un contact avec les opportunités de formation en cours d'emploi pour améliorer son employabilité et de mesures d'aides d'accès à l'emploi pour surmonter les barrières d'entrée dans l'entreprise.

L'efficacité de l'État reste, en grande partie, tributaire de deux conditions : la production de statistiques appropriées et la promotion des analyses d'évaluation. La production de données ad hoc devrait être considérée comme essentielle dans la mise en œuvre des programmes. Pour être effectives, il faudrait que les mesures d'aide à la création d'emploi soient intégrées dans une politique globale prenant en compte les besoins des parties prenantes et les disparités structurantes à l'échelle nationale, sectorielle et territoriale.

Le ministère de l'Emploi et des Affaires sociales, avec l'appui du Bureau international du travail, a initié le processus d'élaboration de la stratégie nationale de l'emploi, qui arrive à point nommé pour combler un vide dommageable en matière de cadrage de l'action publique compte tenu des objectifs de développement humain durable portés politiquement au plus haut niveau de l'État. Au travers d'une lecture critique de la politique de l'emploi telle qu'elle a été menée depuis l'indépendance, il y a là une réelle opportunité pour engager un débat qui place l'emploi au centre de la politique publique et en fasse un outil de cohérence et de convergence des politiques économiques et sociales avec, en toile de fond, les défis de développement actuels et futurs.

La stratégie nationale de l'emploi vise à répondre, dans une perspective de court, moyen et long termes, à l'objectif d'offrir des emplois en nombre suffisant et de qualité satisfaisante, c'est-à-dire des emplois où le respect des principes et droits fondamentaux du travail, les conditions du dialogue social, le bénéfice de services planchers de sécurité sociale et un niveau de revenu minimum jugé socialement admissible soient garantis. Cet objectif se traduit concrètement par la réduction du chômage et du sous-emploi, l'encouragement à la diffusion de gains de productivité dans l'ensemble du tissu économique et la garantie d'une juste rémunération du travail, en fonction de l'effort fourni en matière d'acquisition de compétences et dans les processus productifs de biens et de services.

La stratégie nationale de l'emploi est complémentaire des politiques publiques de croissance économique dans tous les domaines : monnaie, crédit, finances publiques, commerce extérieur, santé, solidarité sociale, famille, éducation, formation professionnelle, environnement économique et commercial, développement durable, transport, logement, secteurs productifs et services d'infrastructure. Elle propose, à cette fin, un cadre normatif et opérationnel favorable à l'établissement de relations de travail optimisant la mobilisation et la protection des ressources en travail et en capital tout en assurant la modernisation de l'économie et l'amélioration de l'offre de produits et services.

Tant dans le développement des secteurs productifs que dans la promotion d'un environnement durable, la stratégie nationale de l'emploi aide à atteindre les objectifs de productivité, de compétitivité et de croissance en créant les

meilleures conditions de mobilisation des ressources humaines des acteurs (qu'ils soient nationaux, régionaux ou locaux) ou des jeunes (en les intégrant au marché). Elle s'assure aussi d'identifier et de réaliser les gains de productivité. Ses moyens législatifs, institutionnels et opérationnels lui permettent de favoriser l'investissement privé et l'offre de biens et de services publics au plan national, régional et local.

Indubitablement, la stratégie nationale de l'emploi est un processus complexe et de longue haleine, allant de la formulation jusqu'au suivi et à l'évaluation. Un diagnostic a déjà permis de relever les opportunités et les contraintes du marché. La formulation en cours définira les questions à traiter et l'ordre des priorités. Enfin, la phase de mise en œuvre fixera un plan d'action pour atteindre les objectifs avec un suivi et une évaluation. L'implication et l'engagement des partenaires sociaux et professionnels resteront requis dans chacune de ces phases.

ANNEXES

ANNEXE 1 : DIMENSION EMPLOI DES PLANS SECTORIELS

Le Maroc a engagé des réformes structurelles profondes afin de soutenir la croissance, qui s'est établie à 2,7% en 2012 et autour de 4,7% en 2013²². Les perspectives de croissance à moyen terme sont relativement bonnes et se fondent sur la volonté des pouvoirs publics, face aux défis du contexte économique mondial et régional, de poursuivre les réformes engagées et la mise en œuvre de plans sectoriels en soutenant la demande intérieure.

En effet, en vue de donner la visibilité nécessaire aux investisseurs et d'assurer une croissance économique forte, durable et créatrice de richesses, le Gouvernement a mis en place, à travers un partenariat public-privé, une série de plans sectoriels obéissant à une double logique :

- la modernisation des secteurs traditionnels à l'instar du Plan Maroc vert pour la relance de l'agriculture, de la stratégie Halieutis pour la promotion du secteur de la pêche et de l'aquaculture, ou de Vision 2015 pour la dynamisation du secteur de l'artisanat ;
- le développement de secteurs innovants tels que les énergies renouvelables (Plan énergétique), la logistique (Stratégie nationale pour le développement de la compétitivité de la logistique), l'industrie automobile et l'aéronautique (Pacte national pour l'émergence industrielle), et les services à forte valeur ajoutée, où le Maroc offre de véritables avantages compétitifs (Stratégie de développement du tourisme, Plan Rawaj, Stratégie Maroc export plus, Stratégie Maroc numérique, Stratégie Maroc innovation, entre autres).

Le Gouvernement entend poursuivre les réformes entamées en vue de consolider la croissance et de réaliser les ambitieux programmes d'investissement public qu'il a formulés tout en veillant à la mise en œuvre des plans sectoriels, au soutien à la diversification économique et au renforcement du potentiel de croissance.

Mais quelles sont les performances de ces plans sectoriels sous l'angle de leur articulation avec le marché de l'emploi ? Plus largement, par rapport aux grands objectifs de la politique économique, dans quelle mesure contribuent-ils à créer des emplois et l'équilibre de la balance commerciale ? Stabilisent-ils les prix et dynamisent-ils le système productif ? Enfin, quel bilan tirer de leurs effets positifs (diffusion des innovations ou contribution à la formation du capital humain, par exemple) et négatifs (saturation d'équipements collectifs et pollution, entre autres) ?

En fait, l'impact des plans sectoriels sur l'économie nationale et sur le marché de l'emploi est déterminé par leur cohérence globale. Il dépend de leur capacité à s'attaquer aux causes initiales de problématiques d'ordre général au lieu de privilégier des solutions ponctuelles à des problèmes isolés. Ces problématiques sont (entre autres) les alternatives de financement, la sélectivité de l'investissement dans des secteurs bénéficiant d'avantages comparatifs, la qualité de la gouvernance, de l'enseignement et de l'éducation, le maintien des dépenses publiques d'investissement ou l'effet d'entraînement des plans sectoriels sur tous les secteurs.

L'analyse de la cohérence des plans sectoriels et l'évaluation de leur impact, en particulier sur l'emploi, pose de véritables défis méthodologiques. La première question qui s'impose est de savoir quel est le degré de cohérence des plans sectoriels et comment cette cohérence influence le marché de l'emploi. La deuxième question, plus importante, s'adresse aux difficultés méthodologiques de conception et de mesure des indicateurs de performance des plans sectoriels en matière de création d'emplois et d'amélioration de la productivité et de la qualité de l'emploi. Les analyses ne peuvent se limiter au seul examen d'indicateurs sectoriels, d'autant plus difficile que beaucoup de données globales et individuelles²³ font défaut. L'agrégation et l'articulation des performances des plans sectoriels en termes d'emploi, de revenus et de productivité sont également problématiques.

Pourtant, l'analyse des appréciations des acteurs économiques et les bilans d'étape permettent de porter un éclairage sur le niveau d'intégration et l'importance de la dimension emploi dans la conception et la réalisation des plans sectoriels (par exemple au niveau des objectifs chiffrés en termes d'emploi, des gains de productivité ou de certains dysfonctionnements).

²² Prévisions du Haut-Commissariat au Plan.

²³ Données socioéconomiques et professionnelles relatives aux entreprises par secteur d'activité.

Le constat général est que ces plans n'intègrent pas suffisamment la dimension emploi. En dehors de la définition des objectifs d'impact direct et indirect en termes de postes à pourvoir, les informations sur les approches relatives à l'emploi ne sont pas disponibles, ce qui rend très difficile un cadrage par niveau de qualification et par métier, l'agrégation des emplois et l'identification des besoins réels en formation initiale ou continue.

Les bilans d'étape dressés à l'occasion de la tenue²⁴ des assises ou de réunions des instances de pilotage ou de gouvernance prévus pour certains plans sectoriels devraient en théorie faciliter l'évaluation, mais tel n'est pas le cas dans la pratique de sorte que l'impact macro ou microéconomique des plans sectoriels ou leur contribution à la création d'emplois et à l'amélioration de la qualité de l'emploi restent difficiles à appréhender.

Sur le plan quantitatif, les emplois additionnels créés par chaque plan sont un indice imparfait puisqu'il néglige les gains de productivité réalisés dans les secteurs intensifs en capital. Sur le plan qualitatif, il existe un consensus sur un certain nombre de points.

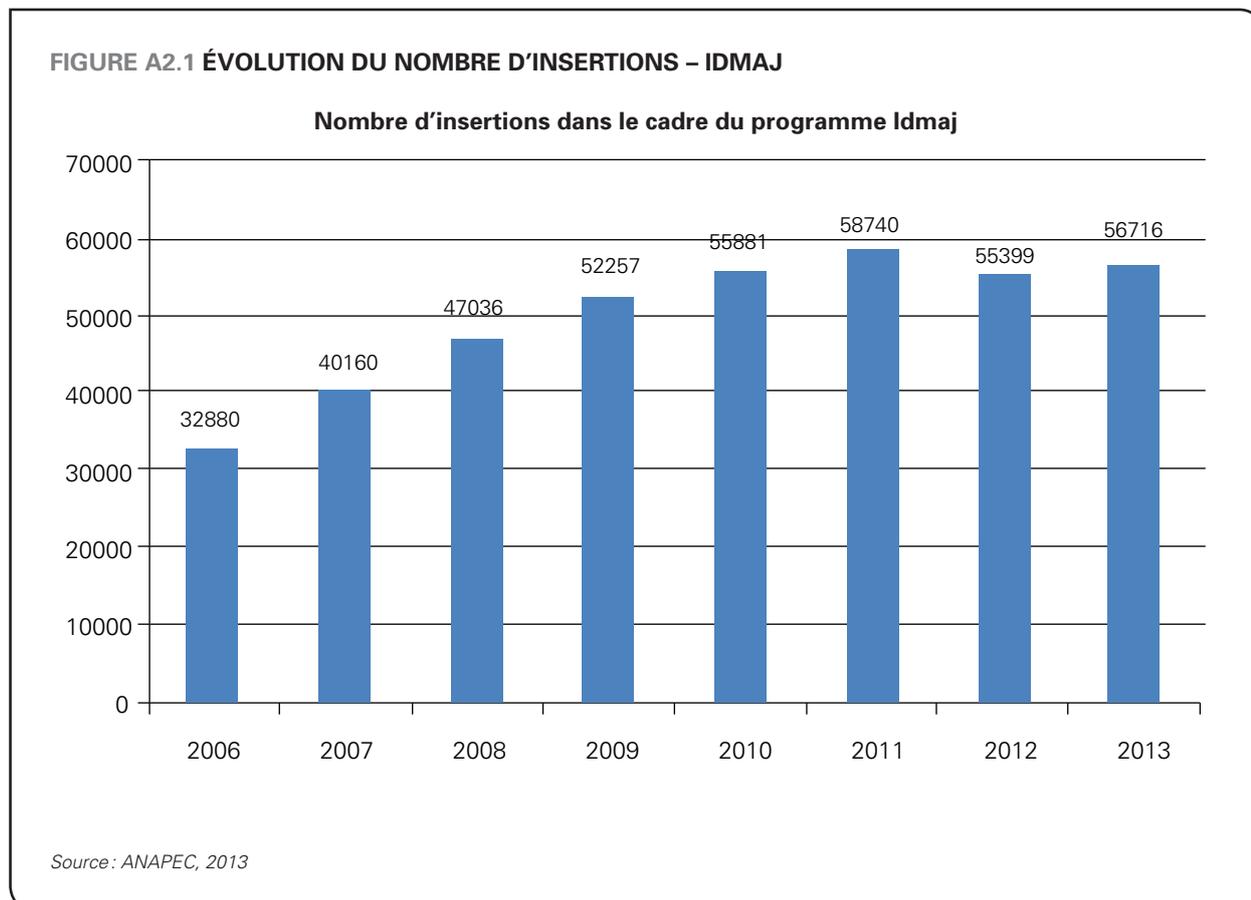
- Le faible potentiel de création d'emplois productifs et qualifiés par les plans sectoriels pose la question de la pertinence de certaines de leurs options.
- Les avantages accordés à certains secteurs (attraction de cadres dans l'offshoring, recours à des compétences venues de l'étranger ou déclassement des profils disponibles au niveau national) créent un effet d'éviction souvent mal anticipé.
- L'imbrication d'objectifs résultant en impacts multiples freine l'observation et l'analyse.
- Le ralentissement de la croissance dû à la crise économique mondiale freine les plans depuis 2010 (lois de finances 2011, 2012 et 2013).
- Le système d'éducation et de formation peine à répondre aux besoins souvent urgents et pointus des plans sectoriels en ressources humaines.
- L'anticipation des besoins d'ajustement de l'offre de formation aux emplois projetés est insuffisante.
- La faible déclinaison territoriale des plans sectoriels ne permet ni de mettre à profit les spécificités de chaque région en matière de ressources humaines ni d'assurer à terme une réduction du déséquilibre entre le développement économique des régions et leurs marchés de l'emploi respectifs.

Lors de la formulation des plans sectoriels, les aspects de gestion et de financement manquent de visibilité.

24 D'une régularité variable selon les cas.

ANNEXE 2 : RÉALISATIONS DU PROGRAMME IDMAJ

Le programme Idmaj englobe le contrat de droit commun à durée déterminée ou indéterminée et le placement sur le contrat d'insertion proprement dit (contrat exonéré). À la fin de 2013, le nombre total des chercheurs d'emploi insérés atteignait près de 400 000 diplômés, soit une moyenne de 50 000 insertions par an durant cette période comme le montre la **FIGURE A2.1**. Au cours du premier trimestre 2014, près de 17 500 insertions ont été réalisées, dont 2 200 au titre du placement à l'international.



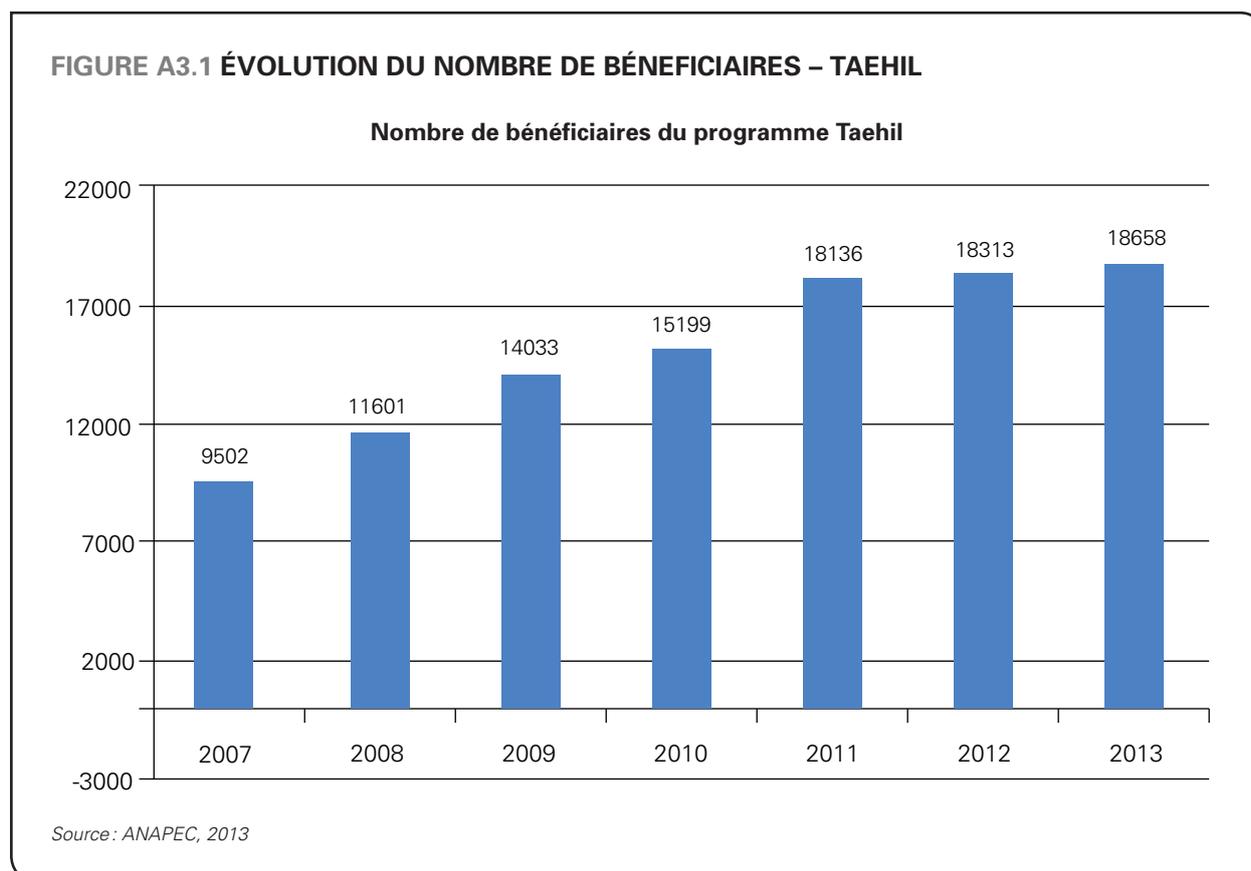
Il n'existe pas d'écart significatif entre les hommes et les femmes (taux de féminisation des insertions autour de 51%²⁵). En revanche, de grandes disparités sont relevées selon le diplôme : près de la moitié des personnes insérées sont des diplômés de la formation professionnelle, suivis des diplômés de l'enseignement supérieur (22%) et des bacheliers (18%). Le secteur des services se positionne depuis 2010 au premier rang en termes de recours au programme Idmaj (43% de l'ensemble des insertions), suivi de l'industrie (33%). De fortes disparités territoriales sont également mises en évidence, trois régions captant plus de la moitié des insertions : le grand Casablanca (23%), Rabat-Salé-Zaer-Zemmour (16%) et Tanger-Tétouan (13%). Ces trois régions concentrent l'essentiel de l'industrie manufacturière et sont des bassins d'emplois aux profils diversifiés et potentiellement mobiles.

Les réalisations des deux mesures mises en œuvre fin 2011 sont en-deçà des objectifs arrêtés à titre indicatif et servant de base aux prévisions budgétaires : à peine 1 173 protocoles de prise en charge sociale ont été signés et le nombre de bénéficiaires du programme « Contrats d'intégration professionnelle » n'a pas dépassé 207, dont plus de la moitié sont des femmes.

²⁵ Ce taux s'applique à l'ensemble des insertions y compris celles réalisées dans le cadre du placement à l'international qui concernent essentiellement les femmes.

ANNEXE 3 : RÉALISATIONS DU PROGRAMME TAEHIL

Les actions de formation du programme TAEHil ont bénéficié à plus de 105 000 chercheurs d'emplois depuis leur démarrage fin décembre 2013, soit une moyenne de plus de 17 000 bénéficiaires par an depuis 2009 : 58% pour les formations dans les secteurs émergents, 17% pour les formations qualifiantes et de reconversion et 22% pour les formations contractualisées pour l'emploi (formations à la carte). Le nombre total de bénéficiaires du programme au premier trimestre 2014 s'élevait à 3 500, dont 14% au titre de la formation contractualisée pour l'emploi, 21% pour la formation qualifiante ou de reconversion et 65% pour la formation dans les secteurs émergents.

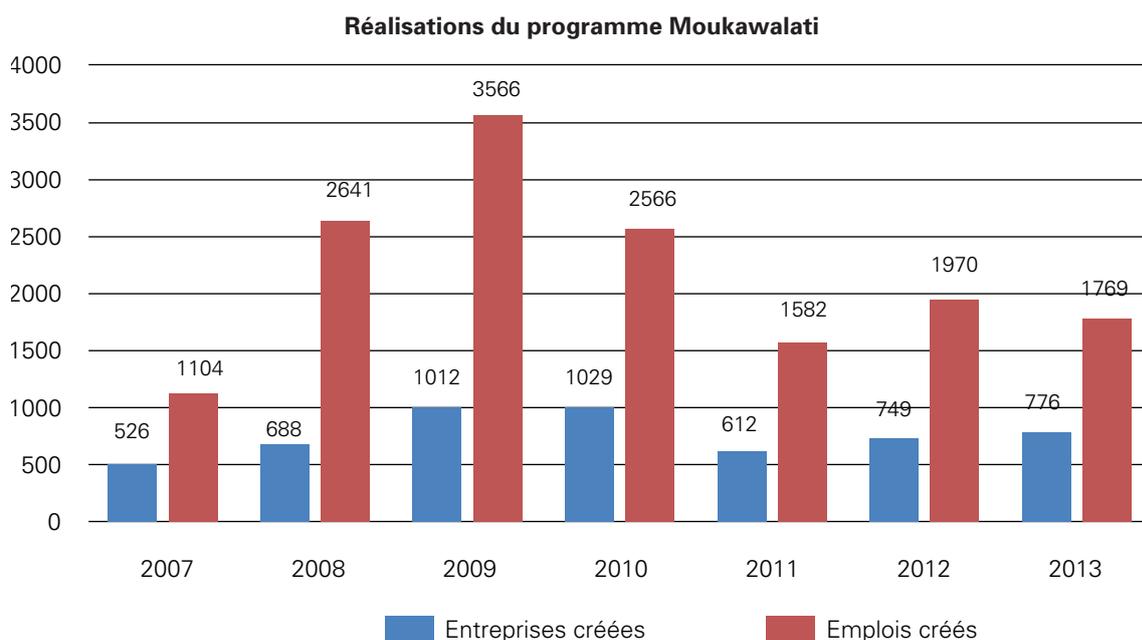


La répartition des effectifs des bénéficiaires de la formation contractualisée pour l'emploi montre une prédominance de femmes (68%), un niveau de diplôme supérieur (47% de diplômés du premier et du deuxième cycle de l'enseignement supérieur), une concentration des actions de formation (75%) dans le secteur de l'enseignement privé (tels que Akadimyate Attadriss, 42%) et des centres d'appel (Call Academie, 33%) et une localisation dans l'axe Casablanca (25%), Marrakech (16%), et Rabat (10%), où les programmes Call Academie et Akadimyate Attadriss enregistrent la plus forte dynamique. Les bénéficiaires des actions de formation qualifiante ou de reconversion sont en majorité issus d'appel à projets (54%) ou de programmes de partenariat avec l'Initiative nationale pour le développement humain (40%).

ANNEXE 4 : RÉALISATIONS DU PROGRAMME MOUKAWALATI

Le programme Moukawalati est stratégique pour l'insertion dans la vie active et la création d'emplois. Depuis son démarrage, en septembre 2007, il a permis la création de près de 5 400 entreprises ayant généré près de 15 200 emplois directs, soit une moyenne non négligeable de trois emplois générés par projet. Le bilan des réalisations des guichets ANAPEC et partenaires au cours des trois premiers mois de 2014 est de 182 projets financés et autofinancés ayant généré près de 40 emplois (ETF, chiffre à vérifier).

FIGURE A4.1 ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ENTREPRISES/EMPLOIS CRÉÉS – MOUKAWALATI



Source : ANAPEC, 2013

À la lumière de la **FIGURE 4.1**, il apparaît qu'après une évolution positive du nombre d'entreprises créées durant les premières années (2007, 2008 et 2009), un cycle baissier s'est amorcé en 2010 pour atteindre des niveaux faibles en 2013, tant pour ce qui est du nombre d'entreprises que des emplois créés. L'évolution du nombre d'entreprises créées selon le type de financement montre que le financement bancaire est déterminant.

Le fait que le nombre de femmes soit trois fois inférieur ne reflète pas nécessairement une discrimination selon le genre puisqu'on le retrouve dans toutes les phases du programme (sélection, accompagnement et création) dès l'inscription. L'esprit d'entrepreneuriat, dans ses dimensions de capacité de gestion, d'autonomie et de responsabilité, ne concerne qu'une minorité de femmes majoritairement urbaines. Les porteurs de projets sont surtout des techniciens (33%), des diplômés du premier et du deuxième cycle universitaire (32%) et des bacheliers (13%). La préférence pour un emploi salarié dans le secteur public explique le faible engagement des diplômés du troisième cycle des écoles d'ingénieurs (4%) dans le programme Moukawalati. L'agriculture, l'industrie et les services représentent 70% des entreprises créées.

Du point de vue quantitatif, les programmes Idmaj et Moukawalati offrent une situation contrastée. Faute d'une prise en compte des contraintes sur le plan stratégique et technique, le second a souffert d'ambitions démesurées et s'est heurté à différents problèmes : une conception du programme non fondée sur un diagnostic de la situation et sur la faisabilité des objectifs quantitatifs assignés, une vision simpliste et réductionniste de l'entrepreneuriat, une architecture organisationnelle complexe mais mal coordonnée, une implication insuffisante des partenaires bancaires et associatifs et enfin une préparation insuffisante des conseillers des guichets en contact avec les candidats. En revanche, le programme Idmaj a dépassé ses objectifs, mais, et c'est là l'une des limites de l'approche quantitative, cela dit peu de son utilité réelle. En effet, il n'existe pas d'informations sur la viabilité ou la qualité de l'insertion, et les effets négatifs possibles sur les comportements des gestionnaires, des bénéficiaires ou des entreprises d'accueil du programme.

ANNEXE 5 : CIBLAGE DES PROGRAMMES PUBLICS D'EMPLOI

	Diplôme	Niveau supérieur (enseignement supérieur, bac, technicien supérieur)	Niveau moyen (enseignement secondaire, spécialisation, qualification, technicien)	Sans diplôme	Populations spécifiques
Intermédiation	Prestations	Accueil, information et orientation au profit des diplômés chercheurs d'emploi (ANAPEC, agences de recrutement privées)	Accueil, information et orientation au profit des diplômés chercheurs d'emploi (ANAPEC, agences de recrutement privées)		
	Emploi salarié (exonérations)	Programme Idmaj, 2006 <ul style="list-style-type: none"> • Contrat d'insertion Idmaj • Prise en charge de la couverture sociale, 2011 • Contrat d'intégration professionnelle, 2011 	Programme Idmaj <ul style="list-style-type: none"> • Contrat d'insertion Idmaj, 2006 • Prise en charge de la couverture sociale, 2011 • Contrat d'intégration professionnelle, 2011 		
Programmes actifs	Appui à l'employabilité (formations)	Programmes Jaehil, 2006 <ul style="list-style-type: none"> • Formation contractualisée pour l'emploi • Formation qualifiante ou de reconversion • Formations secteurs émergents 	Programmes Jaehil <ul style="list-style-type: none"> • Formation contractualisée pour l'emploi • Formation qualifiante ou de reconversion • Formations secteurs émergents 		Populations avec des besoins spécifiques (détenus, etc.)
	Appui à la création de très petites entreprises	Programme Moukawalati, 2006	Programme Moukawalati, 2006	Programme Moukawalati, 2006	
Programmes intensifs	Placement à l'international			Prestations aux candidats au placement à l'international (ANAPEC)	Ouvriers saisonniers agricoles
	Travaux d'utilité publique, Promotion nationale			Programme des travaux d'utilité publique, 2004	Personnes défavorisées
	Initiative nationale pour le développement humain (INDH)			Activités génératrices de revenus, INDH, 2005	Personnes souffrant de pauvreté et d'exclusion ou vivant dans une grande précarité
	Système de micro-crédit			Initiatives de l'ONG, 1996	Personnes économiquement faibles

ANNEXE 6 : ÉVALUATION DU SYSTÈME D'INFORMATION SUR LE MARCHÉ DE L'EMPLOI

Malgré les avancées enregistrées au niveau de la production des données statistiques, le système d'information constitue un nœud structurel pour le développement d'une bonne gouvernance de l'action publique en général et de l'emploi en particulier. Il donne au mieux une image partielle, statique et peu coordonnée de la réalité du marché de l'emploi. De plus, l'inertie induite par l'inadéquation de cette image aux exigences de l'action publique est amplifiée par les difficultés d'accès à l'information.

Si la collecte de données et la production d'indicateurs agrégés permettent d'avoir des repères au niveau national, ils ne répondent pas aux besoins en information des acteurs locaux. Les principales lacunes du système d'information en général sont donc les suivantes :

- absence d'une véritable organisation systémique homogène et cohérente, au point que parler d'un système statistique au sens propre n'est pas tout à fait adéquat, puisqu'il existe différents producteurs régis par des objectifs, des méthodologies et des logiques propres et pas convergentes ;
- manque d'une vue instantanée d'un système dynamique du marché de l'emploi en constante évolution (approche d'analyse classique fondée sur la variation de stocks) ;
- déficit en données quantitatives et qualitatives permettant de saisir les relations très complexes entre l'emploi et la formation ;
- faible emprise sur les déséquilibres du marché de l'emploi (flux de main-d'œuvre ou parcours des diplômés de l'enseignement supérieur, entre autres) et insuffisance dans la valorisation, la diffusion et l'utilisation des données ;
- manque d'enquêtes de panel (pour suivre le comportement et le vécu des individus ou des ménages sur une période plus ou moins longue) ;
- absence de mécanismes de coordination et de collaboration entre les différents acteurs du dispositif d'information sur le marché de l'emploi (réseau permanent et institutionnalisé entre les producteurs d'informations et les acteurs clés du marché de l'emploi) ;
- faible capacité d'accès aux bases de micro-données (enquêtes et fichiers administratifs) ;
- absence de dispositif statistique sur les besoins en compétences des différents secteurs d'activité et les coûts du travail pour les entreprises, entre autres ;
- outils d'analyse non harmonisés (concepts, définitions, nomenclatures, répertoires des métiers, etc.) ;
- connaissance limitée des marchés du travail locaux, et faible appréhension des dimensions du marché de l'emploi : secteur informel, revenus, mobilité dans le même secteur, programmes publics de l'emploi, etc.

Le système d'information sur le marché de l'emploi souffre en outre de l'hétérogénéité des concepts, des référentiels et des répertoires des métiers, des emplois, des diplômes ou des activités économiques. Hormis les opérations statistiques du Haut-Commissariat au Plan, conformes aux normes internationales, la plupart des données disponibles sont issues d'approches spécifiques propres aux besoins de chaque producteur d'informations, ce qui rend difficile le croisement des fichiers.

Une mise en place de référentiels et de répertoires homogènes permettrait de :

- rendre plus lisibles les emplois et les besoins en compétences et qualifications qui leur sont associés ;
- identifier, exprimer et satisfaire les besoins des entreprises en compétences en anticipant les tendances ;
- identifier les besoins en formation (par métier, transversaux ou par problématique), en appui des politiques adéquates ;
- disposer d'outils de rapprochement entre l'offre et la demande d'emplois et orienter les demandeurs de formation et d'emploi ;
- mieux prendre en compte des mutations du marché de l'emploi (émergence de nouveaux métiers, compétences et fonctions) ;
- favoriser une gestion dynamique des ressources humaines.

ANNEXE 7: DONNÉES STATISTIQUES

TABLEAU A7.1 EFFICACITÉ INTERNE DES ENSEIGNEMENTS PRIMAIRE ET SECONDAIRE

		2008/09	2009/10	2010/11	2011/12
Primaire	Taux moyen de redoublement	12,3	12	9,3	8,2
	Taux moyen d'abandon	4,6	3,3	3,1	3,2
	Taux d'achèvement	76	83	86,5	86,2
Collégial	Taux moyen de redoublement	15,2	16,1	16,3	16
	Taux moyen d'abandon	13,1	12,9	10,8	10,4
	Taux d'achèvement	52	57	64,6	65,3
Qualifiant	Taux moyen de redoublement	19,2	18,8	18,1	17,1
	Taux moyen d'abandon	14,1	11,9	9,2	11
	Taux d'achèvement	26	30	36,2	37,5

Source : Ministère de l'Éducation nationale

TABLEAU A7.2 ÉVOLUTION DU NOMBRE DES DIPLÔMÉS DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Année	Grandes écoles et instituts (public)	Établissements universitaires (public)	Enseignement supérieur (privé)	Total (public + privé)
2000/01	2 016	23 177	2 352	27 545
2001/02	2 230	22 777	2 885	27 892
2002/03	2 907	21 737	2 889	27 533
2003/04	3 281	27 253	3 243	33 777
2004/05	3 380	30 591	3 515	37 486
2005/06	3 739	62 041	4 400	70 180
2006/07	3 721	34 335	2 890	40 946
2007/08	4 063	35 152	3 112	42 327
2008/09	4 356	36 622	5 100	46 078
2009/10	4 412	43 778	–	48 190
2010/11	4 532	40 000	–	44 532

Source : Annuaires statistiques

TABLEAU A7.3 ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES DIPLÔMÉS PAR NIVEAU (TOUT MODE DE FORMATION)

Niveau	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Certificat d'aptitude professionnelle (CAP)	3 983	4 072	4 154	4 206	4 264	2 604	3 703	5 046
Spécialisation	27 360	27 740	28 100	32 799	35 602	41 518	39 239	33 737
Qualification	31 239	30 780	31 569	32 823	35 828	38 814	38 899	38 069
Technicien	22 134	24 516	24 857	29 856	32 653	37 291	38 433	39 520
Technicien supérieur	12 035	14 566	17 627	24 103	25 696	28 249	29 013	31 689
Total	96 751	101 674	106 307	123 787	134 043	148 476	149 287	148 061

Source : Site du département de la formation professionnelle

ACRONYMES

ANAPEC	Agence nationale pour la promotion de l'emploi et des compétences
CNSS	Caisse nationale de sécurité sociale
DEUG	Diplôme d'études universitaires générales
ETF	European Training Foundation (Fondation européenne pour la formation)
HCP	Haut-Commissariat au Plan
INDH	Initiative nationale pour le développement humain
MAD	Dirham marocain
SMIG	Salaire minimum interprofessionnel garanti
TFP	Taxe de la formation professionnelle

BIBLIOGRAPHIE

- Abzahd, M. et Labchir, « Emploi dans le secteur informel », *Études démographiques*, Centre d'études et de recherches démographiques, 1998, pp. 355-364.
- Achy, L., *Substituer des emplois précaires à un chômage élevé: Les défis de l'emploi au Maghreb*, 2012.
- ANAPEC (Agence nationale pour la promotion de l'emploi et des compétences), *Initiatives Emploi: Journée d'actions pour la création d'emploi*, 22 et 23 septembre 2005, actes des travaux, 2005.
- ANAPEC, *Étude d'évaluation du programme Idmaj*, 2010.
- ANAPEC, *Étude d'évaluation du programme Taehil*, 2010.
- ANAPEC, *Fiche technique du programme Moukawalati*, 2010.
- ANAPEC, *État d'avancement du programme Moukawalati* (décembre 2012), 2013.
- Banque mondiale, *Climat de l'investissement au Maroc: Créer les conditions du changement structurel*, 2008.
- Banque mondiale, *Promouvoir les opportunités et la participation des jeunes*, Moyen-Orient Afrique du Nord, Secteur du développement durable, Banque mondiale, 2011.
- Barbier, J.-P., *L'intermédiation sur le marché de l'emploi dans les pays du Maghreb: Étude comparative entre l'Algérie, le Maroc et la Tunisie*, Bureau international du travail, 2006.
- Belghazi, S., *Rapport sur l'emploi des jeunes*, 2009.
- Belghazi, S., *Étude de cas des services publics de l'emploi au Maroc*, 2011.
- Benrida, A. et Baraka, N., *La croissance économique et l'emploi: Rapport du cinquantenaire – Maroc*, 2005.
- Bougroum, M., *Exposé introductif de la première session: État d'avancement du projet*, 2013.
- Bouharrou, A., *Le droit de l'emploi au Maroc*, 2008.
- Boukhari, S., El Ouad, M. et Bounagui, M., *La situation des enfants et des femmes dans la région de l'oriental: Analyse selon l'approche basée sur les droits humains*, 2011.
- Bureau international du travail, *Politiques et institutions du marché du travail avec focus sur l'inclusion, l'égalité des chances et l'économie informelle*, Genève, 2010.
- Bureau international du travail, *Tendances mondiales de l'emploi 2012: Prévenir une aggravation de la crise de l'emploi*, 2012.
- Bureau international du travail et Unicef, *Étude sur le travail des enfants dans les activités à caractère purement traditionnel*, 2010.
- Commission européenne et Haute représentante de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité, *Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation*, COM(2011) 303 final, Bruxelles, 2011a.
- Commission européenne et Haute représentante de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité, *Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée*, COM(2011) 200 final, Bruxelles, 2011b.
- Commission permanente chargée des affaires de la formation, de l'emploi et des politiques sectorielles, *Emploi des jeunes*, Rapport du Conseil économique, social et environnemental, 2012.
- Conseil économique, social et environnemental, *Projet de rapport sur l'emploi des jeunes*, 2011.

- Conseil supérieur de promotion de l'emploi, *Rapport sur le bilan des mesures de promotion de l'emploi*, 2007.
- Département de l'économie, des finances et de la privatisation, *Les politiques sociales au Maroc: État des lieux*.
- Département de l'emploi, *Plan Maroc vert: Une stratégie ambitieuse de relance de l'agriculture marocaine*, 2006.
- Département de l'emploi, *Rapport sur le bilan des mesures de promotion de l'emploi*, 2009.
- Département de l'emploi, *Enquête auprès des bénéficiaires du programme Idmaj*, Rapport d'analyse, 2011.
- Direction de l'emploi, *Enquête auprès des bénéficiaires du programme Idmaj*, 2011.
- El Aoufi, N. et Hanchane, S., *Employabilité des jeunes: Les voies et les moyens – Agir sur le chômage et s'engager pour l'emploi qualifié*, 2011.
- Erhel, C., *Les politiques de l'emploi en Europe: Recherches institutionnelles et comparatives*, 2004.
- Groupe Développement économique et social, *Genre et emploi au Maroc: Parvenir à une plus grande égalité entre les genres à travers le marché du travail*, 2007.
- Haut-Commissariat au Plan, « Croissance et développement humain au Maroc », Repères statistiques 1998-2008, 2008.
- Haut-Commissariat au Plan, *Annuaire statistiques 1990-2013*, Direction de la statistique.
- Haut-Commissariat au Plan, *Prospective Maroc 2030: Les futurs du Maroc*, HCP, Rabat, 2009.
- Haut-Commissariat au Plan, *Prospective Maroc 2030: Quelle démographie*, HCP, Rabat, 2008.
- Haut-Commissariat au Plan, *Activité, emploi et chômage*, rapports détaillés, HCP, Rabat, différentes années.
- Haut-Commissariat au Plan, *Indicateurs sociaux, 2002-07*, Direction de la statistique.
- Haut-Commissariat au Plan, *Indicateurs démographiques*, Centre d'études et de recherches démographiques, 2007.
- Haut-Commissariat au Plan, *Résultats des recensements de la population 1960, 1971, 1982, 1994, 2004*, Direction de la statistique.
- Haut-Commissariat au Plan, *Rapports des résultats détaillés de l'enquête nationale sur l'emploi pour les divers passages de l'enquête (1990-2013)*, Direction de la statistique.
- Ibourk, A., *Vers une évaluation quantitative de la politique publique de l'emploi en faveur des diplômés au Maroc*, 2010.
- Ibourk, A. et Bensaid, M., *Déterminants du chômage d'exclusion des diplômés au Maroc: Une analyse microéconométrique*, 2010.
- Ibourk, A. et Bensaid, M., *Évaluation qualitative de la politique publique de l'emploi en faveur des diplômés au Maroc*, 2010.
- Ibourk, A. et Bougroum, M., « Le chômage des diplômés au Maroc: Quelques réflexions sur les dispositifs d'aide à l'insertion », *Formation Emploi*, n° 79, 2002, p. 83.
- Jaidi, L., *Labour markets performance and migration flows in Morocco* [Performance des marchés du travail et flux migratoires au Maroc], 2009.
- Maurin, J.C. et Melonio, T., *Formation et emploi au Maroc: État des lieux et recommandations*, 2011.
- Ministère de l'Emploi et de la Formation professionnelle, *Initiatives emploi: Journées d'actions pour la création d'emploi*, 2005.
- Reinstadler, A., Hausman, P. et Ray, J.C., *L'intégration sur le marché du travail: Analyse des trois ans suivant le début du premier emploi*, 2007.
- Roudies, N., *Stratégie du ministère du Tourisme Vision 2020: Présentation et axes de convergence*, 2013.

NOUS CONTACTER

Des informations complémentaires
sont disponibles sur le site web de l'ETF :
www.etf.europa.eu

Pour toute autre information
veuillez contacter :

Fondation européenne pour la formation
Département «Communication»
Villa Gualino
Viale Settimio Severo 65
I – 10133 Turin

E info@etf.europa.eu
T +39 011 630 2222
F +39 011 630 2200

