



Centre d'Etudes Doctorales : Homme - Société – Education

Équipe de Recherche en Management, Environnement, Éducation
Et Responsabilité Sociétale des Organisations

THESE DE DOCTORAT

Gouvernance, Territorialisation de la Politique de l'Emploi au Maroc

Thèse réalisée par :

Mlle. Nadia LIFÇAL

Sous la direction de :

Pr. Mohamed GUEDIRA

Jury

Pr. Ali LEMNAOUAR : Professeur de l'enseignement supérieur à la Faculté des Sciences de l'Education, Université Mohammed V - Rabat, **Président**

Pr. Mohamed GUEDIRA : Professeur de l'enseignement supérieur à la Faculté des Sciences de l'Education, Université Mohammed V - Rabat, **Directeur de thèse**

Pr. Laila BELHAJ : Professeur habilité à la Faculté des Sciences de l'Education, Université Mohammed V - Rabat, **Rapporteur**

Pr. Hassan JAOUHARI : Professeur habilité à la Faculté des Sciences Juridiques et Economiques, Université Ibn Zohr Agadir, **Rapporteur**

Année universitaire : 2019-2020

REMERCIEMENTS

Ce travail est le résultat de nombreuses rencontres dans le cadre professionnel et personnel, elles ont toutes contribué à la réalisation et à l'aboutissement de ce travail doctoral.

Je tiens en premier lieu à témoigner ma profonde reconnaissance envers mon Directeur de thèse, Professeur Mohamed GUEDIRA, pour ses qualités humaines et professionnelles, ses conseils, ses encouragements et sa patience à mon égard tout au long de ce travail.

J'exprime ensuite ma gratitude aux membres du jury, qui ont accepté d'être les rapporteurs de cette thèse et me font ainsi l'honneur de juger ce travail.

J'adresse mes remerciements les plus sincères à mes amis pour leur précieux soutien, particulièrement M. Khalid DERKAOUI pour ses encouragements afin d'achever cette thèse dans les bonnes conditions.

Une pensée particulière pour tous les responsables qui ont pris part à cette thèse lors des entretiens, je leur suis reconnaissante de m'avoir consacré du temps et d'avoir contribué à mon travail de recherche.

LISTE DES ABREVIATIONS

ANAPEC	Agence Nationale de Promotion de l'Emploi et des Compétences
AECID	Agence Espagnole de Coopération Internationale pour le Développement
BIT	Bureau International de Travail
CIE	Comité Interministériel de l'Emploi
CIOPE	Centres d'Information et d'Orientation pour l'Emploi
CNJA	Conseil National pour la Jeunesse et l'Avenir
CRE	Comité Régional de l'Emploi
CRI	Centre Régional de l'Investissement
INDH	Initiative Nationale de Développement Humain
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OFPPT	Office de la Formation Professionnelle et de la Promotion du Travail
MEAS	Ministère de l'Emploi et Des Affaires Sociales
PAE	Programme Action Emploi
PIACE	le Programme d'Information et d'Assistance à la Création d'Entreprises
PNFI	Programme National de Formation Insertion
PNPE	Plan Nationale de la Promotion de l'Emploi
PROMAR	Programme de Promotion d'Activités économiques en Milieu Rural
RSK	Rabat Salé Kénitra
SEE	Stratégie Européenne de l'Emploi
SM	Souss Massa
SNE	Stratégie Nationale pour l'Emploi
SPE	Service Public de l'Emploi
TTH	Tanger Tétouan Al Hoceima
ZAP	Zones d'Actions Prioritaires
OIT	Organisation Internationale de Travail

LISTE DES TABLEAUX

Tableau n°	Intitulé	Page
1	Les différentes séquences d'une politique publique	28
2	Les étapes du processus d'élaboration de la politique de l'emploi	41
3	Grille de référence pour analyser la gouvernance territoriale	65
4	Caractéristiques des programmes de promotion de l'emploi en vigueur (2005-2013)	101
5	Fiche technique de notre guide d'entretien	125
6	Mode de pilotage des groupes thématiques	133
7	Les attributions et les ressources de la Région	146
8	Les attributions et les ressources de la Province/Préfecture	147
9	Les attributions et les ressources des Communes	148
10	Principaux indicateurs de chaque région	156
11	Les NEETs , chômeurs et actifs potentiels de 15 à 24 ans en 2016	159
12	Recommandations pour chaque mesure	182
13	Matrice des responsabilité Etat et Régions	183

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique n°	Intitulé	Page
1	Taux d'activité selon les régions et le milieu de résidence (en%)	157
2	Poids dans le volume global de l'emploi et poids démographique par région (en%)	158
3	Contribution au volume global de chômage et poids démographique selon les régions	158
4	Taux de sous-emploi selon les régions et le milieu de résidence (en%)	158
5	Taux de chômage des détenteurs de diplôme de niveau supérieur selon le sexe et la région (en%)	159

LISTE DES FIGURES

Figure n°	Intitulé	Page
1	Evolution des théories portées sur la notion de la « politique publique »	23
2	Le système territoire : un ensemble de sous-systèmes en interrelation	47
3	Les orientations stratégiques de la SNE	110
4	Étapes de l'élaboration du PNPE	134
5	La Régionalisation avancée au Maroc : couronnement d'un long processus	144
6	Processus de la déclinaison territoriale de l'emploi au Maroc	168
7	Programmes régionaux de l'emploi	169

RESUME

Partant des constats actuels sur les difficultés d'accès des jeunes au marché de travail et la persistance de la disparité territoriale en termes de création de l'emploi, ce travail de recherche propose un éclairage sur le nouveau paradigme de l'Etat en matière de l'action publique de l'emploi et le processus de sa déclinaison territoriale.

Plus spécifiquement, cette recherche qualitative vise dans un premier temps d'analyser le contexte de l'élaboration de la nouvelle stratégie pour l'emploi et son processus d'institutionnalisation au niveau national et son opérationnalisation au niveau territorial.

Pour analyser le point relatif à la territorialisation de la politique de l'emploi, nous avons appuyé notre analyse sur la notion de registre d'action publique, qui est une construction analytique qui agrège les dimensions cognitives, organisationnelles et instrumentales. Cette construction vise à appréhender le degré d'institutionnalisation du changement. Nous avons cherché à comprendre à quelles conditions l'Etat et les acteurs territoriaux ont pu construire une action collective de l'emploi.

Les résultats de notre recherche ont permis d'appréhender la nouvelle approche de l'action publique de l'emploi, d'étudier le processus de pilotage de la territorialisation de l'emploi, d'analyser le système d'acteurs impliqués, le mode de gouvernance mise en place et découvrir les programmes régionaux de l'emploi.

La recherche propose aussi des perspectives et des orientations pour des nouvelles recherches sur la problématique de l'emploi et sa déclinaison territoriale.

Mots clés ;

Action publique, acteur, territorialisation de l'action publique de l'emploi, gouvernance territoriale.

SUMMARY

Based on current findings on the difficulties young people have in accessing the labor market and the persistence of territorial disparity in terms of job creation, this research work sheds light on the new state paradigm in terms of public employment action and the process of its territorial variation.

More specifically, this qualitative research aims firstly to analyze the context of the development of the new employment strategy and its process of institutionalization at the national level and its operationalization at the territorial level.

To analyze the point relating to the territorialization of employment policy, we based our analysis on the notion of public action register, which is an analytical construction which aggregates the cognitive, organizational and instrumental dimensions. This construction aims to understand the degree of institutionalization of change. We sought to understand the conditions under which the state and territorial actors were able to build collective action for employment.

The results of our research made it possible to grasp the new approach to public employment action, to study the process of piloting the territorialization of employment, to analyze the system of actors involved, the mode governance set up and discover regional employment programs.

The research also offers perspectives and orientations for new research on the problem of employment and its territorial variation.

Keywords:

Public action, actor, territorialization of public employment action, territorial governance.

ملخص

استنادًا إلى النتائج الحالية حول الصعوبات التي يواجهها الشباب للولوج إلى سوق الشغل واستمرار الفوارق الترابية في مجال التشغيل، يلقي هذا العمل البحثي الضوء على نموذج الدولة الجديد في سياسة التشغيل وتنزيلها على المستوى الترابي.

وبشكل أكثر تحديدًا، يهدف هذا البحث النوعي أولاً إلى تحليل سياق بلورة مشروع الاستراتيجية الوطنية للتشغيل ورافعات العمل الأساسية على المستوى الوطني وتنزيلها على المستوى الترابي.

لتحليل مسار البعد الجهوي للتشغيل، اعتمدنا على مفهوم سجل العمل العام، وهو عبارة عن بناء تحليلي يجمع بين الأبعاد المعرفية والتنظيمية والتدبيرية، يهدف هذا البناء إلى فهم درجة إضفاء الطابع المؤسسي على التغيير. سعينا لفهم الظروف التي تمكنت بموجبها الدولة والجهات الفاعلة من بناء عمل جماعي من أجل التشغيل.

مكّنت نتائج بحثنا من فهم المقاربة الجديدة لسياسة التشغيل، ودراسة مسار البعد الجهوي، وتحليل نظام الجهات الفاعلة المعنية ومرتكزات نمط الحكامة الترابية المعمول به، ودراسة البرامج الجهوية للتشغيل.

كما يقدم البحث وجهات نظر وتوجهات للبحث الجديد حول مشكلة التشغيل وبعده الجهوي والإقليمي.

الكلمات المفاتيح:

العمل العام، فاعل، البعد الترابي لسياسة التشغيل، الحكامة الترابية.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERAL	11
PREMIERE PARTIE : Cadre conceptuel de la recherche	22
CHAPITRE I : Essence et développement conceptuel et théorique de la politique publique, territorialisation de l'action publique et l'apparition de la gouvernance territoriale	24
Section 1 : Notion de la politique publique dans deux approches différentes et complémentaires	24
1. La notion de « politique publique » vu sous l'angle de l'« Analyse des politiques publiques »	25
2. L'action publique comme construction collective d'acteurs en interaction	33
3. Définition et portée de la politique nationale de l'emploi	41
Section 2 : Changement de paradigme des politiques publiques entre nouvelles logiques d'acteurs et territorialisation	46
1. Territoire : un espace géographique ou un construit social ?	46
2. Territorialisation des politiques publiques dans l'analyse des transformations de l'Etat	52
3. Gouvernance et action publique territoriale	57
Conclusion du chapitre I	70
CHAPITRE II : Territorialisation de la politique de l'emploi : grandes tendances et limites	71
Section 1 : Territorialisation de la politique de l'emploi : synthèse et éléments de cadrage	71
1. Les grandes tendances de la territorialisation de la politique de l'emploi	72
2. La dimension locale de la stratégie européenne pour l'emploi : une thématique récurrente et prioritaire	77
3. Les limites de la territorialisation de la politique de l'emploi	89
Section 2 : Dimension territoriale des politiques de l'emploi au Maroc : états des lieux et perspectives	95
1. Politiques et programmes de l'emploi et territoire : une approche chronologique	95
2. Gouvernance du marché de l'emploi au Maroc	105
3. Nouvelle stratégie nationale de l'emploi à l'horizon de 2025	111
Conclusion du chapitre II	116
Conclusion de la partie I	117

Partie II : analyse des résultats relatifs a la contextualisation, l'institutionnalisation et instrumentalisation de l'action publique territoriale de l'emploi	120
CHAPITRE I : : les choix méthodologique et analyse de l'action publique nationale de l'emploi	121
Section 1 : Cadre épistémologique et démarche méthodologique	121
1. Positionnement épistémologique : Une approche post-positivisme	121
2. Les implications méthodologiques de notre positionnement	122
Section 2 : Analyse de l'action publique de l'emploi	130
1. Construction du processus du problème du chômage des jeunes	130
2. Expérimentation du nouveau paradigme de l'Etat	134
3. Analyse du changement de l'action publique de l'emploi et de la dynamisation des réformes au service de la promotion de l'emploi	136
Chapitre 2 : Analyse de l'action publique territoriale de l'emploi au niveau des trois régions	144
Section 1 : Etude comparative des territoires, des acteurs et des dispositifs régionaux	145
1. Analyse contextuelle	145
2. Les acteurs de l'action publique territoriale de l'emploi	162
3. Processus de lancement des dispositifs régionaux de l'emploi	167
Section 2 : Changement de paradigme des politiques publiques entre nouvelles logiques d'acteurs et territorialisation	181
1. Analyse et discussion des résultats	181
2. Pistes de progrès vers la consolidation de la gouvernance régionale	206
CONCLUSION ET PERSPECTIVES DE LA RECHERCHE	216
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	225
ANNEXES	234
TABLES DES MATIERES	239

INTRODUCTION GENERALE

INTRODUCTION GENERALE

Vingt ans après l'intronisation de Sa Majesté le Roi Mohammed VI, le Maroc a réalisé des avancées incontestables, tant sur le plan économique et social que sur celui des libertés individuelles et des droits civiques et politiques. Ces avancées se sont notamment traduites par une croissance économique relativement élevée, une augmentation sensible de la richesse nationale et du niveau de vie moyen de la population, une éradication de l'extrême pauvreté, un accès universel à l'éducation primaire et, globalement, un meilleur accès aux services publics de base et enfin un développement considérable des infrastructures publiques.

Alors que de nombreux indicateurs économiques et sociales sont sur la bonne voie, il en est un, cependant, qui accuse toujours un retard : celui qui concerne l'insertion professionnelle des jeunes dans le marché du travail. Selon le Haut-Commissariat au Plan, avec environ un jeune sur deux âgés de 25 à 35 ans disposant d'un emploi – souvent informel et précaire – l'emploi des jeunes constitue un défi majeur.

L'Etat est également confronté à la nécessité de répondre à une demande moins immédiate mais tout aussi pressante que celle de l'emploi qui concerne l'aspiration d'une jeunesse à un niveau de vie pouvant se rapprocher rapidement de celui que connaissent les pays plus avancés.

Un chômage de plus en plus important parmi les jeunes

Au Maroc, le poids des jeunes, notamment des diplômés et des femmes, désireux de participer plus activement à l'essor économique, ajoute une dimension qui tient à la relation entre modèle de croissance économique et structure du marché de l'emploi. Ce dernier se caractérise par un taux d'activité très bas, de fortes disparités et un taux de chômage considérable, surtout chez les jeunes et les diplômés.

Selon l'enquête nationale sur l'emploi réalisé par le Haut-Commissariat au Plan, Entre les années 2016 et 2017, le nombre des chômeurs s'est accru de 49.000 personnes, enregistrées toutes en milieu urbain, portant leur effectif global à 1.216.000 au niveau national.

En termes de taux, et en raison d'un accroissement du volume du chômage (+4,2%) plus important que celui de l'emploi (+0,8%), le taux de chômage s'est accru de 9,9% à 10,2% au niveau national, passant de 14,2% à 14,7% en milieu urbain et stagnant à 4% en milieu rural.

Les taux de chômage les plus élevés ont été enregistrés parmi les jeunes âgés de 15 à 24 ans, parmi les détenteurs d'un diplôme et parmi les femmes. En effet, les jeunes âgés de 15 à 24 ans représentent la catégorie la plus touchée par le chômage avec un taux de 26,5%, 42,8% en milieu urbain et 11,4% en milieu rural.

Selon le diplôme, le taux de chômage a atteint 23,3% parmi les détenteurs d'un diplôme de niveau supérieur⁽¹⁾, avec un pic de 25,9% pour les détenteurs d'un diplôme de technicien ou de cadre moyen. Il s'est établi à 15% parmi les détenteurs d'un diplôme de niveau moyen⁽²⁾, atteignant sa valeur maximale 25,7% pour les actifs ayant un certificat de spécialisation professionnelle.

Par sexe, le taux de chômage des femmes demeure largement supérieur à celui des hommes se situant, au niveau national, à 14,7% et à 8,8% respectivement.

En outre, l'étude du profil des chômeurs révèle qu'en 2017, plus de 8 chômeurs sur 10 (83,5%) sont des citoyens, 2 sur 3 (65,2%) sont âgés de 15 à 29 ans et un peu plus du tiers (36%) sont détenteurs d'un diplôme de niveau supérieur. Aussi, 6 chômeurs sur 10 (58,4%) sont à la recherche de leur premier emploi et 7 sur 10 (71,2%) sont au chômage depuis une année ou plus.

Par ailleurs, près de 7% des chômeurs (83.000 personnes) sont découragés par la recherche active d'un emploi, 84,1% d'entre eux sont des citoyens, 51% des femmes, 54,5% des jeunes âgés de 15 à 29 ans et 75,2% des détenteurs d'un diplôme.

En plus, un des indicateurs clés permettant d'appréhender le potentiel des jeunes sous valorisés et éligibles à des postes d'emploi, est le taux des jeunes âgés de 15 à 24 ans qui ne travaillent pas, ne sont pas à l'école et ne suivent aucune formation (NEET). Ce taux est de 29,3% parmi l'ensemble des jeunes au niveau national, 13% parmi les hommes et 46% parmi les femmes, un taux environ 3,5 fois plus important que celui des hommes.

Sur le plan des inégalités sociales entre territoires, force est de constater, qu'au niveau régional, 6 régions sur 12 abritent la quasi-totalité des chômeurs. En 2017, il a été enregistré plus de huit chômeurs sur dix (82,8%) sont concentrés dans six régions du Royaume.

(1) Les diplômes de niveau supérieur regroupent les baccalauréats, les diplômes de techniciens ou de techniciens spécialisés et les diplômes d'enseignement supérieur (facultés, grandes écoles et instituts).

(2) Les diplômes de niveau moyen regroupent les certificats de l'enseignement primaire, ceux du secondaire collégial et les diplômes de qualification ou de spécialisation professionnelle.

La région de Casablanca-Settat vient en première position avec 25,1%, suivie de Rabat-Salé-Kénitra (17,5%), l'Oriental (11,3%), Fès-Meknès (10,8%), Marrakech-Safi (9,4%) et, enfin, Tanger-Tétouan-Al Hoceima (8,7%).

La manifestation du chômage la plus forte est enregistrée parmi les jeunes âgés de 15 à 29 ans dans la région de Guelmim-Oued Noun avec un taux de 43,9%. La situation du chômage des jeunes dans cette région est encore plus alarmante parmi les femmes âgées de 15 à 29 ans avec un taux de 59,4%. Ce dernier taux, avec celui enregistré dans la région de Laayoune-Sakia El Hamra (61,7%), représentent les taux de chômage les plus élevés et expriment le fait que six femmes âgées de 15 à 29 ans sur dix sont en situation de chômage dans ces deux régions.

En revanche, la prévalence la plus faible du chômage des jeunes est observée dans la région d'Eddakhla _ Oued Eddahab avec un taux de 9,4%, suivie de Drâa- Tafilalet (14,7%)

Le chômage et son impact psycho-social sur les jeunes

En fait, le taux de chômage ne traduit pas toute l'ampleur de la problématique de l'emploi au Maroc ; si les statistiques du chômage indiquent l'ampleur du problème, elles ne font cependant pas apparaître les répercussions du chômage, quand il se prolonge ou se répète, et elles ne renseignent pas sur les conséquences humaines et sociales du chômage.

Actuellement, la jeunesse marocaine qui est considérée comme une véritable richesse nationale, et comme un acteur de développement économique et social et un levier pour la création de la richesse, souffre du chômage, de sous-emploi et de l'exclusion sociale et elle trouve une difficulté à avoir sa place dans la société.

Et par conséquent ils subissent des conséquences qui agissent sur plusieurs dimensions :

- ***Dimension psychologique :***

Les premières conséquences du chômage sont celles constatées au niveau personnel. Lorsqu'un jeune marocain se retrouve en situation de chômage, il s'agit avant tout d'une situation dans laquelle sa condition psychologique et son vécu quotidien seront affectés. Ses attitudes et ses comportements subiront des modifications qui, parfois, dureront bien au-delà de la période de chômage.

Le statut du chômeur influence directement l'image de l'individu et l'estime de soi, et fait naître en lui un sentiment d'infériorité et d'isolement au sein de la société. Sans oublier que les jeunes issus de milieux défavorisés peuvent facilement basculer dans la délinquance.

Il est d'ailleurs important de noter que le taux de chômage chez les jeunes augmente avec le nombre d'années d'études ce qui ne fait que renforcer le sentiment de frustrations chez les diplômés de l'enseignement supérieur qui ne trouvent pas d'emploi.

▪ ***Dimension sociale :***

Un des effets du chômage des jeunes est la perte du lien social. L'activité professionnelle étant le pilier de l'identité et du statut social, sa perte a des répercussions sur ses relations personnelles et sociales.

Une grande partie des jeunes est préoccupée par les conséquences de son exclusion de la vie économique et civique. L'abandon des études, le chômage, le sous-emploi et l'absence de structures de soutien pour faciliter la participation à la vie sociale sont autant de facteurs qui contribuent à l'isolement et à un sentiment de frustration, ce qui les expose à l'exclusion sociale et à la précarité, auxquels s'ajoute leur souhait grandissant de tenter leur chance en quête de nouvelles opportunités à l'étranger.

▪ ***Dimension économique :***

Il est à signaler que les conséquences économiques sont les plus considérables du fait que le chômage fait réduire la consommation, le moteur principal de la création de la richesse économique.

Un autre indicateur peut influencer indirectement la situation économique, c'est la fuite des compétences. Ce phénomène de migration concerne davantage les informaticiens, les chercheurs universitaires, les ingénieurs et les médecins, alors que ces mêmes compétences jouent un rôle de plus en plus stratégique dans les économies et les sociétés du savoir. La fuite des compétences constitue, alors, une perte pour l'économie nationale qui semble trouver des difficultés à retenir ses talents et par conséquent n'arrive pas à tirer pleinement profit du potentiel de ces derniers en termes de contribution à la croissance économique, à l'amélioration de la productivité, au progrès technologique, en plus d'un manque à gagner en matière de recettes fiscales.

CONTEXTE DE LA RECHERCHE

Le chômage et l'insertion professionnelle des jeunes marocains au cœur des débats publics

Devant cette situation, les jeunes marocains ont initié des manifestations et des mouvements revendicatifs protestant contre la montée du chômage, l'augmentation des inégalités sociales et territoriales.

Depuis 2011, c'est de manière quasi quotidienne que les médias abordent la question du chômage à travers différentes facettes : l'évolution du nombre de chômeurs, la politique de l'Etat pour lutter contre le chômage, la gestion des demandeurs d'emplois par le service public de l'emploi, ou encore des questions relatives au marché du travail, pour n'en citer que certaines.

Cet intérêt pour les problématiques relatives à l'insertion et au marché du travail se manifeste aussi par des débats publics (télévisée), par le nombre croissant de rapports commandités par les autorités publiques et les instances de consultation (Conseil Economique et social et environnemental, Bureau International de Travail, et Banque Mondiale et autres) visant à alimenter la réflexion et l'analyse afin de mieux faire face aux difficultés liées à ce chômage.

Parmi ces rapports, certains sont à l'origine de changements importants d'instruments, de représentations ou d'acteurs du service public de l'emploi, comme le rapport relatif à l'étude de diagnostic sur la situation de l'emploi au Maroc - préalable à la formulation de la stratégie nationale de l'emploi édité en 2014.

La réforme constitutionnelle comme étant une réponse structurelle

Le discours du 9 mars, la réforme de la constitution qui a suivi, puis les élections anticipées ont constitué une réponse politique structurelle aux revendications.

Votée le 1er juillet 2011, la nouvelle constitution place pour la première fois au cœur des « libertés et droits fondamentaux » (article 31), le principe d'emploi décent et l'engagement des pouvoirs publics d'assurer les conditions d'une « vie décente » à tous les citoyens. Cette prise de position gouvernementale peut constituer l'apport politique nécessaire pour mener à bien une profonde réforme du marché de l'emploi, qui stimulerait le développement socio-économique.

L'emploi et tendance vers la territorialisation

Le chômage dont souffre la jeunesse ne touchent pas tous les jeunes de la même façon. En effet, la disparité territoriale et les inégalités relatives au genre et au milieu de résidence (rural, urbain et périurbain) continuent de constituer des problématiques majeures.

L'ampleur des déséquilibres régionaux constatés, confirme la nécessité d'accélérer le processus d'implémentation des réformes engagées sur le plan institutionnel et opérationnel, afin de faire aboutir la politique de la régionalisation avancée.

Le Royaume du Maroc a instauré un nouveau mode de gouvernance territoriale et fait de la région la locomotive du développement intégré et durable. Les régions jouissent de prérogatives importantes et se sont vu confier de nouvelles responsabilités. L'article 80 de la loi organique, dispose que la Région est chargée des missions de promotion du développement intégré et durable, notamment par :

- L'amélioration de l'attractivité de l'espace territorial de la région et le renforcement de sa compétitivité économique,
- La bonne utilisation des ressources naturelles, leur valorisation et leur préservation,
- L'adoption des mesures et des actions d'encouragement de l'entreprise et de son environnement,
- La facilitation de la domiciliation des activités génératrices de richesse et d'emploi,
- La contribution à la réalisation du développement durable,
- L'amélioration des capacités de gestion des ressources humaines et leur formation.

On assiste alors, à un regain d'intérêt pour la Région, comme cadre adéquat d'élaboration de stratégies alternatives de croissance et de développement, fondées sur la mobilisation des potentialités locales, sur la participation des populations et la promotion de l'Etat de droit.

L'instance régionale est aujourd'hui de plus en plus sollicitée pour apporter des solutions durables aux problèmes, notamment du chômage, pour lesquelles les gouvernements centraux se sentent de moins en moins préparés.

De fait, la corrélation entre l'emploi et la régionalisation a été établie par le cheminement de nombreuses expériences de décentralisation. Axée sur la promotion d'initiatives décentralisées de création d'opportunités de travail, la régionalisation avancée vient pour renforcer les capacités de l'Etat à promouvoir au niveau territorial une dynamique économique à effet d'entraînement bénéfique dans le domaine de l'emploi. La région constitue donc un cadre institutionnel et spatial qui garantit l'optimalité et l'efficacité des interventions publiques.

A ce stade, La régionalisation devrait aussi induire des démarches plus efficaces de territorialisation des politiques et des programmes publics, notamment en direction d'une plus grande mobilisation des ressources et d'une plus grande dynamique du marché du travail, aussi bien régional que local.

INTERETS DU SUJET DE RECHERCHE

Actuellement la dimension territoriale est devenue une composante incontournable de toute réflexion sur le développement des pays. En effet la territorialisation des politiques publiques se confirme en tant que choix pour assurer un développement équilibré des territoires en tenant compte des spécificités géographique, culturelles, sociales et économiques ainsi que des besoins particuliers des populations.

La politique active de l'emploi qui constitue un pilier de promotion de l'emploi, à côté de l'investissement et de la croissance économique, le système éducatif et de formation et le fonctionnement du marché du travail, ne peut échapper à cette tendance de la territorialisation. La Constitution du 1^{er} juillet 2011 et les lois organiques relatives aux collectivités territoriales ont ouvert de larges perspectives pour mettre en place la dimension territoriale de l'action publique de l'emploi.

La région devient un échelon territorial privilégié et approprié d'intégration des politiques sectorielles et de synergie des efforts et interventions de l'ensemble des acteurs économiques agissant sur le territoire.

C'est autant dire qu'elle pourra contribuer efficacement à l'émergence de véritables projets territoriaux, en mettant son capital humain, ses compétences locales et son potentiel socio-économique au service d'un développement territorialisé pour faire de l'emploi un acte fondamentalement local. Pour ce faire, la territorialisation de la politique de l'emploi semble être une démarche intéressante à développer.

Notre recherche vise à apporter une compréhension du nouveau paradigme de l'Etat, en analysant la nouvelle dimension territoriale de l'emploi qui était peu prise en compte tant dans la conception que dans la mise en œuvre des programmes et des actions de promotion de l'emploi.

Le point de départ de ce chantier décisif est la mise en place efficiente de la régionalisation avancée telle que consacrée par la Constitution, comme cadre de gestion de proximité et de

convergence des intérêts et des initiatives de tous les acteurs. Un modèle de gouvernance territoriale effectivement déployé autour de véritables projets territoriaux, devrait faire émerger des gisements importants de richesse économique, à ce jour non encore explorés ou insuffisamment exploités et valorisés.

PROBLEMATIQUE ET OBJET DE LA RECHERCHE

Le contexte de la recherche est donc celui des changements de modalités de l'action publique qui tendent vers une territorialisation. Cette dernière s'inscrit dans un cadre complexe dont les ressorts s'articulent autour du triptyque « Territoire, Acteurs, et Institutions ».

A cet effet, l'enjeu de la thèse est d'étudier le déploiement de la territorialisation de l'action publique de l'emploi en analysant à quelles conditions la co-construction par les acteurs et la conduite de la démarche territoriale peuvent constituer des leviers favorables à ce déploiement. Nous nous intéressons à l'appréhension du processus de l'action publique territoriale à travers une analyse du système d'acteurs, des modalités d'instauration d'une démarche territorialisée de l'emploi, et les différentes mesures régionales d'emploi.

Dans ce cadre, la question centrale de notre recherche peut être formulée comme suit :

Dans un contexte du changement de modalités de l'action publique, et de la recomposition territoriale au Maroc, dans quelle mesure l'Etat et les collectivités territoriales construisent collectivement une action publique territoriale et intégré en matière de la promotion l'emploi ?

QUESTIONS SPECIFIQUES DE LA RECHERCHE

Au fil des allers retours entre la théorie et le terrain, cette question de recherche a pu être affinée et a orienté notre démarche de raisonnement. D'où l'intérêt de décliner cette question centrale sous forme d'autres interrogations :

- Dans quel contexte le gouvernement marocain a élaboré sa première stratégie nationale de l'emploi ? Qu'elle était la démarche entreprise pour sa conception et son institutionnalisation ?

- Quelles sont les enjeux et les perspectives de la territorialisation de la politique de l'emploi au Maroc ?
- Comment les acteurs de l'emploi ont pu décliner au niveau du territoire la stratégie nationale pour l'emploi, élaborer le plan d'action régional pour sa mise en œuvre, assurer son intégration dans l'élaboration de stratégies de développement fondées sur la mobilisation des potentialités locales, sur la participation des populations et la promotion de l'Etat de droit ?
- Quelles sont les conditions de réussite de la démarche de territorialisation tenant compte de la dynamique interne d'institutions marquées par des cultures professionnelles et des logiques institutionnelles différentes dont la mise en cohérence nécessite des ajustements réguliers ?
- Quel mode d'organisation au niveau territorial de la dynamique et de la synergie en matière de promotion de l'emploi (cadre institutionnel de gouvernance pour la clarification et le partage des rôles et responsabilités, sources et mécanismes de financement, renforcement des capacités des acteurs locaux, etc.) ?
- Dans quelle mesure et comment le développement de l'approche intégrée d'emploi instaure-t-il de nouvelles logiques d'action dans la mise en œuvre de l'action publique sur le territoire ?

OBJECTIFS DE LA RECHERCHE

Notre travail de recherche se propose d'apporter des éléments de réponse permettant de :

- Analyser la nouvelle approche adoptée par l'Etat dans la construction de l'action publique de l'emploi ;
- Analyser le système d'acteurs nationaux et territoriaux de l'emploi (ressources, compétences, logiques institutionnelles, etc.) et leurs modes d'interaction pour une institutionnalisation de l'action collective.
- Identifier les grandes lignes du mode de gouvernance, la démarche et les outils adoptés pour la mise en place des dispositifs régionaux de l'emploi.

METHODOLOGIE ET OUTILS DE LA RECHERCHE

Afin d'élaborer ce travail de recherche il a été convenu d'utiliser une approche abductive. Ce choix n'est pas un fait du hasard mais le résultat d'une réflexion puisque l'étude est concentrée sur l'analyse de l'action publique de l'emploi au niveau national et territorial ; ensuite une remontée vers le corpus théorique relatif au politique publique et son mode de territorialisation permettra d'émettre des réflexions quant à l'analyse des trois dimensions : cognitive, instrumental et institutionnel. Aussi, il est important de faire ressortir les manquements et les piste de progrès pour réussir l'approche territoriale de l'emploi au Maroc.

Plusieurs techniques de recueil des données ont été utilisées. Nous avons adopté une démarche méthodologique basée sur une approche qualitative que nous expliquerons d'une manière détaillée dans le premier chapitre de la deuxième partie de cette thèse.

PLAN DE RECHERCHE

Afin de répondre à notre problématique de recherche, ainsi que les objectifs conçus, nous avons divisé notre recherche en deux parties :

La première partie de cette recherche comprend deux chapitres :

Le premier chapitre concerne le cadre théorique relatif d'abord, à l'analyse des politiques publiques et sociologie politique de l'action publique (section1) ensuite, relatif à l'émergence du concept de la gouvernance et territorialisation de l'action publique (section 2)

Le deuxième chapitre est consacré aux grandes tendances de la territorialisation de la politique de l'emploi, ensuite, nous décrirons les programmes et les actions de l'Etat en matière de la promotion de l'emploi et la nouvelle orientation stratégique en matière de la territorialisation de l'emploi (section 2)

La deuxième partie de notre travail de recherche comprend aussi deux chapitres :

Le premier chapitre est réservé aux méthodes de recherche adoptées et les outils de recueil de données (section 1), puis, l'analyse du processus de construction de l'action publique de l'emploi au niveau national (section 2).

Le deuxième chapitre présentera l'étude comparative des trois régions étudiées (section 1) et l'analyse des acteurs territoriaux et les programmes territoriaux de l'emploi ainsi que les pistes de progrès (section 2).

PARTIE I

CADRE CONCEPTUEL DE LA RECHERCHE

Chapitre 1 : Essence et développement conceptuel et théorique de la politique publique, territorialisation de l'action publique et l'apparition de la gouvernance territoriale

Nous aborderons dans ce chapitre les bases conceptuelles relatives aux trois notions clés de notre recherche. Dans un premier temps, nous verrons ce que l'on entend par une politique publique ou une action publique en sociologie politique et en science politique (section 1).

Dans un deuxième temps, nous procéderons à l'analyse des concepts de la territorialisation de la politique publique (section 2) et la gouvernance territoriale qui suscitent de multiples questions d'ordre épistémologique et méthodologique (section 3).

Section 1 : La notion de la politique publique dans deux approches différentes et complémentaires

Historiquement, le terme « policy », qui fait référence aux politiques publiques en science politique, apparaît d'abord aux États-Unis dans les années 1930. Ce concept développé par Lasswell³ (1930), fait référence à la fois à des valeurs et à des pratiques.

Dans les années 1950, les travaux « the policy sciences » de Lerner et Lasswell sont marqués par une forte articulation entre l'analyse et la pratique de l'action publique. Cette discipline est focalisée sur la rationalité de la décision publique et ses outils de mise en œuvre.

C'est la critique de ces deux postulats que va naître une deuxième étape de l'analyse des politiques publiques, celle de la critique du modèle rationnel et du fonctionnement des administrations par la sociologie des organisations.

Au cours des années 1960, les travaux émanant de sociologue des organisations⁴ soulignent les difficultés de l'administration à mettre en œuvre les décisions prises, la faiblesse des compétences administratives, et les limites de la capacité de l'Etat à résoudre les problèmes qu'il affirme prendre en charge⁵.

³ Harold Lasswell, universitaire au croisement de la science politique, de la sociologie et de la psychologie, a publié sur les politiques publiques dès les années 1930. Dans les années 1940, il est à l'origine de l'un des premiers **think-tank** sur les politiques publiques, l'American Policy Commission. Il a également joué un rôle pionnier dans l'élaboration du modèle séquentiel d'analyse des politiques publiques à la fin des années 1950.

⁴ Des auteurs comme Lindblom, March, Simon et Wildawsky aux États-Unis, Scharpf et Mayntz en Allemagne, Michel Crozier en France ont identifié les multiples dysfonctionnements de l'action étatique et ils ont ébranlé le mythe de la rationalité de la décision publique.

⁵ Avec les chocs pétroliers des années 1970 et la montée en puissance de discours critiques sur l'Etat, la confiance en sa capacité à résoudre les problèmes économiques et sociaux est fortement érodée.

Ces critiques sociologiques du modèle rationnel des *policy sciences* ont ouvert la voie à de nouvelles théorisations des politiques publiques, qui correspondent à une troisième phase. Celle-ci est caractérisée par l'attention portée aux acteurs des politiques publiques et à leurs modes d'interaction.

Le poids accordé aux interactions d'acteurs découle de leur multiplication, de l'interpénétration des différents niveaux d'action, de l'érosion des frontières entre le public et privé, du changement du mode d'intervention étatique et du rôle croissant des politiques procédurales et incitatives. Il en résulte une interrogation sur les mutations de la régulation politique et de la nature de l'Etat contemporain⁶.



Figure 1 : Evolution des théories portées sur la notion de la « politique publique »

L'évolution de l'analyse des politiques publiques vers une sociologie politique de l'action publique correspond au passage d'une conception en termes de production étatique de politiques publiques à une conception en termes de construction collectives de l'action publique.

1. La notion de « politique publique » vu sous l'angle de l'« Analyse des politiques publiques »

Nous cherchons à appréhender la notion de « politique publique » dans le domaine de science politique et dans le domaine de la sociologie de l'action politique, ainsi que son processus de construction et les modèles de mise en œuvre.

1.1. La notion de « politique publique » : Eléments de définition et de caractérisation

Les concepts étudiés dans le cadre de notre recherche ont fait l'objet de plusieurs travaux, articles et livres. La littérature sur les concepts visés est vaste et abondante, principalement dans le cas des termes « politique publique » et « mise en œuvre ».

⁶ Patrick Hassenteufel, sociologie politique : l'action publique, Armand Colin, 2^{ème} édition. Page 25.

Il convient donc d'établir une synthèse des écrits afin de déterminer des définitions opérationnelles permettant de repérer et d'analyser les principaux traits des concepts utilisés.

Les définitions du terme « politique publique » sont nombreuses et diverses et les auteurs, comme Mény et Thoenig, Lemieux, Dye, S.Yves, rencontrent une difficulté importante à bien définir ce concept.

Tout d'abord, la difficulté apparaît dans le caractère polysémique du terme « politique » : le politique, la politique, les politiques (Liataud)⁷. Il importe donc de faire la distinction entre les différentes significations que peut prendre ce terme.

- **Le politique (polity)** : Le politique est une forme de pouvoir qui présente la spécificité de reposer sur le monopole de la coercition physique légitime (sur laquelle s'appuient les autorités publiques pour agir) et de s'exercer sur une collectivité, dans le but d'empêcher les conflits et d'imposer les règles de vie commune⁸.
- **La politique (politics)** : D'après Meny et Thoenig, la politique désigne « les phénomènes de lutte pour le pouvoir, de concurrence entre les partis, des groupes d'intérêt, des catégories sociales, des personnes, pour l'exercice de l'influence et pour l'occupation des fonctions d'autorité dans une collectivité, dans un pays, dans un marché électoral, dans les processus de décision ».
- **Les politiques (policy)** : P. Hassenteufel considère que les politiques renvoient à l'idée d'un ensemble d'actions et d'inactions motivées, sur la base d'un jugement rationnel. Et Meny et Thoenig ont désigné Policy aussi comme « un cadre d'orientation pour l'action, un programme ou une perspective d'activité ». Le terme correspond alors à **l'action publique**. Lorsqu'il est utilisé à cette fin, le terme politique désigne « le processus par lequel sont élaborés et mis en place des programmes d'action publique, c'est-à-dire des dispositifs politico-administratifs coordonnés en principe autour d'objectifs explicites » (Muller et Surel).

Dans les sociétés contemporaines, les politiques publiques sont une action collective qui participe à la création d'un ordre social et politique, à la direction de la société, à la régulation de ses tensions, à la résolution des conflits. C'est pourquoi le terme « politique publique » est aujourd'hui délaissé au profit de la notion « d'action publique » pour prendre en compte

⁷ Contrairement aux utilisateurs de la langue anglaise qui possèdent différents mots pour désigner ces différentes variantes (polity, politics, policies).

⁸ Patrick Hassenteufel, sociologie politique : l'action publique, Armand Colin, 2^{ème} édition. Page 7.

l'ensemble des interactions qui sur des sujets comme le développement économiques et sociales.

L'étude des politiques publiques dont il sera question dans notre recherche se situe dans le cadre de la troisième appellation, celle « des politiques » ou « action publique ».

Ensuite, et selon Lemieux, bien qu'il existe un grand nombre de définitions du concept de «politiques publiques», elles retiennent, pour la plupart, au moins l'une des dimensions suivantes : les acteurs et leurs activités, les problèmes (conflits, exigences ou stimuli) et les solutions :

▪ **Les acteurs et leurs activités :**

D'après Meny et J-C Thoenig une politique publique est le produit d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou de territoire, et possède un caractère coercitif. C'est «un programme d'action gouvernementale (...) une combinaison spécifique des lois, d'affectations de crédits, d'administrations de crédits, d'administrations et de personnels dirigés vers la réalisation d'un ensemble d'objectifs plus ou moins clairement définis. » (Richard Rose). Plusieurs critères sont importants :

- Le rôle d'une autorité publique qui dispose de la capacité potentielle d'utilisation de la violence légitime⁹ ;
- L'existence d'un programme avec des mesures concrètes, qui peuvent être coercitives, incitatives ou distributives.

Et en termes d'activités, P. Hassenteufel, Daniel Kûbler et Jacques de Maillard considèrent ces politiques comme un programme d'action correspond à un ensemble d'actions, de nature diverse, présentant une certaine cohérence et s'inscrivant dans la durée.

Et, E. Page réinsère ces activités gouvernementales dans un ensemble cognitif plus large. Une politique publique est la combinaison de quatre éléments :

- Des principes : une représentation générale sur la manière de gérer les affaires publiques ;
- Des objectifs : des priorités spécifiques définies par rapport à un enjeu particulier ;
- Des mesures concrètes : des décisions, des instruments ;
- Des actions pratiques, des comportements des fonctionnaires chargés de mettre en œuvre les mesures prises.

⁹ Daniel Kûbler, Jacques de Maillard, Analyser les politiques publiques, PUG, page 9.

Muller et Surel pensent qu'une politique publique peut être aussi une série d'actions ou d'inactions que des autorités publiques choisissent d'adopter. C'est-à-dire « les actes et les non-actes engagés d'une autorité publique face à un problème ou dans un secteur relevant de son ressort ». Parce que, même les décisions des gouvernements de ne rien faire sont aussi des politiques (exemples : ne pas créer de nouveau programme, maintenir le statu quo). Comme le suggérait Thomas R.Dye et Jenkins, tout ce que les gouvernements choisissent de faire ou de ne pas faire. A cet effet, l'accent est mis sur l'ensemble des décisions prises par un ou des acteurs politiques pour effectuer le choix des objectifs et les moyens de les atteindre. Meny et Thoenig ajoutent qu'une politique publique a un public (ou plutôt des publics), c'est-à-dire des individus, groupes, organisations dont la situation est affectée par la politique. Elle a donc inévitablement un impact. Enfin, V. Lemieux considère que toutes ces définitions insistent sur les acteurs gouvernementaux, aussi nommées autorités publiques ou encore autorités politiques et administratives.

▪ **L'accent mis sur les problèmes et leurs solutions :**

Une politique publique vise à résoudre un problème ou un groupe de problèmes d'ordre public. Elle possède un contenu qui correspond à une définition du problème, à une déclaration de buts, à la désignation de mesures concrètes afin d'atteindre ces buts et aux choix des instruments et/ou ressources. Seulement les problèmes qui sont perçus comme des problèmes publics par les acteurs qui sont les maîtres de l'ordre du jour gouvernemental.

Frohock parle pour sa part d'actions qui réconcilient des visées en conflits entre elles et Anderson parle d'actions orientées vers le règlement d'un problème. Pour Pal, une politique est une série d'actions ou d'inactions que les autorités publiques choisissent d'adopter pour régler un problème ou un ensemble inter-relié de problèmes. Et puis, la notion de problèmes renvoie à celle de solution ou de règlement du problème ainsi qu'aux idéaux qui les inspirent.

La notion de finalité de l'action gouvernementale se retrouve dans la définition de Jenkins, pour qui les politiques publiques réfèrent non seulement à un ensemble de décisions inter-reliées, prises par un acteur politique ou un groupe d'acteurs politiques, mais aussi à la sélection des buts et des moyens de les atteindre, donc à la recherche de solutions.

Les finalités ou les solutions recherchées sont centrales dans une autre définition, celle de Stephen Brooks, pour qui une politique publique réfère à un cadre englobant d'idées ou et de valeurs à l'intérieur duquel des décisions sont prises et des actions ou des inactions sont choisies par les gouvernements, en relation avec quel qu'enjeu ou problème.

Les définitions des politiques publiques sont donc nombreuses, mais elles s'entendent sur des traits communs permettant d'en définir la nature et les contours. Et, les spécialistes des politiques publiques s'accordent pour dire qu'une définition « opérationnelle » est nécessaire pour qualifier l'objet et le champ d'étude retenu.

Corinne Larrue regroupe, dans la citation suivante, les différents éléments qui font actuellement l'objet d'un consensus auprès des spécialistes, notamment Thoenig, Lagroy, Mény, pour qualifier l'objet et le champ d'étude des politiques publiques : « Une politique publique se définit comme un enchaînement de décisions ou d'activités, intentionnellement cohérentes, prises par différents acteurs, publics et parfois privés dont les ressources, les attaches institutionnelles et les intérêts varient, en vue de résoudre de manière ciblée un problème défini politiquement comme collectif. Cet ensemble de décisions et d'activités donnent lieu à des actes formalisés, de nature plus ou moins contraignante, visant à modifier le comportement de groupes sociaux supposés à l'origine du problème collectif à résoudre, dans l'intérêt de groupes sociaux qui subissent les effets négatifs dudit problème (bénéficiaires finaux) ».

L'ensemble des composantes des politiques publiques est réuni dans cette définition, néanmoins la référence au territoire local sur lequel les mesures sont élaborées et mises en application en est exclu. Omis de ce champ d'étude, le territoire se fait qualificatif pour pallier ce manque ; aussi est-il de plus en plus courant de rencontrer dans la littérature le terme de politiques publiques « territorialisées » ou « territoriales ».

1.2. Processus de construction d'une politique publique : Modèle du « cycle d'une politique publique »

Sur le plan théorique, et selon P.Knoepfel, C.Larrue, F.Varone et J.F. Savaerd, le processus de réalisation d'une politique se cristallise autour de cinq étapes principales qui ne sont pas nécessairement linéaires, qui se déroulent dans le temps et qui permettent à la politique d'évoluer : l'émergence, la formulation, l'adoption, la mise en œuvre et l'évaluation. Elle possède un impact certain.

Selon ces auteurs, cette approche par le cycle d'une politique publique doit être conçue comme un cadre et non comme une grille rigide.

Tableau 1 : Les différentes séquences d'une politique publique

Etapes	Définition	Principales questions de l'analyste	Contenus
Emergence des problèmes	Se définit comme une situation qui produit un besoin collectif, un manque ou une insatisfaction identifiable directement ou par le biais de manifestations extérieures et pour laquelle une solution est recherchée.	Comment la prise de conscience du problème se fait-elle ?	<ul style="list-style-type: none"> - Emergence d'un problème. - Perception du problème - Définition du problème et identification de causes possibles - Représentation du problème - Demande d'action publique
Mise à l'agenda	Est l'étape au cours de laquelle un décideur (parlementaire, élu, gestionnaire), qualifie d'entrepreneur politique, s'implique activement dans la promotion des intérêts qui se sont construits précédemment, et cela en vue de convaincre de la pertinence politique de l'action de l'Etat en la matière. Cette implication résulte bien souvent de la mobilisation d'acteurs, de ressources et de stratégies variées (Cobb et Rochefort).	Quels sont les facteurs qui vont faire agir le gouvernement vis-à-vis du problème ?	<ul style="list-style-type: none"> - Sélection des problèmes émergents - Ebauche de formulation du modèle de causalité - Réponses des pouvoirs publics pour les problèmes reconnus comme devant faire l'objet d'une politique
Formulation et adoption du programme de la politique	Impliquent l'opérationnalisation et l'appréciation de différentes possibilités envisageables pour résoudre le problème à l'origine d'une intervention publique.	Quelles sont les solutions proposées et acceptées par le gouvernement et le parlement ? Selon quels processus ces solutions sont-elles formulées ?	<ul style="list-style-type: none"> - Définition du « modèle de causalité » - Définition de la ou des solutions adaptées au problème défini et acceptables - Filtrage entre les solutions idéales et moyens disponibles - Choix des instruments d'action
Mise en œuvre de la politique	La mise en œuvre a trait à l'application des décisions adoptées précédemment. Au cours de cette étape, il arrive que des adaptations et des ajustements soient nécessaires pour parvenir à concrétiser les intentions des décideurs (Pressman et Wildavsky).	Est-ce que les décisions du parlement et du gouvernement sont mises en application ?	<ul style="list-style-type: none"> - Application des solutions retenues - Actions des agents administratifs de mise en œuvre
Evaluation et la terminaison de la politique	S'interrogent sur l'évolution et la pérennité des politiques et des programmes publics. L'évaluation n'étant pas une fin en soi, l'étude de la terminaison permet d'observer l'utilisation de ses conclusions et recommandations quant à l'apprentissage, à la continuité ou à l'abolition du programme, et le suivi qui en est donné (de Leon).	Quels sont les effets directs et indirects de la politique ?	<ul style="list-style-type: none"> - Détermination des effets éventuels de la politique - Evaluation de l'efficacité, de l'efficience, de la pertinence par rapport au problème d'origine.

L'analyse en termes de cycle de politique publique comporte des avantages suivants ;

- Prise en considération de l'existence de boucles de rétroactions tout au long du processus ;
- Identification, pour chacune des étapes, des enjeux et des acteurs impliqués ;
- La formulation, pour chacune des étapes, de questions d'analyse, d'hypothèse et de théories partielles ;
- La possibilité de combiner l'analyse de politique publique avec une vision rationalisante de l'action publique (lien linéaire entre objectifs, moyens et résultats, qui est implicite dans les stratégies managériales et rationalisation des choix budgétaires, etc.).

Néanmoins, et selon Jenkins-Smith et Sabatier, le modèle du « cycle d'une politique publique » a des limites d'un point de vue analytique. En effet :

- Il s'agit d'une approche descriptive parfois trompeuse car le déroulement chronologique de la politique ne suit pas forcément l'ordre des différentes étapes. Ainsi, un programme peut être mise en œuvre avant sa formulation précise notamment lors de l'apparition de problèmes nouveaux. Il peut également y avoir rupture dans le processus avec des reformulations du problème public et des solutions avant que les mesures initialement prévues appliquées et/ ou évaluées.
- Cette approche heuristique ne permet pas d'élaborer un véritable modèle de causalité des politiques publiques et d'identifier les liens logiques entre les différentes étapes. Elle risque de donner une cohérence artificielle à la politique publique.
- Le modèle du cycle d'une politique s'inscrit dans une interprétation légaliste de l'action publique (approche « top down ») et centré sur l'action de l'Etat, sans prendre en compte une approche partant des acteurs sociaux et de leur contexte (approche « bottom-up »).

1.3.Modèles de mise en œuvre des politiques publiques

Les travaux conduits dans ce domaine ont mis l'accent sur les obstacles et les dysfonctionnements croissant auxquels se heurtent les programmes publics et qui expliquent en partie les résultats limités dont attestent leurs évaluations. Ils distinguent deux modèles de mise en œuvre de programmes publics.

- **Le modèle « du haut vers le bas » (top down) :**

Selon ce modèle, les concepteurs nationaux ou fédéraux des programmes définissent de façon précise les objectifs à atteindre, les mécanismes de financement et les critères d'application réussie doit réunir plusieurs conditions : des objectifs clairs et réalistes, une théorie causale correcte, des règles d'application souples, des relations confiantes entre les agents d'exécution et les bénéficiaires, le soutien de groupes d'intérêts, etc. Or, d'après Levin et Fermi, ces conditions sont rarement réunies. Parmi les cause d'échec ont été identifiés : les hypothèses erronées sur les causes réelles du problème à traiter ; une mauvaise conception du programme (objectifs confus ou contradictoires ; des erreurs les groupes cibles visés) qui peut conduire à se « tromper de cible » ou à provoquer des effets pervers d'aubaine ou de substitution ; des règles d'application rigides, complexes ou obscures ; des moyens insuffisants. Mais, selon O.Toole , les causes principales semblent imputables aux difficultés de mise en œuvre et en particulier à l'existence de désaccords ou d'intérêts qualifiés de « divergents » ou de « désorganisé » entre les acteurs . Aussi les opérateurs qualifiés de « fixers » peuvent anticiper et corriger certaines de ces difficultés. C'est la prise en compte du rôle déterminant de ce type d'acteur qui a conduit à préconiser l'introduction de nouvelles approches de mise en œuvre des politiques publiques.

- **Le modèle « ascendant » (botom-up) :**

Il consiste à identifier sur des zones où existe certaine homogénéité de problèmes, les acteurs publics et privés concernés ayant « un intérêt convergent » dans la résolution du problème auquel s'attaque le programme ou dans la production du service qu'il propose. Une connaissance des buts et des intérêts de ces acteurs et de leurs modes d'organisation et de coopération constitue donc un préalable nécessaire. L'objectif est d'utiliser la connaissance que ces acteurs ont des problèmes à résoudre et des besoins des utilisateurs potentiels du programme, ainsi que leurs intérêts et motivations à résoudre le problème et accessoirement les ressources qu'ils peuvent y affecter. Il s'agit ensuite de les inciter à utiliser ou à créer les réseaux ou partenariats qu'ils ont constitué, enfin, comme le recommandent Porter, Hauf et Hull, de

confier à ces derniers la responsabilité de la mise en œuvre du programme en leur octroyant des ressources financières dans le cadre d'un contrat.

Cette démarche n'est pas exempte de difficultés : la compréhension des relations entre ces acteurs locaux n'est pas aisée ; il existe un risque que les objectifs publics du programme soient déformés ou redéfinis par ces acteurs selon leurs intérêts ; enfin, l'affectation de fonds publics à des organismes privés est souvent évoquée. Mais une définition claire des objectifs et du contenu des contrats, ainsi qu'un renforcement des procédures de contrôle, de suivi et d'évaluation permettent de les prévenir et d'atteindre des résultats bien supérieurs à ceux auxquels parviennent les démarches « du haut vers le bas » (Sabatier).

2. L'action publique comme construction collective d'acteurs en interaction

Selon P. Lascoumes et P. LeGalès, la sociologie de l'action publique est souvent une sociologie politique qui s'intéresse à l'articulation de régulations sociales et politiques, aux conflits, aux ressources, aux activités politiques et aux questions de légitimités des acteurs et en premier lieu de l'Etat, des gouvernements et des gouvernants. Ces auteurs s'interrogent sur le rôle des institutions dans l'orientation des stratégies politiques et des préférences des acteurs et ses influences sur les résultats de l'action publique.

Les travaux contemporains sur l'action publique prennent en considération les institutions, les normes et les instruments en œuvre (P. Lascoumes et P. LeGalès), ainsi que les actions des acteurs, leurs interactions et les représentations collectives (P. Hassenteufel, J.C. Thoenig et P. Duran).

Selon P. Hassenteufel, l'analyse des politiques publiques cherche à répondre à trois questions fondamentales :

- Pourquoi les politiques publiques sont-elles mises en place ? (Fondements et finalités).
- Comment les acteurs impliqués agissent-ils ? (Les instruments d'action).
- Quels sont les effets de l'action publique ? (Effets sur le public).

Rappelons qu'une politique publique vise à résoudre un problème, et s'inscrit donc dans une finalité. Comme l'écrit Pierre Muller « chaque politique est porteuse à la fois d'une idée du problème, d'une représentation du groupe social ou du secteur concerné qu'elle cherche à faire exister (...) et d'une théorie du changement social ». Ensuite, les acteurs impliqués font un choix entre les instruments d'action disponibles.

Toute politique publique correspond donc à une combinaison de ces trois éléments : la poursuite d'objectifs fondés sur la représentation d'un problème, le choix d'instruments et des publics sur lesquels ils s'appliquent. Le cadre d'analyse qui sera présenté comporte trois dimensions : l'analyse des acteurs, l'analyse de leurs interactions et leurs contextualisations.

2.1.Recompositions de l'action publique : normes, institutions et instruments

Les politiques publiques sont structurées par les normes, les institutions et les instruments. La vision juridique des normes et des institutions dans les politiques publiques a progressivement laissé la place à un champ dynamique de recherches qualifié de « néo-institutionnalisme » qui a tenté d'expliquer les dynamiques de moyenne et longue durée de l'action publique, les changements à partir de leur origine, leurs développements, leurs adaptations à des pressions extérieures et internes.

▪ Les normes de l'action publique :

A l'origine l'action publique est définie comme un ensemble de normes juridiquement formalisés qui désigne les organismes en charge du programme, ses attributs de pouvoir et ses moyens budgétaires. Cette approche est contestée par les raisonnements sociologiques et les travaux d'évaluation des lois et des politiques. Les ressorts explicatifs sont de trois ordres : les acteurs destinataires ignorent le contenu et les normes des politiques, ou ils les connaissent mais résistent à leur application, enfin, ils peuvent aussi les détourner selon leurs fins spécifiques.

En outre, les travaux cognitifs en politiques publiques, et plus particulièrement ceux qui relèvent des approches néo-institutionnalismes ont approfondi cette approche en s'attachant à la production des structures normatives qui cadrent les actions collectives.

Comme le soulignent P. Lascoumes et P. Le Galès, les politiques publiques peuvent être envisagées comme des structures normatives qui cadrent les actions des acteurs individuels, collectifs et des organisations. Elles sont considérées autant comme des facteurs d'ordre, que des productions de sens. C'est alors en termes de règles d'un jeu ouvert que les normes sont appréhendées, elles permettent à la fois la définition des comportements appropriés et participent à l'agrégation des représentations et des comportements (March et Olsen).

Les normes sont alors envisagées comme des facteurs de stabilisation de l'action collective, sous l'angle de la cohésion, de la capacité d'anticipation pour les acteurs en situation et de la réduction de leurs coûts de transaction¹⁰.

¹⁰ P. Lascoumes et P.LeGalès, sociologie de l'action publique, Armand Colin, 2010, P.89.

▪ **Les institutions de l'action publique :**

Les politiques publiques sont une forme particulière d'action collective. Elle nécessite des règles du jeu et de représentations d'un enjeu permettant aux acteurs de se positionner, de se coordonner, et d'agir de façon prévisible. Ces formes qui construisent l'action publique sont appelées « institutions ». P. Lacoumes et P. Le Galès définissent les institutions comme « des construits sociaux et politiques, issues des conflits et des négociations. Ce sont des règles, des normes et des procédures, des séquences d'action standardisées, plus ou moins coordonnées et contraignantes, qui gouvernent des interactions entre individus, notamment pour la production de politiques publiques. Les règles varient selon trois dimensions principales : leur degré de précision, leur formalisme et leurs poids normatif. Les institutions sont socialement construites, elles permettent l'action collective tout en exerçant une contrainte, elles conduisent à des anticipations des acteurs, des comportements relativement réguliers et prévisibles ».

▪ **Les instruments de l'action publique :**

L'action publique est un espace sociopolitique construit autant par des techniques et des instruments que par des finalités ou des contenus. Lacoumes et Le Galès définissent les instruments comme des « dispositifs à la fois techniques et sociaux qui organisent des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont ils sont porteurs »¹¹. Les instruments font donc le lien entre l'orientation de la politique publique (représentation du problème) et sa matérialisation résultant de leur application à un public (P. Hassenteufel).

Ces instruments visent un public ciblé plus ou moins large en fonction de la nature de la politique publique. Et, ils sont porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conception précises du mode de régulation envisagé.

Les auteurs néo-institutionnalismes se sont intéressés aux instruments pour mettre en évidence les changements des politiques publiques (P. Hall). Les acteurs sociaux et politiques ont des capacités d'action très différentes en fonction des instruments sélectionnés. Une fois en œuvre, ces instruments sont susceptibles d'être interprétés et difficile à contrôler, en suscitant ainsi une dynamique d'institutionnalisation.

¹¹ Pierre Lacoumes et Patrick Le Galès : gouverner par les instruments, presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2004, page 13

Le processus d'institutionnalisation repose sur les dynamiques par lesquelles les règles et les procédures apparaissent, se développent au point de constituer un espace social et produisent en définitive des comportements chez les acteurs qui les ont générés et/ ou intégrés¹².

2.2. Acteurs des politiques publiques : ressources, représentations et intérêts

P. Muller attire notre attention sur le fait « qu'on ne peut pas comprendre l'action publique dans les sociétés modernes, particulièrement les processus de changement de politiques publiques si l'on ne combine pas une approche par les acteurs qui permet de souligner la marge d'autonomie des agents participant au policy-making. »¹³.

De son côté, P.Hassenteufel propose une perspective qui renvoie à plusieurs approches théoriques, notamment l'analyse stratégique, sociologie des acteurs, analyse cognitive et néo-institutionnalisme, afin d'appréhender les interactions entre les acteurs multiples d'une politique publique.

Rappelons que pour les premiers analystes des politiques, dans le cadre des policy sciences, seuls importaient les acteurs étatiques (hauts fonctionnaires et acteurs gouvernementaux). Cette vision restrictive a été remise en cause par la prise en compte d'acteurs privé et plus récemment, par les acteurs intermédiaires.

2.2.1. Types d'acteurs concernés par une action publique

P .Knoepfel, C.Larrue, F.Varone, et J.F.Savard¹⁴interprètent les politiques publiques comme un enchaînement de décisions ou d'activités résultant d'interactions structurées et répétées entre différents acteurs, publics et privés, impliqués à divers titres dans l'émergence, la formulation et la résolution d'un problème défini politiquement comme public.

La conception des acteurs des politiques publiques conduit à identifier l'espace dans lequel les acteurs vont intervenir. Au sein de cet espace, les acteurs des politiques publiques peuvent être distingués en fonction de leur caractère public, c'est-à-dire les acteurs politico-administratifs qui sont investis du pouvoir public, ou de leur caractère privé, c'est-à-dire les acteurs qui appartiennent aux sphères dites socio-économique et socioculturelle.

¹²P. Lascoumes et P.LeGalès, sociologie de l'action publique, ARMAND COLIN, 2010, P.98.

¹³Muller.P . (2005). Esquisse d'une théorie de changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs. Paris : Revue Française de science politique, vol 55 n 1 p.158.

¹⁴ Peter knoepfel , Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard, Analyse et pilotage des politiques publiques,

Les acteurs publics : En guise de définition de l'ensemble des acteurs publics, P .Knoepfel, C.Larrue, F.Varone, et J.F.Savard se reportent, au terme classique de système politico-administratif proposé initialement par Easton: « Le système politico-administratif comprend l'ensemble des institutions gouvernementales (parlement/gouvernement), administratives et judiciaires d'un pays, qui disposent de la capacité apparemment légitimée par l'ordre juridique de structurer n'importe quel domaine de la société par des décisions de nature autoritaire. Ces décisions résultent de processus politico-administratifs qui sont réalisés selon des règles de procédure d'interactions internes et externes précises ». Quelques dimensions de cette définition du système politico-administratif, et des acteurs publics qui en constituent les éléments fondamentaux, méritent d'être relevés :

- L'affirmation de la souveraineté des acteurs publics ;
- L'interaction entre les sous-systèmes politico-administratifs qui transforme des demandes « sociétales » (inputs) en actions étatiques contraignantes (outputs) ;
- Les interactions externes entre le système politico-administratif et son environnement, et des interactions internes du secteur public ;
- Les organisations administratives du système politico-administratif forment un centre de gravité important et relativement indépendant dans l'ensemble des institutions d'un Etat.

Les acteurs privés : Ils participent également à la constitution et à la structuration de l'espace d'une politique publique de par leur propre responsabilité et hors contrôle gouvernemental direct. Ces acteurs privés peuvent être dissociés :

- En groupes cibles : qui sont les acteurs dont le comportement est défini politiquement comme la cause (in)directe du problème ;
- En bénéficiaires finaux d'une politique publique : qui sont les acteurs qui supportent les effets négatifs dudit problème et dont la situation devrait être améliorée suite à la mise en œuvre de l'intervention publique ;
- Et en groupes tiers, affectés indirectement par la politique publique, soit positivement (profiteurs), soit négativement (lésés). Ces deux groupes réunissent tous les acteurs dont la situation personnelle est modifiée par la politique publique sans pour autant que celle-ci les vise directement à titre de groupes cibles ou de bénéficiaires finaux.

Ces acteurs publics et privés, constituent ensemble un réseau complexe d'interactions et connaissant des problèmes de coordination horizontale (relation entre acteurs d'un même échelon de gouvernement) et verticale (relation entre des acteurs centraux, régionaux et locaux). Bien qu'appartenant à diverses organisations et représentant des intérêts souvent opposés, ces

multiples acteurs forment des espaces d'interactions.

Les acteurs intermédiaires : Olivier Nay et Andy Smith rajoutent d'autres types d'acteurs : les acteurs intermédiaires qui sont définis par trois éléments :

- Leur capacité à intervenir dans différentes arènes dont les règles, les procédures, les savoirs et les représentations peuvent être éloignés (ce sont des médiateurs entre des institutions).
- Leur maîtrise de la pluralité de rôles sociaux et de connaissances.
- La prise en charge d'un double rôle : la production d'arguments et de représentations communes (dimension cognitive de la médiation) et le travail d'élaboration de compromis et de solutions acceptables (dimension stratégique de la médiation).

La notion d'acteur intermédiaire permet aussi d'appréhender les opérateurs de transfert de politiques publiques. David Dolowitz et David Marsh définissent le transfert comme « un processus par lequel un savoir sur des politiques publiques, des structures administratives, des institutions, etc., à un moment donné et/ou à un endroit donné, est utilisé pour développer des politiques publiques, des structures administratives et des institutions à un autre moment et/ou endroit ».

Il existe un autre type d'acteurs plus collectif qui peut correspondre aux acteurs intermédiaires : les experts. La définition des experts ne repose pas uniquement sur la détention d'un savoir spécialisé, mais aussi sur le mandat qui leur est conféré correspondant à une « situation d'expertise ». Celle-ci a été définie par Cresal comme « la rencontre d'une conjoncture problématique et d'un savoir spécialisé ». Une conjoncture problématique renvoie à une situation que les parties prenantes ne parviennent pas à résoudre ; elles font alors appel à un tiers qui émet des appréciations et des recommandations visant à contribuer à la prise de décision.

2.2.2. Analyse stratégique des acteurs :

La notion de l'acteur prend de multiples significations, pour la sociologie des organisations : « L'acteur signifie que l'on part de l'hypothèse de l'autonomie relative de la capacité d'action d'un individu effectuant des choix stratégiques dans un contexte donné qui ne le contraint jamais complètement »¹⁵. Quant à l'analyse stratégique part du postulat de la rationalité limitée développée. Dans ce cadre, l'acteur est tout autant le produit d'un contexte qu'il contribue à le construire par le déploiement de son action stratégique.

¹⁵ Patrick Hassenteufel, sociologie politique : l'action publique, Armand Colin, 2^{ème} édition. Page 116.

P. Hassenteufel distingue trois types de déterminants des stratégies des acteurs dans le cadre de l'action publique : les ressources dont ils disposent, lui balisant le champ des possibles ; les champs de représentations, orientant les stratégies et les intérêts poursuivis, définissant les finalités de leurs actions.

Dans ce cadre le terme « acteur » permet aussi d'englober individus et groupes, l'acteur pouvant être soit individuel, soit collectif. Ce double sens est particulièrement utile pour appréhender l'action publique produite à la fois par des acteurs individuels et par des acteurs collectifs (structures administratives, instances gouvernementales, organisations politiques, groupes d'intérêts, forums d'experts ...).

Concernant le premier déterminant des stratégies d'acteurs, est formé par la variété de ressources d'action publiques disponibles : nous en retenons six :

- *Les ressources juridiques* : production de normes juridiques (législatives ou réglementaires).
- *Les ressources matérielles* : disposer de moyens financier (Budget), humains (personnels) et opérationnels (locaux, moyens logistiques).
- *Les ressources de savoir* : elles renvoient aux informations et aux connaissances dont dispose un acteur et à sa capacité à les interpréter et à les intégrer dans ses stratégies d'action publique.
- *Les ressources politiques* : disposer d'une légitimité démocratique ou chargée d'une mission d'intérêt général.
- *Les ressources sociales* : Le réseau social à mobiliser par l'acteur.
- *Les ressources temporelles* : le temps consacré par un acteur à l'action publique ».

Ces différentes ressources sont partiellement interdépendantes. Mais l'analyse des ressources n'est pas suffisante pour comprendre l'orientation de l'action d'un acteur. Autrement dit, les stratégies sont appréhendées principalement en termes de préservation et d'accroissement des ressources.

Quant au deuxième déterminant il s'intéresse à la prise en compte de la dimension cognitive de l'action publique. Cette approche vise essentiellement la compréhension des stratégies des différents acteurs en accordant plus d'attention à la notion du paradigme des politiques publiques, qui « correspond à un système de représentation dominant à une période donnée.

Il s'agit d'un cadre global d'interprétation du monde reconnu comme « vrai » pour la grande majorité des acteurs des politiques publiques »¹⁶.

Le troisième déterminant correspond aux finalités des stratégies des acteurs. Pour Hassenteufel les éléments cognitifs sont instrumentalisés pour légitimer des intérêts qui peuvent être de courte durée. Toutefois, il existe « d'autres catégories d'intérêts à prendre en considération pour comprendre l'intervention d'auteurs dans l'action publique (intérêt de pouvoir, intérêt lié à l'identité des acteurs).

2.2.3. Interaction des acteurs.

Le deuxième élément du cadre analytique conçu par Hassenteufel est l'interaction des acteurs. A cet effet, il propose la prise en compte des *dynamiques d'institutionnalisation*, fruits des compromis et d'accords passés entre différents acteurs permettant de :

- Anticiper les comportements d'autres acteurs puisque l'institution est créatrice de régularités.
- Orienter les stratégies d'acteurs car une position institutionnelle est à la fois une ressource mais aussi un accès potentiel à d'autres ressources.
- Définir des intérêts puisque l'institution est un enjeu d'action publique.
- Construire le système de représentations puisque l'institution favorise les échanges.
- Permettre un processus d'apprentissage commun des acteurs puisque l'institution secrète des façons de faire communes en vue de la production d'une action publique.

En outre, Hassenteufel a ajouté *La contextualisation des interactions* : il attire l'attention quant à l'emploi du terme « contexte », à qualifier de « boîtes noires » dans le cadre de l'analyse des politiques. Cette notion a son utilité car elle permet « d'envisager ce qui apparaît comme extérieur aux acteurs, donc extérieur à leurs interactions, sans en être tout à fait indépendant, puisqu'un contexte est avant tout un élément socialement et politiquement construit. De ce fait il paraît indispensable d'intégrer la dimension de « représentation mentale... du contexte, à savoir ce sur quoi les acteurs ne pensent pas disposer d'un pouvoir d'action, donc vécu comme une contrainte. Le contexte est donc tout à la fois subi, intégré, porté et construit par les acteurs »¹⁷. Il distingue sept types de contextes, qu'il classe en deux grandes catégories : les contextes stables à moyen termes (contexte sociodémographique, étatique et scientifique) et les contextes susceptibles de changer fortement à court terme (contexte économique, politique, international et des autres politiques publiques).

¹⁶Hassenteufel.P. Sociologie politique op. cit., p. 109.

¹⁷Hassenteufel.P. Sociologie politique op. cit., p. 120

- ***Le contexte sociodémographique*** : renvoie à des données objectivables, parce que mesurables, telles que la stratification sociale, la pyramide des âges, l'échelle des revenus, les structures familiales ... Elles ont un impact indirect mais souvent fortement structurant sur l'action publique.
- ***Le contexte scientifique et technique*** : renvoie aux connaissances disponibles (et accessibles aux acteurs) sur un problème donné et aux instruments d'action publique techniquement envisageables.
- ***Le contexte étatique*** : renvoie aux règles du jeu, formelles (celles qui relèvent des textes constitutionnels notamment) et informelles, des institutions politiques et administratives. Le mode d'organisation et de fonctionnement de l'Etat a un impact très important, en particulier sur les processus décisionnels et sur la mise en œuvre des politiques publiques.
- ***Le contexte économique*** (taux de croissance, taux d'inflation, taux de chômage, situation budgétaire) joue principalement sur les possibilités de financement des politiques publiques et sur l'agenda.
- ***Le contexte politique*** : renvoie au calendrier électoral, à la composition des gouvernements, à la structure des rapports de force parlementaire, etc. Ces éléments pèsent plus particulièrement sur la mise sur agenda et la décision publique et contribuent aux fluctuations aléatoires de l'action publique.
- ***Le contexte international*** : renvoie à des événements internationaux ayant un impact sur les politiques publiques.

Il est important de signaler que la démarche proposée par Hassenteufel présente l'avantage de dépasser le cadre théorique pour proposer une méthode d'analyse de la dimension cognitive des politiques publiques et aussi constitue un ensemble d'outil d'investigation et de recueil d'information pour une meilleure compréhension de l'action publique dans sa globalité.

3. Définition et portée de la politique nationale de l'emploi

Nous abordons la définition de la politique de l'emploi et son processus d'élaboration selon l'approche de l'organisation internationale de travail.

3.1. Approche de l'organisation internationale de travail

Une politique nationale de l'emploi est une vision concertée et cohérente des objectifs d'un pays en matière d'emploi et des manières de les atteindre. Elle se réfère donc à un ensemble d'interventions multidimensionnelles qui sont envisagées en vue d'atteindre des objectifs quantitatifs et qualitatifs spécifiques en matière d'emploi dans un pays donné.

Elle englobe un plan d'actions à mener, choisies parmi des alternatives et à la lumière de conditions données, adopté sur la base d'un commun accord atteinte par toutes les parties intéressées. Elle est poursuivie par un gouvernement en vue d'aborder des défis et opportunités clairement identifiés¹⁸.

Une politique nationale de l'emploi ne se limite pas à un programme de création d'emplois. Elle traite toute une série de questions sociales et économiques. Elle concerne plusieurs secteurs de l'administration publique – pas uniquement les services chargés du travail et de l'emploi – et influe sur l'économie dans son ensemble. Elle rassemble des mesures, des institutions et des programmes divers qui ont une incidence sur la demande et l'offre de main-d'œuvre et sur le fonctionnement des marchés du travail. A cet effet, elle relève d'un ensemble d'acteurs divers, qui vont des principaux ministères en charge de la création d'emplois à des gouvernements locaux en passant par les organisations de travailleurs et d'employeurs. Le ministère du Travail ou de l'Emploi joue un rôle de coordination centrale, plaide en faveur de la promotion du travail décent et veille au bon fonctionnement du marché du travail.

3.2. Processus d'élaboration de la politique de l'emploi

Un cycle de politique est normatif, ce qui suggère une séquence logique d'événements récurrents dont peuvent se servir les praticiens pour appréhender et mettre en œuvre la tâche en question. Cependant, il n'existe pas de modèle pouvant être appliqué de manière universelle puisque tout processus politique est fondé sur des institutions gouvernementales spécifiques et la mise en pratique est fonction du problème posé.

¹⁸Bureau international du Travail, Guide pour la formulation des politiques nationales de l'emploi, 2012. P 23.

Le tableau suivant présente un bref aperçu du processus idéal de formulation d'une politique de l'emploi. Quelles sont les conditions indispensables au succès d'un processus de formulation d'une politique ? Qui sont les principaux acteurs et quel est leur rôle ? Quelles sont les principales étapes du processus ?

Tableau 2 : Les étapes du processus d'élaboration de la politique de l'emploi

Etapes	Explications	Principaux acteurs
Phase de préparation	<ul style="list-style-type: none"> - Identifier clairement l'ensemble des parties prenantes et d'énoncer les modalités de leurs interventions. - Constitution d'un comité directeur (structures gouvernementales, syndicats et organisations d'employeurs) afin de garantir la cohérence politique, l'implication des acteurs et la durabilité du processus. - Nomination d'une équipe technique nationale (experts techniques du ministère chargé de l'emploi) pour accompagner le cycle politique dans son intégralité. - Planifier et établir un budget des ressources requises dans le cadre du processus. 	Décideurs politiques, Partenaires sociaux, Comité directeur, Equipe technique nationale,
La phase d'identification des questions à traiter	<ul style="list-style-type: none"> - Faire une analyse du marché du travail, et un examen des politiques économiques exerçant un impact sur la performance du marché du travail. - Impliquer toutes les parties prenantes (partenaires sociaux, société civile.) A travers des consultations à grande échelle afin de recueillir les avis et les requête. - Renforcer leur participation dans les processus et mécanismes d'élaboration de la politique de l'emploi – tels que les exercices d'analyse et de planification politique, les mécanismes consultatifs et des délégations internationales. 	Pouvoirs publics Parties prenantes Partenaires sociaux Société civile
La phase de formulation	<ul style="list-style-type: none"> - Identifier les priorités politiques et présenter les raisons justifiant les choix - Les options offertes dépendront des circonstances locales tout autant que du contexte général - S'appuyer sur une série de critères ou d'indicateurs - L'équipe technique nationale prépare le document. (Les objectifs stratégiques et les cibles en matière d'emploi sont clairement définis, aux côtés des mécanismes de coordination ainsi que du cadre de suivi et d'évaluation). - Formuler le plan d'action national en faveur de l'emploi 	L'équipe technique nationale
La phase de validation, d'adoption et de communication	<ul style="list-style-type: none"> - Validation : obtenir un consensus national sur la PNE Le projet de Politique nationale de l'emploi doit être soumis à la validation des parties prenantes nationales lors d'un atelier tripartite élargi, ou au travers des structures consultatives en place. Dans certains cas, il est envisageable d'organiser des ateliers régionaux Après validation, l'équipe technique nationale doit intégrer les commentaires reçus et finaliser le document politique. - Adoption : donner force exécutoire à la PNE Si la PNE doit être transposée en étapes opérationnelles, de la même façon, il convient de lui donner force exécutoire. C'est ainsi que les acteurs vont tenir compte de la PNE dans le cadre de leurs actions et que celle-ci pourra acquérir la crédibilité nécessaire. Cette formalisation commence dès son adoption par le Gouvernement, qui décide alors de sa forme officielle : une déclaration, un décret, une loi d'orientation, ou autre. 	Parties prenantes nationales Acteurs régionaux L'équipe technique nationale L'équipe technique nationale Parties concernées

	<ul style="list-style-type: none"> - Communication : présenter la PNE au public <p>Le but premier de la communication est d'informer les acteurs et les bénéficiaires sur le contenu de la politique et leur rôle dans sa mise en œuvre.</p>	
La phase de programmation et de budgétisation	<p>La stratégie de mise en œuvre définit les méthodes et les moyens proposés pour réaliser les objectifs de la PNE. Cette stratégie d'action cherche à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Préciser les conditions requises pour, d'une part, détailler les interventions sur le plan opérationnel et, d'autre part, établir l'autorité et la propriété de la PNE. - Définir le plan qui permettra d'organiser et faire progresser la mise en œuvre de la PNE. - Faire la lumière sur le processus, les méthodes et les conditions qui permettront d'intégrer pleinement l'impératif d'emploi aux politiques nationales, et son expression au travers de la PNE, en utilisant le cadre de développement national. - Formuler les exigences en termes de renforcement des capacités techniques et financières sans lesquelles la mise en œuvre ne peut être envisagée. <p>Il y a lieu de préparer un plan d'action associé à la mise en œuvre de la PNE qui réponde aux exigences en matière de budget et de programmation et qui assigne les différents rôles et responsabilités.</p>	Ministère de l'emploi, Parties prenantes nationales Acteurs régionaux
La phase de mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> - Rendre opérationnel le mécanisme tripartite, interministériel de coordination – préparation ou révision des textes juridiques, nominations, audits institutionnels, etc. - Rendre opérationnel le cadre de suivi et d'évaluation - préparation ou révision des textes juridiques, nominations, etc. - Il convient d'injecter des ressources financières afin d'entretenir un flux annuel continu entre les cycles budgétaires. Les décisions en termes de budget sont généralement prises sur la base d'informations partielles et de changements mineurs par rapport à l'année passée, un processus dit de progression graduelle. Ces dernières années, les contraintes budgétaires ont considérablement accru l'importance des considérations budgétaires dans un cycle politique. - Former les fonctionnaires et d'autres employés par rapport à leurs nouvelles objectifs/nouvelles missions dans le cadre de la PNE. 	
La phase d'évaluation	<p>L'évaluation de la politique répondra à ces questions ainsi qu'à d'autres interrogations y relatives, par ex. : la politique a-t-elle atteint ou atteint-elle ses objectifs – et si oui, dans quelle mesure ? – et a-t-elle profité aux bénéficiaires visés ? L'évaluation fait appel à des méthodes de recherche du domaine des sciences sociales, incluant des techniques qualitatives et quantitatives, afin d'examiner les effets des politiques.</p> <p>Elle permet en outre à tous les participants au processus d'élaboration politique, comprenant les représentants du pouvoir législatif et exécutif ainsi que les responsables des agences publiques, de mesurer le degré de réalisation des objectifs fixés, d'évaluer les effets et d'identifier les éventuels changements requis concernant une politique.</p>	

Au cours de cette section, nous avons donné un éclaircissement sur le concept de « politique publique » ou « action publique » dans deux perspectives :

- **Perspective politiste** : dite classique, défendus par les politologues (science politique) : normes, institution, processus ...P. Lascoumes et P. LeGalès¹⁹ ont précisé que dans la science politique, des politiques publiques n'étaient qu'un élément de réflexion marginal sur le politique. Dans cette perspective, on raisonne top down (par le haut) pour montrer les décisions centrales et leurs effets. Les politiques publiques sont vues soit du côté de la redistribution par l'Etat et des conflits d'acteurs qui y sont associés, soit à partir de la volonté de changer la société par l'Etat. Dans cette perspective on cherche d'abord à comprendre la portée de l'action publique, et les effets des processus accomplis à un niveau central.
- **Perspective sociologique** : qui s'intéresse aux différents acteurs (publics, privés, intermédiaires) participant directement ou indirectement à l'élaboration d'une action publique, on donne la priorité aux interactions entre les acteurs multiples et à l'analyse de leurs moyens et leurs représentations. Il s'agit d'une sociologie de l'action collective au sein des organisations et des réseaux publics ou privés. Elle privilégie les raisonnements bottom up (par le bas) partant des modes d'échange et d'agrégation entre acteurs individuels et collectifs.

Le choix de nous inspirer de ces deux approches théoriques (science politique et sociologie politique de l'action publique), pour encadrer notre recherche, est justifié par les raisons suivantes :

- La préoccupation de comprendre et d'analyser une action publique, dans son sens le plus large (sa genèse, ses composantes, son processus d'élaboration et de mise en œuvre, ses normes et ses instruments, ses institutions, et ses représentations);
- L'approche par l'acteur et les structures nous permet de saisir la conduite de politiques publiques par les acteurs, leurs modes d'interaction et contextualisation.

Ces deux dimensions concorde avec la problématique de notre recherche visant à savoir s'il existe une action publique territoriale de l'emploi, le degré d'implication des acteurs locaux et le mode d'interdépendance, mode de gouvernance basée sur la coordination, la contractualisation, partenariat et participation dans une perspective de l'institutionnalisation de mécanismes de construction de l'action publique dans le domaine de l'emploi.

¹⁹Lascoumes P., LE Gales. P, « sociologie de l'action publique », Paris, Armand Colin, 2010. p15

Section 2 : Le changement de paradigme des politiques publiques entre nouvelles logiques d'acteurs et territorialisation

Les mutations politiques, socio-économiques et institutionnelles que connaît le monde depuis une vingtaine d'années, combinées à l'émergence du territoire comme niveau pertinent de réflexion et d'action publique, posent des multiples questions sur les interactions entre les acteurs locaux et leur mode de régulation et de gouvernance.

Dans ce contexte, et selon P. Gaudin, l'expression « action publique » tend à remplacer de plus en plus l'expression de politique publique. Cette évolution traduit le rôle moins central de l'Etat. L'attention se déplace vers les multiples interactions existantes entre des acteurs qui apparaissent plus diversifiés (centraux, locaux, publics, privés...) dans la définition et la mise en œuvre des programmes publics. Ces programmes apparaissent donc comme le produit d'une action collective. Douillet définit l'action publique comme la construction et la qualification des problèmes collectifs par une société et l'élaboration de réponses, de contenus et de processus pour traiter ces problèmes.

D'après Douillet, l'approche territoriale des problèmes publics est considérée comme l'une des tendances de l'action publique contemporaine pour plusieurs raisons : la décentralisation et la montée en puissance des collectivités territoriales, la réduction des ressources de l'Etat, le traitement des problèmes diffus et la prise de conscience de la diversité des situations des territoires qui ne permettent plus une standardisation nationale des solutions à mettre en place. Différents champs des sciences sociales se sont intéressés à cette problématique.

C'est dans le cadre des sciences politiques et plus particulièrement de la sociologie de l'action publique que le concept de gouvernance territoriale a pris tout son sens.

Dans cette section, nous reprenons l'essentiel des contributions des analystes dans le domaine territorial sous trois axes : notion de territoire, notion de territorialisation de l'action publique et gouvernance territoriale.

1. Territoire : un espace géographique ou un construit social ?

Le concept de territoire est apparu dans la production scientifique de géographes, de sociologues, d'économiste, et d'autres auteurs en sciences sociales avant de connaître une diffusion dans le domaine des sciences, et surtout dans celui de l'action publique et collective. Plus encore que le mot générique, ceux de la territorialité et de territorialisation ont rassemblé de nombreux collectifs de recherche.

Le territoire serait lié à la territorialité activée avec des questions sur les actions, les pratiques, les intentions, les ressorts, les genèses, les histoires particulières et les attendus cognitifs qui accompagne la construction et /ou la production des territoires.

1.1.Territoire : Un système complexe

De nombreuses disciplines se saisissent de la notion de « territoire ». Les définitions sont très variées selon que la notion soit définie par des géographes, des historiens, des juristes, des urbanistes ou encore des éthologues. Du fait de son caractère polysémique, l'exercice d'explicitation du territoire par une « définition exhaustive et définitive »²⁰ s'avère délicat.

A.MOINE a proposé une définition systémique du territoire qui combine les différentes entrées conceptuelles et méthodologiques : « Le territoire est un système complexe dont la dynamique résulte de boucles de rétroaction qui lient un ensemble d'acteurs et l'espace géographique qu'ils utilisent, aménagent et gèrent en fonction de leurs représentations, passées, présentes et projetées ». Cette définition s'appuie en fait sur la mise en relation de trois sous-systèmes : espace géographique, système de représentation et système d'acteurs.

▪ **L'espace géographique** : espace aménagé par les acteurs, en fonction du géosystème, présentant de multiples objets en interaction et que l'on peut désagréger en quatre sous-systèmes :

- **Le géosystème** ou milieu géographique au sein duquel évoluent les acteurs, des contraintes ou aménités naturelles qui entrent en interaction avec les acteurs et influencent l'organisation de l'espace géographique ;
- **L'espace anthropisé** constitué par l'ensemble des objets anthropiques (réseaux, constructions, hommes, etc.) répartis au sein du géosystème ;
- **L'espace social**, celui des rapports sociaux qui recèle « l'ensemble des interrelations sociales spatialisées » (Frémont *et al.*), entre les individus, les groupes et en étroite relation avec l'espace politique et institutionnalisé ;
- **L'espace politique et institutionnalisé** au sein duquel sont formalisées les multiples relations entre les acteurs. Il s'agit d'une portion d'espace régi par la reconnaissance de règles communes.

▪ **Système de représentations** : Le territoire présente une double nature, à la fois matérielle (référence à l'espace géographique), et symbolique ou idéelle, en relation avec les systèmes de représentation qui guident les sociétés dans l'appréhension qu'elles ont de leur «

²⁰ Guy Di Meo, Géographie sociale et territoires. Paris, Nathan, 1998, p.37.

environnement ». Ainsi comme le souligne C. Raffestin, « le territoire est une réordination de l'espace ». Le territoire peut être considéré comme de l'espace informé par la sémiosphère ». Comme le précise G. Di Méo, le territoire est souvent abstrait, idéal, vécu et ressenti plus que visuellement repéré ». Cette deuxième entrée fait donc référence aux processus d'organisation territoriale qui doivent selon C. Raffestin, s'analyser à deux niveaux : celui qui résulte de l'action des sociétés (espace géographique), et également celui qui résulte des systèmes de représentation (Cunha).

Les systèmes de représentation se fondent sur l'interconnexion entre trois types de filtres : individuel, sociétal (valeur) et idéologique (théorie, modèle), qui forgent à la fois la connaissance et la conception qu'ont les acteurs du monde qui les entoure (Callon et Latour).

▪ **Système d'acteurs** : Il s'agit des interrelations multiples qui lient ceux qui décident, perçoivent, s'entre-aperçoivent, s'opposent, s'allient, imposent et finalement aménagent. Cette dimension est essentielle, et Bernard Debarbieux déclare à ce propos que « le monde est institué par les individus en fonction de leurs actions et de leurs intentions ».

Les acteurs en interrelation qui vont permettre, soit dans un espace donné, soit par rapport à une problématique donnée, de comprendre en partie les raisons des équilibres en présence qui déterminent une stabilité dynamique du territoire ;

A. MOINE pense qu'il y a lieu de privilégier cinq catégories d'acteurs qui se sont partiellement isolés les uns des autres et qu'il faut aujourd'hui absolument réunir au sein de l'action territoriale :

- L'Etat qui influence par ses politiques, à la fois les collectivités territoriales, la société civile et les citoyens ;
- Les collectivités territoriales au sein desquelles s'exprime le monde politique à une échelle régionale et locale ;
- La société civile et ses multiples groupes lorsqu'ils souhaitent modifier leur environnement et disposent pour cela d'un rôle effectif ou potentiel notoire ;
- Les intercommunalités dont le rôle ne cesse de s'affirmer en position intermédiaire entre l'échelon communal et les échelons supérieurs ;
- Les entreprises dont le développement amène à saisir les opportunités qui s'offrent à elles, notamment vis-à-vis de l'espace géographique au sein duquel elles évoluent.

Ainsi, ces trois entrées du territoire constituent-elles les trois sous-systèmes en interrelation, qui évoluent dans le temps, dans le cadre d'une boucle ininterrompue fondée sur des principes de construction/déconstruction. C'est à ce moment que la référence au paradigme systémique

permet de conserver au concept de territoire une transdisciplinarité, qui doit être aujourd'hui totalement affirmée²¹.

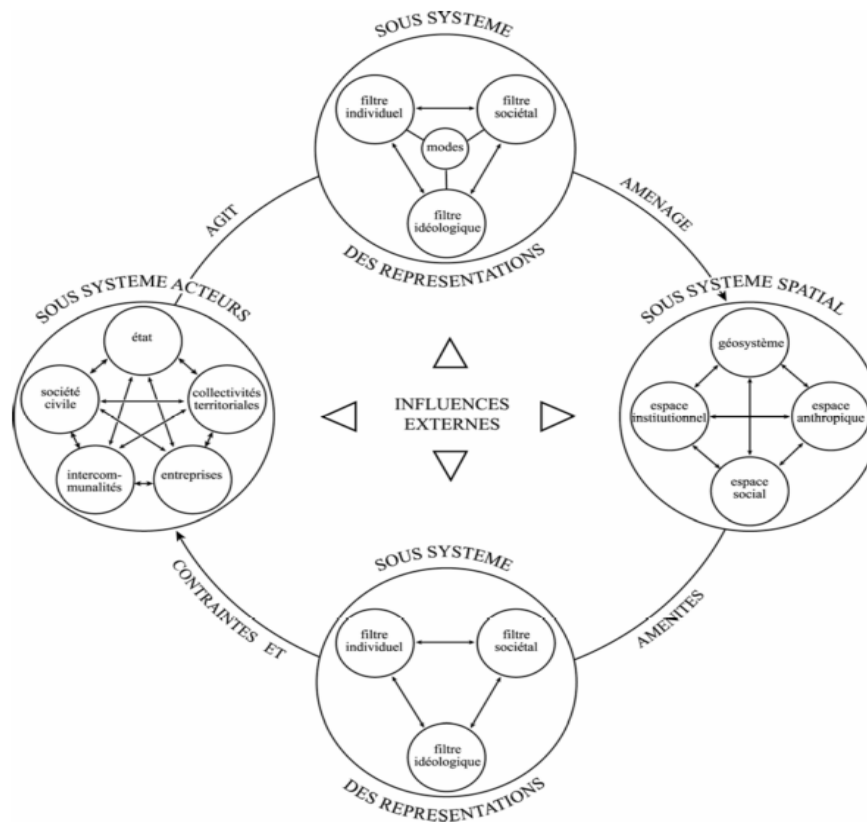


Figure 2 : le système territoire : un ensemble de sous-systèmes en interrelation²²

1.2.Territoire : Construit social qui fait appel à la notion de proximité

C'est le deuxième aspect fondamental du concept territoire. Selon Andry Smith le point de départ du raisonnement derrière ce concept est qu'en agissant, les acteurs du monde social participent, volontairement ou involontairement, à l'institutionnalisation constante des territoires.

Le territoire se construit socialement à partir de l'identification de problèmes communs et à partir de l'appropriation et la transformation des ressources du territoire qui ne sont pas encore valorisées. Ses limites seront déterminées par la forme dans laquelle vont évoluer les processus d'appropriation des ressources de la part des acteurs territoriaux (Leloup, Moyart& Pecqueur).

²¹Alexandre Moine. Comprendre et observer les territoires - l'indispensable apport de la systémique. Géographie. Université de Franche-Comté, 2004.

²²MOINE (A.), 2004, « Comprendre et observer les territoires : l'indispensable apport de la systémique », Habilitation à Diriger des Recherches, Université de Franche-Comté, Besançon, 213 p.

Le territoire se définit aussi comme espace de gestion²³. La gestion spatiale des problèmes publics, par exemple en matière d'aménagement, développement que d'environnement, fait intervenir des différents d'échelle de point de vue de la territorialisation de leur traitement en fonction des modalités de définition des problèmes et des paramètres retenus et les acteurs concernés.

C'est l'importance que possède le territoire qu'est, d'après Bouchet, : «perçu comme une construction des acteurs où s'entrecroisent, dans un cadre géographiquement et historiquement circonscrit, des relations à la fois économiques, sociales, culturelles, politiques et symboliques. Le niveau local apparaît donc comme l'échelle d'action efficace pour aborder les problèmes rencontrés par les populations. C'est à ce niveau qu'il est possible de mettre en œuvre des solutions globales, intersectorielles et participatives pour lutter contre la complexité des phénomènes d'exclusion et de pauvreté. Cette évolution se traduit par l'adoption de principes de bonne gouvernance dont l'objectif est d'améliorer le rapport entre gouvernants et gouvernés».

Pequeur B., Zimmerman J.-B., Lecoutre et alii, font appel à la notion de proximité pour expliciter la nature des différentes relations qui tissent le territoire. Ils s'attachent à expliciter les différentes acceptions de la notion de proximité : proximité géographique, sociale et institutionnelle²⁴.

- **La proximité géographique ou spatiale** : fait référence à la notion de distance ou de voisinage dans l'espace physique. Elle facilite les rencontres entre individus, mais n'est pas, à elle seule, gage de la construction de relations. Elle doit être complétée par d'autres dimensions. Ainsi, la proximité cognitive permet aux entreprises, institutions et individus de communiquer, de se comprendre et d'assimiler collectivement de nouvelles informations. Cette forme de proximité se réfère à la possibilité d'un apprentissage interactif.

- **La proximité organisationnelle** : quant à elle, consiste en la capacité d'une organisation (Rallet A., Torre A.,2004) (firme, réseau, ...) à faire interagir ses membres en s'appuyant sur deux logiques : une logique d'appartenance se traduisant par l'existence de règles ou de routines de comportement suivies par tous ; une logique de similitude (même espace de référence), correspondant au partage d'un même système de représentations, de croyances, de langage, de formation et de savoirs. Cette proximité organisationnelle favorise

²³ Dictionnaire action publique territoriale page 479

²⁴Maïten Bel, « Formation et territoire : des approches renouvelées », Formation emploi [En ligne],97 | janvier-mars 2007, mis en ligne le 31 mars 2009, consulté le 30 septembre 2016. URL : <http://formationemploi.revues.org/1698>.

les échanges d'informations et la mobilité des individus du fait d'un capital commun. Elle peut être plus ou moins forte et s'accompagner ou non de proximité géographique.

▪ **La proximité institutionnelle** : se réfère à un cadre constitué d'un ensemble de normes, de valeurs et structures institutionnelles communes qui permet aux organisations d'interagir et de se coordonner plus facilement. La proximité c'est alors de participer, d'être un élément de ce cadre. Elle se réfère cependant à des liens identitaires qui ne reposent pas forcément sur des similitudes organisationnelles ou une proximité géographique. La proximité sociale est issue de la littérature relative à « l'encastrement » (Granovetter) selon laquelle les actions économiques sont en partie enserrées dans un réseau de relations ou un contexte social. Elle fait référence, au niveau micro, à des relations reposant sur la confiance. Elle encourage des relations d'engagements durables et réduit les comportements opportunistes. Les proximités tant organisationnelles que sociales reposent sur l'idée de loyauté entre partenaires, l'une fondée sur la hiérarchie, l'autre sur la confiance.

En résumé, Le territoire possède donc de multiples dimensions. Se construisant à partir des interactions entre ses acteurs et de ceux-ci avec l'environnement, il comprend des espaces naturels différents, chacun avec des fonctions différentes, nécessaires pour la vie humaine ; c'est la source des valeurs culturelles, des coutumes d'une société.

Leloup, Moyart et Pecqueur synthétisent les caractéristiques de la notion de territoire.

- ***Le territoire est un système dynamique complexe construit*** par une pluralité d'acteurs qui se situent dans des espaces proches (proximité géographique) et qui sont en interrelation grâce à certaines normes communes (proximité institutionnelle).
- ***Le territoire est un espace ouvert*** et, comme tel, il existe un échange de relations avec d'autres espaces territoriaux.
- ***Le territoire se construit socialement*** à partir de l'identification de problèmes communs et à partir de l'appropriation et la transformation des ressources du territoire qui ne sont pas encore valorisées.
- ***Le territoire est un système des échanges et des relations***, emboîté dans un ensemble d'autres espaces qu'il influence et qui l'influencent réciproquement.
- ***Le territoire est un système complexe*** qui s'autorégule et dont l'autonomie dépend de son identité, de son histoire et de sa propre dynamique, différente de celle des autres territoires.

Selon ces caractéristiques, le territoire se définit comme une intersection de réseaux (physiques et humains, formels et informels), de stratégies et d'interdépendances entre les partenaires. C'est donc un lieu de négociation, de production et de partage d'un futur commun.

2. Territorialisation des politiques publiques dans l'analyse des transformations de l'Etat

Selon Hassenteufel et Rasmussen, les recherches sur les politiques publiques constatent une crise de l'approche sectorielle des problèmes économiques et sociaux à laquelle se substitue progressivement une approche territoriale. Cette restructuration des politiques publiques selon cette logique territoriale s'accompagnerait d'une recomposition des missions de l'Etat, des réseaux d'acteurs et des modes d'action publique, ainsi que d'une transformation des rapports entre différents échelons territoriaux.

L'idée de territorialisation a progressivement émergé de la réflexion sur la gestion des affaires publiques dans les années 1980 pour s'imposer véritablement au cours des années 1990. L'émergence du territoire constitue alors un changement radical pour l'action publique. Comme le remarque A. Faure : « Incontestablement, le système politique local traverse une tourmente territoriale de grande amplitude, tourmente paradoxalement confortée par le processus de mondialisation qui s'appuie sur les dynamiques des terroirs, des réseaux de territoires et de la modernité urbaine ».

On passe donc des politiques publiques à l'action publique locale. Cette dernière implique les acteurs locaux (privés, publics, associatifs) qui coordonnent en vue de produire un bien ou un service collectif. L'imbrication de divers types d'acteurs et de divers niveaux de coopération et de décision ont amené à transformer le concept de gouvernement en « gouvernance » (D. Pagès et N. Pélissier). « L'idée sous-jacente est que les institutions du gouvernement n'ont plus le monopole d'une action publique qui relève aujourd'hui d'une multiplicité d'acteurs dont la capacité d'action collective détermine la qualité, elle est prioritairement une interrogation sur le pilotage de l'action publique. » (P. Duran).

Que sous-entend cette notion de territorialisation des politiques publiques ? Si, dans la littérature il est aisé de trouver des définitions de la politique publique, il n'en est pas de même pour les supports territoriaux des actions publiques (A. Faure).

2.1. Concept « territorialisation » en géographie sociale et en science politique

Pour définir le concept territorialisation, nous passons d'une rapide revue de littérature en science politique et en géographie, des éléments de clarification du terme de « territorialisation » des politiques publiques.

Avant de définir le terme de territorialisation, nous allons faire un bref retour sur la notion de territorialité. Claude Raffestin propose la définition suivante : « La territorialité reflète la multi-dimensionnalité du vécu territorial par les membres d'une collectivité par les sociétés en général ».

En géographie sociale, la territorialité se construit à partir du vécu social des individus. Elle renvoie à l'espace vécu qui est constitué des rapports subjectifs, intimes des individus et groupes sociaux avec les lieux. La territorialité, écrit Di Méo, « dévoile la manière dont le territoire se bâtit, se reproduit en fonction des représentations et des praxis des membres d'une collectivité engagés dans une action commune exigeant un minimum de médiation spatiale ». Autrement dit, les représentations territoriales participent à la médiation spatiale des actions de politiques publiques, c'est-à-dire l'adaptation des politiques publiques aux spécificités territoriales.

La territorialité se fonde sur les représentations des groupes sociaux, la territorialisation va plus loin dans sa conception du territoire en prenant en considération les représentations sociales mais aussi, l'action politique mise en place sur le territoire.

Le principe de territorialisation associe la matérialité sociale, les représentations et les pouvoirs qui les gouvernent (Guy Di Méo). Elle caractérise le lien entre le territoire et la politique dans le sens où elle associe le territoire et ses représentations sociales aux actions politiques²⁵.

En Sciences Politiques, la territorialisation répond au souci d'améliorer la proximité des actions publiques au territoire pour faciliter la mise en œuvre et l'application de la politique. Pour Cécile Blatrix et José-Frédéric Deroubaix, « la mise en œuvre des actions publiques doit désormais se faire au plus près de réalités concrètes et de façon adaptée aux spécificités et éventuels handicaps des espaces considérés ».

Très souvent, les conflits d'usages territoriaux sont de véritables freins à la mise en place des politiques publiques. Aussi, l'acceptabilité et l'application de la politique par les acteurs locaux nécessitent que les mesures envisagées soient cohérentes avec la dynamique territoriale concernée afin de pallier les éventuels conflits générés par un changement d'organisation spatiale.

²⁵Claire RELIANT. (2004). L'expertise comme outil de territorialisation d'une politique publique .Mémoire de thèse. Ecole nationale des ponts et chaussées. France.

La territorialisation des politiques publiques revient à adapter les mesures politiques aux particularités des espaces sur lesquels elles agissent afin de renforcer l'acceptabilité et l'appropriation des mesures politiques par les acteurs locaux.

En résumé, des travaux en Sciences Politiques et en Géographie Sociale ressort un consensus autour de la définition de la territorialisation des politiques publiques. Celle-ci est admise comme étant un processus d'adaptation des normes nationales aux spécificités locales des territoires administrés. La territorialisation établit le lien entre le vécu territorial et les actions politiques. Elle représente le processus par lequel les pouvoirs publics traduisent localement les mesures politiques.

Autant qu'une notion mobilisée par les professionnels de l'action publique, la territorialisation a fait son apparition comme notion théorique centrale dans un nombre croissant de recherches. Les transformations de l'action publique occupent une place privilégiée dans ce champ de recherche. Les spécialistes des sciences politiques, comme A Faure ont développé un intérêt à cet endroit à la suite des mouvements de décentralisation. Les géographes, comme G.Baudelle, s'en sont emparés à partir des mutations des politiques d'aménagement et de développement qui s'ordonnent depuis le milieu des années 1990 autour des nouveaux territoires d'action.

2.2. Territorialisation comme contextualisation de l'action publique

D'après P. Duran, il est nécessaire de comprendre la territorialisation de l'action publique comme un effort de spatialisation synonyme de contextualisation. La référence est clairement aux territoires, car ils sont l'espace dans lequel viennent s'inscrire les problèmes publics et le lieu de leur traitement. Contextualiser un problème revient à mettre au jour qu'elles en sont les dimensions constitutives.

Les territoires sont des configurations complexes et spécifiques d'enjeux et d'acteurs multiples, ils interdisent des modes de gestion mécanique qui relèvent d'un seul niveau de gouvernement. En effet, la réflexion sur la territorialisation de l'action exprime la nécessité d'une gestion différentialiste qui s'éloigne des solutions standard et les procédures qui symbolisent la gestion administrative des affaires. La gestion du territoire ne peut donner lieu à une parfaite homogénéité des solutions pratiques²⁶. La réflexion sur les instruments de l'action nécessite

²⁶COLE A., PASQUIER R., GUIGNER S., « dictionnaire des politiques territoriales », Paris, Presses de Sciences Po, 2011 .P. 478

une clarification des enjeux en même temps qu'une bonne intelligence des situations sur lesquelles l'intervention publique doit porter.

La territorialisation de l'action publique se donne à voir comme une approche plus fine des problèmes sociaux que la définition de grands problèmes nationaux applicables en tous lieux identiques. L'objectif est d'adapter les politiques et les besoins identifiés.

2.3. Formes de la territorialisation des politiques publiques

Dans un contexte de territorialisation, l'action publique peut être caractérisée par différents points qui engagent autant de nouveaux principes d'action publique : La proximité de la mise en œuvre et L'interdépendance des acteurs institutionnels pour la résolution des problèmes.

En ce qui concerne les formes de la territorialisation des politiques publiques, il existe deux modèles de gouvernement, l'un normatif et l'autre procédural, qui sont classiquement retenus dans les travaux sur l'analyse des transformations de l'Etat à travers l'évolution des formes d'action publique : d'après J.Valluy, « D'un côté l'activité classique de gouvernement consiste à diriger la vie en société en édictant des commandements au moyen de règles générales assorties de sanctions pour atteindre les objectifs politiques concrets définis par les gouvernants (...). De l'autre côté, la démarche partenariale consiste à négocier, déléguer et coordonner plutôt qu'à commander (...) La norme de référence devient la convention (...) La relation hiérarchique fondée sur l'autorité entre gouvernants et gouvernés s'estompe derrière une relation d'ajustements réciproques nécessaires aux partenaires pour multiplier et conduire les négociations de conventions ad hoc (ponctuelles, locales, sectorielles...) destinées à réguler la vie en société ».

Dans la littérature, la notion de politique publique territoriale renvoie très souvent à l'idée d'une adaptation des décisions publiques aux particularismes territoriaux par des démarches participatives (P.Duran, J.C. Thoenig.; P.Lascoumes).

Cependant, si la territorialisation est associée à une logique participative, d'une démocratisation a priori de l'action publique, les procédures normatives offrent d'autres formes d'adaptation des actions publiques au territoire qui furent la base de la gestion publique territoriale jusqu'aux années 1980 (P.Duran, J.C. Thoenig.).

Deux grands modèles de territorialisation apparaissent dans l'étude des modes d'action publique :

L'analyse des politiques publiques de type normatif : rend compte d'une forme d'adaptation des mesures politiques au contexte local qui repose sur un mécanisme d'arrangement entre deux acteurs : les représentants de l'Etat et les collectivités locales.

Les modes d'action publique normatifs sont caractérisés par une bipolarisation des acteurs de l'action publique : l'Etat et les élus locaux.

La gestion des actions publiques locales est prise en charge par l'Etat. Le territoire local et ses représentants n'étant alors qu'un support d'action aux décisions de l'administration centrale. Dans ce contexte, la territorialisation des actions publiques prend la forme de négociations croisées entre les collectivités locales et les services de l'Etat.

Les négociations permettent aux services de l'Etat de procéder à des ajustements en aval de la procédure de façon à avoir l'assentiment des élus locaux sur les décisions prises. Les arrangements locaux qui se créent lors des négociations reposent sur une prise en compte des spécificités sociale, économique, géographiques des territoires.

Les institutions locales jouent le rôle d'intermédiaire pour faire part aux services de l'Etat des différents enjeux territoriaux en présence.

L'analyse des politiques publiques de type procédurales : L'adaptation des mesures politiques au contexte local repose sur une institutionnalisation de l'action collective. Elle correspond, d'après J.C.Thoenig, « ... à un monde dans lequel régulation ne relève plus d'une solution unique et stabilisable, et où l'intégration par le haut se fait mal ou peu alors qu'elle s'opère de plus en plus par le bas. La gestion des affaires publiques est caractérisée par la fluidité des enjeux, l'hétérogénéité des territoires, et la fragmentation du pouvoir politique. La découverte d'interdépendances multiples entre les acteurs conduit à l'invention de nouveaux principes de coopération qui amènent cependant à s'interroger sur le degré actuel de centralité du système politique. Le territoire, plus que l'appareil de l'État, constitue désormais le lieu de définition des problèmes publics.»²⁷.

Pour J.C.Thoenig, «on est passé historiquement d'une logique de production d'action publique, fondée sur la fourniture de services, à une logique de construction d'action publique, définie par la mise en cohérence des interventions publiques, que les relations entre les acteurs se sont considérablement modifiées».

Ce modèle propose de nouvelles formes de territorialisation qui se traduisent par le développement d'activités de participation et de négociation. L'adaptation des actions

²⁷Thoenig. J-C, Duran .P. L'État et la gestion publique territoriale. op. cit., p. 582.

publiques aux contextes locaux passe par la création d'un cadre participatif et ce dès le début de la procédure.

La participation des acteurs locaux, élus et société civile, a pour ambition d'intégrer les enjeux territoriaux et les spécificités locales des territoires dès le début de la mise en œuvre des actions publiques. Le mode de gouvernement est basé sur la recherche d'un ajustement mutuel entre les différents groupes concernés, société civile compris.

Les activités d'information et de consultation deviennent alors des instruments privilégiés pour ouvrir le débat aux différentes parties en présence et prendre en compte l'ensemble des composantes territoriales. A cette action publique délibérative s'ajoute un principe de négociation auquel l'ensemble des acteurs locaux (élus et société civile) est invité à participer. Des procédures de négociations sont mises en place pour favoriser les discussions et les arrangements entre des acteurs diversifiés qui se mobilisent dans une logique territoriale commune.

La portée de la territorialisation de l'action publique est immense. Elle pose la question des savoirs, des instruments d'action publique, des modalités renouvelées de coordination de l'action et de coopération des acteurs et des cadres institutionnels dans lesquels se déroule l'action publique. Patrice Duran pense que la territorialisation de l'action publique est moins un concept précis qu'elle ne définit une posture dans la manière d'aborder le traitement des problèmes publics, et elle constitue en cela un bon résumé des chantiers à travers lesquels se construit une action publique qui se veut à la fois légitime et efficace²⁸.

3. Gouvernance et action publique territoriale

Il nous paraît approprié, avant d'aborder l'étude de la gouvernance territoriale, de nous pencher sur l'étendue et les difficultés relatives à la multiplication d'usages et la différence entre les champs investis par le concept de la gouvernance, ce qui nécessite d'apporter des éclaircissements concernant l'originalité du concept « gouvernance », et de le comparer à d'autres termes voisins : « gouvernabilité » et « gouvernementalité ». Les similitudes et les complémentarités entre chacun de ces termes font la richesse sémantique du concept « gouvernance ».

Qu'appelle-t-on gouvernance ? Quelle est son apport dans l'action publique territoriale ? Quelles sont les mécanismes ou les outils pour parvenir à une gouvernance dans le territoire ?

²⁸COLE A., PASQUIER R., GUIGNER S., « dictionnaire des politiques territoriales », Paris, Presses de Sciences Po, 2011. P. 481

3.1. Gouvernance et concepts voisins : « gouvernabilité », « gouvernementalité »

Pour le Webster's New Universal Dictionnaire, il s'agit à la fois de « la forme du régime politique » ; « du processus par lequel l'autorité est exercée dans la gestion des ressources économiques ou sociales »; ou « de la capacité des gouvernements à concevoir, formuler et mettre en œuvre des politiques et, en général à assumer leurs fonctions gouvernementales ».

Toutes ces définitions restent vagues, et renvoient à une partie de la science politique. Mais pourquoi de l'utilisation de ce terme de « gouvernance » ?

Dans les années 80, si l'on parle de « gouvernance » c'est en effet que cette « gouvernance » est en crise, et que l'on pense que cette crise, qui est essentiellement une crise de l'action publique substantialiste et des « mandats d'autorité » pourra être dépassée par de meilleures formes d'organisation, de gouvernement ou de management - la Banque Mondiale parle ainsi, dès 1989, de « bonne gouvernance » en le couplant avec le concept de « développement ».

L'union européenne, pour sa part, a défini la gouvernance comme « La somme des voies et moyens à travers lesquels les individus et les institutions, publiques ou privées, gèrent leurs affaires communes. Il s'agit d'un processus continu grâce auquel les divers intérêts en conflit peuvent être arbitrés et une action coopérative menée à bien. Ceci inclut les institutions formelles et les régimes chargés de mettre en application les décisions, ainsi que les arrangements que les gens ou les institutions ont acceptés ou perçoivent comme étant dans leur intérêt ».

L'important dans cette définition c'est l'idée de processus interactif : une succession d'étapes à travers lesquelles des acteurs nombreux n'ayant pas le même intérêt et agissant à différentes échelles, mais confrontés à un même problème vont progressivement construire une représentation commune de cette réalité, lui donner un sens, se fixer des objectifs, adopter des solutions puis les mettre en œuvre collectivement sans que rien - ni cette représentation, ni ces objectifs, ni ce sens, ni cette interaction ne soient déterminés à l'avance.²⁹

Essentiellement pragmatique, le concept de « gouvernance » renvoie ainsi finalement à une « boîte à outils » : une liste très impressionnante et extensible de recettes managériales ou d'instruments supposés apporter des réponses appropriées à la crise des politiques démocratiques traditionnelles, centrées sur l'autorité de l'Etat³⁰.

²⁹ Pierre CALAME, « Des procédures de gouvernement au processus de gouvernance ». Séminaire d'ODENSE, 11 octobre 1996, Commission Economique européenne.

³⁰ Jacques Theys, « La Gouvernance, entre innovation et impuissance », Développement durable et territoires [En ligne], Dossier 2 | 2003, mis en ligne le 01 novembre 2003, consulté le 04 décembre 2018. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/1523> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.1523

Donc, la gouvernance concerne plutôt les outils et les processus de l'action collective. Cette vision pragmatique a été mise en doute par deux autres termes de « gouvernabilité » et de « gouvernementalité ».

Le terme « gouvernabilité » met l'accent sur la spécificité des situations, et sur la probabilité, face à ces situations spécifiques, plus ou moins complexes, de trouver des solutions à la fois efficaces et acceptables. Ces solutions vont fortement dépendre de la nature des problèmes ou de la structure des relations existantes entre les différents acteurs.

Vont ainsi intervenir de manière déterminante : le caractère plus ou moins structuré ou controversé des questions mises en jeu, l'existence ou pas de solutions praticables, le nombre des acteurs impliqués dans cette solution et leur capacité à se coordonner, l'accord ou pas sur les objectifs et les moyens d'action, la capacité à gouverner du ou des principales instances de coordination ou des acteurs majeurs (ressources, savoir-faire, légitimité, organisation), et enfin la volonté ou l'habileté de ces acteurs majeurs à élaborer un projet de gouvernement crédible et susceptible de générer des alliances stables et suffisamment puissantes.

En ce qui concerne, la gouvernementalité, un concept créé par Michel Foucault, désigne la rationalité propre au gouvernement de la population. Cette rationalité se retrouve à la fois dans des institutions et des analyses scientifiques, dans une forme de pouvoir sur la population que l'on appelle le gouvernement et dans la construction d'un État administratif qui a à gérer cette population. L'objectif de ce concept est de déconstruire le concept d'État et de montrer ce qu'il recouvre, comment il s'est construit et sur quels savoirs il repose.

Il s'agit d'un certain type de contrôle de l'État sur les populations, un certain mode d'exercice du pouvoir où gouverner c'est "avoir à l'égard des habitants, des richesses, de la conduite de tous et de chacun une forme de surveillance, de contrôle non moins attentif que celle du père de famille sur la maisonnée et ses biens"³¹. Le terme de gouvernementalité recouvre selon Foucault trois dimensions.

Tout d'abord, l'ensemble constitué par les institutions, les procédures, les analyses et les réflexions, les calculs et les tactiques qui permet d'exercer un pouvoir ayant pour cible principale la population, pour forme majeure de savoir l'économie politique et pour instrument technique essentiel les dispositifs de sécurité (la « police »). Ensuite, la tendance qui dans tout l'Occident conduit vers la prééminence d'un type de pouvoir particulier parmi d'autres : le gouvernement (les autres étant : la souveraineté, la discipline, etc.). Enfin, le processus ou plutôt

³¹ FOUCAULT, Michel, La gouvernementalité, Dits et écrits, 1954-1988, Volume 3, p.642

le résultat du processus par lequel l'État de justice du Moyen Age, qui est devenu vers 1500, un État administratif, devient progressivement gouvernementalisé, c'est-à-dire se voit adjoindre de plus en plus de prérogatives sur la population.

La difficulté de cette définition est qu'elle comporte trois volets pour un seul terme : la gouvernementalité est à la fois un ensemble d'institutions et de savoirs, un processus et une rationalité politique spécifique. Mais cette complexité a comme principal objectif de déconstruire le concept d'État et de montrer ce qu'il recouvre.

Pour Foucault, la gouvernementalité est ce qui fait que l'État existe. L'État n'est qu'une abstraction mythifiée. Iconoclaste nietzschéen, il montre que l'État ne recouvre en fait que les tactiques de gouvernement et que c'est seulement à partir d'elles que l'on distingue le privé du public, l'étatique du non étatique. Ce qu'on appelle les sciences politiques, c'est-à-dire les sciences de l'Etat, n'ont pas de consistance au sens où elles n'ont pas d'objet propre à approfondir. Elles sont tributaires de ce qui est ou non défini comme stratégique dans le gouvernement de l'Etat. En conséquence, la complexité de la définition de la notion de gouvernementalité montre l'Etat dans sa réalité historique, c'est-à-dire comme résultat d'un processus long de formation, mais aussi dans sa fragilité essentielle. L'État loin d'être un « monstre froid » est, tout comme l'homme, une invention récente dont la généalogie pointe peut-être la fin prochaine.

3.2. Emergence de la notion de gouvernance territoriale et tendances actuelles

Derrière l'hétérogénéité du concept « gouvernance », il est possible de distinguer deux grandes situations de gestion ne relevant pas des mêmes enjeux de gouvernance.

Le premier courant porte sur la gouvernance d'une entité organisationnelle précise : la gouvernance désigne l'instance de pilotage ouverte qui permet de prendre des décisions partagées dans le cadre d'une organisation ou d'un groupement d'organisations fédérées au sein d'une entité organisationnelle fédérative (association, fédération...).

Le deuxième courant relie la gouvernance à la notion d'implication d'acteurs publics et privés dans des problématiques sociétales à l'échelle locale ou « régionale » : il s'agit plus généralement d'un mode de collaboration, de coopération ou encore de coordination qui s'instaure entre acteurs publics et privés pour gérer ou développer un territoire ou pour gérer de façon collaborative une problématique précise sur ce territoire.

Les prémices de réflexion sur la gouvernance territoriale peuvent être resituées dans l'historique de la recherche de nouveaux modes d'organisation et de gestion territoriale, alternatifs aux

démarches territoriales descendantes classiques. Elles correspondent à la fois à la mise en exergue des mouvements de développement local et aux nouvelles structurations politico administratives dans les États modernes³².

Si la question de la gouvernance se pose aujourd'hui avec force dans les territoires, c'est que ces derniers ont à faire face à trois évolutions majeures, qui viennent interroger leurs formes de gouvernement³³ :

- La **complexité croissante des acteurs locaux**, autrefois moins hétérogènes : la mosaïque des parties prenantes implique les pouvoirs publics mais aussi les producteurs de services ou de biens industriels, ainsi que les nouveaux résidents, voire les touristes et visiteurs.
- L'**implication de plus en plus forte des populations**, qui désirent participer aux processus de décision et aux projets de territoires et jouer un rôle dans les évolutions de la démocratie locale, par l'intermédiaire de groupes de pression ou d'action comme les associations ou des lobbies plus ou moins formels.
- La **multiplication des niveaux de gouvernance** : aux échelons locaux (ou régionaux) et nationaux (fédéraux) est venu s'ajouter le cran européen, avec une multiplication de décisions et de règlements.

L'échelon local lui-même a vu croître le nombre d'instances décisionnaires et porteuses de diverses politiques publiques. Les décideurs tendent à parcelliser la réalité, ce qui crée de nouveaux besoins de coordination. Dans le même temps, les pouvoirs publics multiplient les structures de gouvernance des activités au niveau local. Il en résulte la mosaïque complexe de la gouvernance des territoires, de ses acteurs et de ses niveaux multiples.

A cet effet, il y a lieu de comprendre les problématiques de l'action publique et les interactions entre acteurs, ainsi que leur contribution à l'émergence de décisions, d'actions ou d'institutions, en particulier au niveau territorial (Lascoumes et Le Gales).

La complexité existe, alors, dans le système de décision intégrant acteurs publics et privés : il est difficile d'associer dans les mêmes dynamiques de consultation, de concertation, voire de co-décision, des parties prenantes dont les parcours, représentations, formats d'action, demandes ou légitimités sont souvent sans commune mesure. La construction de langages communs, de références, de liens, s'avère indispensable si l'on veut que la gouvernance dépasse

³² Fabienne Leloup et al., « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? », Géographie, économie, société 2005/4 (Vol. 7), p. 321-332. DOI 10.3166/ges.7.321-331

³³ Torre A., 2011, Les processus de gouvernance territoriale. L'apport des proximités, POUR, Juin, N° 209-210.

un simple affichage et intègre réellement la diversité des acteurs et des points de vue dans des dynamiques de projets partagés³⁴.

C'est dans ce jeu complexe que se joue la mobilisation des relations de proximité, dont l'objectif est de peser sur les processus de développement local ou territorial, et plus particulièrement de mettre en place des processus de gouvernance des territoires, afin de faciliter la coordination des groupes d'acteurs hétérogènes, de contribuer à l'élaboration de dispositifs de concertation larges et de décider en commun des futurs chemins de développement (Le Loup et Al., Pasquier et Al.).

3.3. Outils et ingénierie de la gouvernance territoriale

Tout d'abord, Les mécanismes et outils de gouvernance des territoires visent à associer aux processus d'action publique et de construction de décisions des groupes d'acteurs, représentatifs des intérêts, des usages et des attentes liées aux objets mis en discussion, ou invités à participer parce qu'ils vivent sur ce territoire et/ou y sont spécifiquement attachés.

Une analyse systématique de la littérature permet de distinguer le développement parallèle de deux conceptions de la gouvernance territoriale locale à partir de la décennie 1990.

- Approche en termes de **négociation et de prise de décision partagée** entre des acteurs ayant une finalité commune ou se mobilisant autour d'une problématique commune. D'un côté, le terme «*government*» renvoie plutôt au rôle du politique. De l'autre, le terme «*governance*» renvoie à la notion de régulation entre les acteurs (Braud, 2002). Cette régulation traduit à la fois les processus de négociation des décisions publiques, le jeu des acteurs, la construction de coalitions et la construction de normes de réciprocité et de « codes de conduites » négociés sans lesquels on ne peut parler de coopération. Selon Le Gales, la notion de « gouvernance négociée » se définit « comme un mécanisme qui permet aux acteurs d'arriver à des décisions mutuellement satisfaisantes et contraignantes et de résoudre des conflits par la négociation et la coopération ».
- Approche de la gouvernance territoriale qui met l'accent sur **la concertation et la participation des acteurs socio-économiques** à des décisions qui relevaient auparavant de la sphère publique uniquement. On parle ici de gouvernance territoriale participative en mettant ainsi l'accent sur la transformation du rôle de l'Etat.

³⁴ Torre A., 2016, La proximité territoriale au cœur des dynamiques de développement des territoires, in Glon E., Pecqueur B. (eds.), Au cœur des territoires créatifs, Proximités et ressources territoriales, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 295 p.

La concertation vise la construction collective de visions, d'objectifs, de projets communs, en vue d'agir ou de décider ensemble. Rappelons que Duran et Thoenig (1996) montrent que les évolutions de l'action publique vers une action collective coordonnée locale ont pour conséquence la création de « scène d'action collective » et de « scène de concertation ». Ces scènes d'action sont destinées à structurer des modes d'échanges et articuler des positions avec la mise en place d'instruments de connaissance, de délibération et de décision, peu finalisées *a priori*. Ces scènes créent aussi les conditions d'une définition localisée des modalités de l'intervention publique.

D'autres travaux font un lien explicite entre gouvernance et coordination. « La gouvernance peut être définie comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement » (Le Gales).

Actuellement et suite aux innovations institutionnelles engendrées par la décentralisation et la contractualisation, les acteurs sont conduits à expérimenter de nouvelles formes d'action publique et de participation aux décisions, et passent d'une organisation pyramidale ou hiérarchique, fondée sur les institutions publiques, à une organisation en réseaux (Kooiman,) qui intègre des partenariats public-privé (Wettenhal), concerne des acteurs de natures très différentes (Pierre) et fait appel à des niveaux territoriaux multiples (Hooghe & Marks). Les dispositifs qui se mettent en place visent à faciliter la participation de parties prenantes ou de porteurs d'intérêts de plus en plus diversifiés à des processus de décisions sans cesse plus fragmentés et distribués, mais aussi incertains et mouvants.

La contractualisation ou des contrats d'action publique³⁵ constituent des procédures d'accord formalisées sur des objectifs à moyen terme qui impliquent des contributions conjointes à leur réalisation³⁶.

La gouvernance apparaît alors comme un point focal, cristallisant de nombreux apports récents sur les questions d'interaction, d'action collective, « d'empowerment » et d'apprentissage... dans lesquelles émergent les notions clés de participation et de concertation, d'expertise et d'action publique, d'intérêt général et de remise en cause des politiques publiques, ainsi que de Proximité ou de subsidiarité.

³⁵Les procédures contractuelles, se distinguent des contrats privés et administratifs, ont généralement en commun trois caractéristiques : un temps de discussion explicite sur les objectifs recherchés et les moyens correspondants ; des engagements réciproques sur un calendrier d'action et de réalisation à moyen terme (couramment de 2 à 5 ans) ; des clés de contribution (financière ou autre) conjointe à la réalisation des objectifs.

³⁶ Gaudin Jean-Pierre. XVII. La contractualisation des rapports entre l'État et les collectivités territoriales. In: Annuaire des collectivités locales. Tome 24, 2004. Réforme de la décentralisation, réforme de l'État. Régions et villes en Europe. pp. 215-234. http://www.persee.fr/doc/coloc_0291-4700_2004_num_24_1_1540 .

Enfin, On remarquera que toutes ces démarches sont fondées sur l'activation des potentiels de Proximité Organisée : elles reposent sur la mobilisation des liens entretenus par les acteurs locaux, qu'il s'agisse de l'adhésion à des valeurs partagées ou de la participation à des réseaux ou groupe communs.

Cependant, même s'ils ont donné lieu, ces dernières décennies, à des inventions et interventions de toutes natures, qui ont en commun de faciliter la mise en place du paradigme de la concertation, les mécanismes de gouvernance des territoires ne sont pas totalement stabilisés et donnent encore lieu à des débats et à controverses nombreux quant à leurs utilités respectives (Blatrix et al., Mermet & Berlan-Darqué). Au total, pourtant, un relatif consensus s'établit pour admettre que la mise en œuvre de différentes formes de participation des acteurs privés ou semi-publics aux débats ou à la décision publique permet d'avancer vers des processus de gouvernance territoriale plus harmonieux et démocratiques. Il en résulte ainsi un certain nombre de mécanismes et d'outils de la gouvernance des territoires.

En ce qui concerne **l'ingénierie de la gouvernance territoriale**, elle peut être définie comme l'ensemble des méthodes et outils facilitant la coordination, la participation et l'apprentissage des acteurs ainsi que le pilotage des projets de territoires. L'accent est mis sur le fait que la gouvernance territoriale doit explorer des formes de pilotage innovantes permettant d'élargir les partenariats à des combinaisons public/privé, de privilégier le caractère intégré et transversal et de mettre en correspondance les moyens et les besoins entre échelles pour renforcer les solidarités territoriales³⁷.

Elle associe ainsi des outils de l'ingénierie de la participation et de projet, et intègre de fait une partie de l'ingénierie territoriale. Certains outils sont spécifiques d'autres retrouvent une originalité dans de nouvelles modalités de mise en œuvre, plus participatives et/ou plus intégrées³⁸. Il s'agit ainsi de mettre en place une approche intégrée permettant de concilier une pluralité d'objectifs, de mutualiser des services et des fonctions dans un souci de synergies et de rationalisation de l'action publique, le tout pour favoriser les approches transversales, mais aussi articuler les priorités entre territoires à différentes échelles.

³⁷ Hélène Rey-Valette, Mathilde Pinto, Pierre Maurel, Eduardo Chia, Pierre-Yves Guihéneuf, et al.. Guide pour la mise en oeuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires. [Rapport de recherche] auto-saisine. 2011, 155 p. <hal-01485481> .

Les phases préparatoires de l'ingénierie de la gouvernance territoriale :

Il s'agit d'une part d'appréhender de la gouvernance territoriale, et d'autre part, de renforcer le pilotage de la participation et de partenariat.

- ***Appréhender de la gouvernance territoriale*** : la compréhension des dynamiques fonctionnelles suppose un diagnostic territorial (identification des dispositifs, des outils, les différentes expériences collectives, les acteurs, etc.).
- ***Renforcer le pilotage de la participation et de partenariat*** : Les analyses en termes de gouvernance insistent sur la pluralité des acteurs qui participent à l'action publique. Il est capital de bien définir le contexte, les rôles des participants, les fonctions, les limites du processus de participation.

Deuxième phase : Renforcer l'appui aux acteurs :

Il s'agit d'abord d'accompagner la participation, ensuite de développer les apprentissages des agents de développement et des citoyens, et enfin, de renforcer l'appui de l'information et de la communication.

- ***Accompagner la participation*** : L'accompagnement du processus participatif suppose de mettre en œuvre différents moyens faciliter et encadrer la participation de manière à prévenir les risques de détournement ou d'accaparement du processus par certains acteurs.
- ***Développer les apprentissages des agents de développement et des citoyens*** : Les nouvelles pratiques d'animation au soir de mutualisation, suppose des apprentissages donc la spécificité tient au fait qu'ils doivent être mis en œuvre de façon collective et selon des processus d'adapter à cette dimension collective. Il s'agit de former tout à la fois les citoyens et acteurs qui interviennent dans les dispositifs de gouvernance, mais également agents de développement, représentants professionnels pour lesquels ces pratiques ne sont pas habituelles.
- ***Renforcer l'appui de l'information et de la communication*** : La gouvernance territoriale mobilise des individus et des collectifs beaucoup plus hétérogènes. Une ingénierie de la gouvernance territoriale suppose d'aller au-delà d'un plan de communication, concevoir des dispositifs d'information selon les situations d'échange à traiter (par exemple un atelier de travail en groupe restreint, une réunion publique, un observatoire territorial, etc.)

Troisième phase : Renforcer le pilotage et la coordination de l'action publique

Les propriétés de transversalité et d'intégration des nouvelles politiques publiques, tant pour adhérer aux objectifs du développement durable que pour mutualiser des services en vue de

renforcer l'efficacité de l'action publique dans un contexte de pénurie financière, nécessitent de renforcer la coordination et le pilotage. C'est un enjeu majeur de la gouvernance assez peu mis en avant.

Quatrième phase : Renforcer l'évaluation des dispositifs de gouvernance

Les relations entre gouvernance et évaluation sont plurielles, notamment selon qu'il s'agit de considérer l'évaluation en général et ses impacts sur la gouvernance ou lorsqu'il s'agit d'évaluer les dispositifs de gouvernance. Du fait de leur spécificité, notamment leur caractère qualitatif et les délais liés aux inerties et aux besoins d'apprentissage, ces dispositifs supposent des méthodologies d'évaluation adaptées.

A cet effet, et face à la polysémie rencontrée à propos de la gouvernance territoriale dans une moindre mesure, les chercheurs et les praticiens dans le domaine, ont élaboré une définition de travail qui permet de délimiter le champ des actions devant être observées, analysées et mises en œuvre dans ce cadre. Il s'agit volontairement de déployer l'ensemble des composantes de façon à s'approprier le terme et l'entendue des interactions, des besoins d'information et de compétences qu'il recouvre.

Ils ont élaboré une grille d'analyse, pensée de façon plurielle par rapport aux phases des politiques publiques, de façon à pouvoir étudier les dispositifs de gouvernance à différents moments (ex ante, in cursus et ex post).

Cinq grandes rubriques ont donc été définies qui correspondent à trois degrés complémentaires d'analyse (tableau 3). Les deux premières rubriques (comprendre les institutions et les dispositifs multiples ; comprendre les systèmes d'acteurs, les représentations et les controverses) portent sur la connaissance des institutions, des procédures, des réseaux d'acteurs et des enjeux. Elles correspondent à des études descriptives d'état des lieux, préalables à des investigations plus fouillées.

Le terme d'analyse des deux rubriques suivantes (interactions fonctionnelles et territoriales) renvoie à des approches plus approfondies nécessitant des enquêtes ou des formes d'observation participante. Enfin la notion d'évaluation (produits et effets) intègre une logique de réflexivité et nécessite des besoins d'information plus importants. Outre ces niveaux, la grille d'analyse distingue les questions selon qu'elles renvoient à des composantes structurelles ou dynamiques de la gouvernance territoriale.

Tableau 3 : Grille de référence pour analyser la gouvernance territoriale³⁹

Composantes structurelles		Composantes dynamiques	
Comprendre les institutions et les dispositifs multiples			
Processus dynamique de coordination mobilisant des dispositifs multiples	Quels sont les dispositifs existants par rapport à la question étudiée ? Quelle est la genèse des dispositifs ? Quel est le facteur ou l'événement déclenchant ? Quel est l'objectif principal de ces dispositifs (consultation, concertation...)? Quels sont les formes et les types de coordinations existants (formel et informel) ? Comment sont pris en charge les points de vue divergents ? Comment et par qui sont-ils organisés ? Quel est la légitimité de ces dispositifs ? Ya-t-il eu des dysfonctionnements importants du ou des dispositif(s) ? Comment ont-ils été réglés ?		
Comprendre les systèmes d'acteurs, les représentations et les controverses			
Acteurs publics et privés avec des identités multiples	Quels acteurs sont impliqués et représentés ? Qui sont les absents ? Quels sont leurs valeurs et leurs représentations, leurs intérêts et leur justification ? Quels sont les responsabilités et les ressources institutionnelles ? Quels sont les acteurs qui ont des mandats multiples ?	Quels types de partenariat ou de coalitions (formelles et informelles) se sont formés entre privé et public ? Quels acteurs ont l'intention de multiplier les mandats ? Quelles trajectoires envisagent-ils ?	
Analyse des interactions fonctionnelles			
Ressources (partagées et asymétriques)	Quels sont les outils ou ressources (information, savoirs, relations, finances, temps, évaluation) utilisés ? Comment les calendriers et les agendas politiques sont gérés et coordonnés ? Comment le pouvoir (politique) est-il distribué ? Quels sont les liens d'interdépendance entre les acteurs ? Quelle est la nature, l'opérationnalité, la qualité, la transparence (diffusion et accès) et l'utilisation de l'information sur le(s) territoire(s) ? Quels sont les conflits ?	Le dispositif a-t-il permis un(e) meilleur(e) accès/distribution aux ressources ? Comment ont évolué la production et la mutualisation des informations, la communication entre les acteurs ? Comment ont évolué les conflits (changements d'acteurs, d'objet, lieux, conséquences...) ?	

³⁹ E. Chia, S. Mathé, H. Rey Valette, L. Michel, Ch. Soulard, et al.. Comment étudier (analyser) la gouvernance territoriale ? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture. Colloque AISRE - ASRDLF 2010. Identité, Qualité et Compétitivité Territoriale. Développement économique et cohésion dans les Territoires alpins, Sep 2010, Aoste, Italy. 23 p., 2010.

Analyse des interactions territoriales et contextuelles		
Enjeux territorialisés	Quels sont les spécificités du ou des territoire(s) ? Quels sont ses liens (négociations et synchronisations) avec les autres échelles (notamment caractère multi niveau et multi appartenance des acteurs) ? Comment les enjeux au niveau national et régional coïncident-ils avec les enjeux locaux ? A quels enjeux répond la gouvernance sur le(s) territoire(s) ? Quels enjeux représentent la gouvernance pour le territoire.	Comment ont évolué les politiques sur le territoire (sectorielle, intégrée) ? Comment ont évolué les instruments normatifs (mise en œuvre, application...) ?
Évaluation des pratiques, des produits et des effets		
Construction collective	Comment-sont définis les objectifs ? Comment sont-ils atteints ? Quelle est la performance par rapport aux objectifs ?	Des réorientations sont-elles intervenues au cours du processus ? Par qui ont-elles été initiées ? Comment ont-elles été intégrées ?
Apprentissages collectifs	Quels types d'objets intermédiaires, de savoirs et d'apprentissages ont facilité la mise en place de la gouvernance ? Quels apprentissages ont été créés ? A qui bénéficient ces apprentissages ? Y a-t-il des moments réflexifs sur les modes de mise en œuvre ? Y a-t-il prise de conscience du caractère systémique et de la complexité territoriale ?	Quels outils sont utilisés pour professionnaliser les savoirs liés à la mise en œuvre de la gouvernance ? Y-a-t-il eu la création d'un langage commun et de mythes organisationnels ?
Reconfigurations ou innovations organisationnelles	Les dispositifs permettent-ils la coordination entre les acteurs, par rapport au fonctionnement, l'élaboration des projets ? Sont-ils reconnus par tous les acteurs et en particulier les acteurs publics ? Existe-t-il des nouvelles relations, pratiques de travail qui font sens pour les acteurs ?	Les dispositifs ont-ils fait émerger d'autres dispositifs, de nouvelles organisations ou de nouvelles règles ? Les arrangements et dispositifs ont-ils été répliqués, formalisés ? Les dispositifs ont-ils fait l'objet de stratégies d'appropriation ?

Après avoir exposé les différents écrits ayant rapport avec la gouvernance et notamment gouvernance territoriale. Ce concept a suscité des débats sur son importance dans le domaine de politique publique et de management. « Est ce qu'on peut percevoir la Gouvernance comme étant une boîte à outil de recette managériales, un ensemble de procédures, un nouveau cadrage de l'action publique ou tout simplement un effet de mode ? »⁴⁰.

La gouvernance donne l'impression de présenter des procédures pratiques de résolution des problèmes mais elle « occulte les conflits d'intérêts, les contradictions et l'hégémonie ; elle dissimule, par ailleurs, le fait que le politique reflète d'abord une culture et une histoire. Elle met l'accent sur le consensus et elle ne constitue pas une réflexion sur le pouvoir mais sur les modes les plus efficaces de « gestion » de la société.»⁴¹.

Cependant, depuis deux décennies, les faits vont confirmer la capacité du concept à s'intégrer et à s'imposer dans tous les domaines de la vie, devenant non seulement un cadre de pilotage stratégique mais également une boîte à outils managériaux, indispensable pour la mise en application des principes de la gouvernance.

⁴⁰ Theys, J. (2002): La Gouvernance, entre innovation et impuissance Le cas de l'environnement Paris :revue Développement durable et territoires. P. 04

⁴¹ Pallotino .M (2007) La Gouvernance Locale entre théorie et pratique » in « Jeux de la Gouvernance regards et réflexions sur un concept » Genève :Karthala. P. 53

CONCLUSION DU CHAPITRE I

« Action publique, territoire, territorialisation et gouvernance territoriale ». Ces termes fondent les enjeux de notre recherche, ils sont inter-liés et requièrent une approche transdisciplinaire afin de les définir et les articuler.

En résumé, des travaux en Sciences Politiques et en Géographie Sociale ressort un consensus autour de la définition de la territorialisation des politiques publiques. Celle-ci est admise comme étant un processus d'adaptation des normes nationales aux spécificités locales des territoires administrés. La territorialisation établit le lien entre le vécu territorial et les actions politiques. Elle représente le processus par lequel les pouvoirs publics traduisent localement les mesures politiques.

Le territoire peut donc être à la fois un lieu de mise en œuvre (logique de territorialisation des politiques nationales) et d'élaboration de normes autour d'un projet (politiques territoriales issues des transferts de compétences réalisés par les lois de décentralisation).

Les thèmes de la participation, du partenariat, de la gouvernance, du consensus et du territoire structurent ainsi le changement de paradigme de l'action publique.

Notre champ de recherche s'applique au domaine de l'emploi, nous nous intéressons à sa dimension territoriale. Notre objectif est d'apporter des éclairages sur les grandes tendances de la territorialisation à travers des expériences de certains pays de l'OCDE et de découvrir les limites et les risques de cette approche.

Chapitre 2 : Territorialisation de la politique de l'emploi : grandes tendances et limites

Au cours des dernières décennies, des processus de territorialisation ont été initiés dans la plupart des pays européens. De tels changements d'échelles répondent à deux objectifs principaux :

- Affirmer une volonté de proximité entre le terrain et les acteurs visant un développement de politiques sur mesure au plus près des besoins d'un territoire et d'acteurs spécifiques ;
- Transférer une partie du poids financier et politique du niveau central vers les autorités locales.

Avant de décortiquer les tendances de la territorialisation de la politique de l'emploi, il y a deux précisions sémantiques qui s'imposent :

D'une part, P. Laborier et D. Trom privilégient l'expression « action publique en matière d'emploi » au lieu de « politiques publiques de l'emploi ». Cette perspective permet de couvrir l'activité des pouvoirs publics et toutes activités articulées dans l'espace public en la matière.

D'autre part, la territorialisation de l'action publique en matière d'emploi renvoie à deux approches et modalités de mise en œuvre à la fois différentes et complémentaires.

Il s'agit de tenir compte des spécificités des territoires, et d'adapter les politiques nationales et de déployer des actions spécifiques au niveau local pour répondre aux attentes des usagers (employeurs, salariés et demandeurs d'emploi).

Qu'est-ce qu'entend par la territorialisation d'une politique de l'emploi ? Quelles sont les modèles appliqués en matière de la territorialisation de l'emploi dans les pays européens ? Quelles seront les outils utilisés par les acteurs de l'emploi ? Et quelles sont les modalités d'instauration d'une démarche territorialisée de la politique de l'emploi ? Quelles sont les limites et les risques de l'approche territoriale en matière de la politique de l'emploi ? Et, qu'en est-il pour l'Etat du Maroc ? y avait-il des tentatives de la dimension territoriale de l'emploi ?

Section1 : Territorialisation de la politique de l'emploi : synthèse et éléments de cadrage

Dans son rapport, en 1998, « pour des politiques de l'emploi plus efficaces : la gestion locale de l'emploi », le comité directeur du programme LEED (Développement économique et création d'emplois au niveau local) de l'OCDE, a exploré la dimension territoriale des politiques et a précisé le rôle des acteurs locaux dans l'ensemble des actions menées en faveur de l'emploi.

La notion de territorialisation de la politique d'emploi correspond à plusieurs significations selon les pays. Dans le rapport de l'OCDE, on a identifié trois modèles de territorialisation :

- **La ciblage géographique de mesures nationales** : Il s'agit de cibler politiques et ressources publiques sur un lieu précis. Cette approche peut représenter un instrument efficace pour faire face aux problèmes d'emplois localisés et pour concentrer l'aide publique aux endroits touchés.

- **La dévolution de responsabilités aux autorités régionales et locales**, qui élaborent et mettent en œuvre des politiques en faveur de l'emploi de façon autonome. Un tel arrangement institutionnel peut être le résultat d'un processus de régionalisation ou être prévu dans le cadre d'un système intégré de politiques qui incorpore les préoccupations régionales.

- **La constitution de partenariats locaux** : il s'agit d'une nouvelle approche caractérisée par un degré élevé de flexibilité dans la gestion des politiques et services d'emploi. Les partenariats locaux sont chargés de mettre en œuvre des mesures nationales et de fournir des services de formation et d'emploi.

La prise en compte des niveaux régional et local dans la mise en œuvre des politiques actives du marché de travail (PAMT) est inspirée par les considérations suivantes :

- Une diversité géographique très forte et croissante des situations d'emploi et de chômage ;
- Le niveau local est un espace de proximité des problèmes et des acteurs et donc de la recherche de solutions adaptées :
- Le niveau local est l'espace de mise en œuvre des mesures ;
- Le niveau local constitue un espace de mobilisation et d'intervention des acteurs publics (collectivités locales) et privés (partenaires sociaux, entreprises, associations volontaires ou groupes communautaires) coopérant au sein de partenariats.

1. Les grandes tendances de la territorialisation de la politique de l'emploi

Il existe généralement trois tendances de la territorialisation de la politique de l'emploi : la territorialisation du service public de l'emploi, la décentralisation des politiques d'emploi au niveau des institutions et des acteurs de l'emploi, et la mise en œuvre des mesures et dynamiques d'acteurs au niveau local.

1.1. La territorialisation du service public de l'emploi (SPE) : une tendance générale

Le développement de la dimension locale de l'emploi, concerne en premier lieu la territorialisation du SPE dans tous les États membres de l'OCDE, mais à des degrés très différents. Celle-ci vise à rapprocher les SPE des acteurs présents sur les territoires afin de décliner plus finement les politiques nationales de l'emploi à l'échelon régional et local.

Cette territorialisation répond selon le cas à des logiques différentes mais non exclusives les unes des autres.

- L'accroissement des compétences des administrations constituant le service public de l'emploi au niveau local qui peut se traduire par, d'une part, une marge d'autonomie accrue de l'échelon local dans la mise en œuvre des politiques de l'emploi : participation plus active à la définition d'objectifs locaux, à l'ajustement des programmes nationaux aux spécificités locales, autonomie plus ou moins grande dans la gestion des financements des mesures pour l'emploi. Et, d'autre part, un élargissement des compétences du SPE, au-delà de son champ traditionnel d'intervention : la formation professionnelle, la formation continue, le soutien à l'emploi indépendant et à la création d'entreprise, l'anticipation des restructurations industrielles à l'échelon des bassins d'emploi.

- La mise en cohérence de l'action des différents services publics pour une efficacité accrue de l'action de l'État en matière d'emploi : les services sont alors placés sous le pilotage d'un représentant local de l'État. Ils peuvent inscrire leurs actions dans un plan local pour l'emploi ;

- La mise en place des guichets uniques de services : les SPE y offrent des services intégrés et élargis.

Pour le SPE, ce nouveau positionnement n'est pas sans incidence sur la façon d'aborder son intervention. S'il demeure le garant de la bonne application des mesures de l'emploi, la territorialisation vise in fine l'amélioration du marché du travail local. Aussi, pour certains SPE, ceci donne parfois lieu à l'établissement d'objectifs de performance : par exemple, l'établissement de contrats d'objectifs ciblés sur les régions les plus défavorisées au Royaume Uni, la mise en place d'un management par objectifs dans un nombre croissant de pays participe de cette logique.

Avec la territorialisation, les SPE doivent donc disposer de façon plus systématique de données objectivées sur le contexte local : ils disposent souvent aujourd'hui d'indicateurs de qualité⁴² leur permettant de suivre les résultats locaux et l'état de réalisation des programmes conduits. En revanche, selon les États, les données sur l'évolution du contexte local de l'emploi et du chômage sont très inégales et pas toujours harmonisées et disponibles pour le périmètre d'intervention du SPE ce qui rend plus complexe une implication accrue du SPE local.

⁴² Les données les plus fréquemment suivies par les SPE concernent : les offres d'emplois enregistrés par le SPE local, la vivacité du marché du travail, les tensions sur le marché du travail, et les mesures actives pour l'emploi.

1.2. La décentralisation des politiques d'emploi au niveau des institutions et des acteurs de l'emploi

La décentralisation est le principal instrument mis au point par les autorités publiques pour améliorer la gouvernance locale. Dans les années 90, plusieurs pays ont entrepris de décentraliser leur politique du marché du travail afin d'en rapprocher l'élaboration et la mise en œuvre du lieu où les stratégies de développement économique sont conçues et les exigences sociales exprimées.

Il a été largement admis qu'un processus décentralisé de prise de décision favorise l'adoption de solutions pratiques à des problèmes locaux⁴³.

La décentralisation ménage une plus grande latitude d'action pour mettre en œuvre des stratégies locales et intégrées. Il est possible d'associer les programmes du marché du travail aux efforts des administrations locales et régionales, du secteur privé, des syndicats et des groupes associatifs afin de donner une meilleure assise aux stratégies de développement conciliant les questions de développement économique, d'intégration sociale et de qualité de vie.

Avec l'aggravation des problèmes de l'emploi, Xavier Greffe⁴⁴ a identifié les enjeux de la décentralisation des dispositifs généraux de l'emploi :

- Adapter les dispositifs nationaux aux réalités des marchés locaux « marché local de l'emploi », « zone d'emploi⁴⁵ », « bassin d'emplois » ;
- Etablir des dispositifs spécifiques à certains groupes sociaux, par exemple : les structures d'accueil propres aux jeunes ;
- Faire connaître aux entreprises les dispositifs des politiques actives de l'emploi et de les aménager pour qu'elles les utilisent effectivement, par exemple aménager des formules où l'on combine une présence dans les entreprises avec des programmes de formation ;

⁴³ OCDE (1996), "Renforcer l'efficacité des politiques actives du marché du travail", La Stratégie de l'OCDE pour l'emploi, Paris, France.

⁴⁴Xavier Greffe est Professeur de Sciences économiques et Directeur du Mastère Produits Culturels de l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne. Ses derniers ouvrages parus sont : *Arts et artistes au miroir de l'économie* (UNESCO & *Economica*, 2001), *Le développement local (Édition de l'Aube, 2002)*, *La valorisation économique du patrimoine* (La documentation française, 2003)

⁴⁵ La notion de bassin d'emploi ou une zone d'emploi est un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent, et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts. Le découpage en zones d'emploi constitue une partition du territoire adaptée aux études locales sur le marché du travail. Le zonage définit aussi des territoires pertinents pour les diagnostics locaux et peut guider la délimitation de territoires pour la mise en œuvre des politiques territoriales initiées par les pouvoirs publics ou les acteurs locaux.

- Impliquer les pouvoirs publics locaux dans le domaine de l'emploi. La concentration du chômage sur leurs territoires doit conduire les pouvoirs publics locaux à assumer leurs responsabilités à travers la mise en place des dispositifs conçus par l'Etat ;

- Enfin, innover et mettre au point de nouveaux instruments pour une nouvelle dynamique locale.

Un groupe d'évaluation de la mise en œuvre décentralisée des mesures dans les pays de l'OCDE a relevé les principaux arguments invoqués par les administrations centrales en faveur de la décentralisation :

- *Gains d'efficacité* sont principalement attendus d'un allègement des processus administratifs, d'une accélération de la mise en œuvre des mesures, d'un rapprochement de l'administration et des citoyens,

- *Amélioration de la qualité des services* par une plus grande considération des besoins locaux,

- *Capacité d'initiative à l'échelon local* grâce à un plus haut degré de motivation, ainsi que du fait que la décentralisation favorise un développement équilibré des territoires par une adaptation aux besoins différenciés.

1.3. Mise en œuvre des mesures et dynamiques d'acteurs au niveau local

La mise en œuvre des politiques publiques repose sur l'interdépendance des organisations impliquées dans le traitement de certains problèmes, comme l'accès à l'emploi, dont la nature transversale nécessite leur action conjointe. Ainsi, d'après Barbier et Gautié, les politiques publiques dépendent de plus en plus d'approches intégrées, liées à la constitution de partenariats entre des acteurs multiples chargés de gérer des problèmes publics. Leur traitement dépasse par-là même les compétences d'une seule organisation et nécessite l'intervention de plusieurs, réunies dans le cadre de l'institution d'une action collective généralement formalisée dans des relations contractuelles. Dans la plupart des pays de l'OCDE, une tendance à donner aux acteurs locaux (agents de l'administration, mais aussi syndicats, associations, voire récipiendaires eux-mêmes) une plus grande marge de manœuvre dans le processus politique.

D'un modèle top-down ou néo-corporatiste de l'action publique, on semble passer à une approche bottom-up qui sollicite les compétences et le sens de la justice des acteurs locaux. Une telle évolution comporte au moins trois avantages potentiels :

- La proximité du terrain autorise une meilleure appréhension de la situation des individus concernés et par là même un choix mieux informé des mesures à mettre en œuvre ;
- Elle permet aussi une meilleure mobilisation des compétences et des bonnes volontés dans le cadre de l'application des mesures ;
- Elle renforce enfin la légitimité des programmes qui sollicitent la participation des acteurs locaux.

La territorialisation peut favoriser l'implication collective de tous les acteurs locaux (non seulement des agents de l'Etat-providence, mais aussi de tout le tissu économique et associatif), mais elle peut aussi se traduire par un contrôle plus étroit de ces acteurs locaux.

L'émergence d'initiatives locales de création d'emplois et des partenariats a été favorisée dans les années 90 par le fait que les politiques de l'emploi et du développement se sont appuyées sur des approches de plus en plus territorialisées. Des réformes étendant les pouvoirs des autorités régionales ont été mises en œuvre, notamment parce que les contraintes budgétaires ont obligé les administrations centrales à se décharger partiellement du fardeau financier que constitue le chômage.

Dans plusieurs pays, les autorités locales ont dû prendre en charge les besoins croissants en matière d'aide sociale. Certaines activités et certains services ont été confiés à des entreprises privées et à but non lucratif, et le soutien aux initiatives des organisations communautaires a été élargi. Cette évolution a entraîné une multiplication des acteurs participant aux actions en faveur du développement économique, de l'emploi et de l'aide sociale à l'échelon local.

Le mouvement des initiatives locales et, dans certains cas, la décentralisation des politiques actives du marché de travail met en évidence le rôle croissant de « systèmes d'acteurs locaux ». De tels systèmes incluent d'une part des acteurs traditionnels que sont les services de l'emploi à cet échelon, les partenaires sociaux et, dans certains pays, les autorités locales, amenés à jouer de nouveaux rôles, et d'autre part des acteurs relativement nouveaux (certaines entreprises ou associations de PME, ainsi que les chambres de Commerce, des agences publiques ou privées de développement, des associations ou groupes communautaires intervenant dans les secteurs social, éducatif, culturel ou de l'environnement, parfois des associations de chômeurs). Selon les pays et les régions, ces acteurs interviennent selon des configurations et avec une intensité, variables, soit de façon isolée, soit, de plus en plus fréquemment, au sein de réseaux, de partenariats ou d'agences.

Les partenariats locaux constituaient une nouvelle approche de mise en œuvre des politiques de l'emploi. Ces partenariats ont été reconnus il y a une vingtaine d'années comme

un moyen prometteur d'aider les communautés locales à résoudre les problèmes spécifiques à leur région. Pour répondre aux pressions croissantes liées au chômage. Les autorités locales, les entreprises privées et les organisations communautaires ont cherché de nouveaux moyens de promouvoir le développement économique et social à l'échelle locale.

Le partenariat a été recommandé comme moyen d'obtenir une mobilisation des ressources et un impact maximum, et a contribué à apporter une réponse aux situations de crise.

2. La dimension locale de la stratégie européenne pour l'emploi : une thématique récurrente et prioritaire

Dès le lancement du processus de Luxembourg, l'Union européenne a considéré le développement local de l'emploi comme un des vecteurs de la création d'emploi. Elle soutient et finance des initiatives locales pour l'emploi et encourage les États membres à renforcer la dimension locale de leur politique nationale de l'emploi conformément aux orientations de la stratégie européenne de l'emploi (SEE).

Pour la Commission européenne, l'importance de cette thématique, présente dès le début du processus de Luxembourg, n'a cessé depuis d'être affirmée et renforcée :

Dans le courant des années 90, cela concerne essentiellement l'appui à des initiatives locales pour l'emploi prises par la Commission. Au cours de la période 1994 -1999, les actions locales pour l'emploi ont ainsi représenté environ 10 % de l'ensemble des interventions du Fond Social Européen⁴⁶.

Dès 1998, les États membres s'accordent pour reconnaître que les objectifs « emploi », fixés par l'Union Européenne, ne pourraient être atteints sans une implication sensiblement accrue des niveaux régional et local. Les acteurs locaux (collectivités régionales et locales, partenaires sociaux et société civile, organismes publics et privés, ...) doivent être activement associés dans diverses formes de partenariat.

⁴⁶ Créé en 1957 par le traité de Rome, le Fonds Social Européen est le principal levier financier de l'Union européenne pour la promotion de l'emploi. Le FSE est géré selon des programmes cycliques de 7 ans, la programmation actuelle couvrant la période 2014-2020. L'objectif premier du FSE est de soutenir la création d'emplois de meilleure qualité dans l'UE et d'améliorer les perspectives professionnelles des citoyens (jeunes, demandeurs d'emploi, inactifs, handicapés, salariés étudiants etc.), prioritairement en direction des groupes les moins qualifiés et les plus exposés au chômage et à l'exclusion.

Pour prendre en compte ces préoccupations et l'importance accrue accordée au local, une ligne directrice dédiée (la LD11 : « Action locale et régionale pour l'emploi »⁴⁷) est introduite dans les plans nationaux d'action pour l'emploi (PNAE) en 2001 et 2002.

Celle-ci invite les États membres à :

- « Encourager les autorités locales et régionales à définir des stratégies pour l'emploi en vue d'exploiter pleinement les possibilités que peut offrir la création d'emplois à l'échelon local;
- Favoriser les mesures permettant d'améliorer le développement concurrentiel et la capacité de l'économie sociale à créer des emplois plus nombreux ;
- Renforcer le rôle des services publics de l'emploi à tous les niveaux dans l'identification des possibilités d'emploi locales ».

En 2003, réduire les disparités entre régions et encourager les partenariats constituent une priorité dans l'optique du plein emploi. La Commission Européenne souligne que « les disparités régionales en matière d'emploi et de chômage demeurent un problème tenace » que la politique de l'emploi doit corriger, « car les régions peu performantes rendent plus difficile la concrétisation des objectifs de Lisbonne⁴⁸ en matière d'emploi ».

Une des dix nouvelles lignes directrices de la SEE pour 2003, matérialise l'importance accordée à cette priorité (ligne directrice : « s'attaquer aux disparités régionales en matière d'emploi »). Elle invite les États membres à :

- Adopter « une approche extensive » pour « développer le potentiel local de création d'emplois » et les partenariats entre « tous les acteurs concernés » ;
- Encourager la création des conditions favorables aux activités du secteur privé et à l'investissement dans les régions en retard de développement ;
- Focaliser l'aide publique aux régions en retard sur l'investissement dans le capital humain et la création d'infrastructures adéquates.

Un enjeu pertinent au regard de l'implication croissante des territoires et des acteurs locaux dans l'action en faveur de l'emploi :

⁴⁷ Décision du Conseil du 19/01/2001 et Décision du Conseil du 18/02/2000, cité dans le rapport « renforcer la dimension locale de la stratégie européenne pour l'emploi : étude de faisabilité sur les indicateurs destinés aux niveau régional et local et à l'économie sociale ». 2003.P.6.

⁴⁸ La politique de l'Union Européenne, dite « Stratégie de Lisbonne », a été adoptée en 2000 pour doter l'UE d'une économie forte et hautement compétitive à l'horizon 2010. Les moyens retenus privilégient l'approfondissement du marché intérieur (notamment en matière de services), un environnement plus favorable au développement des entreprises et de l'innovation, la « modernisation » des systèmes sociaux des états membres et la convergence des politiques nationales.

Dans tous les États membres, le niveau régional et/ou local voit son champ d'action s'élargir : le rythme de la territorialisation, le degré d'autonomie conféré aux échelons infranationaux et les compétences transférées à différents niveaux territoriaux ne sont certes pas identiques selon les États, mais la tendance est générale.

Cette tendance à la territorialisation des politiques de l'emploi, observée dans l'ensemble des pays européens, revêt selon les États des formes différentes :

- **Déconcentration du Service Public de l'Emploi** : elle vise à renforcer l'efficacité de l'action de l'État en l'adaptant à la spécificité de chaque territoire. Par exemple en France, le SPE a constitué des équipes territorialisées pour être en phase avec les logiques en jeu sur le territoire. Celles-ci disposent d'une marge de manœuvre pour « caler » les dispositifs et programmes nationaux aux caractéristiques du local ;

- **Décentralisation par transfert de compétences au profit d'autorités régionales** : c'est le cas par exemple dans les pays évoluant vers le fédéralisme (Belgique, Espagne, Italie) ;

- **Décentralisation de compétences au profit de structures tripartites** (collectivités territoriales et partenaires sociaux) régionales et locales dans les pays où le SPE est géré de façon concertée (pays nordiques, Pays Bas, Autriche) ou au profit de partenariats locaux plus larges (Irlande, Finlande).

2.1. Cas de France : La territorialisation du service public de l'emploi (SPE)

La France est un État unitaire qui a connu depuis plus de deux décennies une dynamique de décentralisation importante, inscrite depuis 2003 dans sa Constitution. Cette organisation s'appuie sur une série de structures infranationales incluant notamment les communes, établissements publics de coopération intercommunale, départements, régions. Ces différents niveaux de distribution géographique du pouvoir d'État se sont vu déléguer par le pouvoir central des blocs de compétences.

S'agissant des compétences liées au travail, l'État central conserve une large maîtrise de ce champ puisqu'il assume, la responsabilité sur la sécurité sociale, le droit du travail et la fiscalité et aussi il a gardé la compétence sur la politique de l'emploi.⁴⁹

La mise en œuvre des instruments d'intervention sur le marché du travail et la définition de la politique de l'emploi demeurent de niveau national. Seule la formation professionnelle a été décentralisée aux régions, et l'aide sociale a été décentralisée aux départements.

⁴⁹ Thierry Berthet et Bernard Conter Activation des politiques de l'emploi : stratégie européenne et transformation de l'action publique nationale et locale en Wallonie et en France

Les régions sont responsables de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi en partenariat avec les acteurs du SPE (notamment Pôle Emploi pour ce qui concerne les chômeurs indemnisés).

▪ **L'État assure la conception de la politique de l'emploi et le pilotage de Pôle emploi, auquel participent également les partenaires sociaux :**

La structuration du SPE tire son origine, en 1984, d'une circulaire de la Délégation à l'emploi⁵⁰. Le SPE français, dont les acteurs sont énumérés aux articles L. 5311-2 à 5311-4 du code du travail, a été construit en réponse à une augmentation tendancielle du chômage, notamment dans les années 1980 et 1990, qui ne se sont que partiellement inversée dans les années 2000. Le chômage a significativement augmenté à partir de 2008 en raison de la crise économique. En septembre 2010, la France connaît un taux de chômage de 9,9 %.

Le service public de l'emploi rassemble les acteurs publics et privés chargés de la mise en œuvre de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle. Il est placé sous la tutelle du ministère chargé de l'emploi et de la formation professionnelle et dirigé par la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)⁵¹.

Ses missions sont définies par l'article L5311-1 du Code du travail qui dispose que « le service public de l'emploi a pour mission l'accueil, l'orientation, la formation, l'insertion ; il comprend le placement, le versement d'un revenu de remplacement, l'accompagnement des demandeurs d'emploi et l'aide à la sécurisation des parcours professionnels de tous les salariés ».

Les services de l'État chargés de l'emploi et de l'égalité professionnelle assurent les missions régaliennes de conception, de pilotage et de contrôle de la mise en œuvre de la politique de l'emploi. Ces services comprennent :

- Un service d'administration centrale, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), chargé de la conception et du pilotage de la politique de l'emploi, qui assure la tutelle de Pôle emploi ;
- Le réseau déconcentré des directions régionales de l'entreprise, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), créées par le décret n°2009-1377 du 10

⁵⁰ Circulaire DE n° 11/84 : Mise en place du Service Public de l'Emploi. Cité par Thierry BERTHET, Philippe CUNTIGH, Christophe GUITTON. La politique de l'emploi au prisme des territoires. Synthèse de l'étude Politiques d'emploi et territoires réalisée par le Centre régional associé CERVIL-CÉREQ pour la DARES. N°59.2002.

⁵¹<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/protection-sociale/politique-emploi/qu-est-ce-que-service-public-emploi.html>

novembre 2009, qui intègrent les anciennes directions régionales et départementales de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle.

Les partenaires sociaux assurent également le service public de l'emploi en administrant le régime d'assurance chômage :

- Ils négocient les conventions d'assurance chômage (L.5422-20 du Code du travail), la convention actuellement en vigueur ayant été signée le 19 février 2009 ;
- Ils administrent l'union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC), qui assure la prescription des règles d'indemnisation appliquées par Pôle emploi et le suivi financier du régime.

Le SPE est structuré en quatre niveaux géographiques (national, régional, départemental et local) qui rassemblent les instances de pilotage et de coordination de l'État, de Pôle emploi et de l'AFPA, mais également les collectivités territoriales, afin de mettre en œuvre de la manière la plus adaptée la politique de l'emploi. Même si cette dernière obéit à des règles et directives nationales, elle est coordonnée localement pour répondre aux besoins des territoires et de ses réalités économiques.

Aux côtés de Pôle emploi, plusieurs organismes et institutions, mentionnées au livre III «Service public de l'emploi et placement » de la cinquième partie du code de travail, assurent la prise en charge des demandeurs d'emploi selon une logique de spécialisation par types de public. Ces acteurs sont :

- **Les collectivités locales et leurs groupements** concourent au SPE français en vertu de l'article L. 5311-3 du code du travail.
- **Les communes** où il n'existe pas d'agence de Pôle emploi sont chargées de collecter les déclarations des demandeurs d'emploi (L. 5322-1). Elles peuvent également, après conventionnement avec l'État et Pôle emploi, assurer la collecte d'offres et le placement des administrés en recherche d'emploi (L. 5322-2).
- **Les départements**, qui financent et gèrent le revenu de solidarité active (RSA), sont pleinement compétents en matière d'insertion professionnelle des bénéficiaires de cette allocation. Il leur est possible de confier par convention cette tâche à Pôle emploi ou à d'autres organismes d'insertion professionnelle.
- **Les régions** sont chargées de définir, en vertu de l'article L. 214-12 du code de l'éducation, la politique de « formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle » et contribuent à la fourniture de prestations de formation aux demandeurs d'emploi.

- **Les missions locales contribuent à l'accompagnement et à l'insertion professionnelle des jeunes :**

Prévues à l'article L.53142 du code du travail, les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes et permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) ont pour objet d'aider les jeunes de 16 à 25 ans à résoudre l'ensemble des problèmes que pose leur insertion professionnelle et sociale en assurant des fonctions d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement.

Les missions locales peuvent associer l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics dont Pôle emploi, des organisations professionnelles et syndicales et/ou des associations. Elles prennent très majoritairement la forme d'une association (92 %) ou d'un groupement d'intérêt public.

- **Les maisons de l'emploi contribuent à l'accueil des demandeurs d'emploi et à l'animation de la politique de l'emploi au niveau local**

La loi n° 2008-126 du 13 février 2008 sur la réforme du service public de l'emploi a précisé Le rôle des maisons de l'emploi. Elles « concourent à la coordination des politiques publiques et du partenariat local des acteurs publics et privés qui agissent en faveur de l'emploi, de la formation, de l'insertion et du développement économique » selon l'article 3 de la loi.

Les collectivités locales participent également au SPE au travers de l'animation des maisons de l'emploi, dont elles ont généralement l'initiative. Les maisons de l'emploi, qui en vertu du code du travail (L.53131) associent obligatoirement l'État, Pôle emploi et une collectivité locale peuvent prendre la forme d'un groupement d'intérêt public et exercent notamment une mission d'observation de la situation de l'emploi et d'anticipation des mutations économiques. Elles participent également à l'accueil et l'information des demandeurs d'emploi, au maintien et au développement de l'activité et de l'emploi ainsi qu'à l'aide à la création et à la reprise d'entreprise.

- **L'État, en lien avec les collectivités locales et les partenaires sociaux, assure la coordination des acteurs du service public de l'emploi au niveau territorial**

Au niveau régional, l'État anime plusieurs structures de coordination du service public de l'emploi, auxquelles participent également les collectivités locales et les partenaires sociaux.

Créé par la loi du 13 février 2008, le conseil régional de l'emploi (CRE), présidé par le préfet de région, réunit des représentants des collectivités territoriales (région, départements et grandes villes), le directeur régional de Pôle Emploi et les représentants syndicaux (employeurs

et salariés), des universités, des cotraitants de l'opérateur (missions locales) et des maisons de l'emploi.

Le CRE est consulté sur l'organisation territoriale du service public de l'emploi en région et émet un avis consultatif sur la convention régionale conclue entre l'État et Pôle emploi.

Les partenaires sociaux assurent le suivi de la programmation des interventions de Pôle emploi au niveau territorial ainsi que le suivi de l'application de la convention d'assurance chômage au sein des instances paritaires régionales également créée par la loi du 13 février 2008 (art. L. 5312-10 du code du travail).

Enfin, l'État assure la coordination opérationnelle des acteurs du SPE au niveau territorial en vertu de la circulaire DGEFP n°2000-21 du 29 septembre :

- Au niveau régional, l'État anime le groupe du service public de l'emploi régional (SPER), qui réunit les opérateurs régionaux du SPE. Le SPER définit les orientations générales, assure la cohérence des objectifs départementaux, répartit les moyens alloués à partir des demandes des départements, assure le contrôle de gestion et l'évaluation du programme ;

- Le SPER est décliné à l'échelon départemental, en vue d'élaborer « un projet de programme départemental cohérent avec les besoins et les potentiels d'emploi des territoires au regard de l'ensemble des moyens disponibles » y compris ceux mobilisés par les départements dans le cadre des plans départementaux d'insertion ; au niveau local, des plans d'action spécifiques peuvent également être élaborés.

Les priorités de l'action locale du SPE sont définies par le Ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité. Des objectifs de résultat sont établis par le SPE national après concertation avec le niveau régional. Dans ce cadre, le SPE met en œuvre aux niveaux régional, départemental et local les politiques nationales de l'emploi ; il dispose d'une marge d'autonomie pour la gestion de mesures pour l'emploi.

Dans le cadre des Plans d'actions locaux, le SPE cherche à développer des collaborations avec d'autres institutions locales et ouvrent de ce fait son champ d'intervention.

2.2. Cas de Belgique : La territorialisation des services publics de l'emploi

La Belgique est un État fédéral composé de communautés et de régions. Le fédéralisme belge, parfois qualifié de « centrifuge », s'est construit sur le transfert de compétences de l'État unitaire vers des régions et communautés à partir de 1970. Ces entités disposent de compétences exclusives, sans hiérarchie des normes⁵².

S'agissant des compétences liées au travail, l'État fédéral assume la responsabilité de la sécurité sociale (dont l'indemnisation et le contrôle du chômage) et du droit du travail, de la fiscalité, tandis que Communautés et Régions sont compétentes en matière de politique de l'emploi (développement des « parcours d'insertion », primes, formation professionnelle).

La répartition des compétences est un processus en évolution, les entités fédérées se sont vu confier davantage de responsabilités au cours des réformes successives de l'État.

Depuis quelques années, le parlement flamand réclame la régionalisation de la politique de l'emploi et d'une partie de la sécurité sociale, tandis que les francophones souhaitent le maintien d'une sécurité sociale unitaire. Les différences de contexte économique entre régions expliquent en partie ces revendications.

En Belgique, le service public de l'emploi est divisé en fonction des structures politiques du pays (État, régions et communautés). La régionalisation du service public de l'emploi a été décidée par une loi votée en 1984.

- **L'Office national de l'emploi (ONEM ou RVA en néerlandais)** est chargé par le gouvernement fédéral de l'organisation de l'assurance-chômage pour l'ensemble du pays. L'ONEM a été fondé en 1961. Il assurait le service public de l'emploi jusqu'à la création des entités des différentes régions en 1989.

- **Le Service flamand pour la recherche d'emploi et la formation professionnelle (VDAB)** assure le service public de l'emploi et de la formation professionnelle sur le territoire de la Région flamande. Il prend également en charge la formation professionnelle des néerlandophones sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Le VDAB a été fondé en 1989.

- **Actiris** est l'organisme chargé de la politique de l'emploi pour la Région de Bruxelles-Capitale. Avant juin 2007, il portait le nom d'Office régional bruxellois de l'emploi (ORBEM en français, BGDA en néerlandais). L'ORBEM avait été fondé en 1989.

⁵² On parle « d'équipollence des normes » : la loi fédérale et le décret fédéral portent sur des compétences distinctes sans relation hiérarchique. Seule la Constitution (fédérale) s'impose à l'ensemble des autres normes de droit.

- **Bruxelles Formation** est chargé de la formation professionnelle pour les francophones sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Bruxelles Formation a été fondé en 1994.

- **Le Forem** est le service public de l'emploi et de la formation professionnelle pour la Région wallonne (hormis le territoire de la Communauté germanophone de Belgique). Le Forem a été fondé en 1989.

- **L'Agence pour l'Emploi de la Communauté germanophone (ADG)** est chargée de l'emploi et de la formation professionnelle sur le territoire de la Communauté germanophone de Belgique. L'ADG a été fondé en 2000.

Différents organismes locaux participent également au service public de l'emploi comme, les missions régionales pour l'emploi (MIREs), chargées en Wallonie du public présentant des difficultés d'insertion ou les maisons de l'emploi, qui existent en Wallonie et en Région de Bruxelles-Capitale.

En Wallonie, le service public de l'emploi s'organise également sur base sous régionale « directions régionales » afin notamment de rendre plus aisées les nouvelles pratiques d'accompagnement et de convocation régulière des demandeurs d'emploi. Les différents opérateurs d'insertion professionnelle, au rang desquels on trouve quelques organismes publics mais aussi de nombreux acteurs associatifs locaux, voient leurs actions coordonnées dans le cadre du « dispositif intégré d'insertion », accompagné par des structures de concertation sous régionales. Par ailleurs, des comités subrégionaux de l'emploi et la formation rassemblent les interlocuteurs sociaux au niveau local. Ils ont une mission d'avis sur les différentes aides publiques en matière d'emploi et de formation sur son territoire, notamment en ce qui concerne l'analyse des besoins du marché de l'emploi, la régulation de l'offre de formation, l'accompagnement et l'évaluation du Dispositif Intégré d'Insertion Socio-professionnelle (DIISP).

La territorialisation des pratiques et institutions pourrait aller de pair avec une autonomie des acteurs locaux. C'est loin d'être ce qui est observé dans la pratique. Au contraire, les dispositifs « individualisés » font l'objet de procédures visant à la standardisation, de diffusion de vademecum, etc. L'exigence d'égale qualité de service produit ici de l'uniformisation.

En Wallonie, la proximité devient un principe directeur de la politique de l'emploi. Elle est justifiée à la fois pour des raisons d'efficacité (offrir les meilleurs services aux individus, veiller à l'adéquation avec la demande locale de main-d'œuvre) et par l'exigence d'égalité (mêmes services sur l'ensemble du territoire). La territorialisation n'exclut pas pour autant une volonté de pilotage centralisée et une standardisation des procédures.

Dans les exemples considérés, différents instruments sont soit créés, soit réformés afin de présenter une configuration locale.

Il s'agit d'abord de développer les structures permettant aux individus d'adopter une démarche plus active en matière de recherche d'emploi. Des carrefours Emploi-formation, lieux rassemblant les informations sur les métiers, les outils d'orientation, les formations, ont été organisés sur base subrégionale et partenariale.

Par ailleurs, dans de nombreuses communes (municipalités) se développent des « maisons de l'emploi », véritables emblèmes de la proximité qui ont même un temps été déclinées sous la forme de « bus de l'emploi » sillonnant les villages les plus éloignés de Wallonie et s'y arrêtant en général les jours de marché. Les maisons de l'emploi offrent des services de conseil, d'information (offres d'emploi et de formation) et mettent à disposition des outils logistiques de recherche d'emploi. En quelques années, 56 maisons de l'emploi ont vu le jour sur le territoire wallon qui compte 262 communes.

Un autre instrument mène à une territorialisation de fait de la politique de l'emploi : le plan d'activation du comportement de recherche d'emploi. Il peut en effet se traduire par des sanctions sous forme d'exclusion temporaire ou définitive du bénéfice des allocations de chômage. Les personnes exclues se retournent alors, si elles n'ont pas d'autres ressources au sein du ménage, vers les centres publics d'action sociale (CPAS) qui organisent, sur base communale, l'assistance. Outre l'attribution d'un revenu d'intégration, ils développent également des politiques locales d'insertion professionnelle.

2.3. Cas de l'Espagne : élargir la conception du développement économique de la création d'emploi

Nous décrivons les expériences de partenariats de développement local menées en Espagne (Barcelone). Il s'agit de comprendre le contexte local, la composition, le cadre de gestion et l'orientation pragmatique. Les forces et les faiblesses qui sont évalués en fonction de leur contribution à l'amélioration de la gouvernance locale, c'est-à-dire :

- La coordination des politiques menées ;
- L'adaptation des mesures aux besoins locaux ;
- La promotion d'une planification stratégique participative au service du développement local.

A Barcelone, les initiatives ont pris la forme d'un pacte territorial pour l'emploi (PTE) dans la circonscription du Vallès occidental, option étendue par la suite à toute la Catalogne.

L'expérience de Barcelone va nous permettre à comprendre les incidences de la décentralisation et les défis qu'elle représente pour la gouvernance locale en Espagne.

Délégation des pouvoirs aux communautés autonomes : l'Etat espagnole, autrefois centralisé, a connu un profond processus de régionalisation depuis 1979 et est désormais l'un des Etats les plus décentralisés de l'OCDE. La responsabilité de nombreux domaines de politique interne a été dévolue aux 17 « communautés autonomes ». Ces autorités régionales représentent environ un tiers des dépenses publiques et les effectifs qu'elles emploient sont plus de deux fois supérieures à ceux de l'administration centrale.

La délégation de compétences et de ressources à l'échelon régional a été marquée. Ce processus a suscité des tensions et des oppositions concernant l'étendue et les limites de l'autonomie régionale. Les pouvoirs de l'administration centrale et des administrations régionales se répartissent en trois catégories :

- Les pouvoirs incombant exclusivement aux communautés autonomes : leurs structure administrative, l'organisation territoriale, la promotion du développement régional, la planification régionale, l'agriculture, le tourisme, l'éducation, etc. ;
- Les pouvoirs partagés ; dans ces domaines, les pouvoirs à transférer sont définis dans un texte législatif d'habilitation par le gouvernement national et les communautés autonomes assument la responsabilité de leur mise en œuvre au moyen d'une législation régionale (par ex, droit du travail et politique de l'emploi, protection de l'environnement, etc).
- Les pouvoirs réservés à l'administration centrale : relations internationales, etc.

La politique active de l'emploi s'inscrit dans la catégorie des pouvoirs partagés mis en œuvre par les communautés autonomes dans le cadre de la législation nationale. Les pouvoirs partagés, est la responsabilité duale qu'ils comportent, sont parfois source d'ambiguïté ou même de conflit entre l'administration centrale et les régions quant aux pouvoirs et responsabilités qui encombrent aux différents niveaux.

Jusqu'à récemment la politique de l'emploi relevait principalement de l'administration centrale, et était gérée et mise en œuvre par le service public de l'emploi (Instituto Nacional de Empleo, INEM), organisme public autonome sous l'autorité du ministère du travail et des affaires sociales. Le bureau central de l'INEM a mené ses fonctions en s'appuyant sur plus de 600 centres de formation et de bureau de l'emploi locaux.

Sa structure de gestion territoriale est organisée en directions provinciales dans tout le pays.

Auparavant, l'INEM était exclusivement chargé des fonctions essentielles de la politique du marché du travail : services de placement, programmes actifs en faveur du marché du travail,

notamment formation et promotion de l'emploi, gestion et paiement des indemnités de chômage. Désormais, suite au processus de décentralisation, les communautés autonomes et les autorités locales mettent en œuvre des politiques actives relatives à l'emploi et à la formation, dans le cadre établi par l'administration nationale.

La législation du travail relève toujours de la responsabilité nationale. Les autorités régionales appliquent la législation du travail et élaborent des politiques d'insertion active adaptée à leur besoin.

Tout en disposant d'une certaine marge de manœuvre les administrations des communautés autonomes sont tenues de consacrer les fonds qu'elles reçoivent au financement de politiques actives à des fins précises (information ou emploi des handicapés) et conformément aux réglementations nationales applicables à ses programmes.

Et, contrairement à de nombreux autres pays, L'Espagne n'a pas de programme national visant à promouvoir les partenariats locaux en matière d'emploi et développement économiques. Cela tient en partie au fait que la gouvernance locale, c'est-à-dire la structure gouvernementale des communautés autonomes et leur organisation territoriale, relève exclusivement des régions. Dans le Vallé Occidental, en Catalogne, l'expérience de partenariat dans la mise en œuvre de programmes spécifiques a abouti après 1997-1999 en pacte territorial pour l'emploi du projet pilote européen du Vallé Occidental, modèle de partenariat local exemplaire qui a été détendu à toute la Catalogne.

Dans le cadre de l'évaluation à l'échelle de l'union européen de la première génération de pactes, le pacte du Vallé Occidental a été jugé très efficace en ce qui concerne la mise en œuvre des éléments fondamentaux de l'approche de l'union européen en matière de pacte, qui peuvent être défini comme suit : Actions accès sur l'emploi, méthode inspiré par la base, partenariat formel reposant sur une large assise, stratégie intégrée basé sur le diagnostic des forces et des faiblesses, innovation et échelle spatial approprié.

Le Vallé Occidental a été cité comme une réussite surtout en ce qui concerne le rôle qu'il a joué dans la coordination des activités du marché du travail et connexe (ECOTEC, 2002). L'organisation et la gestion du pacte lui-même et de ses projets sont très professionnels, avec des structures de prise de décision transparentes et clairement définies, une attribution explicite de la responsabilité des projets à différentes organisations participantes, et une vérification minutieuse de la mise en œuvre par rapport aux objectifs, avec des efforts pour contrôler les résultats au moyen de statistiques descriptives.

Le pacte pour l'emploi du Vallé Occidental est un partenariat local à l'échelle de la circonscription, qui réunit des syndicats, des associations professionnelles ainsi que des représentants du conseil provincial de Barcelone et d'ONG. C'est donc un partenariat formel, reposant sur large assise, avec une méthode inspirée par la base et des actions clairement axées sur l'emploi.

Après l'expérience positive du pacte européen du Vallé Occidental, le gouvernement régional Catalan a décidé d'étendre le dispositif du pacte à toute la Catalogne. Le dispositif du pacte semble avoir été conçu comme un nouveau modèle d'intervention territorial dans le contexte de gouvernance espagnol, devenu plus décentralisé mais aussi plus complexe suite à la régionalisation qui, pour l'essentiel, transfère plus de responsabilité et de ressources au gouvernement régional sans aborder les problèmes de coopération verticales et horizontales au niveau local.

3. Les limites de la territorialisation de la politique de l'emploi

La démarche de la territorialisation consiste à prendre en compte les spécificités d'un territoire et de déployer des actions adéquates pour répondre aux besoins des usagers (employeurs, salariés et demandeurs d'emploi). Cette démarche présente néanmoins des risques et certaines limites qui peuvent affecter les actions des acteurs locaux.

3.1. Les risques liés à la notion de territorialisation

Les éléments ci-après sont inspirés du rapport de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS)⁵³ :

- **Risques d'imprécision** de la notion de territorialisation sont liés à trois facteurs principaux :

Motivations différentes : schématiquement, mener une politique territoriale de l'emploi répond à quatre préoccupations qui ont des incidences sur les pratiques. Ces préoccupations sont : une bonne connaissance des marchés du travail dans les bassins ou zones d'emploi, une initiation des relations avec les acteurs et pouvoirs locaux, un soutien des initiatives locales de création d'emploi et de développement de l'activité, et la mobilisation des agents des services publics et les différents acteurs susceptibles de lutter contre le chômage et/ou de créer des emplois.

⁵³Patrice BOREL, Benjamin FERRAS, Gildas LECOZ. (2013). Evaluation de la politique territoriale de l'emploi–cartographie, bilan et recommandation (MAP)- .[PDF]. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/134000681/>.

Des contenus et des partenariats variés : au sein d'un territoire, sont mise en œuvre des actions décidées non seulement par l'Etat, mais également par les collectivités territoriales (régions, départements, communes et structures intercommunales) et les partenaires sociaux. Certains dispositifs correspondent à l'application de programmes promus par les autorités centrales des échelons national ou territorial.

- **Risques de confusion** : plusieurs notions ayant souvent un contenu technique ou politique sont associées à la notion de territorialisation :

Proximité : dès la mobilisation des pouvoirs publics dans le champ de l'emploi, la proximité est un passage obligé de la qualité des services. Elle est pratiquée sans souci d'adaptation au terrain.

Décentralisation territoriale : est propice à l'adaptation aux réalités locales. Mais dans la pratique, les différentes collectivités territoriales manifestent une progression variable à organiser leurs actions dans les bassins de vie ou d'emploi.

Décentralisation fonctionnelle : l'Etat confie à des opérateurs tiers l'exercice de missions de service public. La montée en puissance d'action d'établissements ou de réseaux dotés de la personnalité morale est en effet très pratiquée dans le service public de l'emploi.

3.2. La multiplication des acteurs et un polycentrisme non coordonné

En l'absence de coordination et de répartition claire des rôles, la multiplication des acteurs est génératrice d'inefficience, liée au risque de redondances⁵⁴. Elle rend également difficile la construction de réponses intégrées et globales aux problèmes rencontrés.

Elle peut ainsi se révéler une source d'inefficacité, voire de contre-productivité, en particulier lorsque plusieurs acteurs sont mis en concurrence sur les mêmes objectifs. Par exemple, si la performance des différentes structures est évaluée à l'aune du taux de retour à l'emploi des personnes suivies, la tentation de chacune d'entre elles de s'occuper en priorité des personnes les plus proches de l'emploi est grande. Cette situation peut ainsi également engendrer une certaine dilution des responsabilités.

Lorsque des efforts de coordination des acteurs ou de décloisonnement des actions sont entrepris, ils prennent du temps et de l'énergie. Le rapport de Jean-Paul Alduy l'a rappelé en ces termes : « la complexité du [service public de l'emploi local] présente des inconvénients

⁵⁴ Patricia SCHILLINGER, sénateur, rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les collectivités territoriales et l'emploi.

bien identifiés par la mission au cours de ses auditions et de ses déplacements. On ne saurait négliger la perte de temps et d'énergie qui résulte de la nécessité de coordonner de nombreux intervenants : temps passé à négocier des conventions de partenariat puis à les faire vivre, via des comités de pilotage qui se réunissent périodiquement, processus d'échanges d'informations, etc.⁵⁵ »

Une désorientation accrue des demandeurs d'emploi : Outre ces difficultés, la multiplication des acteurs engendre une absence de lisibilité des politiques menées, ce qui est préjudiciable au public ciblé comme aux acteurs eux-mêmes. Ce phénomène peut entraîner un certain découragement des personnes concernées, déjà dans des situations difficiles. Il est renforcé par l'absence de stabilité des dispositifs déployés et des entités qui en assument la responsabilité.

Débordement territorial : Difficulté dans le passage d'une « préoccupation partagée » pour l'emploi à une politique coordonnée, articulant les interventions d'une pluralité d'acteurs locaux, tout aussi légitimes les uns que les autres à vouloir apporter une réponse. D'où désormais l'importance critique que revêt la fonction de coordination des acteurs. (..) il en résulte le développement d'une ingénierie territoriale spécifique, à base de procédures (pseudo) contractuelles et de la constitution du « partenariat » comme mot d'ordre impératif, au risque d'être reçu comme une injonction contradictoire (O. Meriaux).

Un constat général ressort des multiples études ou rapports officiels produits sur les politiques visant à favoriser le retour à l'emploi ou à prévenir la perte d'emploi: la territorialisation des modes d'intervention, pourtant censée, par la grâce de la « proximité », être le support d'une action publique plus efficace, plus économe de ses moyens aussi, débouche le plus fréquemment sur des formes de « polycentrisme non coordonné », productrices de surcoûts, de gaspillage de ressources et d'opacité⁵⁶. La situation est perturbante pour les acteurs suivants :

Les destinataires de ces politiques : en situations difficiles de perte d'emploi ou de non accès au marché du travail de ces politiques, et qui doivent s'orienter dans le maquis des politiques publiques et des institutions susceptibles de les accompagner.

Les acteurs qui ont à charge de mettre en œuvre ces politiques, qui consacrent une bonne partie de leur activité à coordonner des institutions dont les instruments et les logiques d'action demeurent difficilement compatibles.

⁵⁵ « Pôle emploi : une réforme nécessaire, une dynamique de progrès à amplifier », rapport d'information n° 713 de M. Jean-Paul Alduy, fait au nom de la Mission commune d'information relative à Pôle emploi, tome I (Sénat, 2010-2011), p. 167.

⁵⁶Olivier Mériaux ; « les politiques de l'emploi, entre territorialisation coopérative et territorialisation concurrentielle ». Ouvrage « les territoires de l'emploi et de l'insertion » ; l'Harmattan.

Les observateurs qui tentent de comprendre et de rendre compte de la construction des politiques publiques pour en améliorer le fonctionnement.

Olivier Mériaux insiste sur la posture particulière des collectivités territoriales : agir localement en restant au service d'une politique définie nationalement afin d'en améliorer l'efficacité. Les conseils économiques et sociaux régionaux et les comités régionaux emploi-formation permettent aux régions une concertation permanente avec les partenaires sociaux et les branches.

L'auteur met en lumière le repositionnement de l'Etat sur ses fonctions régaliennes de veille et de production statistique. Ce repositionnement doit permettre de concilier un double enjeu : être au plus près des besoins locaux et de la demande des acteurs et être en mesure de fournir une expertise indépendante non tributaire des seuls enjeux locaux.

Il s'agit, de tenir compte des spécificités des territoires, et de déployer des actions spécifiques au niveau local pour répondre aux attentes des usagers (employeurs et demandeurs d'emploi).

3.3.Décentralisation : Source de complexité territoriale

D'après O.Mériaux, la décentralisation signifie bien au contraire l'ouverture d'un processus de débordement territorial du cadrage sectoriel de l'action publique où se multiplient les opportunités pour redéfinir les normes, les instruments, les configurations d'acteurs et les modes d'intervention antérieurs. Elle est source essentielle de la complexité territoriale⁵⁷.

La décentralisation ne représente pas, en elle-même, une solution au problème du chômage d'ailleurs, dans certaines circonstances, les avantages associés à une décentralisation des politiques d'emploi peuvent susciter l'émergence de nouveaux problèmes.

Quelques-unes des préoccupations exprimées par les responsables de l'emploi en ce qui concerne l'effet de réformes décentralisatrices peuvent être présentées :

Inéquité : Le risque qu'une dévolution des pouvoirs puisse donner lieu à un traitement inégal entre les régions constitue l'une des principales préoccupations associées à la décentralisation. Cette considération a mené au maintien de normes nationales dans plusieurs pays. La conformité des actions avec de telles normes peut néanmoins dépendre de la participation effective du gouvernement central au financement des mesures.

Disparités de compétences administratives du SPE : Sans égard à l'intensité des problèmes de chômage au sein d'un territoire, la décentralisation des pouvoirs peut réduire le contrôle des

⁵⁷Olivier Mériaux ; « les politiques de l'emploi, entre territorialisation coopérative et territorialisation concurrentielle ». Ouvrage « les territoires de l'emploi et de l'insertion » ; le Harmattan.

gouvernements sur les compétences en matière de gestion des politiques d'emploi au niveau local.

Duplication des activités : Dans le cadre d'un processus de décentralisation, certaines activités générales comme l'analyse du marché du travail, peuvent être décentralisées au même titre que les tâches d'élaboration et de mise en œuvre des politiques. Des activités reproduites sur l'ensemble d'un territoire national peuvent mener à un gaspillage de ressources si cet effet n'est pas compensé par les gains d'efficacité résultant de l'emploi de l'approche locale.

Légitimité : L'autonomie attribuée par le biais des mécanismes de financement soulève le problème de la légitimité des activités entreprises avec l'aide de fonds publics. Cette préoccupation a été évoquée notamment dans deux types de circonstances : dans le cas de financement par résultats, lorsque le gouvernement ne contrôle pas les moyens pris pour atteindre les objectifs et, dans le cas où les responsables locaux du SPE bénéficient d'une enveloppe globale et d'une réelle autonomie dans le choix et l'utilisation des différentes mesures.

Le problème de la responsabilité : L'obligation de rendre compte au public et l'efficacité dans la fourniture des services soulèvent des difficultés dans un système décentralisé. La décentralisation implique un partage des pouvoirs de décision entre un certain nombre d'acteurs alors même que les financements proviennent d'ordinaire pour l'essentiel de la même source, c'est-à-dire de l'administration centrale. C'est pourquoi pour préserver une parfaite transparence, les résultats doivent néanmoins être communiqués aux autorités centrales avec la même rigueur que dans un système décentralisé. Les obstacles dans cette démarche sont multiples.

En cas de délégation des pouvoirs, il se révèle parfois difficile de se mettre d'accord sur un cadre de responsabilité qui soit politiquement acceptable pour les divers niveaux d'administration concernés. Les autorités régionales élues peuvent avoir des objectifs différents de ceux du gouvernement national et le dispositif d'obligations de rendre compte peut ne pas leur paraître contraignant s'il n'est pas assorti de sanctions financières.

3.4. Faiblesses dans l'ordre de la mise en œuvre opérationnelle

Si elle traduit sans doute plus fidèlement l'enchevêtrement des facteurs en cause dans l'évolution de l'emploi, la complexification du référentiel des politiques d'emploi se paye d'abord d'un alourdissement des processus de production de l'action collective.

Systématiquement relevée par les parties-prenantes, la lenteur des phases de « diagnostic partagé » souligne combien cette étape est cruciale pour espérer avancer vers la réalisation d'un bien commun territorial. Mais nombreuses sont les politiques « partenariales » qui finissent par se justifier essentiellement par leur capacité à maintenir des tours de tables destinés à rassembler l'ensemble des parties prenantes qui, compte tenu de l'enchevêtrement des compétences et du caractère multi-niveaux de l'action, ont tendance à être de plus en plus nombreux et de moins en moins hiérarchisés. A terme, l'action collective est alors menacée d'inefficacité ou de défaillance, en raison d'une croissance excessive des coûts de transaction et de coordination (Mériaux Verdier 2006).

De manière générale, la mise en œuvre d'une politique de l'emploi intégrée et pilotée au plan territorial pose non seulement la question des outils, méthodes et modes d'organisation susceptibles de « produire de la transversalité », mais également des modes de pilotage et de transformation des organisations susceptibles d'y contribuer.

Or tant l'Etat que les collectivités locales peinent encore à adopter des organisations de type « conduite de projet » qui seraient capables d'accompagner efficacement des démarches associant actions sur la gestion des ressources humaines, le développement économique et l'insertion.

Section 2 : Dimension territoriale des politiques de l'emploi au Maroc : états des lieux et perspectives

Dans cette section, nous présentons un aperçu général sur les politiques et programmes de l'emploi depuis 1940 jusqu'à ce jour avec l'élaboration de la stratégie nationale de l'emploi et ses nouvelles orientations.

1. Politiques et programmes de l'emploi et territoire : une approche chronologique

Les bureaux de placement constituèrent dès 1940 le premier organe d'intermédiation au Maroc. Ils étaient placés sous l'encadrement des délégations de l'emploi.

En 1990, la création du Conseil National pour la Jeunesse et l'Avenir (CNJA) marque l'essor d'une nouvelle politique publique en faveur de l'emploi. Son but était alors de pallier l'insuffisance des mécanismes d'intermédiation alors mis en place. C'est sous l'impulsion du CNJA que la loi 16/93 fut adoptée. Elle constituait la première mesure d'encouragement notable à l'insertion des jeunes.

En 1993, pour faire face à la prise en charge des chercheurs d'emploi qualifiés et plus particulièrement des jeunes diplômés, les CIOPE (Centres d'Information et d'Orientation pour l'Emploi) furent créés. Ils dépendaient directement du Ministère chargé de l'Emploi et délivraient des prestations d'information et d'orientation au profit des jeunes diplômés. En outre, ils assuraient la promotion de la loi 16/93.

En 1998 eut lieu le rattachement des CIOPE à l'OFPPT, et la création au sein de celui-ci de la Direction de la Promotion de l'Emploi (DPE). Sa mission consistait à lancer et encadrer les mesures de promotion de l'emploi. C'est elle qui initia et déploya le programme Action Emploi (PAE). En parallèle, cette période fut caractérisée par la préparation de la mise en place de l'ANAPEC, créée par la loi no 51-99 et devint opérationnelle en 2001.

1.1. Installation des bureaux de placement : premier organe d'intermédiation au Maroc, placés sous l'encadrement des délégations de l'emploi.

La création des « Bureaux de placement » remonte au Protectorat (Dahir du 7 Mai 1940). L'article 1 stipule : « *Aucun employeur ne peut embaucher un salarié pour exercer une profession rémunérée que par l'intermédiaire des bureaux de placement* ». Le recours à l'embauche direct et libre constitue l'exception.

Théoriquement les bureaux de placement assurent trois fonctions complémentaires :

- Une fonction d'information sur la demande et l'offre d'emploi ;
- Une fonction d'organisation du marché du travail au niveau national et international ;
- Une fonction de coordination du marché de l'emploi et de péréquation entre les régions.

L'examen de l'évolution des placements réalisés par les bureaux de placement fait apparaître deux périodes distinctes:

La première période (1956-1960): est caractérisée par une évolution relativement stable et connaît les niveaux les plus élevés de demandes d'emplois enregistrées par les bureaux de placement, ce qui s'explique par la mise en œuvre d'une codification et d'une organisation du marché du travail.

La seconde période (1960-1973) : est caractérisé par une dynamique de placement qui atteint 82.000 demandes satisfaites en 1962. Cette période coïncide avec « l'âge d'or » de l'émigration vers l'Europe lequel correspond à son tour à « l'âge d'or » du fordisme dans les pays avancés.

A partir du milieu des années 1970, on assiste à une forte baisse des effectifs embauchés par l'intermédiaire des bureaux de placement qui passent de 30.000 en 1973 à environ 9.000 en 1982. Du côté de l'offre, il y avait une tendance à la flexibilité des modes d'ajustement des effectifs par les entreprises, notamment les petites et moyennes entreprises. Du côté de la demande, c'est l'inefficacité du service public de placement qui explique le recours des demandeurs d'emploi à des moyens de recherche plus « domestiques » : le «Mokef⁵⁸ », les réseaux personnels⁵⁹, etc.

Le rôle des bureaux de placement a commencé à s'affaiblir dès le début des années 70 avec les mutations profondes du marché du travail. En 1994, le ministère de l'emploi disposait de 44 bureaux d'emploi (bureaux de placement) à travers le pays, localisés essentiellement en milieu urbain. Ils ont été supprimés en 2000 suite à la promulgation du texte créant l'ANAPEC.

⁵⁸**Le Mokef** constitue une configuration originale qui se développe de plus en plus dans les villes (Casablanca, Rabat, Fès, Marrakech, etc.) : il s'agit de « places », où se croisent tous les jours des offres et des demandes de travail, organisées en petits modules autonomes sur la base de spécialisations plus ou moins claires et formant ensemble un véritable réseau : travaux domestiques pour les ménages et pour les entreprises, industrie (52,7 %), activités du bâtiment (65,7 %) (Direction de la Statistique, 2000).

⁵⁹**La dynamique des réseaux :** une autre modalité non institutionnelle de recherche d'emploi : la mobilisation des réseaux. Le développement de cette procédure témoigne de tendances au repli sur ce dernier filet de sécurité que constitue la solidarité familiale, cela traduit les défauts de la coordination publique et la carence des dispositifs d'information institutionnelle sur le marché de l'emploi.

1.2. Installation de la dimension régionale dans les stratégies du Conseil National de la Jeunesse et de l'Avenir en matière d'insertion des jeunes.

En 1990, le but de la création du Conseil National pour la Jeunesse et l'Avenir (CNJA) était de pallier l'insuffisance des mécanismes d'intermédiation mis en place. C'est sous l'impulsion du CNJA que la loi 16/93 fut adoptée. Elle constituait la première mesure d'encouragement notable à l'insertion des jeunes.

Dès sa création, le Conseil National de la Jeunesse et de l'Avenir a décentralisé ses actions dans le cadre de ses stratégies d'insertion: D'abord par l'institution des commissions provinciales d'insertion et puis par l'expérimentation sur le terrain d'un certain nombre de programmes spécifiques tels que le Programme National de Formation Insertion (PNFI), le Programme de Promotion d'Activités économiques en Milieu Rural (PROMAR), le Programme d'Information et d'Assistance à la Création d'Entreprises (PIACE) et les Zones d'Actions Prioritaires (ZAP).

Institution des commissions provinciales d'insertion : à défaut de structures d'intermédiation efficaces⁶⁰, des commissions provinciales et préfectorales mises en place par le CNJA ont assuré l'accueil et l'information des jeunes diplômés sur les offres d'emplois émanant des entreprises locales. De plus, elles ont établi des contacts systématiques avec les acteurs économiques en vue de l'embauche des jeunes, jouant par là le rôle d'agences provinciales d'emploi.

Programme d'Information et d'Assistance à la Création d'Entreprises (PIACE) : Pour les jeunes qui ont émis le souhait de créer leurs propres entreprises, le PIACE consistait à les assister au niveau des provinces par des études de faisabilité technique et financière dans des ateliers pluridisciplinaires créés à cet effet. Ces ateliers ont donné aux jeunes l'occasion d'exprimer le besoin d'une meilleure connaissance des opportunités locales. De même, ils ont formulé une demande d'assistance administrative et la nécessité d'une implication des élus locaux, par des actions d'accompagnement et d'incitation, en vue d'augmenter les chances de réussite de leurs projets. La finalité de ce programme consistait, tout en visant la promotion de l'auto-insertion des jeunes, à dégager des enseignements et à recenser les contraintes que rencontrent ces jeunes en matière de création d'entreprises au niveau local.

Programme de Promotion d'Activités économiques en Milieu Rural (PROMAR) : le Conseil a essayé, dans le cadre du PROMAR, de faire parrainer les projets des jeunes au niveau des communes par les élus, à travers des actions d'appui, tout en cherchant une meilleure adéquation

⁶⁰Conseil National de la Jeunesse et de l'Avenir « Région, régionalisation et emploi » cinquième session, Laâyoune, 15 & 16 janvier 1996

entre les opportunités de projets et les besoins des populations d'une part, et les idées de projets portés par les jeunes, d'autre part.

CNJA, partait du principe que l'emploi est un acte fondamentalement local, à cet effet, ses programmes sont fondés sur la mobilisation et l'adhésion des partenaires locaux. Cependant, malgré la volonté dont ont fait preuve plusieurs élus et responsables de services, il est apparu que les actions d'incitation, d'assistance et de complément de formation ne pouvaient être entreprises qu'au niveau des provinces et ce pour deux raisons :

1- La mise en œuvre des actions d'accompagnement par certains services extérieurs de l'administration et par les organisations professionnelles relève souvent du niveau provincial.

2- La représentation des différents départements permettent une meilleure coordination des programmes et des actions.

Programme des zones d'actions prioritaires (ZAP) : dans le cadre de la mise en œuvre du **ZAP**, la coordination en matière d'utilisation des ressources naturelles et des facteurs de production (eaux, forêts, sites touristiques et aménagements des infrastructures routières, portuaires, ferroviaires et autres), nécessaires à la promotion du développement local et de l'entreprise, dépasse le cadre de la province et relève beaucoup plus du niveau régional.

Sur un plan méthodologique, la définition des zones d'actions prioritaires, devrait permettre d'initier des programmes intégrés dans les zones défavorisées. De fait, ces programmes permettent la mise en place des infrastructures de base visant à améliorer l'environnement productif et à stimuler l'initiative privée des jeunes, encadrée et parrainée dans le cadre du programme de promotion des activités économiques en milieu rural. Cette nouvelle approche constitue ainsi le fondement méthodologique d'une politique de régionalisation, dont l'objectif majeur est la promotion de l'emploi.

Dans le cadre de l'expérimentation de cette méthodologie au niveau de cinq provinces (Fès, Taounate, Taza, Chefchaouen et Al Hoceima), la programmation et la mise en œuvre des actions retenues ont permis de relever la pertinence d'un cadre institutionnel supra-provincial. Cette expérience devrait favoriser la jonction entre les visions sectorielles et les visions locales et ce à plusieurs niveaux :

- En redimensionnant l'espace sectoriel de décision ;
- En redimensionnant l'espace de décision des communes, dans le sens de l'élargissement vers un niveau supérieur pour assurer une approche globale des potentialités et des problèmes ;
- En rapprochant les instances de décision des espaces concernés, pour mieux cerner la globalité des problèmes et tendre vers l'unicité des solutions.

- Et en assurant une meilleure maîtrise des facteurs limitatifs du développement local et une affectation optimale des ressources, se traduisant par une stratégie régionale de développement qui fait des actions locales de promotion de l'emploi sa composante essentielle.

CNJA qui a eu le mérite de mener une réflexion soutenue sur les différentes facettes du chômage et de l'emploi des jeunes, mais qui, de par son statut d'institution ad hoc, et faute de soutien des gouvernements de l'époque, n'a pas pu mettre à l'épreuve les mesures préconisées.⁶¹

1.3. Création du Centre d'information et d'orientation pour l'emploi (CIOPE) : nouvelle expérience pour le renouvellement du dispositif d'intermédiation du marché du travail.

En 1993, pour faire face à la prise en charge des chercheurs d'emploi qualifiés et plus particulièrement des jeunes diplômés, les CIOPE⁶² furent créés. Ils dépendaient directement du Ministère chargé de l'Emploi et délivraient des prestations d'information et d'orientation au profit des jeunes diplômés. En outre, ils assuraient la promotion de la loi 16/93.

Les CIOPE assuraient des services aux demandeurs et aux entreprises :

- *Les services « demandeurs d'emplois »* assuraient l'accueil, l'information, l'entretien professionnel et le suivi, dans le but faciliter leur insertion professionnelle, en leur fournissant des conseils, des techniques de recherche d'emploi, et des informations sur les opportunités d'emploi recueillies auprès des entreprises visitées.

- *Les services fournis aux entreprises*, ils portaient sur l'organisation de la prospection, les relations avec les entreprises, le rapprochement des offres et demandes, le suivi et l'élaboration de plan d'action. Toutefois, le dialogue avec les employeurs était limité à la présentation de la structure du centre et au recueil de l'offre. Suite à un tri informatique les candidats sélectionnés étaient ensuite invités à prendre contact avec l'employeur ou le CIOPE. Une étude d'évaluation, réalisée par le Ministère de l'Emploi, a révélé que les CIOPE avaient une faible capacité de mise en œuvre des mesures de l'emploi et de gestion de la demande d'emploi.

Bien que les CIOPE avaient un impact relativement significatif en termes de réduction de la

⁶¹Conseil national de la jeunesse et de l'avenir, Région, régionalisation et emploi, cinquième session. Laâyoune 15 et 16 janvier 1996.

⁶²En 1991, un arrêté conjoint du ministre de l'Emploi et du ministre des Finances avait érigé le service de l'emploi en service géré de manière autonome (SEGMA), lequel arrêté a été modifié (28 juin 1996), dans le sens d'étendre le statut du SEGMA à l'ensemble des services de la Direction de l'Emploi.

durée de chômage, leur statut ne leur permettait pas de se positionner en tant que structure d'intermédiation entre l'offre et la demande d'emploi, en raison notamment du sous encadrement et des carences de profils appropriés. Aussi, il a été nécessaire de restructurer ces CIOPE en un réseau opérationnel d'agences pour l'emploi sur les sites à forte activité économique, en développant des prestations de qualité répondant aux attentes des demandeurs d'emploi et des employeurs.

Suite à une convention signée entre le Ministère de l'Emploi et l'OFPPT en octobre 1997, les CIOPE ont été rattachés à cet organisme. Depuis cette date, le réseau des CIOPE a connu une extension et a fait l'objet d'une restructuration visant à les doter d'espace de travail et d'équipements appropriés en vue de développer un service professionnel et de qualité. Ainsi, le réseau est passé de dix CIOPE en fin 1997 à 22 unités en 2002 couvrant quatorze régions.

Les CIOPE ont été remplacés en 2001 par l'Agence Nationale de Promotion de l'Emploi et des Compétences (ANAPEC), qui est devenue la nouvelle structure publique d'intermédiation entre les employeurs et les chercheurs d'emploi.

1.4. Création et restructuration de l'Agence Nationale de Promotion de l'Emploi et des Compétences (ANAPEC) : de la logique de placement à la logique d'insertion professionnelle.

Comme il a été souligné précédemment, le constat de carence des mécanismes traditionnels, spontanés et « libres » de gestion du marché du travail et les préconisations réitérées du CNJA en matière de modernisation des institutions et des dispositifs d'intermédiation ont été à l'origine de la création de l'ANAPEC.

Il s'agit d'une approche radicalement différente : d'une logique de placement, prévalente depuis les années 1960, on passe à une logique de coordination du marché du travail et d'activation des services publics d'intermédiation fondée sur une logique d'insertion combinant implication des jeunes en chômage dans la recherche d'emploi et aménagement par l'Etat des conditions d'amélioration de l'employabilité des jeunes.

La phase 2001-2005 était caractérisée par le lancement du projet ANAPEC, par la mise en œuvre des premières offres de services et du premier système d'information, la constitution des équipes de managers, conseillers en emploi et cadres, l'ouverture au public d'une trentaine d'agences, dont quatre interrégionales, et l'atteinte du seuil de 25.000 insertions par an.

Les principaux résultats enregistrés en décembre 2003 mettent en évidence l'inscription de plus de 49.000 nouveaux demandeurs d'emploi (ce qui porte le total de demandes déposées à l'ANAPEC à environ 100.000), l'insertion de plus 17.085 demandeurs d'emploi, le placement

à l'international de plus de 350 diplômés, l'installation de 100 bornes d'auto-service en emploi, le démarrage du projet « appui à la création d'emploi ».

Encadré : L'Agence nationale de Promotion de l'Emploi et des Compétences (ANAPEC)

Création : en juin-juillet 2000 (loi et décret d'application) et mise en place en 2001).

Les domaines de compétences s'articulent essentiellement autour des axes suivants :

- L'intermédiation : présenter des candidats aux employeurs qui recrutent, proposer des offres aux chercheurs d'emploi ;
- Le conseil aux employeurs pour analyser leurs besoins de compétences ;
- Le conseil aux chercheurs d'emploi pour trouver par eux-mêmes un emploi ;
- L'appui aux porteurs de projets d'emploi indépendant ;
- La diffusion d'informations sur le marché du travail.

Le mode de fonctionnement, l'ANAPEC se compose d'un réseau d'agences en contact direct avec le public, qui délivrent des services. Il s'agit d'agences régionales correspondant aux régions administratives du Royaume et d'agences locales situées dans les bassins ayant une activité économique importante, soit 74 agences au total. Celles-ci sont encadrées par des directions de zone qui assurent un management de proximité ainsi que les tâches de gestion.

L'ANAPEC a pu orienter ses actions dans plusieurs directions (ANAPEC, 2003) :

- La poursuite de la politique de proximité et de fidélisation des clients notamment envers les entreprises;
- Le développement de partenariats avec des entreprises privées et des organismes publics dans le but de promouvoir l'emploi;
- L'extension de la couverture territoriale par la mise en place de bornes d'auto-service en emploi et L'ouverture d'agences annexes ;
- Le développement du placement à l'international, notamment dans les pays européens ;
- Le renforcement de la coopération internationale, particulièrement avec l'Europe, aux plans bilatéral et multilatéral.

La phase de 2006-2015 a vu la modernisation de l'agence par l'implantation d'infrastructures aux normes internationales, par des offres de services et un système d'information aux standards de qualité internationaux, la mise en œuvre d'une nouvelle génération de mesures pour l'emploi (Idmaj, Taehil, Moukawalati), la professionnalisation de l'action de l'agence, le renforcement de l'ouverture aux plans national et international et l'atteinte du seuil de 60.000 insertions par an.

Globalement, l'examen des indicateurs de réalisation des programmes actifs de l'emploi conduit à un bilan positif. La pertinence de ces programmes d'insertion et de requalification sociale des travailleurs et des territoires fait l'objet d'un consensus parmi les parties prenantes.

**Tableau 4: Caractéristiques des programmes de promotion de l'emploi en vigueur
(2005-2013)**

Programmes	Objectifs	Populations cibles	Avantages accordés
Programme d'insertion IDMAJ (2006)	<p>Pour les jeunes diplômés : Acquérir une première expérience en entreprise :</p> <p>Pour les entreprises : Insérer des jeunes diplômés sans avoir à supporter des charges salariales trop lourdes.</p>	<p>Les chercheurs d'emploi titulaires d'un diplôme d'enseignement supérieur, du baccalauréat ou d'un diplôme équivalent ou d'un diplôme de la formation professionnelle</p>	<p>Exonération des entreprises des cotisations patronales et salariales dues à la CNSS et de la TFP au titre de l'indemnité de stage comprise entre 1.600 et 6.000 DH ; (<i>durée exonération : 24 mois renouvelable pendant 12 mois en cas de recrutement définitif du stagiaire</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Exonération de l'IR au titre de l'indemnité de stage, à hauteur de 6.000,00 DH, versée aux stagiaires - Maintien de l'exonération précitée pour une année supplémentaire en cas de recrutement définitif du stagiaire.
Prise en charge par l'État de la couverture sociale (PCS), 2011	<p>Cette mesure a pour objectif de promouvoir l'emploi décent via la prise en charge par l'Etat, pour une année, de la part patronale au titre de la couverture sociale au profit des bénéficiaires des contrats de formation insertion, suite à un recrutement dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Les bacheliers et les lauréats de l'enseignement supérieur ou de la formation professionnelle, inscrits à l'ANAPEC ; - Les entreprises individuelles et les personnes morales de droit privé exerçant une activité à caractère artisanal, agricole, commercial, industriel, de services ou de promotion immobilière ainsi que les associations, affiliées à la CNSS. 	<ul style="list-style-type: none"> - Exonération des cotisations CNSS/TFP +IR pendant la durée de stage ; - Exonération de l'IR et TFP et prise en charge par l'État de 12 mois de couverture sociale (part patronale CNSS) en cas de signature d'un CDI.
Contrat d'Intégration Professionnelle (CIP), 2011	<ul style="list-style-type: none"> - 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 adaptation aux postes à pourvoir, des profils des diplômés accueillis ; - Promouvoir l'emploi décent. 	<ul style="list-style-type: none"> - Les chercheurs d'emploi depuis plus d'une année et titulaires de diplômes universitaires de formation générale (licence et plus), quelle que soit la filière de formation ; - Les 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. - Les entreprises de droit privé ayant des besoins en recrutement identifiés. 	<ul style="list-style-type: none"> - Indemnité d'intégration de 25.000 DH versée par l'État à l'entreprise en cas de signature d'un CDI à l'issue de la période de stage.

<p>Programme de Formation Contractualisée pour l' Emploi (Programme TAEHIL), 2006</p>	<p>- 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.</p>	<p>- Chercheurs d'emploi inscrits à l'ANAPEC ayant au moins un niveau d'études secondaires, lauréats de la formation professionnelle ou de l'enseignement supérieur, sélectionnés par un employeur dans le cadre d'une action de recrutement. - Toute entreprise, association professionnelle locale, régionale ou sectorielle de droit privé.</p>	<p>Contribution de l'État au financement de la formation à hauteur de 12.000 dhs en moyenne par participant.</p>
<p>Programme de Formation Qualifiante ou de Reconversion (Programme TAEHIL), 2006</p>	<p>Il s'adresse aux jeunes diplômés en difficulté d'insertion et vise à adapter leur profil aux besoins du marché de l'emploi et faciliter par conséquent leur insertion dans la vie active.</p>	<p>Chercheurs d'emploi inscrits à l'ANAPEC, titulaires d'un baccalauréat au moins ou lauréats 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.</p>	<p>Contribution de l'État au financement de la formation à hauteur de 10.000 DH par participant.</p>
<p>Dispositif d' aide à la formation aux secteurs émergents, 2008</p>	<p>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.</p>	<p>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.</p>	<p>Contribution de l'État au financement de la formation par profil à hauteur de 15.000 DH par personne en moyenne.</p>
<p>Programme de promotion de l' entreprenariat «MOUKAWALATI», 2006</p>	<p>Il vise d'une part l'appui des porteurs de projet de création d'entreprises, et d'autre part à 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.</p>	<p>- Les porteurs de projet, diplômés ou justifiant de l'une des conditions suivantes - Un 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.</p>	<p>- Accompagnement pré et post création, des jeunes porteurs de projets ; - Prise en charge par l'État des frais d'accompagnement à hauteur de 10.000 DH par projet ; - Garantie à hauteur de 85% du crédit bancaire; - Avance sans intérêts représentant 10% de l'investissement et dans la limite de 15.000 DH remboursable sur six (6) ans dont trois (3) de grâce.</p>

2. Gouvernance du marché de l'emploi au Maroc

La gouvernance désigne les procédures de gestion et d'administration. La pluralité de ces procédures fait d'elle un facteur de production qui impacte sur la fonction objective. La bonne gouvernance est une condition nécessaire pour assurer l'efficacité et l'efficacité du processus de production⁶³.

La gouvernance est un facteur 'politique' de production qui s'ajoute aux facteurs de production conventionnels (capital et Travail). Ce facteur de production 'non conventionnel' est de nature très complexe du fait qu'il est multidimensionnel et transversal.

Le système de gouvernance est un équilibre dynamique entre le cadre institutionnel et les ressources humaines. Il est responsable du travail des institutions, de la mobilisation des ressources logistiques et du développement des outils de pilotage pour permettre aux institutions d'exercer ses fonctions.

L'emploi est une variable objective dont le résultat est tributaire de la politique publique dans son ensemble. Il est donc nécessaire de faire l'analyse/l'étude de la gouvernance du marché du travail en se référant aux faits et méthodes qui caractérisent la gouvernance de la politique publique dans son ensemble.

Il existe quatre dimensions importantes de la régulation du marché du travail : la réglementation du marché du travail (code du travail), les instances institutionnelles (promotion de l'emploi, inspection du travail, concertation...), les instances constitutionnelles (commissions parlementaires, CESE...) et le dialogue social.

2.1.Cadre réglementaire et institutionnel

L'expérience internationale montre que la réglementation du marché du travail pourrait jouer un rôle important pour déterminer les résultats en matière d'emploi dans un pays. Le défi est de trouver la meilleure formule de réglementation du marché du travail qui tient compte des impératifs de protection des travailleurs tout en encourageant la croissance de l'emploi et de la productivité, mais également des spécificités économiques et socioculturelles de chaque pays. Le Maroc est considéré parmi les pays qui disposent d'une réglementation qui est en conformité avec pratiquement la majorité des conventions internationales du travail.

⁶³ Ministère de l'Emploi et des Affaires Sociales et Organisation Internationale du Travail, colloque international, « le code du travail après dix ans de son entrée en vigueur, entre les exigences du développement économique et la garantie du travail décent » 22 - 23 septembre 2014.

La relation du travail au Maroc est régie par la loi n° 65-99 qui a institué le Code du travail en 2003. Ce code trace le cadre législatif et institutionnel du dialogue social, le cadre institutionnel du règlement des conflits du travail et une diversité des 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.

En ce qui concerne le contexte institutionnel : la régulation du marché du travail relève principalement du Ministère du travail et de l'insertion professionnelle dont les domaines d'intervention sont la protection sociale des travailleurs, la législation du travail et la promotion de l'emploi.

Les attributions du Ministère dans le domaine de l'emploi relèvent exclusivement de la Direction de l'Emploi qui est chargée outre la conception, le suivi et l'évaluation des mesures actives de l'emploi, de réaliser des études sur l'emploi et le chômage, et d'effectuer des projections globales et sectorielles de l'offre et de la demande d'emploi. Elle anime également les travaux du Conseil Supérieur de la Promotion de l'Emploi.

Dans le domaine de l'intermédiation en matière de recrutement et d'embauchage, son action est régie par les dispositions du code du travail (livre IV ; articles 475 à 525). Pour la mise en œuvre des mesures actives de l'emploi, elle s'appuie sur les services de l'ANAPEC. Elle est également chargée, en liaison avec les ministères concernés, de gérer les flux migratoires pour des fins de travail et de suivre les questions relatives à la prospection de l'emploi à l'étranger et l'application des conventions de main d'œuvre.

A l'instar des pays qui ont mis en place une politique intégrée de l'emploi et conformément aux conventions du BIT dans ce domaine⁶⁴, une politique de l'emploi ne peut être efficace qu'en présence d'une véritable coordination entre le Ministère de l'Emploi et les autres départements ministériels et organismes. Cela requiert un engagement politique au plus haut niveau pour rassembler l'ensemble de ces acteurs et implique de renforcer la capacité institutionnelle du Ministère de l'Emploi pour lui permettre de jouer un rôle de coordination, d'animation et de

⁶⁴La Convention (n° 122) sur la politique de l'emploi a instauré l'obligation fondamentale pour tous les États ayant ratifié la convention de faire une déclaration politique de l'emploi officielle et explicite. La Convention requiert l'intégration de cette politique de l'emploi comme un objectif majeur de l'agenda de développement national et elle implique de placer un accent particulier sur l'élaboration et à la mise en œuvre de cette politique. La recommandation (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, et la recommandation (n° 169) concernant la politique de l'emploi (dispositions complémentaires), 1984, décrivent de manière détaillée les moyens visant à soutenir les efforts des États Membres aux fins de la conception et de la mise en application des politiques en matière d'emploi.

plaidoyer en faveur de la centralité de l'emploi. La vocation du Ministère de l'Emploi doit être double : renforcer la cohérence, la synergie, la coordination de l'ensemble des acteurs en faveur de l'emploi et de veiller au bon fonctionnement et au suivi du marché du travail.

Les instances institutionnelles de concertation autour des problématiques liées au marché du travail sont diverses au Maroc. En plus des conseils nationaux, régionaux et locaux mobilisant les partenaires socioprofessionnels et des commissions prévues par le code du travail, des comités spécifiques sont mis en place au niveau national, régional et local, ils mobilisent les acteurs clés qui interviennent dans la mise en œuvre des programmes actifs de l'emploi.

- **Le Conseil supérieur de la promotion de l'emploi** est une institution consultative, chargée d'assurer la coordination de la politique du gouvernement dans le domaine de l'emploi et d'émettre un avis sur toutes les questions concernant l'emploi au niveau national, concernant notamment i) les orientations générales de la politique du gouvernement dans le domaine de l'emploi et ii) les mesures visant la promotion de l'emploi, notamment dans les domaines d'insertion des jeunes et la gestion du marché du travail. Le code du travail (article 522) instituant cet organe lui confère des compétences assez larges puisqu'il est chargé de :
 - Participer au développement du dialogue et de la concertation entre partenaires sociaux ;
 - Suivre et évaluer les mesures de promotion de l'emploi et la gestion du marché du travail, notamment celles ayant bénéficié d'un soutien de la part de l'État ;
 - Étudier la situation et les possibilités d'emploi dans les secteurs publics, semi-public et privé, sur la base des informations qui lui sont communiquées par les administrations et les organismes concernés ;
 - Dresser un rapport annuel sur la situation et les perspectives de l'emploi, qu'il transmet au gouvernement, assorti de ses appréciations et ses propositions ;
 - Coordonner et coopérer avec toutes les commissions et organismes spécialisés, nationaux et locaux, concernés par les questions relatives à l'accroissement démographique, à l'adéquation de la formation et l'emploi ainsi que les questions de développement en général ;
 - Élaborer et proposer des plans régionaux se basant sur le partenariat et la contribution active des différents acteurs locaux dans la promotion de l'emploi.

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 pour la promotion du marché de l'emploi. Ces conseils à caractère consultatif sont chargés de :

- Donner leur avis sur les questions de l'emploi et de l'insertion professionnelle ;
- Présenter des propositions susceptibles de promouvoir l'emploi, de soutenir les petites et moyennes entreprises et d'adapter davantage la formation aux besoins du marché de l'emploi local.
- Contribuer à évaluer les résultats obtenus au niveau local en ce qui concerne les mesures de promotion de l'emploi qui reçoivent de subvention et soutien de l'Etat.
- Activer le dialogue, la concertation et le partenariat entre les différents intervenants à l'échelon local dans le marché d'emploi.
- Assurer la coordination et la coopération avec toutes les parties concernées à l'échelon local pour la promotion du marché de l'emploi et pour l'élaboration des programmes communs dans ce domaine.
- Elaborer un rapport annuel sur les questions et perspectives d'emploi à l'intention du conseil Supérieur de Promotion de l'Emploi.

2.2.Dimension emploi dans les plans sectoriels

Il existe d'autres institutions autres que le Ministère en charge de l'emploi qui interviennent dans les activités de promotion de l'emploi. Il s'agit notamment des organismes chargés de l'action sociale sous la responsabilité du Ministère du Développement Social, de la famille et de la Solidarité, telles que l'Entraide Nationale et l'Agence de Développement Social ainsi que la Promotion Nationale sous la responsabilité du Ministère de l'Intérieur (direction générale). Leurs interventions se manifestent par la promotion d'activité visant à réduire la pauvreté, à travers des actions de promotion de l'emploi. L'Entraide Nationale intervient par le biais de l'encadrement et le renforcement des capacités. L'Agence de Développement Social apporte son appui, dans une approche territoriale, pour le développement des activités génératrices de revenu et d'emploi et le renforcement de capacités. La Promotion Nationale participe à la création d'emplois directs essentiellement au profit de la main d'œuvre non qualifié.

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 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'urgence 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).

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 individuelles 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).

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.

Sur le plan quantitatif⁶⁵, 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 :

⁶⁵ Fondation européenne pour la formation, les politiques de l'emploi et les programmes actifs du marché du travail au Maroc, 2015

- 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.
- 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.

2.3.Nouvelle stratégie nationale de l'emploi à l'horizon de 2025

Un travail de diagnostic engagé en 2013⁶⁶, a été mené par une équipe d'experts marocains sous la supervision d'un comité de suivi composé de Ministère de l'emploi et des affaires sociales, du bureau international du travail et de l'agence espagnole de coopération internationale pour le développement.

Un des enseignements saillants de ce diagnostic est que l'action publique dans le domaine de la promotion de l'emploi se trouve confrontée à quelques obstacles indiqués comme suit :

- Insuffisance de la concertation avec les acteurs concernés dans l'élaboration des dispositions générales des mesures de l'emploi. En outre les dispositifs de l'emploi au

⁶⁶ Ministère de l'emploi et des affaires sociales (MEAS), du bureau international du travail (BIT) et de l'agence espagnole de coopération internationale pour le développement (AECID), Etude de diagnostic sur la situation de l'emploi au Maroc. Préalable à la formulation de la stratégie nationale de l'emploi. Rapport global 2014.

Maroc ne prennent pas suffisamment en compte des spécificités du marché de l'emploi local.

- Une concentration quasi-exclusive sur la catégorie des jeunes diplômés : Certes, la catégorie des jeunes diplômés en situation de chômage pose de sérieux défis à relever pour toute stratégie de développement économique et sociale, toutefois, il y a d'autres défis à surmonter tels que le travail précaire, l'emploi informel, des disparités constatées sur divers plans (genre, territoire, secteurs d'activités...), etc.
- Une faiblesse du système d'information sur le marché du travail : Le diagnostic de ce dispositif a mis en exergue l'existence d'un certain nombre de difficultés par exemple : absence de mécanisme de coordination, déficits en données qualitatives et quantitatives en matière de l'emploi et de la formation, insuffisance et faible capacité d'accès aux enquêtes, etc. en plus, il y a un manque de données locales permettant d'outiller correctement les politiques d'emploi (et autres) territoriales ou décentralisées.

A la lumière des éclairages apportés sur les problèmes et enjeux de la gouvernance du marché du travail, les pouvoirs publics comptent adopter un ensemble de réformes combinant à la fois l'amélioration du cadre macroéconomique et l'environnement de l'investissement pour accroître la quantité et la qualité d'emplois disponibles.

Ceci doit être accompagné par des interventions visant l'amélioration de la gouvernance du marché du travail en renforçant les institutions chargées des politiques d'emploi, en créant des mécanismes opérationnels de coordination aux niveaux national, régional et local, en mettant en place les outils appropriés de bonne gouvernance et en mobilisant les ressources humaines et les moyens financiers à la hauteur de la complexité de la mission.

En lançant les travaux de la SNE fin 2012, le ministère de l'Emploi et des Affaires sociales (MEAS), premier responsable de la stratégie, propose un nouveau paradigme d'action, en mettant l'emploi au centre de l'action publique et en adoptant une approche globale intégrant les dimensions économique, financière, budgétaires et institutionnelle prenant en compte l'ensemble des déficits d'emplois et des catégories de population touchées par ces déficits.

La stratégie nationale de l'emploi (SNE) a pour ambition de contribuer à la concrétisation du droit à l'emploi en conformité avec les valeurs constitutionnelles introduites par la réforme de 2011. Cette ambition requiert une action publique volontariste et explicite en faveur de l'emploi qui mette en avant la nature transversale de l'emploi et qui s'appuie sur un large éventail d'interventions agissant sur les dimensions macro et micro-économiques portant sur l'offre et

la demande de travail, sur la productivité de l'économie et sur le fonctionnement du marché du travail, le tout dans un cadre consultatif tripartite.

Cette approche inclusive en faveur de l'emploi représente le fondement de la convention (n°122) sur la politique de l'emploi, 1964, ratifiée par le Maroc en 1979, mais qui n'avait jamais été mise en œuvre de manière aboutie.

La SNE promeut un modèle de croissance basée sur la création d'emplois productifs et décents, en prônant une action publique volontariste. Par ses actions, la SNE entend porter ce chiffre à 40 000, initialement pour permettre, à terme, la création de 200 000 emplois par an.

La SNE à l'horizon 2025 regroupe des orientations et propose des mesures qui visent :

- Initier des actions pour concrétiser, dans le domaine de l'emploi, les orientations de la Constitution 2011 ;
- Appuyer la croissance de l'économie par l'inclusion des femmes et des jeunes dans le l'emploi, sachant qu'une économie croît par la mobilisation de la force de travail et du niveau de productivité de celle-ci ;
- Améliorer le fonctionnement du marché de travail ;
- Compléter les stratégies sectorielles engagées et contribuer au développement d'une économie compétitive, basée sur la connaissance, le développement durable, le développement de l'entreprise et l'inclusion social.

Les quatre orientations stratégiques de la SNE sont les suivantes :

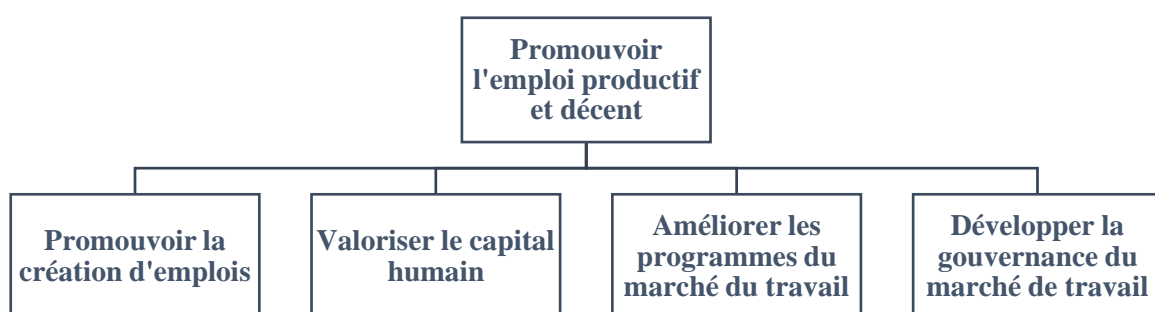


Figure 3: les orientations stratégiques de la SNE

La SNE n'est pas considérée comme une politique du département de l'emploi, mais comme une politique de l'ensemble du gouvernement, des corps élus de la nation, des partenaires sociaux et de la société civile.

Des programmes sont conçus en complémentarité avec les programmes sectoriels en pour stimuler l'inclusion dans l'emploi de la main d'œuvre qualifiée, des femmes et des jeunes.

La SNE s'appuie sur quatre axes stratégiques qui sont identifiés pour favoriser la dynamique de création d'emplois productifs et décents dans une vision intégrée, cohérente et inclusive, et dans laquelle la participation, l'insertion et la mobilité de toutes les catégories de travailleurs sont combinées avec la sécurité et la stabilité de l'emploi.

Promouvoir la création d'emplois : Cet objectif couvre toute l'action publique ayant un impact sur la création des nouvelles opportunités d'emplois et/ou sur la requalification des emplois existants en référence à la norme de l'emploi productif et décent. La déclinaison de cet objectif stratégique dans la SNE devrait se faire sur les volets compétitivité coût des entreprises, compétitivité structurelle et emplois de proximité, sachant que la création d'emplois reposera principalement sur l'entreprise privée :

- *Sur le volet macroéconomique*, les pouvoirs publics sont invités à créer les conditions monétaires, financières et fiscales de nature à améliorer la compétitivité-coût des entreprises et à relancer les investissements et l'emploi dans les secteurs exportateurs ou concurrencés par les importations ;
- *Sur le volet structurel*, il est recommandé de mener des actions pour renforcer les capacités stratégiques et le potentiel d'investissement des PME et des très petites entreprises. Ces actions nécessitent des programmes de mise à niveau et des programmes d'accompagnement et de soutien financier et technique des entreprises ;
- *Sur le volet emplois de proximité*, les pouvoirs publics sont sollicités pour soutenir les unités de création d'emploi de services aux entreprises, de services aux personnes et de services à l'environnement, en proposant un encadrement pour la conception des projets et une ingénierie financière pour assurer la pérennité des emplois.

Valoriser le capital humain : La valorisation du potentiel humain mobilisable par le système productif renvoie à l'action publique en matière d'éducation et de formation et en matière de protection sociale.

- *Sur le volet d'éducation et de formation*, l'action publique est interpellée sur trois points complémentaires à savoir (i) la capacité à assurer une qualification à tous les nouveaux entrants au marché du travail; (ii) le rapprochement de l'offre de formation des besoins du marché du travail ; (iii) l'amélioration du niveau de qualification de la population active pour améliorer l'employabilité et/ou faciliter la mobilité sur le marché du travail, en particulier au profit des travailleurs ayant perdu leur emploi, des jeunes travailleurs précocement déscolarisés, des indépendants et des travailleurs des très petites entreprises.
- *Sur le volet de protection sociale*, l'action publique est interpellée à deux niveaux complémentaires à savoir (i) la consolidation du socle national de protection sociale au profit des populations vulnérables ; (ii) la réforme et l'élargissement des régimes d'assurances sociales à toutes les catégories socioprofessionnelles.

Améliorer l'efficacité des programmes actifs de l'emploi et renforcer l'intermédiation du marché du travail : Cet objectif stratégique renvoie à tous les dispositifs de l'action publique visant à faciliter l'accès et le maintien en emploi productif et décent. Par rapport au contexte actuel, cet objectif se décline à deux niveaux à savoir, la consolidation et le développement des dispositifs de promotion de l'emploi et le développement des services aux employeurs et aux chercheurs d'emploi.

- *Sur le plan des dispositifs de promotion de l'emploi*, le défi consiste à renforcer et élargir les dispositifs existants, en ciblant plus largement toutes les catégories de la population en âge de travail, notamment les inactifs découragés, les chômeurs ayant perdu leur emploi et les travailleurs sous-employés pour favoriser leur insertion professionnelle et leur donner des perspectives de carrière et d'amélioration de leur parcours professionnel.
- *Sur le plan du développement de l'intermédiation du marché du travail*, le défi consiste à améliorer les services offerts aux employeurs, à développer ceux destinés aux chercheurs d'emploi, en généralisant la couverture tant au niveau territorial qu'au niveau des catégories de travailleurs ciblées, et à travers la promotion du partenariat public-privé en matière d'intermédiation.

Développer le cadre de la gouvernance du marché du travail : Cet objectif stratégique concerne l'ensemble du marché du travail et pas seulement l'emploi dans le secteur privé. Il renvoie à trois dimensions : le cadre institutionnel, législatif et réglementaire, les ressources humaines et les outils de gouvernance.

Chacune de ces trois dimensions est à appréhender aussi bien au niveau national qu'aux différents niveaux de gouvernance infra nationale (région, province et commune). L'apport de la SNE consiste à faire des propositions pour optimiser le dispositif institutionnel en veillant à

- Minimiser les chevauchements des attributions ;
- Assurer la continuité du dispositif institutionnel ;
- Maximiser la synergie entre les niveaux de gouvernance.

L'apport de la SNE réside également dans l'élaboration d'une vision holistique et intégrée du système d'information et du dialogue social qui constituent les pierres angulaires d'une bonne gouvernance. Chaque axe stratégique comporte des objectifs spécifiques, des actions et des mesures qui sont repris dans une matrice à la fin du document et associés avec des indicateurs préliminaires d'impacts ou de résultats.

Pour la correction des disparités territoriales, la SNE intervient dans la logique de redéploiement du développement régional et de valorisation de l'environnement et des ressources naturelles adoptées sous le concept de l'économie verte, et dans le cadre d'une approche de promotion de l'emploi au niveau local (Fonds Régionaux de l'Emploi et Projets d'Initiatives) permettant de répondre de manière appropriée aux besoins territoriaux.

CONCLUSION DU CHAPITRE II

La Stratégie Nationale pour l'Emploi a pour ambition de contribuer à la concrétisation du droit à l'emploi en conformité avec les valeurs constitutionnelles.

Le Gouvernement marocain fait face aujourd'hui à des défis d'emplois multidimensionnels, plus variés et de nature plus complexe que par le passé. Ces défis recouvrent des questions quantitatives, tels que le niveau élevé de chômage des jeunes et le faible taux d'activité des femmes, mais également des déficits persistants tels que le travail précaire, vulnérable et peu productif avec des conséquences néfastes à moyen terme aussi bien pour la population elle-même que pour l'économie et la cohésion sociale.

Cette situation requiert une action publique volontariste et explicite en faveur de l'emploi, cadrée par une SNE rompant avec le modèle de traitement sectoriel de l'emploi qui a prévalu jusqu'à présent. Aussi, la SNE reconnaît la nature transversale de l'emploi et qu'un large éventail d'interventions agissant sur les dimensions macro et micro-économiques et portant sur l'offre, la demande et le fonctionnement du marché du travail est nécessaire pour assurer un partage équitable des fruits de la croissance au bénéfice de l'ensemble des citoyennes et des citoyens.

En d'autres termes, la SNE propose une nouvelle approche de la politique de l'emploi visant à aller au-delà des traditionnelles politiques actives du marché du travail et de la question du chômage. Elle vise, au contraire, à mettre l'emploi au centre de l'action publique et adopte une approche globale intégrant notamment les dimensions économiques, financières, budgétaires et institutionnelles prenant en compte l'ensemble des déficits d'emplois et des catégories de la population touchée par ces déficits.

CONCLUSION DE LA PARTIE I

La première partie de ce travail de recherche, a abordé les concepts clés liés à la territorialisation de la politique publique au regard aux concepts du territoire et de la gouvernance territoriale à travers une approche descriptive, analytique, et comparatif pour mieux comprendre :

- Le cadrage théorique se rapportant à la construction de l'action collective, le processus de l'institutionnalisation et l'interaction des acteurs territoriaux ;
- L'émergence et l'évolution du concept de gouvernance, du territoire, et des acteurs dans l'action publique ;
- L'impact de l'intégration de la dimension territoriale de l'emploi dans certains pays de l'OCDE ;
- Les résultats des politiques et programmes de l'emploi au Maroc depuis 1940 jusqu'à ce jour avec l'élaboration de la stratégie nationale de l'emploi et ses nouvelles orientations en matière de la territorialisation.

Parmi les idées importantes qui ressortent de la première partie de la recherche nous retenons que :

- La gestion des affaires publiques s'est transformée dans ses modes de régulation et tend à s'inscrire dans une perspective coopérative d'action collective (Duran et Thoenig ; Gaudin, De Maillard, Mossé et Verdier, Enjolras).
- Les thèmes de la participation, du partenariat, de la gouvernance, du consensus et du territoire structurent ainsi le changement de paradigme de l'action publique (De Maillard, Douillet ; Chevallier). Il est désormais habituel de mobiliser l'expression « territorialisation de l'action publique », signifiant que l'on place le découpage territorial comme levier de réorganisation mais aussi de régulation et de gouvernance de l'action publique (Giblin, ; Honta et Haschar-Noé, ; Castaing,).
- La territorialisation des politiques publiques est alors la capacité d'une organisation (en charge ou participant au déploiement de politiques publiques) à tenir compte des caractéristiques de son territoire (Hernandez, 2008) en proposant un traitement territorialisé des problèmes publics (Reigner, 2004) pour y répondre au mieux. Ainsi l'objectif est une meilleure prise en compte des demandes et enjeux locaux, une identification des acteurs locaux et une adéquation aux besoins (Autès, ; Daguin, Harivel, Perri, et Ripert, , Autès).

- La référence à la définition de la gouvernance territoriale de Leloup, Moyart et Pecqueur (2005) permet de faire le lien entre ces éléments. Selon les auteurs, la gouvernance territoriale se développe entre les mouvements de développement local caractérisés par l'implication des acteurs locaux et les nouveaux modes d'organisation politico-administratifs. Deux éléments y occupent une place centrale : les acteurs locaux, qui développent des dynamiques d'organisation et de coordination entre eux, et le territoire, considéré dans cette approche comme un construit social, économique et spatial. La gouvernance territoriale dépend de la spécificité de chaque territoire et varie donc d'un territoire à l'autre.

Au Maroc nous constatons un regain d'intérêt à l'égard du territoire, découlant de multiples raisons :

- Volonté affichée des responsables de résorber les inégalités entre les différentes régions du royaume ;
- Adapter les programmes de développement aux besoins exprimés par la population concernée ;
- Trouver le dispositif permettant de mobiliser tous les partenaires et de dépasser le décloisonnement institutionnel.

Dans le domaine de la politique de l'emploi, la question du territoire était bien abordée par le Conseil National de la Jeunesse et de l'Avenir, qui considère l'emploi est fondamentalement local

Dès sa création, le CNJA a décentralisé ses actions dans le cadre de ses stratégies d'insertion: D'abord par l'institution des commissions provinciales d'insertion et puis par l'expérimentation sur le terrain d'un certain nombre de programmes spécifiques tels que le Programme National de Formation Insertion (PNFI), le Programme de Promotion d'Activités économiques en Milieu Rural (PROMAR), le Programme d'Information et d'Assistance à la Création d'Entreprises (PIACE) et les Zones d'Actions Prioritaires (ZAP).

CNJA qui a eu le mérite de mener une réflexion soutenue sur les différentes facettes du chômage et de l'emploi des jeunes, mais qui, de par son statut d'institution ad hoc, n'a pas pu mettre à l'épreuve les mesures préconisées.

Avec la création de l'ANAPEC, se compose d'un réseau d'agences régionales correspondant aux régions administratives du Royaume et d'agences locales situées dans les bassins ayant une activité économique importante. Celles-ci sont encadrées par des directions de zone qui assurent un management de proximité ainsi que les tâches de gestion. L'ANAPEC a pu orienter ses actions dans plusieurs directions :

- La poursuite de la politique de proximité et de fidélisation des clients notamment envers les entreprises;
- Le développement de partenariats avec des entreprises privées et des organismes publics dans le but de promouvoir l'emploi;
- L'extension de la couverture territoriale par la mise en place de bornes d'auto-service en emploi et L'ouverture d'agences annexes

Mais les rapports d'évaluation de ces agences ont soulevé des contraintes dans la réalisation de ses missions : faible maillage territorial, absence d'un système d'information, insuffisances des diagnostics territorial des emplois et des compétences, etc

Et dans notre contexte actuel, marqué par la persistance du chômage des jeunes et la multiplicité des revendications, le gouvernement marocain a pensé à une politique régionale de l'emploi qui se reposera principalement sur l'existence d'une politique nationale de l'emploi, du fait que les missions des conseils régionaux consistent à mettre en œuvre sur le plan territorial les politiques publiques nationales et à définir des politiques régionales relevant des compétences propres, des compétences partagées et des compétences transférées aux régions.

A ce titre, la SNE se réfère aux principes inscrits dans les textes sur la régionalisation avancée adoptés par le Gouvernement et propose de les mettre en œuvre selon une séquence en trois temps : Planification régionale de l'emploi, mise en place des instances régionales de l'emploi et intégration dans les programmes économiques régionaux.

PARTIE II

ANALYSE DES RESULTATS RELATIFS A LA CONTEXTUALISATION, A L'INSTITUTIONNALISATION ET A L'INSTRUMENTALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE DE L'EMPLOI

PARTIE II :

ANALYSE DES RESULTATS RELATIFS A LA CONTEXTUALISATION, A L'INSTITUTIONNALISATION ET A L'INSTRUMENTALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE DE L'EMPLOI

La deuxième partie de cette thèse a pour objectif de présenter le travail empirique mené. Ce dernier vise à répondre à notre problématique générale de la recherche. Elle est structurée en deux chapitres. Dans le premier chapitre, nous exposons le positionnement épistémologique, le cadre méthodologique de notre recherche et l'analyse du processus d'élaboration de l'action publique nationale de l'emploi. Le second chapitre, retrace l'analyse de notre étude de cas et la discussion des principaux résultats obtenus.

Ce travail s'achève par une conclusion générale mettant en exergue les apports théoriques et les apports empiriques, et les limites de notre recherche rendant possible d'envisager d'autres recherches.

Chapitre 1 : Les choix méthodologique et analyse de l'action publique nationale de l'emploi

L'objet de ce chapitre est de présenter le cadre épistémologique les choix méthodologiques et d'analyser le processus d'élaboration de l'action publique nationale de l'emploi.

Section 1 : Cadre épistémologique et démarche méthodologique

Cette section se veut une description du processus de recherche et les choix méthodologiques et une transition entre la partie théorique et la partie empirique.

Selon Piaget, l'épistémologie est *l'étude de la constitution des connaissances valables*. Elle s'intéresse principalement aux questions suivantes : Qu'est-ce que la connaissance ? Comment est-elle élaborée ? Quelle est sa valeur?.

La réflexion épistémologique s'impose à tout chercheur pour effectuer une recherche sérieuse car elle permet d'asseoir la validité et la légitimité d'une recherche⁶⁷. Et d'après Girot Séville et Perret Wacheux, tout projet de recherche doit s'inscrire dans un des trois grands paradigmes ;

⁶⁷ RAYMOND-ALAIN THIERTART et Al (2014), « Méthodes de recherche en management » 4^{ème} édition. Dunod, Paris, P ;4.

positivisme, interprétativisme, constructivisme, sur lesquels se fonde aujourd'hui une démarche de recherche à caractère scientifique permettent d'appréhender le réel.

1. Positionnement épistémologique : Une approche post-positivisme

Le positivisme puise ses fondements des sciences exactes. Pour les positivistes, la réalité existe en soi, extérieur et indépendante du chercheur, qui d'ailleurs ne cherche que de l'appréhender. Un réaménagement a été opéré prônant l'émergence d'une nouvelle posture appelée « post-positivisme » qui a introduit certaines modifications pour pallier aux critiques qui s'adressent au positivisme radical surtout en ce qui concerne son applicabilité aux sciences humaines et sociales. En effet, le post-positivisme considère que nous ne pouvons pas appréhender tout à fait la réalité. Celle-ci demeure imparfaitement appréhendable.

Pour les post-positivistes, l'objectivité reste un idéal vers lequel doit tendre le chercheur, ils reconnaissent malgré tout que la production du savoir est en partie influencée par l'expérience et les valeurs de ceux qui sont à l'origine de ce savoir. Donc, l'objectivité de chercheur est modérée. Adoptant cette perspective, nous cherchons donc à comprendre et à analyser l'action publique de l'emploi dans ses différentes dimensions.

Nous avons fait le choix d'appréhender notre objet de recherche en ayant une posture post-positiviste, car l'objectif est d'analyser l'action publique de l'emploi, ses acteurs, la démarche suivie, et les outils de gouvernance dans un contexte de changement territorial. Il s'agit donc de contribuer à une meilleure compréhension de l'existant.

Après la définition de notre positionnement épistémologique, il convient maintenant de préciser la méthodologie de recherche adopté.

2. Les implications méthodologiques de notre positionnement

Selon Avenier et Gavard-Perret, la méthodologie est « l'étude des méthodes permettant de constituer des connaissances ». Ainsi chaque chercheur est appelé, en cohérence avec son positionnement épistémologique, à mobiliser un certain nombre de méthodes d'accès au «réel». Chaque méthode s'articule autour d'un certain nombre d'outils de collecte et de traitement des données.

Afin d'analyser l'action publique de l'emploi au niveau national et territorial et le mode de gouvernance, il a été nécessaire d'établir une stratégie de recherche qui nous permette de recueillir des données et de les analyser de manière pertinente.

Notre recherche est qualitative, qui selon Coutelle, couvre un ensemble de « techniques interprétatives qui cherchent à décrire, décoder, traduire et généralement percer le sens et non la fréquence de certains phénomènes ». En sciences de gestion, l'analyse qualitative est vue comme « une démarche discursive de reformulation, d'explicitation ou de théorisation d'un témoignage, d'une expérience ou d'un phénomène ».

Guba & Lincoln ajoutent que la recherche qualitative est multidimensionnelle car elle est utilisée pour étudier les phénomènes dans leur cadre naturel avec l'utilisation des entretiens, analyse d'archives, observations et enquêtes et en tentant d'interpréter les phénomènes en termes de sens fournis par les acteurs. Et par conséquent, elle permet au chercheur d'établir des thèmes, des modèles et des catégories de données basées sur la compréhension et l'interprétation du chercheur.

Hlady Rispal distingue deux logiques dans la recherche qualitative : déductive et abductive. La logique qualitative déductive vise à approuver ou réfuter un modèle théorique en le confrontant aux données tirées d'un échantillon alors que la logique qualitative abductive vise la construction d'une théorie à partir l'observation et l'étude de l'objet de la recherche et des pratiques des acteurs.

La méthode abductive consiste, en mobilisant les concepts, les fondements théoriques et la littérature associée à l'objet de la recherche, à s'appuyer sur ces connaissances pour proposer, suite à la confrontation avec le terrain, de nouvelles conceptualisation et propositions valides. Pour notre étude, nos propositions de recherche sont formulées à partir de notre revue de littérature et des observations sur terrain. Cela dit que la méthode abductive est mieux adéquate pour répondre à la problématique posée car elle permet les allers-retours fréquents entre la théorie et le terrain.

Notre positionnement, notre démarche et la finalité de notre recherche, nous conduit à adopter une méthodologie qualitative pour le recueil et l'analyse de nos données.

Notre choix est guidé par une nouvelle démarche complexe que nous étudions : territorialisation de l'action publique de l'emploi, les concepts utilisés non quantifiables (territoire, gouvernance, instruments, dispositifs, démarche, etc.) et par les dimensions mobilisées non quantifiables (sens que les acteurs attribuent aux processus).

Nous avons eu recours à des techniques de collecte de données. En premier lieu, nous avons procédé à de l'analyse documentaire et au benchmarking. En second lieu nous avons effectué une investigation sur terrain et des entrevues ont ensuite été menées. Celles-ci nous ont fourni toutes les précisions nécessaires et nous ont aidées à éclairer adéquatement notre étude.

2.1.Méthode de collecte et d'analyse des données

Le mode de recueil doit permettre de collecter toute l'information pertinente pour répondre à notre problématique. Au regard du contexte de notre étude, il nous est apparu opportun de mobiliser trois modes de recueil de données : l'investigation multi-sites, l'entretien semi-directif et l'analyse des documents officiels.

L'objectif est d'avoir une approche la plus complète possible de notre terrain afin de tenter de comprendre dans leur ensemble les différents processus déployés par les acteurs.

Pour chaque type de recueil, nous expliquons la méthode utilisée puis synthétisons l'ensemble des données dans un tableau qui permet de préciser quelle catégorie d'acteurs est concernée.

▪ *Investigation multi-sites :*

Dans notre recherche, nous cherchons à étudier le nouveau paradigme de l'Etat au niveau territorial dans son contexte global. Pour cela, l'échelle régionale nous paraissait pertinente pour appréhender le changement dans l'action publique territoriale de l'emploi, analyser l'action collective des acteurs, découvrir le mode de gouvernance territoriale, analyser les dispositifs régionaux de l'emploi mises en place, et comprendre les modalités d'institutionnalisation et d'opérationnalisation de la dimension territoriale de l'emploi.

Nous avons ciblé trois régions : Rabat-Salé-Kénitra (RSK), Tanger-Tétouan, Al Hoceima (TTH), et Souss Massa (SM). Le choix de ces régions constituait les sites pilotes pour la déclinaison territoriale de l'emploi au Maroc.

Pour pouvoir analyser ces axes, il était nécessaire d'effectuer les entretiens semi-directifs avec les acteurs au niveau central et territorial.

▪ *Les entretiens semi-directifs*

L'entretien tel que le perçoit J.C.Kaufmann dans une démarche compréhensive doit scrupuleusement respecter la vision de l'interviewé.

Nous avons fondé nos entretiens sur la semi-directivité afin que, lors des échanges en face à face, les acteurs expriment librement le sens et les représentations qu'ils attribuent aux axes étudiés. « La démarche compréhensive s'appuie sur la conviction que les hommes ne sont pas de simples agents porteurs de structures mais des producteurs actifs du social, donc dépositaires d'un savoir important qu'il s'agit de saisir de l'intérieur, par le biais du système de valeurs des individus »⁶⁸.

⁶⁸J.C.Kaufmann, « l'entretien compréhensif », Arman Collin, Paris. P 23.

Les entretiens se sont appuyés sur un guide d'entretien (Annexe) afin d'aborder des thèmes préétablis mais sont restés assez souples dans leur déroulé pour ne pas contraindre les acteurs. L'ordre de la discussion n'a pas été imposé, nous avons tenté de nous appuyer sur l'enchaînement des idées des répondants.

Le guide d'entretien a été construit à partir de notre revue de littérature et du modèle de recherche. À partir de nos questions de recherche, nous avons fixé les éléments à aborder qui sont autour de l'analyse de l'action publique de l'emploi et sa déclinaison territoriale dans ses trois dimensions : cognitive, institutionnelle, instrumentale.

Dans chaque bloc, une logique d'entonnoir a été voulue afin d'accompagner le répondant dans sa réflexion sans pour autant l'influencer.

Notre population cible, s'est construit de manière itérative au fur et à mesure de l'investigation du terrain. Le chercheur doit faire preuve de flexibilité et d'opportunisme pour mener à bien sa collecte de données (Girin, Baumard et al.). Le choix de nos répondants a été fait en fonction des circonstances rencontrées, de leur disponibilité et de leur accord à être interrogé.

Les entretiens se sont déroulés durant l'évolution de la mise en place de la stratégie nationale de l'emploi jusqu'à sa mise en œuvre au niveau territorial, c'est-à-dire dans la période entre 2015-2018. Au total trente-deux entretiens ont été réalisés.

Le travail de terrain a commencé en octobre 2016 pour reprendre en décembre 2018. Selon 3 étapes :

- **Etape 1** : 2012-2015 : Participation dans certains ateliers et séminaires : élaboration de la feuille de route de la stratégie nationale de l'emploi et la mise en œuvre de la conception de la régionalisation avancée.
- **Etape 2** : 2016-2017: Participation aux assises régionaux sur la conception du dispositif régional de l'emploi dans les trois régions pilotes : Rabat-Salé-Kénitra, Tanger-Tétouan-Al Hoceima, Souss-Massa.
- **Etape 3** : 2017-2018 : Analyse du plan national de la promotion de l'emploi et l'élaboration des programmes régionaux de l'emploi des trois régions.

Dans un premier temps, des entretiens exploratoires ont été réalisés auprès des diverses personnes identifiées comme qualifiées sur la question (experts et acteurs impliqués dans les politiques de l'emploi). Cette phase a permis d'identifier les principaux acteurs, de comprendre le fonctionnement général des instances de gouvernance installées et les éléments paradigmatiques des différentes politiques publiques. Elle a surtout été l'occasion de bâtir une problématisation au regard des réformes en cours (régionalisation avancée, nouvelle stratégie

nationale de l'emploi, nouveau plan de développement de l'ANAPEC). Cela a ensuite permis d'identifier les personnes qu'il faudrait rencontrer et a donné lieu à des entretiens semi-directifs. Le travail empirique s'appuie donc sur des entretiens semi-directifs réalisés auprès de différents acteurs impliqués dans le processus de la conception et la mise en œuvre de l'action publique de l'emploi au niveau national et régional.

Le niveau national, celui du cadre normatif des secteurs d'action publique, celui des acteurs décisionnaires.

Le niveau régional qui concerne le développement de ce cadre précédemment défini sur des territoires et la manière dont acteurs et organisations s'organisent et s'articulent pour développer et mettre en œuvre une action publique territoriale de l'emploi.

Différents acteurs ont été rencontrés :

- **Acteurs de pilotage à l'échelle nationale** : ministère de l'emploi notamment la direction de l'emploi et la direction centrale de l'ANAPEC
- **Acteurs décisionnaires à l'échelle régionale** : la direction régionale de l'ANAPEC, le conseil régional, la wilaya, la direction régionale de l'emploi, l'OFPPPT. Les chambres professionnelles et quelques services déconcentrés.

Les premiers entretiens ont rapidement mis en exergue la nécessité de sortir d'une analyse exclusive de la politique nationale de l'emploi en tant qu'objet d'étude, afin de développer une analyse qui prenne mieux en compte les acteurs, les organisations et le cadre institutionnel dans lequel ces politiques évoluent. Cela rejoint l'idée de Christine Musselin qui explique : « il ne s'agit jamais d'ignorer que les contraintes institutionnelles (règles, procédures, routines), mais aussi sociales ou sociétales, sont présentes et pèsent, mais d'affirmer que les connaître et les identifier ne permet jamais de prédire les comportements que les acteurs vont adopter, les arrangements qu'ils vont développer entre eux, la manière dont ils vont jouer avec les règles. Les acteurs sont insérés dans des multiples contraintes, qui visent souvent à circonscrire leurs comportements, mais dont ils parviennent toujours à s'affranchir partiellement »⁶⁹.

Les entretiens avaient pour objectif de comprendre la manière dont les différents acteurs, particulièrement les acteurs travaillant dans le secteur de l'emploi, travaillent ensemble, la manière dont les institutions collaborent et d'identifier les systèmes de gouvernance mis en œuvre. Ils visaient aussi à saisir le regard des acteurs sur ces questions, comment interprètent-

⁶⁹C. Musselin, (2005), « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », Op. cit. : p.64

ils le changement dans l'action publique dans lequel ils évoluent, quels sont les freins et les avantages auxquels ils sont confrontés ?

Tableau 5: Fiche technique de notre guide d'entretien

Angles d'analyse	Contenu	Acteurs concernés
Conception de la nouvelle approche de l'action publique de l'emploi	<ul style="list-style-type: none"> - Application de la politique nationale, politique exclusivement définie au niveau territorial, mise en œuvre coordonnée de la politique nationale et local ; - Composantes principales d'une démarche de territorialisation 	<ul style="list-style-type: none"> - Département de l'emploi (central/régional) - ANAPEC - BIT
Pilotage de la territorialisation de la politique de l'emploi	<ul style="list-style-type: none"> - Modalité de conduite et de mise en œuvre au niveau local ; - Initiatives régionales en matière de création de l'emploi - Indicateurs de performance de la territorialisation. 	<ul style="list-style-type: none"> - Département de l'emploi (central/régional) - ANAPEC - BIT
Dispositifs régionaux de l'emploi	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre et variabilité de dispositifs de la politique de l'emploi ; - Outils conçus pour l'élaboration des dispositifs ; - Adaptation des dispositifs à la territorialisation 	<ul style="list-style-type: none"> - Département de l'emploi (central/régional) - ANAPEC - BIT
Institutionnalisation de l'action des acteurs	<ul style="list-style-type: none"> - La place de la territorialisation dans la stratégie des acteurs ; - Rôles prise en charge par chaque acteur ; - Interaction entre acteurs et partenariats ; - Responsabilité et motivation de chaque acteur. 	<ul style="list-style-type: none"> - Conseil régional - ANAPEC / OFPPT - CGEM /UNIVERSITE - /Chambres professionnelles - Associations ...
Gouvernance territoriale	<ul style="list-style-type: none"> - Les instances et les dispositifs multiples ; - Moyens mobilisés ; - Système d'acteurs et les outils de gouvernance ; - 	<ul style="list-style-type: none"> - Département de l'emploi (central/régional) - Conseil régional - ANAPEC - BIT
Culture et accompagnement de la territorialisation	<ul style="list-style-type: none"> - Capacités requises ; - Thèmes des programmes de formation, documentation et accompagnement professionnelle. 	<ul style="list-style-type: none"> - Département de l'emploi (central/régional) - Conseil régional - ANAPEC/ BIT

▪ *L'analyse documentaire :*

Cette technique, qui est largement répandue au sein des sciences sociales, consiste en la consultation de sources écrites afin de cerner chacun des aspects de la recherche. Cette observation documentaire s'est faite à partir de la documentation officielle provenant d'organismes publics, telle que celle émanant du gouvernement marocain et des conseils régionaux. Dans notre recherche, l'analyse documentaire était essentielle puisqu'elle nous a permis de tracer le portrait général de la situation sociale, politique et économique de notre zone d'étude. Il s'agit des documents suivants :

- Programmes du gouvernement (2012-2016 et 2017-2021) ;
- Diagnostic sur la situation de l'emploi 2014 ;
- Stratégie nationale pour l'emploi à l'horizon 2025 ;
- Plan de développement de l'ANAPEC à l'horizon de 2020 ;
- Plan national de la promotion de l'emploi ;
- Diagnostics territoriaux des trois régions ;
- Plans de développement régionaux des trois régions ;
- Programmes régionaux de l'emploi des trois régions ;
- Documents du Haut-Commissariat au Plan ;
- Et bien et d'autres documents prévenant des grandes organisations internationales tels que du Bureau International de Travail, l'Organisation des Nations Unies, et la Banque Mondiale.

La consultation de sondages, de statistiques et de recensements issus d'enquêtes de grandes envergures nous a grandement aidés à bâtir notre cadre d'analyse. Nous avons aussi eu recours à des articles scientifiques et des livres traitant directement de thème de recherche ou encore, y touchant d'une façon ou d'une autre.

Ces sources écrites émanent souvent de chercheurs qui sont plus près du terrain et qui offrent des analyses de cas permettant d'argumenter et de corroborer les données officielles. L'analyse de ces sources documentaires permet d'obtenir différents points de vue sur notre thématique de recherche.

En outre, nous avons choisi de faire une lecture d'ensemble sur les expériences des pays de l'OCDE en matière de la territorialisation de la politique de l'emploi.

C'est le Benchmark design, il s'agit de faire ressortir les éléments de connaissances et les leçons tirées et apprises du retour d'expériences en termes de conception des programmes actifs de

l'emploi au niveau territorial, d'élaboration de manuels de procédures, de plans d'implémentation, d'approches de vérification et de validation des résultats, de systèmes d'information pour le suivi-évaluation, de gestion financière, d'approches d'implication et d'engagement des principales parties prenantes, etc. Cette analyse benchmark portera sur des expériences réussies à l'échelle internationale portant sur le marché du travail, en particulier les services d'intermédiation et prestations d'accompagnement à l'insertion des catégories défavorisées de la population.

2.2. Technique de traitement et d'analyse et interprétation des résultats

À cette étape, l'objectif est de mettre en évidence les liens qui unissent les différentes données recueillies, mais aussi mettre en lumière des relations nouvelles ou inattendues entre des informations. Notre démarche étant essentiellement de nature qualitative, il a d'abord été nécessaire de procéder par regroupement thématique.

Afin d'obtenir une certaine cohérence, nous avons d'abord retranscrit les entrevues sous forme de verbatim, ce qui simplifie la lecture et l'analyse. Puis, nous avons classé les informations recueillies auprès de nos répondants selon les thèmes définis.

Section 2 : Analyse de l'action publique de l'emploi

P. Gaudin : « analyser l'action publique, c'est comprendre comment et dans quelles conditions des programmes d'actions sont définis puis mise en œuvre ». Dans l'objectif de comprendre le processus d'élaboration et les conditions d'élaboration du plan national de promotion de l'emploi au Maroc, nous analysons trois axes essentiels : Le processus de construction du problème du chômage des jeunes, la mise sur agenda du problème du chômage ; et l'institutionnalisation de l'action publique de l'emploi.

Alors, dans quel contexte l'Etat marocaine a élaboré son premier plan national de promotion de l'emploi ? Et, comment les acteurs impliqués agissent-ils ?

1. Construction du processus du problème du chômage des jeunes

La compréhension des processus de sélection des problèmes constitue, le premier apport des analyses en termes de mise à l'agenda. Elle suppose de prendre en compte notamment les logiques de mobilisation collective, de médiatisation et de politisation, (...) et conduit à élargir le spectre des acteurs aux mouvements sociaux, aux médias et aux élus. L'ensemble de ces acteurs participe ainsi au cadrage de l'action publique, y compris dans sa phase décisionnelle, en formulant et en construisant des problèmes publics⁷⁰.

On envisage d'analyser d'abord la dynamique de construction du problème public de l'emploi puis les formes de coordination entre les acteurs multiples que cela a suscité.

1.1. Revendication des jeunes diplômés comme action collective

Pour analyser le processus de construction du problème du chômage des jeunes marocains, nous avons respecté les trois phases de la construction du problème public développées par P. Hasenteffeuil:

- Phase 1 : la formulation du problème en public ;
- Phase 2 : l'imputation de responsabilité du problème, autrement dit la désignation des causes collectives du problème ;
- Phase 3 : l'expression d'une demande auprès d'autorités publiques, qui correspond au sens strict à la publicisation du problème.

Dans le contexte de fragilités économiques et financière, le Maroc a connu une intensification des mouvements revendicatifs au début de l'année 2011. Ces mouvements, initiés au départ par

⁷⁰Patrick Hassenteufel « les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », informations sociales 2010/1 (n°157), p 50-58.

des jeunes, en particulier « le mouvement du 20 février », ont pu mobiliser une partie de la société civile. Ces manifestations sont censées être la forme d'action la plus efficace pour influencer la décision des autorités publiques⁷¹.

Le « déplacement collectif organisé sur la voie publique aux fins de produire un effet politique par l'expression pacifique d'une opinion ou d'une revendication » est devenu la principale voie d'existence publique des chômeurs marocains qui, depuis le début des années 1990, s'organisent collectivement pour revendiquer leur insertion dans la fonction publique⁷².

Les revendications se reposaient sur un ensemble de convictions, dont en premier lieu le recrutement direct sans concours qui est un droit légitime et en second lieu, l'emploi public garantit une carrière stable.

En plus, Le discours revendicatif s'appuie sur les décrets du ministère de la fonction publique établissant l'accès à l'administration sans concours des titulaires de ce type de diplômes.

Selon les militants, la responsabilité du chômage des lauréats est imputée aux institutions publiques qui doivent respecter leurs engagements juridiques⁷³.

Le gouvernement marocain a tenté d'apaiser les tensions sociales avec la promesse d'embauches dans la fonction publique. A cet effet, un arrêté ministériel n°2-11-100 promulguée le 8 avril 2011, a autorisé les administrations publiques et collectivités locales, de façon exceptionnelle et transitoire, à recruter directement les diplômés de troisième cycle et ce jusqu'au 31 décembre 2011.

Les coordinations⁷⁴ des diplômés chômeurs du troisième cycle continuaient à mettre une pression sur le gouvernement, à travers l'organisation des sit-in ouvert.

Et grâce à la médiation du Conseil National des Droits de l'Homme, le gouvernement a signé, le 20 juillet 2011, un procès-verbal avec les représentants des quatre coordinations pour que les diplômés chômeurs bénéficient d'accès direct à la fonction publique en 2012 sans passer par le préalable du concours.

Huit mois après la conclusion de cet accord, les intéressés attendaient que le nouveau gouvernement, présidé par son chef du parti politique « Parti Justice et Développement » (PJD),

⁷¹Montserrat Emperador Badimon, « Les manifestations des diplômés chômeurs au Maroc : la rue comme espace de négociation du tolérable », *Genèses* 2009/4 (n° 77),p. 30-50.

⁷² Montserrat Emperador Badimon, « Les manifestations des diplômés chômeurs au Maroc : la rue comme espace de négociation du tolérable », *Genèses* 2009/4 (n° 77),p.31.

⁷³Idem

⁷⁴ Les quatre coordinations : AL Oula, AlMowahhada, Al Wataneya et Al Mourabita

honore les engagements de son prédécesseur. Le PV « 20 juillet » a été remis en cause par le nouveau gouvernement pour des raisons juridiques et constitutionnelles.

Dans sa réponse sur la question du parlement⁷⁵ concernant la politique publique de l'emploi, le chef de gouvernement a déclaré que le PV « 20 juillet » contredit les dispositions de la nouvelle constitution et les dispositions de la fonction publique en vigueur, et par conséquent il a annoncé la nouvelle approche qui se base sur :

- Le respect des dispositions de la nouvelle Constitution 2011 et les lois en vigueur ;
- L'adoption des critères et des mesures garantissant l'égalité des chances et le mérite d'accès à la fonction publique et ce à travers la procédure de concours (conformément aux dispositions de la fonction publique).
- La transparence dans les annonces sur les postes budgétaires vacants dans la fonction publique ;
- La mise en place des mesures garantissant les personnes à besoins spécifiques d'accès à la fonction publique selon les dispositions juridiques.

A cet effet, une circulaire du chef de gouvernement, en date du 17 mai 2012, enjoignant aux ministres d'arrêter la publication des annonces de recrutements dans les administrations publiques et les collectivités territoriales.

Et une commission de suivi du dossier de l'emploi, a été constituée, sous la présidence de Monsieur le Ministre d'Etat et membres des départements ministériels concernés.

Cette commission est chargée d'élaborer une politique publique de l'emploi et concevoir une approche pour le recrutement dans la fonction publique conformément aux dispositions en vigueur et étudier les aspects juridiques et réglementaires garantissant la transparence et l'égalité entre les citoyens dans l'accès à la fonction publique.

Les chômeurs du « PV du 20 juillet » ont continué de se manifester et ils ont entamé une procédure judiciaire contre le gouvernement et ont obtenu gain de cause, le 23 mai 2013, par le tribunal administratif de Rabat. En août 2014, la Cour d'appel a invalidé cette décision.

⁷⁵Réponse du chef de gouvernement devant le parlement en date du 14 mai 2012.

1.2.Mise sur agenda

Selon Garraud, la notion d'agenda, est un « ensemble des problèmes faisant l'objet d'un traitement, sous quelque forme que ce soit, de la part des autorités publiques et donc susceptibles de faire l'objet d'une ou plusieurs décisions »⁷⁶.

En absence d'une politique nationale pour l'emploi, le gouvernement marocain, dans son programme 2012-2016, a œuvré à renforcer le cadre institutionnel de la politique de l'emploi, à prendre des mesures administratives en faveur de l'emploi et à soutenir les capacités d'observation, d'analyse et d'évaluation du marché du travail.

En parallèle, il a lancé, en décembre 2012, avec l'assistance technique du Bureau International du Travail (BIT) et le soutien financier de l'Agence Espagnole de Coopération Internationale pour le Développement (AECID), le chantier de la Stratégie Nationale de l'Emploi (SNE).

La SNE a été développée selon un processus basé sur la participation active des partenaires sociaux et de partenaires gouvernementaux concernés par l'emploi.

Le Maroc s'est doté, en deux ans et demi, de décembre 2012 à juillet 2015, d'une stratégie de l'emploi inclusive grâce à la participation active de tous les partenaires, globale en s'appuyant sur de nombreux leviers de l'action publique et équilibrée en faisant appel à des mesures agissant sur l'offre et la demande de travail, promouvant la création d'emplois productifs et facilitant la transition vers des emplois de qualité⁷⁷.

1.3.Institutionnalisation de l'action publique de l'emploi

Le gouvernement a mis en place une nouvelle feuille de route pour la mise en place des mesures recommandées de la stratégie nationale de l'emploi (SNE). Parmi ces mesures sont d'ordre institutionnel et opérationnel :

- Activation de la commission interministérielle de l'emploi comme mécanisme de suivi de la mise en œuvre de la stratégie nationale de l'emploi ;
- Mise en place d'un régime régional de promotion de l'emploi, garantissant la convergence et la complémentarité des actions des différents acteurs sur le plan territorial ;

⁷⁶ Cité par Patrick Hassenteufel « les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », informations sociales 2010/1 (n°157), p 50-58.

⁷⁷ Serrières, Nicolas. La stratégie nationale de l'emploi au Maroc : leçons apprises du processus de formulation /Bureau internationale du Travail, Département des politiques de l'emploi, Service de l'emploi des politiques du marché du travail. - Genève : BIT, 2016. (Document de travail ; No. 210, ISSN: 1999-2939 ; 1999-2947 (web pdf))

- Mise en œuvre de la stratégie de l'emploi à l'horizon 2025, sa corrélation aux stratégies sectorielles et renforcement du rôle des régions et des collectivités territoriales dans ce domaine.

2. Expérimentation du nouveau paradigme de l'Etat

Suite aux recommandations de la SNE et au programme du gouvernement, le Comité Interministériel de l'Emploi (CIE)⁷⁸ a organisé, sous la présidence du chef de gouvernement, sa première réunion le lundi 28 août 2017, dans le but d'étudier le plan national de promotion de l'emploi et les mécanismes de préparation et d'exécution ainsi que l'échéancier de mise en œuvre.

Ce comité comprend 13 départements ministériels : l'Intérieur, les Affaires étrangères et la Coopération, l'Economie et des Finances, l'Agriculture, l'Education Nationale et l'Enseignement Supérieur, l'Industrie et le Commerce, la Solidarité, les Marocains Résident à l'Etranger, l'Artisanat, l'Habitat et l'Emploi.

Et, il a pour mission d'élaborer un plan d'action à court, moyen et long terme pour l'opérationnalisation de la SNE.

Ce comité est appuyé par un comité de suivi de l'emploi, chapeauté par le ministre de l'Emploi, sous l'autorité du chef du gouvernement, et qui est pour rôle de développer un système de gouvernance de la politique d'emploi opérationnel et partagé entre les ministères concernés, les collectivités territoriales et les partenaires sociaux.

Regroupant les représentants des ministères concernés, ce comité aura pour mission de suivre l'avancement de la SNE, de renforcer les dimensions sectorielles et territoriales des programmes actifs d'emploi et de soutenir le développement du dispositif statistique sur le marché du travail.

En outre, des points focaux dans les ministères concernés ont été constitué afin d'assurer la transversalité de la SNE, Ils auront pour responsabilité d'intégrer les programmes d'emploi de la SNE dans les stratégies sectorielles de ces ministères.

Enfin, cinq groupes de travail thématiques ont été mis en place. Ils s'occupaient des cinq orientations du plan national de l'emploi et de l'audit des mesures procédurales et de nouveaux programmes en la matière, tracés dans le cadre du programme gouvernemental 2017- 2021.

⁷⁸La création du comité interministériel de l'emploi (CIE) a été décidée en juillet 2015 et actée en septembre de la même année par un décret n°2-15-569.

Il s'agit du groupe du soutien à la création de l'emploi, du groupe d'adaptation de l'éducation et de la formation aux besoins du marché du travail, du groupe d'intensification des programmes actifs de l'emploi et de soutien de la médiation, groupe d'amélioration des conditions de travail, et enfin groupe du soutien de la dimension régionale dans l'emploi.

Les résultats des travaux de ces groupes ont donné lieu à une plateforme essentielle pour l'élaboration du programme exécutif d'un plan national pour l'emploi fondé sur une approche intégrée prenant en considération les différents éléments à même de contribuer à la création d'emploi.

Tableau 6 : Mode de pilotage des groupes thématiques

Groupe thématique	Pilotage	Membre du groupe
Appuyer à la création d'emplois	Ministère de l'économie et des finances	Ministère de l'Economie et des Finances Ministère de l'industrie Chef d gouvernement Ministère (SE) chargée de l'économie social et solidaire Toutes départements ministériels concernés par les politiques et programmes sectoriels
Rapprocher le système d'éducation et de formation aux exigences du marché du travail	Ministère de l'éducation et Enseignement Supérieur Département formation professionnelle	Ministère de l'éducation et Enseignement Supérieur Département formation professionnelle ANAPEC Ministère de travail et insertion professionnelle
Renforcer les systèmes d'intermédiation sur le marché du travail	Ministère de travail et insertion professionnelle	ANAPEC Ministère de travail et insertion professionnelle
Mettre en place des programmes régionaux de promotion d'emploi	Ministère de l'intérieur	Ministère de l'intérieur ANAPEC Ministère de travail et insertion professionnelle
Améliorer le fonctionnement du marché d'emploi et les conditions de travail	Ministère de travail et insertion professionnelle	Ministère de travail et insertion professionnelle

Sur le plan opérationnel : Une série de réunions ont été tenues depuis 30 octobre 2017 jusqu'au 15 mars 2018 (quatre mois). Les différentes recommandations ont été rassemblées lors de la réunion du 28 février 2018, et ont été présentées et adoptées lors de la troisième réunion, en date du 27 mars 2018, du comité technique de suivi sous la présidence de Monsieur le ministre de travail et de l'insertion professionnelle.

Au total, plus de 60 réunions ont été organisées entre les groupes de travail thématiques et les sous-comités qui en émanent, au cours desquelles de nombreux exposés techniques ont été présentés sur des sujets connexes par des départements ministériels et institutions concernés⁷⁹.

Il convient de noter que la participation utile des représentants des régions (12 régions) aux travaux du cinquième groupe a abouti à la proposition de plusieurs approches sur les mécanismes de gouvernance et de contractualisation et sur le rôle du centre régional pour l'emploi et le développement des compétences.

Et dans le cadre de la consécration du principe de dialogue et de consultation avec les parties prenantes dans le domaine économique et social, le ministre de travail et de l'insertion professionnelle a présidé le 28 mars 2018 la réunion du conseil supérieur de la promotion de l'emploi en présence de tous les acteurs socio-économique, organisation professionnelle et syndicats, et ce pour concerter sur les principales mesures du plan d'action du PNPE.

Le plan d'exécution de la stratégie nationale pour l'emploi des jeunes a été validé dans le cadre de la commission interministérielle présidée par le chef du gouvernement 11 avril 2018.

Il importe de noter que les résultats escomptés de ce programme durant la période 2018 – 2021 seront : la création de 1.200.000 postes et opportunités d'emploi à l'horizon 2021, l'amélioration de l'employabilité de 1000.000 chercheurs d'emploi, le maintien de taux d'activité à plus de 46%, la création de plus de 20.000 unités économiques.

Figure : processus d'élaboration du plan exécutif du plan nationale l'emploi

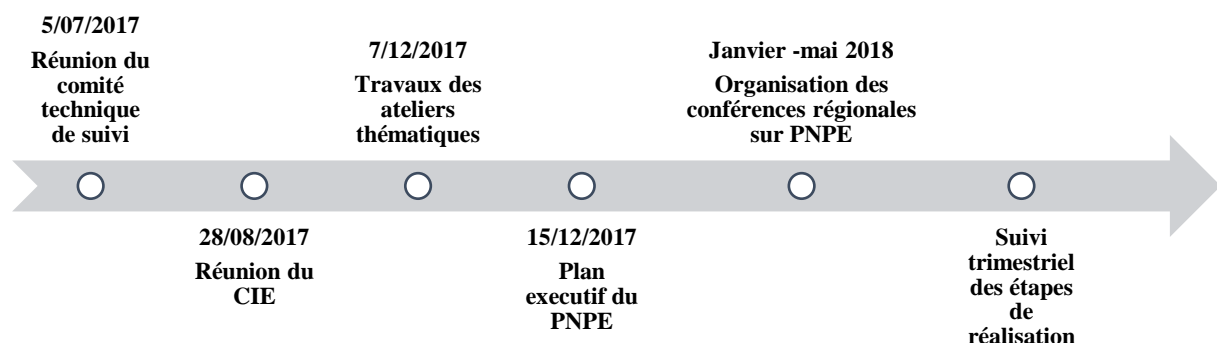


Figure 4 : Etapes de l'élaboration du PNPE

⁷⁹ اللجنة الوزارية للتشغيل، المخطط الوطني للهبوض بالتشغيل 2017-2021- كما تم اعتماده في اجتماع 28 غشت 2017.

3. Analyse du changement de l'action publique de l'emploi et de la dynamisation des réformes au service de la promotion de l'emploi

Dans ce paragraphe, nous mettons en valeur les aspects reflétant le changement du paradigme de l'action de l'Etat en matière de la politique de l'emploi et un aperçu sur la nouvelle dynamique des réformes au service de la promotion de l'emploi.

3.1.Changement d'approche et de perception

En analysant des documents officiels, en l'occurrence la stratégie nationale de l'emploi, le plan national de la promotion de l'emploi (PNPE), le plan exécutif du PNPE, les programmes gouvernementaux, les discours officiels, les lois de finances, les rapports de diagnostic de l'emploi, nous avons repéré des nouveaux principes et philosophies d'action rapportant sur le nouveau paradigme de l'action publique de l'emploi.

Concernant les principes, il s'agit particulièrement :

- « *L'emploi est une affaire de tous* » : L'action publique devrait rompre avec l'approche sectorielle pour privilégier l'approche partenariale où chacun a un rôle à jouer en faveur de l'emploi ;
- « *La résolution du problème du chômage ne peut être atteinte par la seule action du ministère chargé de l'emploi* », il s'agit de défis d'ampleur qui requièrent l'engagement de tous les parties prenantes ;
- « *L'action publique en matière d'emploi est transversale et complexe* » : L'action en amont sur les deux déterminants de la dynamique de l'emploi (création de l'emploi et qualification des ressources humaines) est au moins aussi importante que l'action pour l'amélioration du fonctionnement du marché du travail (intermédiation et politiques actives du marché du travail). La cohérence entre ces volets de l'action publique est primordiale ;
- « *La question de l'emploi doit être traitée en dynamique et non pas en statique* » : L'enjeu de la gestion de la transition de l'école au premier emploi qui guide la politique actuelle devrait laisser la place à l'enjeu plus global de gestion des mobilités sur le marché du travail pour des trajectoires professionnelles composites et sécurisées ;
- « *La politique publique d'emploi soulève de manière intrinsèque la question de l'équité* » : L'action publique en matière d'appui à l'accès à (et/ou maintien dans)

l'emploi devrait être inclusive pour bénéficier à toutes les catégories vulnérables sur le marché du travail ;

- **« La question de l'emploi renvoie à des niveaux d'analyse différents tant au niveau de l'espace qu'au niveau de l'horizon temporel »** : Le défi de l'emploi ne peut être relevé que si l'action publique est territorialisée. Ce défi exige également une action publique assurant la cohérence entre les actions à court, moyen et long terme.

Et en termes de philosophie d'action, nous avons repéré les points liés au changement de perception et d'approche à savoir :

- La concrétisation du droit à l'emploi en conformité avec les valeurs constitutionnelles ;
- L'interruption avec le modèle classique de traitement sectoriel de l'emploi ;
- La mise en conception d'une action volontariste et explicite en faveur de l'emploi ;
- L'adoption d'une approche globale intégrant notamment les dimensions économiques, financières, budgétaires et institutionnelles prenant en compte l'ensemble des déficits d'emplois et des catégories de la population touchée par ces déficits ;
- La correction des inégalités entre les sexes et les disparités territoriales en matière de l'emploi ;
- Adoption d'une nouvelle démarche pour la formulation de la stratégie nationale de l'emploi (SNE) basée sur l'élaboration d'un diagnostic partagée de la situation de l'emploi et la participation soutenue des partenaires sociaux et des différents départements ministériels dans la phase de conception et de formulation et de la mise en œuvre de la SNE;
- La mise en place d'une ingénierie qui prend appui sur des structures de coordination au niveau national, des capacités opérationnelles au niveau régional et un dispositif de financement suffisant et performant ;

Ceci dit que l'action publique de l'emploi est considérée comme une action de l'ensemble du gouvernement, des élus de la nation, des partenaires sociaux et de la société civile. Et sa mise en place concrétise le nouveau paradigme de l'action publique de l'emploi.

- **Emploi est une question de développement national**

Après la description du mode de gouvernance et méthodologie suivie pour la mise en œuvre du PNPE, nous constatons que la question de l'emploi est devenu centre des stratégies de développement national. Cela impliquait l'adoption d'un nouveau paradigme d'action et de nouvelles méthodologies participatives. La démarche suivie par le Maroc est un nouvel exercice

qui selon le BIT : « il y a peu d'exemples, dans la région, de mise en œuvre d'une stratégie d'une telle ampleur. »⁸⁰. C'est un investissement politique courageux dans un contexte social tendu, depuis l'évènement du printemps arabe ».⁸¹

- **Diagnostic préalable à l'élaboration du PNPE**

La première étape du processus de formulation de la SNE a consisté en l'élaboration d'un diagnostic de l'emploi visant à constituer une base de connaissances solides sur l'emploi afin d'identifier les questions à traiter en priorité, les objectifs à définir et les interventions de la SNE à concevoir. Cette première phase a constitué une opportunité privilégiée pour forger un diagnostic concerté et commun conduit sur la base d'entretiens et de consultations avec l'ensemble des acteurs concernés par l'emploi. Un rapport de diagnostic de la situation de l'emploi et une note d'orientation définissant les axes stratégiques retenus pour la formulation de la SNE ont été adoptés en mai 2014.

- **Approche participative**

De la même façon, la formulation de la SNE a été basée sur un processus de consultation ouvert qui a bénéficié de la participation soutenue des partenaires sociaux et des différents départements ministériels. Un comité technique tripartite a été mis en place pour enrichir et suivre la formulation de la SNE. Des questionnaires ont été transmis aux membres du comité technique portant sur les axes stratégiques de la SNE arrêtés lors du diagnostic et plusieurs ateliers thématiques ont été organisés. L'objectif étant de préciser les orientations stratégiques de la SNE, d'identifier les interactions entre elles et de dégager des réponses opérationnelles aux principaux défis de l'emploi.

Participative dans sa phase de conception et de formulation, la SNE doit le devenir encore plus dans sa phase de mise en œuvre, à laquelle seront associés départements publics, élus et partenaires sociaux. En effet, les défis de réduction du chômage et de l'inactivité, d'inclusion des catégories défavorisées ou de création d'emploi en quantité et qualité suffisantes ne pourront être atteints par la seule action du Ministère en charge de l'emploi. Il s'agit de défis d'ampleur qui requièrent l'engagement de tous.

En ce sens, la SNE est une Stratégie nationale à laquelle chacun est appelé à contribuer et à rendre compte. Cela nécessite une volonté politique affirmée et une ingénierie qui prend appui

⁸⁰ BIT la stratégie nationale de l'emploi au Maroc : leçons apprises du processus de formulation ; page 1.

⁸¹ Idem page 24

sur des structures de coordination au niveau national, des capacités opérationnelles au niveau régional et un dispositif de financement suffisant et performant.

▪ **Processus décisionnel multi-acteurs :**

L'élaboration du PNPE s'est appuyée généralement sur plusieurs niveaux institutionnels. C'est la première fois que plusieurs institutions et départements ministériels ont participé à ce programme et ont été responsabilisés dans le cadre des commissions thématiques.

Néanmoins, le processus décisionnel apparaissait long et complexe, il reposait sur des séries d'interactions successives des acteurs qui ont généralement des représentations divergentes.

3.2. Dynamisation des nouvelles réformes au service de la promotion de l'emploi

Malgré les efforts déployés en termes de l'action publique de l'emploi, le taux de chômage reste élevé 10% au premier trimestre 2019. Et face à cette situation il y a lieu de penser à un plan d'action global et intégré en intégrant les réformes d'autres secteurs à savoir : réforme des centres régionaux d'investissement, nouvelle stratégie de la formation professionnelle, et mobilisation du secteur bancaire dans le domaine de développement.

Sa Majesté le Roi, qui considéré ce fléau de chômage comme étant un sujet de consternation, a attiré sonnette d'alarme et il a donné ses instructions au chef de gouvernement et aux acteurs concernés à prendre une série de mesures visant notamment à atteindre les objectifs suivant⁸² :

- Entreprendre une refonte globale des mécanismes et des programmes d'appui public à l'emploi des jeunes. Et dans cette perspective, Sa Majesté le Roi a décidé d'organiser une rencontre nationale sur l'emploi et la formation ;
- Donner la priorité aux spécialités qui permettent de trouver un emploi et instaurer un système efficace d'orientation précoce au niveau des années précédant le baccalauréat, et aussi mettre en place une Convention-cadre entre le gouvernement et le secteur privé, pour imprimer une impulsion à l'opération de requalification des étudiants qui quittent les études sans diplôme ;
- Revoir en profondeur les spécialités de la formation professionnelle, et mettre en place une nouvelle génération de centres de formation et de qualification des jeunes ;

⁸² Discours royal à l'occasion de 65ème anniversaire de la Révolution du Roi et du Peuple

- Mettre en place des mécanismes pratiques pour améliorer qualitativement les dispositifs incitant les jeunes à créer de petites et moyennes entreprises et pour appuyer les initiatives d'auto-emploi et de création d'entreprises sociales ;
- Instauration de nouveaux mécanismes permettant d'intégrer une partie du secteur informel dans le secteur formel ;
- Mettre en place un programme obligatoire visant la mise à niveau des étudiants et des stagiaires en matière des langues étrangères.

Mobilisation du secteur bancaire dans le domaine de développement : Et dans le discours royal à l'occasion de l'ouverture de la 1^{ère} session de la 4^{ème} année législative de la 10^{ème} législature, le Souverain a incité les banques de s'engager dans le processus de développement socio-économique et il a invité le gouvernement et Bank Al Maghrib, en coordination avec le groupement professionnel des banques du Maroc à œuvrer à la mise au point d'un programme spécial d'appui aux jeunes diplômés, de financement des projets d'auto-emploi.

A cet effet, il y a lieu de suivre le plan stratégique suivant :

- Favoriser l'accès, aux crédits bancaires, au profit des jeunes porteurs des projets et issus des différentes catégories sociales pour encourager l'esprit d'entrepreneuriat ;
- Soutenir les petites et moyennes entreprises spécialisées dans les activités d'exportation, notamment vers l'Afrique ;
- Faciliter l'accès aux prestations bancaires et aux opportunités d'insertion professionnelle et économique particulièrement aux travailleurs du secteur informel.

Cette orientation stratégique démontre l'importance de la responsabilité sociale des banques et leurs participations aux initiatives constructives dans tous les domaines, particulièrement le domaine socio-économique.

Emploi et la formation professionnelle : Intervenant lors de la séance mensuelle de la Chambre des conseillers consacrée à la politique générale, tenue mardi 21 mai 2019 sur le thème "Une politique gouvernementale pour relever les défis de l'éducation, de la formation professionnelle et de la recherche scientifique dans notre pays", M. El Otmani a déclaré que le gouvernement a entamé la mise en œuvre de la vision stratégique 2015-2030 en tant que vision ambitieuse répondant aux aspirations de l'École du futur et assurant aux étudiants le droit à la connaissance et à un enseignement de bonne qualité.

Après avoir évoqué les défis qui confrontent depuis longtemps le secteur de l'éducation ainsi les problèmes enracinés remontant aux mandats des gouvernements précédents, le Chef du gouvernement a mis l'accent sur la nécessité de poursuivre la réforme du système éducatif national, celui-ci étant un prélude essentiel pour relever les enjeux du développement durable dans notre pays, en activant le rôle du système éducatif dans la socialisation des générations montantes et dans la formation et la qualification des citoyens de demain.

Réforme des Centres Régionaux de l'emploi : La réforme des centres régionaux d'investissement repose sur trois axes principaux, à savoir : la restructuration des CRI, la création d'une commission régionale unifiée de l'investissement et la simplification des procédures et mesures relatives aux dossiers d'investissement.

La nouvelle structure organisationnelle des CRI comporte deux principaux pôles principaux : pôle « Maison de l'Investisseur » et pôle « Impulsion Economique et Offre Territoriale ».

Désormais, les CRI seront chargés de l'accompagnement global des entreprises (petites et moyennes entreprises et très petites entreprises) et de traitement intégré des dossiers d'investissement. Sans oublier le rôle des CRI dans l'impulsion économique de la région et la promotion de son offre territoriale. A cet effet, ils seront amenés à assurer une veille économique régionale

Préparation d'organisation d'une rencontre nationale sur l'emploi et la formation :

Suite aux instructions royales, l'organisation de la rencontre nationale sur l'emploi et la formation a pour objectif de formuler des résolutions pratiques et des solutions nouvelles, et de lancer des initiatives et à mettre au point une feuille de route rigoureusement définie pour la promotion de l'emploi.

A cet effet, le gouvernement a commencé à préparer cette rencontre en concertation avec tous les départements concernés pour créer un espace de concertation et de discussion autour des trois axes fondamentaux, il s'agit des programmes et mesures pour la promotion de l'emploi et de l'auto-emploi, des programmes de l'éducation et de la formation pour répondre aux besoins du marché de travail, et d'un programme d'encouragement des initiatives et de la culture de l'entrepreneuriat.

Et lors de la réunion tenue le 29 novembre 2018, le souverain a incité son gouvernement à prendre en considération la dimension régionale dans la préparation de ladite rencontre, en se basant sur les particularités et les potentialités de chaque région du royaume.

Le gouvernement, particulièrement le Ministère de l'Intérieur a piloté cette opération dans la mesure où il a incité les walis des régions et gouverneurs des provinces/préfectures à organiser, dans une approche participative, des rencontres à l'échelle régionale pour faire un diagnostic sur la situation de l'emploi et de la formation et ce, selon les axes suivants :

- Analyse de la situation du chômage à l'échelle régional ;
- Analyse des potentialités socio-économique des régions ;
- Analyse du dispositif de formation ;
- Analyse du dispositif de l'intermédiation dans le marché du travail ;
- Analyse du dispositif de l'entrepreneuriat et de l'auto-emploi.

Cette démarche a démontré l'importance de concevoir une vision intégrée, qui englobe :

- Les programmes publics sectoriels et leurs déclinaisons territoriales ;
- Les investissements et les projets de grands envergures pilotés par les centres régionaux d'investissement ;
- Le système de veille prospective des besoins en emploi et en ressources humaines.

Chapitre 2 : Analyse de l'action publique territoriale de l'emploi au niveau des trois régions

Dans le cadre de la Constitution de 2011, le Maroc s'est engagé dans un vaste chantier de la « régionalisation avancée » afin de contribuer au développement économique et social du pays par un renforcement de l'administration territoriale et de la démocratie locale. Avec la publication des lois organiques en Juillet 2015, c'est une nouvelle organisation institutionnelle et administrative du pays qui a commencé à se mettre en place.

Pour mener à bien le chantier sur la territorialisation des programmes d'emploi au Maroc, il y a lieu d'apporter des réponses aux questions suivantes :

- Comment les acteurs de l'emploi ont pu décliner au niveau du territoire la stratégie nationale pour l'emploi 2025, élaborer le plan d'action régional pour sa mise en œuvre, assurer son intégration dans l'élaboration de stratégies de développement fondées sur la mobilisation des potentialités locales, sur la participation des populations et la promotion de l'Etat de droit ?
- Quelles sont les conditions de réussite de la démarche de territorialisation tenant compte de la dynamique interne d'institutions marquées par des cultures professionnelles et des logiques institutionnelles différentes dont la mise en cohérence nécessite des ajustements réguliers ?
- Quel mode d'organisation au niveau territorial de la dynamique et de la synergie en matière de promotion de l'emploi (cadre institutionnel de gouvernance pour la clarification et le partage des rôles et responsabilités – sources et mécanismes de financement - renforcement des capacités des acteurs locaux ...) ?

Notre objectif dans ce chapitre est de faire :

- Une analyse contextuelle des sites géographiques choisis ;
- Une description synthétique sur la situation socio-économique et de l'emploi dans les trois régions objets de notre étude : Tanger Tétouan Al Hoceima, Rabat Salé Kénitra et Souss Massa ;
- Une appréhension sur les acteurs territoriaux de l'emploi, la démarche territoriale, et les dispositifs territoriaux ;
- Une analyse de l'action publique territoriale de l'emploi à travers trois dimensions : cognitive, institutionnelle et instrumentale ;
- Une proposition des pistes d'améliorations.

Section 1 : Etude comparative des territoires, des acteurs et des dispositifs régionaux

Afin d'identifier et d'analyser les aspects de changement en matière de l'action publique territoriale sur le plan représentation, instrumentation et institutionnalisation, nous allons procéder à l'analyse contextuelle des trois régions, à la description des acteurs territoriaux de l'emploi, et à la description du processus d'élaboration et de mise en œuvre des dispositifs régionaux de l'emploi.

1. Analyse contextuelle des trois régions

Le contexte territorial marocain a été marqué par l'entrée en vigueur de la loi 111-14 relative aux collectivités territoriales, qui a donné des nouvelles prérogatives aux régions surtout en matière de l'emploi. Et suite aux données du Haut-Commissariat au Plan, les régions du royaume souffrent de la disparité sociale et territoriale.

1.1.La régionalisation avancée comme un nouveau potentiel pour le développement et l'emploi

Dans son discours royal à l'occasion de la fête du trône du 30 juillet 2015, SM le Roi a affirmé que « *La régionalisation (...) doit reposer sur un effort soutenu et imaginatif permettant de trouver des solutions adaptées à chaque région, selon ses spécificités et ses ressources, et en fonction des opportunités d'emploi qu'elle peut apporter, et des difficultés qu'elle rencontre en matière de développement* ».

Nous comprenons que la région n'est plus uniquement une organisation administrative locale, mais un territoire de mission et un lieu d'intégration des politiques de développement économique et d'aménagement du territoire.

Le territoire est devenu un espace d'action publique, de mobilisation politique et de changement économique. Il est aussi le résultat d'un processus de construction par les acteurs.

Le territoire devient alors un véritable objet de l'action publique et de l'action sociale, dans le sens où il permet une lecture globale des dynamiques à l'œuvre, de ses atouts et de ses manques, offrant une nouvelle lecture des phénomènes sociaux propre à produire de la connaissance venant éclairer les décisions et fonder une politique prenant en compte cette complexité sociale et territoriale⁸³.

⁸³Corinne Hommage, la démarche de diagnostic territorial au service d'une dynamique partenariale et citoyenne CERSE - Université de Caen | « Les Sciences de l'éducation - Pour l'Ère nouvelle ».

La région est devenue un échelon territorial privilégié et approprié d'intégration des politiques sectorielles et de synergie des efforts et des interventions de l'ensemble d'acteurs socio-économiques agissant sur le territoire.

La Région doit constituer « *un pôle de développement intégré, dans le cadre d'un équilibre et d'une complémentarité entre ses zones, ses villes et ses villages* »⁸⁴ de telle sorte qu'elle œuvre pour résorption des inégalités et disparités régionales et promouvoir une dynamique de croissance et un développement territorial équilibré entre ses différentes composantes.

A cet effet, la constitution 2011 et les lois organiques relatives aux collectivités territoriales ont accordé à la région des missions et prérogatives lui conférant une prééminence en matière de développement économique et ses ressources substantiellement réévaluées pour faire face à ses nouveaux défis.

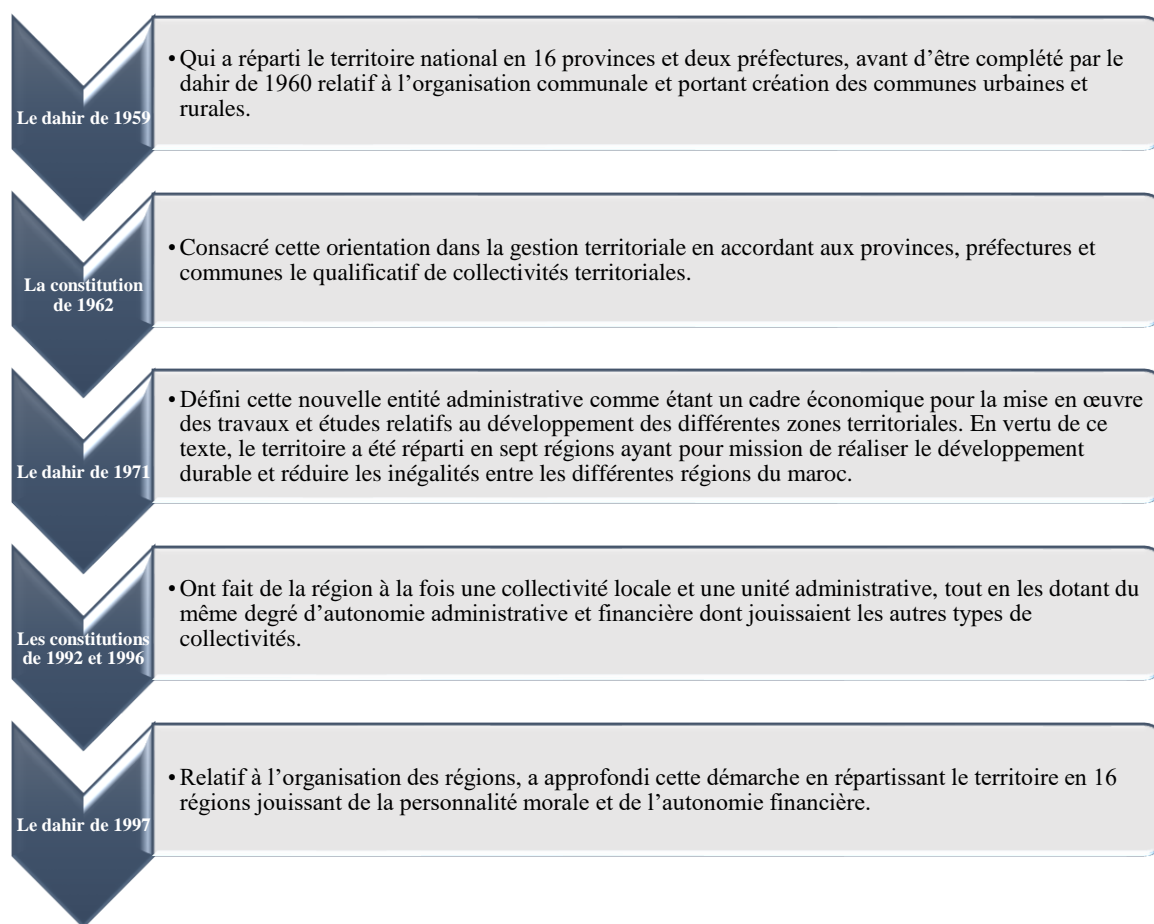


Figure 5: la Régionalisation avancée au Maroc : couronnement d'un long processus

<https://www.cairn.info/revue-les-sciences-de-l-education-pour-l-erenouvelle-2007-1-page-79.htm> 2007/1 Vol. 40 | pages 79 à 95.

⁸⁴ Extrait du discours royal à l'occasion de la fête du trône du 30 juillet 2015

L'article premier de la Constitution 2011 stipule que « l'organisation territoriale du Royaume est décentralisée, fondée sur une régionalisation avancée », et elle précise les trois niveaux des collectivités territoriales du Royaume qui sont : « les régions, les préfectures, les provinces et les communes. Elles constituent des personnes morales de droit public, qui gèrent démocratiquement leurs affaires. » (Article 135). Les modalités de gestion de ces trois niveaux de collectivités territoriales, leurs compétences, leurs gouvernances et leurs ressources financières sont fixées par des lois organiques⁸⁵ et sont synthétisées dans le tableau 1 ci-après.

Compétences, organes de gouvernance, ressources et moyens d'action des instances décentralisées au Maroc

L'article 80 de la loi organique, dispose que la Région est chargée des missions de promotion du développement intégré et durable, notamment par :

- L'amélioration de l'attractivité de l'espace territorial de la région et le renforcement de sa compétitivité économique,
- La bonne utilisation des ressources naturelles, leur valorisation et leur préservation,
- L'adoption des mesures et des actions d'encouragement de l'entreprise et de son environnement,
- La facilitation de la domiciliation des activités génératrices de richesse et d'emploi,
- La contribution à la réalisation du développement durable,
- L'amélioration des capacités de gestion des ressources humaines et leur formation.

En effet, la loi confère aux conseils régionaux des compétences propres, des compétences partagées avec l'Etat et des compétences qui lui sont transférées par ce dernier.

Au titre de ses compétences propres, la région doit contribuer à ***la formation professionnelle, à la formation continue et à l'emploi***, à travers la création de centres régionaux de formation ainsi que de centre régionaux d'emploi et de développement des compétences pour l'insertion dans le marché de l'emploi. (**Article 82**).

Au titre des compétences partagées entre elle et l'Etat, dans ***le domaine du développement économique***, la région agit pour l'amélioration de l'attractivité des espaces territoriaux et le renforcement de la compétitivité, pour le développement durable, l'emploi et la recherche scientifique appliquée. (**Article 91**).

⁸⁵ La loi organique n°114-14 relatives aux régions, la loi organique n°112-14 relatives aux préfectures et provinces et la loi organique n°113-14 relative aux communes.

Les compétences partagées entre la région et l'Etat sont exercées par voie contractuelle, soit à l'initiative de l'Etat ou sur demande de la région. (**Article 92-99**).

Tableau 7 : Les attributions et les ressources de la Région

La région	
Compétences	<p>La région jouit de compétences propres élargies notamment dans les domaines du développement économique régional (le soutien aux entreprises, la domiciliation et l'organisation des zones d'activités économiques), de la formation professionnelle, formation continu et emploi (création de centres régionaux de formation ainsi que de centres régionaux d'emploi et de développement des compétences pour l'insertion dans le marché de l'emploi.), du développement rural, de l'environnement, du transport, de l'aménagement du territoire, etc.</p> <p>La région est chargée de l'élaboration et du suivi de l'exécution du programme de développement régional et du schéma régional d'aménagement du territoire.</p>
Organe de gouvernance	<p>La région dispose d'une assemblée délibératives élue au suffrage universel direct : le conseil régional.</p> <p>Le président du conseil est l'ordonnateur du budget, ainsi il dirige le bureau exécutif</p>
Ressources financières	<p>La région bénéficie de virements financiers de l'Etat : 5% des produits de l'IS et de l'IR, 20% du produit de la taxe sur les contrats d'assurance ainsi que des dotations financières du budget général de l'Etat). Il est prévu une augmentation progressive des transferts de l'Etat aux régions pour atteindre 10 milliards de dirhams/an à partir de 2021.</p> <p>En outre, la région dispose de ressources propres qu'elle peut développer (impôts et taxes, redevances, rémunérations pour services rendus, etc.) et peut contracter des emprunts conformément à la réglementation en vigueur.</p>
Moyen d'actions	<ul style="list-style-type: none"> - L'administration régionale (fonctionnaires territoriaux) ; - L'agence régionale d'exécution des projets (AREP) qui st une personne morale de droit public, dotée d'autonomie administrative et financière et soumise à la tutelle du conseil régional, chargée d'apporter conseil et assistance à la région et d'exécuter les projets et programmes de développement. <p>Possibilité de créer des sociétés anonyme dénommées « sociétés de développement régional » pour gérer des activités à caractère industriel et commercial relevant des compétences de la région.</p>

Selon l'article 78, La préfecture ou la province est chargée, à l'intérieur de son ressort territorial, des missions de promotion du développement social, notamment en milieu rural de même que dans les espaces urbains. Ces missions concernent également le renforcement de l'efficacité, de la mutualisation et de la coopération entre les communes sises sur le territoire de la préfecture ou de la province.

A cet effet, la préfecture ou la province œuvre à :

- Rendre disponible les équipements et les services de base notamment en milieu rural ;
- Mettre en œuvre le principe de mutualité entre les communes, à travers la réalisation d'actions, l'offre de prestations et la réalisation de projets ou d'activités en relation principalement avec le développement social dans le milieu rural ;
- Lutter contre l'exclusion et la précarité dans les différents secteurs sociaux.

La préfecture ou la province exerce ses missions en prenant en compte les politiques et les stratégies de l'état dans ces domaines.

A cet effet, la préfecture ou la province exerce des compétences propres, des compétences partagées avec l'état et des compétences qui lui sont transférées par ce dernier.

Les compétences propres comportent les compétences dévolues à la préfecture ou la province dans un domaine déterminé de manière à lui permettre d'accomplir, dans la limite de ses ressources et à l'intérieur de son ressort territorial, les actes relatifs à ce domaine, notamment la planification, la programmation, la réalisation, la gestion et l'entretien.

Les compétences partagées entre l'état et la préfecture ou la province comportent les compétences dont l'exercice s'avère efficace lorsqu'elles sont partagées.

L'exercice de ces compétences partagées peut se faire sur la base des principes de progressivité et de différenciation.

Les compétences transférées comportent les compétences qui sont transférées de l'état à la préfecture ou la province de manière à permettre l'élargissement progressif des compétences propres.

Tableau 8 : Les attributions et les ressources de la Province/Préfecture

Province/ préfecture	
Compétences	Missions de promotion du développement social, notamment la mise en place et l'exécution de programmes pour réduire la pauvreté et la précarité, en milieu rural comme dans les espaces urbains.
Organe de gouvernance	Dispose d'une assemblée délibérative élue au suffrage indirect : le conseil provincial/préfectoral ; Le président du conseil est l'ordonnateur du budget et dirige le bureau exécutif
Ressources financières	Dispose des ressources propres, des ressources financières qui lui sont affectées par l'Etat et du produit des emprunts.
Moyen d'actions	L'administration provincial/préfectoral ; Possibilité de créer des sociétés de développement ou participer à leur capital, pour exercer des activités à caractère industriel ou commercial entrant dans le champ de compétences de la province/ préfecture.

L'article 77 stipule que la commune est chargée, à l'intérieur de son ressort territorial, des missions de prestation des services de proximité aux citoyennes et citoyens, dans le cadre des compétences qui lui sont imparties en vertu de la présente loi organique, à travers leur organisation, leur coordination et leur suivi. à cet effet, la commune exerce des compétences propres, des compétences partagées avec l'état et des compétences qui lui sont transférées par ce dernier.

Les compétences propres comportent les compétences dévolues à la commune dans un domaine déterminé de manière à lui permettre d'accomplir, dans la limite de ses ressources et à l'intérieur de son ressort territorial, les actes relatifs à ce domaine, notamment la planification, la programmation, la réalisation, la gestion et l'entretien.

Tableau 9 : Les attributions et les ressources des Communes

Commune	
Compétences	Missions de prestation des services de proximité aux populations. Elle est chargée de la mise en place et de l'exécution du plan d'action de la commune. Elle a pour autres attributions la création et la gestion des services et équipements publics. Elle peut recourir à la gestion déléguée, à la création de sociétés de développement local ou à la contractualisation avec le secteur privé.
Organe de gouvernance	Elle dispose d'une assemblée délibérative élue au suffrage universel direct : le conseil régional ; Le président du conseil est l'ordonnateur du budget et dirige le bureau exécutif ; Possibilité de recourir à l'intercommunalité par la création des « établissements de coopération intercommunale », dotés de la personnalité morale et l'autonomie financière.
Ressources financières	Elle dispose de ressources financières propres, ressources financières, dotations de l'Etat (30% de la TVA) et du produit des emprunts.
Moyen d'actions	- L'administration locale Possibilité de créer des sociétés de développement local » ou participer à leur capital, pour la gestion d'un service ou équipement public.

Cette nouvelle conception de régionalisation requiert des collectivités territoriales élues ayant une légitimité démocratique et dotées des mécanismes nécessaires à même de renforcer la participation des citoyens, hommes et femmes, dans la gestion de la chose publique.

La nouvelle politique territoriale du Maroc vise à doter aux conseils de régions des prérogatives décisionnelles et exécutives élargies et des compétences propres pour qu'ils soient capables de s'acquitter au mieux de leur rôle, toute en mettant en place des mécanismes de contrôle et de comptabilité de nature à rétablir la confiance des citoyens dans les institutions.

Le rôle de la région serait de contribuer de façon effective au développement économique, politique, social, culturel et environnemental, sachant que cette entreprise ne peut se concrétiser sans la mobilisation de nouvelles ressources, la mise à niveau des ressources humaines et la mise en place de fonds de soutien financier ayant pour objectif de réduire les disparités entre les régions.

La régionalisation avancée, en tant que modèle de gouvernance territoriale, vise le renforcement de la participation de la population locale au processus de prise de décisions, permet d'aider la région de définir ses priorités de développement conformément à la Constitution de 2011 et de remédier aux disparités inter et intra-régionales

1.2. Développement économique et situation de l'emploi au niveau régional

Notre recherche porte sur les trois nouvelles régions⁸⁶ : Rabat-Salé-Kénitra (RSK), Tanger-Tétouan-Al Houceima (TTH) et Souss-Massa (SM).

Le choix de ces régions n'est pas du hasard, le Ministère du travail et de l'insertion professionnelle les a choisis comme des sites pilotes pour l'élaboration des programmes régionaux de l'emploi avec assistance technique fournie par le bureau international du travail.

Pour cerner la problématique de la dimension territoriale de l'emploi, il convient d'abord d'analyser, d'une manière comparative et synthétique, les aspects se rapportant aux caractéristiques sociaux et économiques de chaque région et ensuite décortiquer la vision et objectifs stratégiques de chaque région en matière de promotion de l'emploi.

Il est à noter qu'après les élections en 2016, chaque région a entamé un diagnostic territorial partagée en vue d'élaborer une vision stratégique et un plan de développement intégré, en plus elles ont procédé à la réadaptation de l'organisation interne de leurs conseils régionaux.

⁸⁶ Les trois régions sont créées par le nouveau découpage territorial des régions de 2015, conformément au décret n° 2-15-40 du B.O 6340 du 05 mars 2015.

L'article 143 de la Constitution précise que « dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement régionaux et des schémas régionaux d'aménagement des territoires, la région assure, sous l'impulsion du président du conseil régional, un rôle prééminent par rapport aux autres collectivités, dans le respect des compétences propres de ces dernières ».

Chaque conseil régional doit développer, dès sa première année d'élection, sur la base de la loi organique 111-14, un programme de développement régional (PDR).

Concrètement, ces programmes de développement régionaux vont incarner le premier chantier de régionalisation avancée lancé par les conseils régionaux, consolidé par l'approche participative, la coordination sectorielle ainsi que les principes de la gouvernance. Il s'agit d'un diagnostic détaillé et stratégique des besoins effectifs de la région, accompagné d'une optimisation des ressources en parallèle avec les orientations nationales en la matière.

Les conseils régionaux des trois régions ont entamé l'élaboration du Programme de Développement de la Région (PDR), à travers un diagnostic territorial stratégique, prospectif et partagé, une vision de développement régional dans une démarche partagée avec les acteurs territoriaux, un programme d'actions sur six ans et des outils de mise en œuvre et financiers.

Pour comprendre les interactions territoriales et contextuelles au niveau des trois régions étudiées, nous posons les questions suivantes :

Quels sont les spécificités de chaque région ? Quelles sont les ressources naturelles, économiques et sociales ? Et quels sont les potentialités et les contraintes ?

Pour pouvoir répondre à ces questions, nous avons eu recours aux documents suivants :

- Le rapport de diagnostic stratégique de chaque région ;
- Le plan régional de développement de chaque région ;
- Les monographies de chaque région ;
- Les rapports nationaux et régionaux du Haut-Commissariat au Plan
- Les rapports des centres régionaux d'investissement.

1.2.1. Dynamique économique régionale

Nous décrivons comparativement la situation économique et la situation du marché du travail dans les trois régions étudiées.

La région de Rabat-Salé-Kénitra, est constituée par la fusion de l'ex-région de Rabat-Salé-Zemmour-Zaer et de l'ex-région du Gharb-Chrarda-Beni-Hssein. Elle est la capitale de royaume, bénéficie d'atouts considérables qui lui permettent de se positionner comme un pôle économique attractif et compétitif au niveau du Maroc. Elle est devenue en l'espace de quelques décennies un territoire à forte attraction, notamment dans sa partie littorale. Elle concentre la majorité des flux démographiques, économiques, administratifs et culturels du Royaume. Cette évolution est essentiellement due au poids administratif de la ville de Rabat, à sa vocation universitaire et à son rôle de nœud de communications.

Selon le dernier recensement de la population de 2014, la région est classée en 2^{ème} place après la région de Casablanca-Settat, avec une population de 4.580.866, soit une part de 13,53% de la population totale du pays. Et selon la carte de pauvreté, le taux de pauvreté dans la région s'est situé en 2007 à 13,3% contre 8,9% à l'échelle nationale. Par milieu de résidence, la pauvreté demeure beaucoup plus ancrée en milieu rural de la région, elle varie entre 2,23% et 26,48%. Cependant, en milieu urbain le taux varie entre 0.02 % et 24.04%.

La région est la troisième région industrielle marocaine. L'industrie de la région contribue à 8% de la valeur ajoutée industrielle nationale, 7,1% de l'export, 5,3% de l'investissement et 10% de l'emploi. L'emploi total réalisé par l'industrie de transformation s'élève à 56.117 personnes. L'agglomération de Rabat-Salé se taille la part du lion. Elle concentre à elle seule 46% des établissements industriels, 53% des emplois permanents et génère 54% du chiffre d'affaires de la région.

Dans le domaine de l'agriculture, la région bénéficie d'un climat favorable et d'une superficie agricole utile représentant 12% de la superficie totale régionale (1.019.369 hectares). Le Plan Agricole Régional (PAR) a prévu plus de 15,8 milliards d'investissements, soit plus de 10% des investissements globaux prévus dans le cadre du Plan Maroc Vert (PMV).

La pêche est un atout pour la région. Avec l'étendue maritime atlantique et la présence d'un complexe portuaire à Kénitra et de plusieurs ports de pêche et de plaisance, la région fait partie de la zone maritime de l'Atlantique nord qui se prête à tous types de pêche. Le secteur demeure artisanal et sous équipé, il ne représente que 1% en quantité et 2% en valeur par rapport à la production nationale.

Dans le secteur tertiaire, la part du tertiaire est la plus élevée avec 64% de la valeur ajoutée régionale en 2013, et 48,9% des actifs contre 40,1% à l'échelle nationale. Le poids du secteur tertiaire s'explique par la prégnance de l'emploi public, les services marchands à forte valeur ajoutée pourraient, à terme, également tirer l'économie régionale. Avec la création du pôle Technopolis, le bassin d'emploi de Rabat s'est doté d'infrastructures majeures capables d'accueillir des entreprises leader dans leurs secteurs. Technopolis compte aujourd'hui près de 80 entreprises et 9000 emplois. Cet écosystème forme un pôle d'excellence à conforter alliant entreprises, centres de recherche et étudiants.

Pour ce qui est du commerce, il contribue à 12% du PIB tertiaire régional et surtout emploie un nombre n'important de personnes. En plus, la Région dispose d'une infrastructure importante constituée de pôles commerciaux, centres commerciaux, GSM, marchés de gros, souks hebdomadaires, marchés municipaux... Dans le cadre de la déclinaison du Plan Rawaj, le secteur régional a bénéficié d'un certain nombre d'actions : 1592 unités ont bénéficié du dispositif Rawaj pour la modernisation des commerces de proximité au cours de deux éditions 2008-2012 et 2014-2015.

En matière de tourisme, la région est l'un des principaux pôles touristiques du pays, essentiellement positionné sur le tourisme d'affaires et culturel. La stratégie nationale «Vision 2020 » intègre la région RSK au territoire Centre-Atlantique « La côte des affaires et des loisirs ». Au sein de ce territoire, la région est appelée à construire un positionnement à dominante culturelle et ambitionne de continuer à développer le produit balnéaire, à développer le tourisme d'affaires et de loisirs, à enrichir et valoriser le produit culturel, et le produit éco touristique rural et/ou de niche lié la nature.

Et l'artisanat demeure parmi les principaux secteurs créateurs d'emplois de la région. Le chiffre d'affaires de l'artisanat d'art à fort contenu culturel par ville montre la dominante de l'agglomération de Rabat-Salé qui contribue, en 2013, à hauteur de 7% au chiffre d'affaires national.

Le conseil régional de Rabat-Salé-Kénitra a élaboré son plan de développement régional qui comporte des projets opérationnels orientés vers un développement équilibré sur l'ensemble du territoire régional. A cet effet, la région doit relever deux défis majeurs :

- Mettre à niveau les différentes composantes territoriales de la région sur les principaux facteurs de développement, en tenant compte des déficits accusés, notamment en matière de besoins sociaux de base ;

- Faire émerger des territoires compétitifs en leur définissant des vocations spécifiques dans un cadre de complémentarité et en leur offrant les moyens d’être en mesure de tirer profit des mécanismes de la mondialisation et d’en atténuer les effets négatifs.

Région Tanger-Tétouan-Hoceima : Située à l’extrême nord-ouest du Maroc, elle devient la nouvelle région en intégrant la province d’Al Hoceima. Elle s’étend sur une superficie de 17262 km² et compte 3540 012 d’habitants⁸⁷. Le taux de pauvreté dans la région se situe à 10,08 % contre 8,9% à l’échelle nationale. Par milieu de résidence, la pauvreté demeure beaucoup plus ancrée en milieu rural de la région (le taux de pauvreté varie de 3,31 à 30,19%). Cependant en milieu urbain, le taux varie entre 1,49 % et 16,94%.

La région est marquée par la diversification de ses potentialités humaines, naturelles et ses atouts économiques, occupe une place privilégiée en tant que métropole économique du Royaume, faisant d’elle une destination privilégiée d’importants investisseurs nationaux et étrangers. La région en plein dynamisme avec ses grands chantiers structurants : Port Tanger-Med, ville nouvelle « Chrafate», zones d’activité et voies de communication qui l’accompagnent, a été marquée par un développement économique soutenu et une croissance démographique importante. Elle connaît actuellement une mutation profonde de son tissu spatial et de sa structure socio-économique.

Le secteur industriel joue un rôle très important dans le développement économique et social de la région. Il occupe la deuxième position dans l’économie de la région selon sa contribution au PIB (31% en 2013). La région concentre, près de 11% du total des établissements industriels au niveau national, 7% des exportations industrielles, 11% de l’effectif total, 7% de la production industrielle et 25% des investissements. L’emploi total réalisé par l’industrie de transformation s’élève à 257.282 personnes. L’industrie de la région détient un poids déterminant, près de **25%** des investissements et **20%** des emplois régionaux grâce à la restructuration de l’industrie et la hausse de la productivité qui ont permis une augmentation de la production et des exportations. Grâce à ses infrastructures, plus grand port de la région (Tanger Med, premier port de croisière au Maroc par la reconversion de port Tanger Ville, Point de départ de la ligne ferroviaire à grande vitesse entre Tanger et Casablanca, aéroport international connecté à plusieurs hubs internationaux, principal pôle de production de l’énergie éolienne du Maroc), et l’implantation du premier et du plus grand site d’assemblage automobile

⁸⁷Recensement Général de la Population et de l’Habitat. <http://rgphencartes.hcp.ma/>

(Renault Tanger Med), le développement de Zones franches (industrielles et Logistique) et le développement de l'industrie lourde avec la présence de deux cimenteries dans son territoire.

Dans le domaine de l'agriculture, elle détient 11% de la surface agricole utile du pays, ce qui la place en troisième position selon l'importance de cette surface. Ce secteur connaît actuellement un développement continu lui permettant d'occuper une position de choix dans le développement économique de la région avec 14% du PIB (en 2013).

La pêche est un atout pour la région. Les côtes de la région font parties des côtes atlantiques et méditerranéennes connues par leur richesse en ressources halieutiques (le secteur représente une activité d'appoint non négligeable, soit 2% du PIB et emploie environ 16.100 personnes dans la Région). Toutefois, ce secteur demeure artisanal et sous équipé, il ne représente que 4% en quantité et 7% en valeur par rapport à la production nationale.

En ce qui concerne l'artisanat, Le secteur joue un rôle primordial tant au niveau social qu'au niveau économique. Ce secteur est très lié au secteur touristique et constitue une activité vitale pour l'économie régionale, et compte une multitude d'artisans qui excellent les métiers d'art notamment le Cuir, le Textile, la Ferronnerie et la Menuiserie artisanale. Et en matière du tourisme : la région est l'un des principaux pôles touristiques du pays, essentiellement positionné sur le tourisme d'affaires et culturel.

En matière de commerce, elle présente une source de revenu non négligeable pour la population de la région. Alors que le commerce moderne, tel le phénomène commercial de galerie ou de centres commerciaux, s'est implanté dans les grands centres urbains en particulier à Tanger et à Tétouan, l'activité commerciale de la région a, cependant, gardé son caractère traditionnel et demeure en majorité pratiquée dans des souks urbains et ruraux.

Dans son plan de développement, la région a établi 45 programmes relevant des domaines d'activités suivant : attractivité territoriale, compétitivité économique, développement social, et valorisation du capital matériel et matériel. Et elle vise la création de 68050 emplois à l'horizon de 2022.

Région Souss- Massa : elle comprend l'ancienne région Souss-Massa-Drâa à l'exception du Drâa et de la province sidi Ifni à laquelle de rajoute la province de Tata. Elle s'étend sur une superficie de 53789 km² et compte 2.676.847habitants, soit une densité de 49,8 habitants au km² et une superficie de 7,57% du territoire national.

Selon la carte de pauvreté de 2007, le taux de pauvreté s'est situé à 14,06% contre 8,9% à l'échelle nationale, soit un écart négatif de 5,16 points. Par milieu de résidence, la pauvreté demeure beaucoup plus ancrée en milieu rural de la région. En effet, 6 communes rurales ont un taux de pauvreté supérieur à 30%, représentant 2% de la population et 24 communes rurales ont un taux de pauvreté entre 20 et 30 % et représentant 6,8% de la population.

En 2013, La région a réalisé près de 6,4% du PIB national, se positionnant ainsi la septième performance économique du Royaume. Elle dispose de potentialités économiques importantes, notamment dans le secteur tertiaire qui crée plus de 56% de la richesse.

De surcroît elle bénéficie d'atouts économiques importants et diversifiés, dans les domaines de l'agriculture, la pêche maritime, le tourisme, l'industrie et les mines et elle a connu un important développement économique et social ces dernières années.

L'économie de la région repose principalement sur le tourisme, la pêche, l'agroalimentaire. La répartition de ces activités sur le territoire régional reflète encore, l'existence de disparités au niveau des entités de la région. Cette économie est marquée par son orientation vers l'extérieur, elle est basée sur la dynamique des exportations des produits agricoles et produits de la mer ainsi que du secteur du tourisme.

Le secteur de l'agriculture constitue la pierre angulaire de l'activité économique de la région, et ce, malgré la conjugaison des facteurs climatiques et édaphiques défavorables. L'aridité y prédomine et la Superficie Agricole Utile (SAU) ne représente que 5% de la superficie totale régionale.

Et le secteur de la pêche maritime est le troisième atout économique de la région, en raison de son rôle dans le développement des secteurs d'industrie et de commerce, est localisé dans une frange littorale qui s'étend sur la façade atlantique sur un linéaire de 180 km. Cette zone côtière constitue un pôle d'attraction important pour les activités socio-économiques d'intérêt régional, compte tenu de son poids démographique, économique et de sa fonction dans l'organisation de l'espace régional. Le port d'Agadir présente 98% de la production totale de la région.

Le secteur industriel joue un rôle très important dans le développement économique et social tant au niveau national qu'au niveau régional. Il occupe la deuxième position dans l'économie

de la région par son importance. Il concerne essentiellement les industries de transformation, notamment les industries agro-alimentaires, chimiques et para chimiques. La région est classée en 7ème position avec une contribution de 4,3% du PIB industriel.

En matière d'artisanat, le secteur joue un rôle important au niveau économique et social, c'est un secteur porteur dans la région. Il occupe une main d'œuvre importante et draine des revenus non négligeables. C'est aussi l'un des atouts complémentaires du produit touristique local. En effet, l'artisanat s'est revalorisé dans la région parallèlement au tourisme.

Le secteur du tourisme constitue l'un des secteurs moteurs de l'économie de la région grâce à ses atouts climatiques, balnéaires et ruraux (longue côte, montagnes, plaines et désert), la capacité d'hébergement dans la région représente 6% de l'infrastructure d'hébergement au Maroc.

Dans son plan de développement régional, le conseil régional a définie des axes stratégiques qui s'articulent comme suit :

- **Développement social et humain** : à travers la réintégration des zones marginalisées, la diminution des gaps sociaux entre les diverses collectivités territoriales ainsi que la lutte contre le déficit qu'a connu le développement humain...
- **Développement économique** : à travers la revitalisation des secteurs vitaux (tourisme, agriculture et pêche) tout en encourageant la création de nouveaux secteurs de développement.
- **Valorisation du patrimoine architectural et culturel** : par le renforcement du rayonnement culturel de la région, étant donné sa position incontournable comme porte du Sud du Maroc et de l'Afrique.
- **Protection des ressources naturelles et des équilibres environnementaux** : via la bonne gestion des ressources hydriques, la lutte contre la pénurie d'eau et la désertification, la protection de la biodiversité et du système écologique régional...

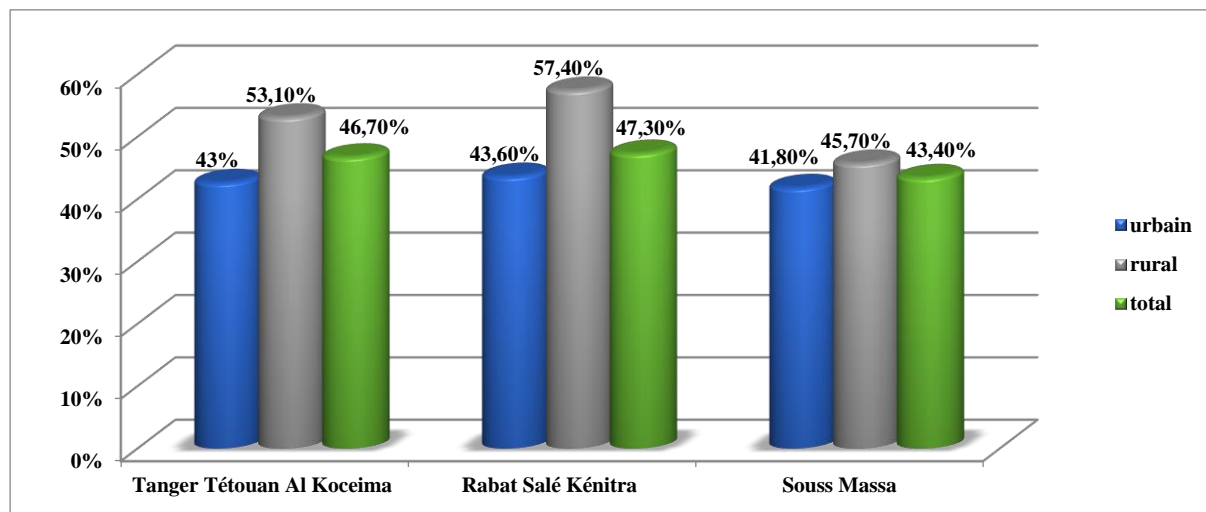
Tableau 10: Principaux indicateurs de chaque région

	Rabat-Salé-Kénitra	Tanger-Tétouan-Al Hoceima	Souss- Massa
Superficie	18.194 km2.	17262 Km2	53 789 km2
Population	4.580.866	3540012	2.676.847
Nombre de préfectures et provinces	3 préfectures et 4 provinces	2 préfectures et de 6 provinces.	4 provinces et 2 préfectures
Nombre de communes	114 (23urbaines et 91 rurales)	146 (17 urbain et 129 rural)	175 dont 21 urbaines et 154 rurales

1.2.2. Situation du marché du travail au niveau régional

En 2017, le taux d'activité enregistré au niveau de Tanger-Tétouan-AL Hoceima (46,7%), de Rabat-Salé-Kénitra (47,3%) et de Souss-Massa (43,4%) dépasse la moyenne nationale (46,7%). La région de RSK a enregistré un taux d'activité le plus élevée dans le milieu urbain (43,6%) et rural (57,4%).

Graphique 1 : Taux d'activité selon les régions et le milieu de résidence (en%)

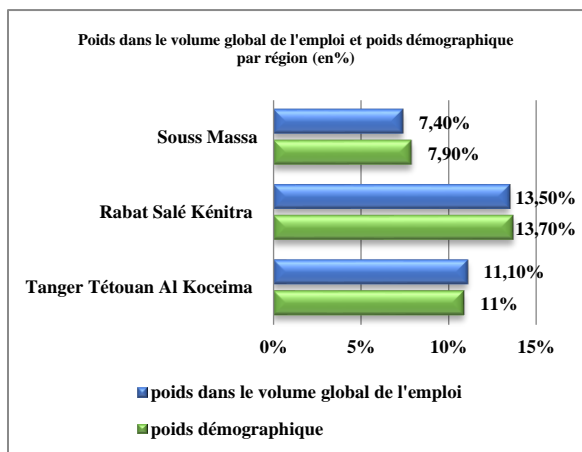


Il est à souligner qu'au niveau de toutes les régions, l'accès au marché du travail est plus important en milieu rural qu'en milieu urbain : la région de RSK (57,4%), de TTH (53,1%) et de SM (45,7%).

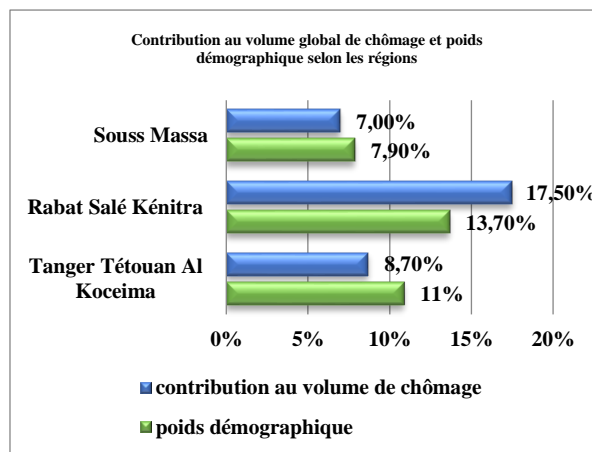
Deux régions regroupent près de trois quarts de l'emploi (72,4%) ; il s'agit de de Rabat-Salé-Kénitra (13,5%) et de Tanger-Tétouan-Al Hoceima (11,1%).

Au-delà du volume de l'emploi et de sa répartition non proportionnelle au poids démographique des régions, les données de l'enquête nationale sur l'emploi ont fait ressortir également d'importantes disparités entre les différentes régions du Royaume par rapport au chômage. En 2017, plus de huit chômeurs sur dix (82,8%) sont concentrés dans six régions du Royaume (Casablanca-Settat, Rabat-Salé-Kénitra, l'Oriental, Fès-Meknès, Marrakech-Safi et Tanger-Tétouan-Al Hoceima). La région de Rabat-Salé-Kénitra a enregistré (17,5%), et la région de Tanger-Tétouan-Al Hoceima (8,7%).

Graphique 2 Poids dans le volume global de l'emploi et poids démographique par région (en%)

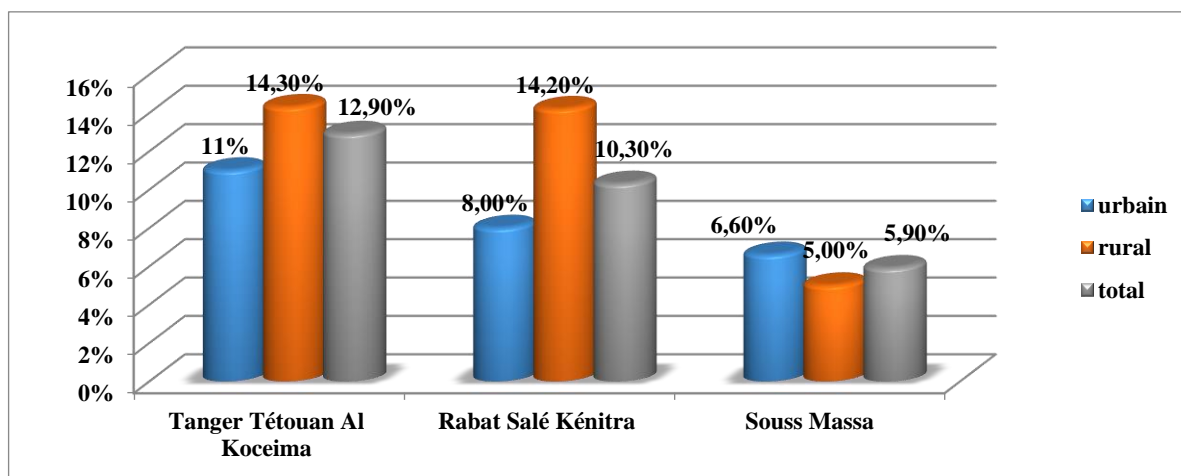


Graphique 3 : Contribution au volume global de chômage et poids démographique selon les régions



Dans le deuxième trimestre 2018, l'incidence du sous-emploi dépasse la moyenne nationale (9,6%) au niveau des deux régions : la région TTH (12,9%) et la région de RSK (10,3%). Et la région SM a enregistré un niveau faible avec 5,9%.

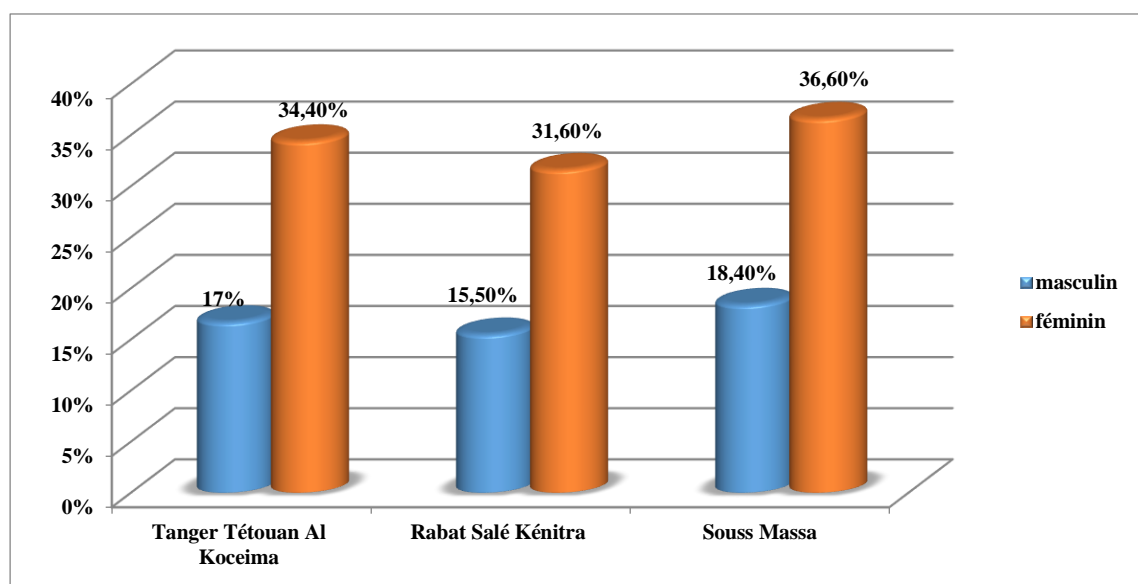
Graphique 4: Taux de sous-emploi selon les régions et le milieu de résidence (en%)



Le chômage croît avec l'amélioration du niveau d'éducation et de formation. En effet, le taux de chômage passe, au niveau national, de 3,8% parmi les sans diplômés à 15% parmi les diplômés de niveau moyen et à 23,3% parmi les diplômés de niveau supérieur.

En plus, les femmes ayant un diplôme de niveau supérieur sont les plus touchées par le chômage : un constat relevé dans les trois régions : région RSK (31,6%), la région de TTH (34,4%) et SM (36,6%).

Graphique 5 : Taux de chômage des détenteurs de diplôme de niveau supérieur selon le sexe et la région (en%)



Dans la région RSK, le nombre de NEETs⁸⁸ est estimé, sur la base des données publiées par le HCP, à 214 000, et 194214 au niveau de la région de la région TTH et 148415 au niveau de la région SM.

Tableau11 : Les NEET , chômeurs et actifs potentiels de 15 à 24 ans en 2016

	Ensemble H&F	Actifs	Chômeurs	Actifs occupés	Etudiants	NEET	NEET moins chômeurs	% NEET femmes
TTH	669703	214450	48258	166192	309297	194214	145956	82,6%
RSK	810312	205720	59414	146306	450084	213922	154508	74,6%
SM	485017	128553	26013	102540	234062	148415	122402	74,3%
Ensemble du maroc	6117147	1743684	392146	1351538	2973285	1792324	1400178	78,5%

⁸⁸ Le NEETs sont des jeunes âgés de 15 à 24 ans qui ne travaillent pas, ne sont pas à l'école et ne suivent aucune formation. Autrement dit un potentiel des jeunes sous valorisés et éligibles à des postes d'emploi.

2. Les acteurs de l'action publique territoriale de l'emploi

Rappelons que « Les acteurs peuvent être individuels ou collectifs, ils sont dotés de ressources, ont une certaine autonomie, des stratégies, ont la capacité de faire des choix, sont plus ou moins guidés par leurs intérêts matériels et/ou symboliques. Les représentations sont les cadres cognitifs qui donnent un sens aux actions, les conditionnent mais aussi les reflètent ». ⁸⁹

Notre objectif est de d'identifier et de comprendre les systèmes d'acteurs, leurs identités multiples, leurs compétences, leurs légitimités d'action, et leurs représentations, leurs controverses et leurs rôles dans la construction d'une action publique de l'emploi à l'échelle territoriale.

Quels acteurs sont impliqués et représentés ? Leurs représentations, leurs intérêts et compétences ? Quels sont les responsabilités et les ressources institutionnelles ?

Après la consultation des documents officiels et juridiques, nous avons identifiés les principaux acteurs de l'emploi au niveau territorial qui sont : les représentants de l'Etat, les présidents des conseils régionaux et le service public de l'emploi.

2.1. Acteurs administratifs : Représentant de l'Etat qui a rôle à vocation générale et coordination au niveau territorial

Les représentants territoriaux de l'Etat à vocation générale sont les Walis de régions et les gouverneurs des préfectures ou provinces. Ils sont nommés par le Dahir et sont l'autorité du Ministère de l'intérieur. Selon l'article 145 de la Constitution, les walis de régions et les gouverneurs de préfectures et de provinces représentent le pouvoir central. Au nom de gouvernement, ils assurent l'application des lois, mettent en œuvre les règlements et les décisions gouvernementaux et exercent le contrôle administratif.

Les walis et gouverneurs⁹⁰ **assistent les présidents** des collectivités territoriales et notamment les présidents des régions dans **la mise en œuvre des plans et des programmes de développement**. De plus, les collectivités territoriales et l'Etat peuvent convenir d'un programme d'actions conjoint dans le cadre de la **contractualisation Etat/ collectivités territoriales**.

⁸⁹Lascoumes P., Le Galès P., Gouverner par les instruments, Paris, Presses de Sciences Po, 2005.

⁹⁰Les attributions du gouverneur sont régies par le dahir portant loi n°1-75-168 du 15 février 1977.

Et sous l'autorité des ministres concernés, ils coordonnent les activités des services déconcentrés de l'administration centrale et veillent à leur fonctionnement.

En ce qui concerne les mécanismes de coordination de l'action de l'Etat au niveau territorial, il est institué auprès du gouverneur et sous sa présidence, un comité technique préfectoral ou provincial composé de chefs des services déconcentrés des administrations centrales de l'Etat et de directeurs des établissements publics.

Le choix opéré par le Maroc est donc celui d'un modèle de déconcentration fondé sur la fonction de coordination du représentant territorial de l'Etat.

La nouvelle charte nationale de déconcentration se fixe pour objectif un renforcement des modalités de concertation et de coordination dont les Walis/ gouverneurs assument la responsabilité, au niveau territorial. Elle s'articule autour de deux fondements :

- D'un côté, «la région est considérée comme l'espace pertinent pour la mise en œuvre des politiques publiques ».
- De l'autre « le rôle du wali de la région, en tant que représentant de l'autorité central au niveau territorial ».

Dans cette nouvelle configuration, le Wali sera le coordinateur des activités de ces services, en vue d'assurer la convergence et la cohérence de leurs actions.

2.2. Acteurs politiques : Présidents des conseils régionaux

Sur le plan théorique, les acteurs politiques sont engagés directement dans la compétition électorale pour occuper des postes de gouvernants au niveau national et local.

L'élection représente une ressource à la fois spécifique et décisive pour intervenir dans la construction de l'action publique, elle est aussi un déterminant fort des stratégies poursuivies par ces acteurs dans le cadre des politiques publiques.

L'élection représente une ressource déterminante pour deux raisons principales :

- Une légitimité supérieure aux autres acteurs en termes d'expression d'intérêt général. L'élu occupe une fonction « généraliste » qui lui donne un rôle important dans la construction des problèmes en enjeux collectifs et dans la définition des cadres (cognitifs, budgétaires, institutionnels, territoriaux...) de l'action publique (Douillet, Robert 2007).
- L'élection donne accès à des positions clefs pour la construction de l'action publique : des positions exécutives et des positions législatives. Elles permettent un accès privilégié à l'élaboration de l'agenda (national ou local) et aux processus décisionnels.

L'importance de ces positions est liée à l'architecture institutionnelle du pouvoir politique national (rapport entre pouvoir exécutif et législatif, organisation du pouvoir exécutif, rapport gouvernement/administration.) et local (degré d'autonomie des pouvoirs locaux, compétences et moyens administratifs des autorités locales...).

L'élu est doté d'un ensemble de ressources diversifiées (politique, positionnelle, social, économique...) lui permettant d'occuper une position dominante.

Pour comprendre le rôle des élus dans l'action publique, il faut aussi tenir compte des orientations spécifiques que poursuivent leurs stratégies.

Au Maroc, Les conseils des régions et des communes sont élus au suffrage universel direct tandis que les conseils des préfectures et provinces sont élus au suffrage indirect par les membres des conseils communaux relevant du ressort territorial de la préfecture et province en question. Chaque conseil élit un président qui détient le pouvoir exécutif et il est ordonnateur du budget de la collectivité territoriale.

Selon l'article 245 de la Constitution, Le président du conseil de la région prend les mesures nécessaires en vue d'adopter des méthodes efficaces pour la gestion de la région, notamment :

- la définition des fonctions et la mise en place de manuels de procédures relatifs aux activités et aux missions dévolues à l'administration de la région et à ses organes exécutifs et gestionnaires ;

- L'adoption d'un système de gestion par objectifs ;
- L'établissement d'un système du suivi des projets et des programmes, où sont fixés les objectifs à atteindre et les indicateurs de performance y afférents.

Le Royaume du Maroc a opté pour une Régionalisation avancée. Il instaure un nouveau mode de gouvernance territoriale et fait de la région la locomotive du développement intégré et durable. Les régions jouissent de prérogatives importantes et se sont vues confier de nouvelles responsabilités.

Aujourd'hui, c'est le président de la région qui dispose des pleins pouvoirs pour trancher dans les affaires de la région dans la limite des textes réglementaires. Il est donc considéré comme «l'agent ordonnateur» au lieu du Wali. En conséquence, c'est le principe de gestion libre, dont découle des délibérations démocratiques, qui régit le management des régions. Chaque conseil régional représente donc le cadre de référence relatif à tout ce qui concerne l'aménagement du territoire ainsi que le développement économique et social régional. En somme, et tenant compte de la loi 111-14 relative à la gestion des régions, le conseil régional

dispose de trois principales catégories de compétences : Propres, Partagées avec l'Etat et transférables de ce dernier.

2.3. Les services publics de l'emploi

Les services publics de l'emploi au niveau territorial sont les directions régionales de l'emploi, les directions régionales de l'ANAPEC et les instances de concertation.

Directions régionales de l'emploi : Les directions régionales, provinciales ou préfectorales et les services relevant de ces directions⁹¹ constituent les structures administratives des départements ministériels au niveau déconcentré. Contrairement aux entités décentralisées, les services déconcentrés de l'administration centrale ne jouissent pas d'une personnalité morale propre. Par ailleurs, ils agissent comme la représentation et l'émanation de l'administration centrale.

S'agissant de la répartition des compétences, l'administration centrale est investie d'une mission de conception, d'orientation, d'organisation, de gestion et de contrôle, tandis que les services déconcentrés sont chargés, au niveau territorial, de l'exécution de la politique gouvernementale⁹².

En ce qui concerne le département chargé de l'emploi, il possède des représentations territoriales appelées « directions régionales et des directions provinciales de l'emploi et des affaires sociales. Elles sont investies de plusieurs missions qui leur sont conférées par l'arrêté n° n°2680-14 du 18 juillet 2014 fixant les attributions et l'organisation des services déconcentrés du ministère de l'emploi et des affaires sociales.

Les directions régionales de l'emploi et des affaires sociales comprennent, outre les directions provinciales de l'emploi et des affaires sociales qui relèvent de leur compétence territoriale, les services suivants :

- Service du contrôle de l'application de la législation du travail, des relations professionnelles et de l'emploi ;
- Service de l'hygiène, de la sécurité au travail et de la protection sociale des travailleurs.
(Article 2 de l'arrêté).

⁹¹ Conformément aux dispositions du décret n° 2-05-1369 du 02/12/2005 fixant les règles d'organisation des départements ministériels et la déconcentration administrative.

⁹² La répartition des attributions entre le niveau central et les services déconcentrés de l'Etat est précisée par le décret n° 2-93-625 du 20/10/1993 relatif à la déconcentration administrative.

Les directions régionales de l'emploi et des affaires sociales sont chargées, dans les limites des prérogatives qui leur sont dévolues par le ministre de l'emploi et des affaires sociales, de veiller à la mise en œuvre et à l'exécution des politiques du ministère, dans les domaines de l'emploi, du travail, des relations professionnelles et de protection sociale, au niveau de la région qui relève de leur compétence territoriale. (Article 3).

Et la direction provinciale de l'emploi et des affaires sociales est chargées, sous la supervision de la direction régionale, de mettre en œuvre les politiques du ministère dans les domaines de l'emploi, du travail, des relations professionnelles et de la protection sociale au niveau de » la préfecture ou de la province.

Elle est également chargée de veiller à l'application de la législation du travail, au règlement des conflits individuels et collectifs du travail et d'encourager la négociation collective au niveau de l'entreprise. (Article 4).

Les directions régionales de l'Agence National de la Promotion de l'Emploi et des Compétences : L'ANAPEC a pour mission de contribuer à l'organisation et à la mise en œuvre des programmes de promotion de l'emploi décidés par les pouvoirs publics. Elle est notamment chargée de la prospection et de la collecte des offres d'emploi pour leur mise en relation avec les demandeurs d'emploi.

Elle joue un rôle positif sur le marché du travail : fonction d'intermédiation, circulation de l'information sur le marché du travail, conseillers en emploi...etc., mais son impact reste limité (objectifs trop axés sur la quantité au détriment de la qualité, ciblage limité...) ⁹³. Malgré un effort réel de dissémination, le réseau d'agences de l'ANAPEC n'assure pas une couverture exhaustive et proportionnée du territoire (localités excentrées et rurales, mais aussi dans les grandes villes).

Les conseils régionaux et provinciaux de promotion de l'emploi

Les conseils régionaux et provinciaux de promotion de l'emploi sont à caractère consultatif et ils sont chargés de :

- Donner leur avis sur les questions de l'emploi et de l'insertion professionnelle ;

⁹³ Étude de diagnostic sur la situation de l'emploi au Maroc- préalable à la formulation de la stratégie nationale de l'emploi -Rapport global 2014.

- Présenter des propositions susceptibles de promouvoir l'emploi, de soutenir les petites et moyennes entreprises et d'adapter davantage la formation aux besoins du marché de l'emploi local.
- Contribuer à évaluer les résultats obtenus au niveau local en ce qui concerne les mesures de promotion de l'emploi qui reçoivent de subvention et soutien de l'Etat.
- Activer le dialogue, la concertation et le partenariat entre les différents intervenants à l'échelon local dans le marché d'emploi.
- Assurer la coordination et la coopération avec toutes les parties concernées à l'échelon local pour la promotion du marché de l'emploi et pour l'élaboration des programmes communs dans ce domaine.
- Elaborer un rapport annuel sur les questions et perspectives d'emploi à l'intention du conseil supérieur de promotion de l'emploi.

3. Processus de lancement des dispositifs régionaux de l'emploi

Dans l'intention d'opérationnaliser la dimension territoriale de l'emploi, le ministère chargé de l'emploi a conçu une feuille de route pour la mise en place des dispositifs régionaux de l'emploi. Il s'agit de mettre en place au niveau de la région, un dispositif porté par un comité régional, en vue de déployer des mesures incitatives complémentaires aux mesures nationales pour l'emploi. Ces mesures sont portées notamment sur :

- Le développement de l'emploi dans les services d'utilité publique et sociale à travers des subventions aux associations. Ces subventions peuvent porter directement sur les salaires des personnes à recruter ou les services à assurer sur la base de l'effectif des bénéficiaires éligibles ;
- La promotion de l'emploi au profit des titulaires d'un diplôme de niveau licence et plus dans des spécialités qualifiées de non porteuses, via des contrats aidés (appui aux entreprises) dans le cadre d'approches sectorielles (assistant d'avocat, assistant de notaire, assistante médicale...);
- L'octroi de prêts d'honneur ou de subventions pour le démarrage de projets dans le cadre du financement de la création de Très Petite Entreprise ou d'Activité Génératrice des Revenus ;
- Le financement de formations qualifiantes, particulièrement au profit des non diplômés ;

- L'appui à la mobilité des chercheurs d'emploi pour des formations qualifiantes un entretien d'embauche, ou une insertion dans une entreprise en dehors de la ville de résidence du concerné.

3.1. L'ingénierie territoriale des dispositifs régionaux de l'emploi

La démarche préconisée par le ministère dans le cadre du projet de territorialisation de la politique de l'emploi au niveau des trois régions objet de notre recherche, peut être résumée comme suit :

- Mission d'identification des attentes, des propositions et des recommandations des différents parties prenantes (conseils de régions, collectivités locales, Wilaya..) ;
- Elaboration d'un pré-diagnostic régional ;
- Réalisation d'un bilan synthétique des différentes initiatives mises en place ;
- Préparation et organisation d'assises régionales pour l'emploi ;
- Elaboration d'un plan d'action de mise en œuvre des recommandations ;
- Elaboration des outils juridiques et opérationnels et renforcement des capacités des acteurs concernés ;
- Mise en œuvre du plan d'action ;
- Elaboration du système de suivi et d'évaluation.

Au niveau des trois régions, les acteurs territoriaux ont entamé, dans une démarche participative, un processus d'élaboration des dispositifs régionaux de l'emploi. Et ce à travers les principales étapes suivantes :

- Diagnostic territorial préliminaire ;
- Organisation premières assises régionaux de l'emploi ;
- Elaboration d'une feuille de route des dispositifs régionaux de l'emploi ;
- Validation des programmes régionaux de l'emploi et leurs mises en place.

3.1.1. Diagnostic territorial préliminaire partagé :

Le diagnostic est une démarche comprenant non seulement une évaluation des besoins et des ressources mobilisables sur le territoire, mais aussi un véritable travail de réflexion et de négociation entre les différents acteurs visant à une transformation concrète des organisations et des pratiques.

Et comme a indiqué un responsable territorial : « *le ministère de l'emploi et l'ANAPEC ont lancé le processus d'élaboration des programmes régionaux de l'emploi au niveau des trois*

sites pilotes : TTH, RSK, SM avec la contribution de l'expertise de BIT, sachant qu'il y avait un travail qui a été fait avant l'intervention de BIT »

Le diagnostic territorial préliminaire établi au niveau des trois régions ont pour objectif d'examiner, partager et consolider le diagnostic de l'emploi et en tirer les principaux enseignements en vue d'approfondir les thématiques stratégiques pour la région.

Ces diagnostics ont traité plusieurs aspects comme la population active de la région et ses caractéristiques, les secteurs porteurs et les opportunités d'investissement, ainsi que les plans de développement sectoriels amorcés par les pouvoirs publics au niveau régional.

3.1.2. Organisation des assises régionaux de l'emploi :

En effet, l'emploi fait partie aujourd'hui des compétences propres des régions comme le stipule la loi 111-14 et, conscient du fait que le développement économique dépend, entre autre de l'emploi.

Partant de ce constat, les collectivités territoriales, particulièrement les régions, doivent devenir un vrai acteur de développement économique pour la création et la promotion de l'emploi, en partenariat avec l'ensemble des intervenants dans ce domaine.

Et dans le cadre de la « territorialisation des programmes d'emploi », les conseils régionaux des trois régions (Tanger-Tétouan-al Hoceima et Rabat-Salé-Kénitra et Souss-Massa) ont organisé en collaboration avec le Ministère chargé de l'emploi et l'ANAPEC des assises régionales de l'emploi. Ces assises régionales ont pour objectifs de :

- Rapprocher les visions entre les acteurs nationaux et régionaux ;
- Identifier les attentes de chaque région ;
- Arrêter l'approche et le format d'organisation des assises régionales de l'emploi ;
- Mise en place d'une stratégie régionale en matière de promotion de l'emploi.

À cet effet, les conseils régionaux ont adopté une approche participative en impliquant les partenaires institutionnels et professionnels dans leurs régions respectives, dans les travaux des réunions de préparation des assises régionales de l'emploi dans le but de réaliser un pré-diagnostic en la matière sur la base des spécificités régionales et sur l'ensemble des secteurs économiques (Agriculture, Industrie, Pêche et Tourisme) et autres secteurs, et de faire ressortir les premières recommandations à développer lors des Assises Régionales.

Les assises régionales de l'emploi ont concrétisé le concept des initiatives territoriales pour l'emploi retenues dans le plan d'action 2016-2020 de l'ANAPEC. Elles ont permis de mettre

en situation la dynamique économique des régions et les plans sectoriels nationaux, ainsi que la perspective de territorialisation de la stratégie de la formation professionnelle 2021.

3.1.3. Elaboration d'une feuille de route pour un programme régional de l'emploi

En cohérence avec la Stratégie Nationale de l'Emploi et avec les recommandations des Assises Régionales de l'Emploi, les Conseils Régionaux des trois régions ont adopté le principe de développer le projet d'élaborer un Programme Régional de l'Emploi en tant que volet du PDR priorisant et opérationnalisant les projets du PDR en lien direct avec la promotion de l'emploi dans la région ou avec la mise en place du cadre de gouvernance de l'emploi.

Ci-après un schéma synthétique du processus de la déclinaison territoriale de la stratégie nationale de l'emploi relatant la dynamique d'institutionnalisation des acteurs au niveau central et territorial.

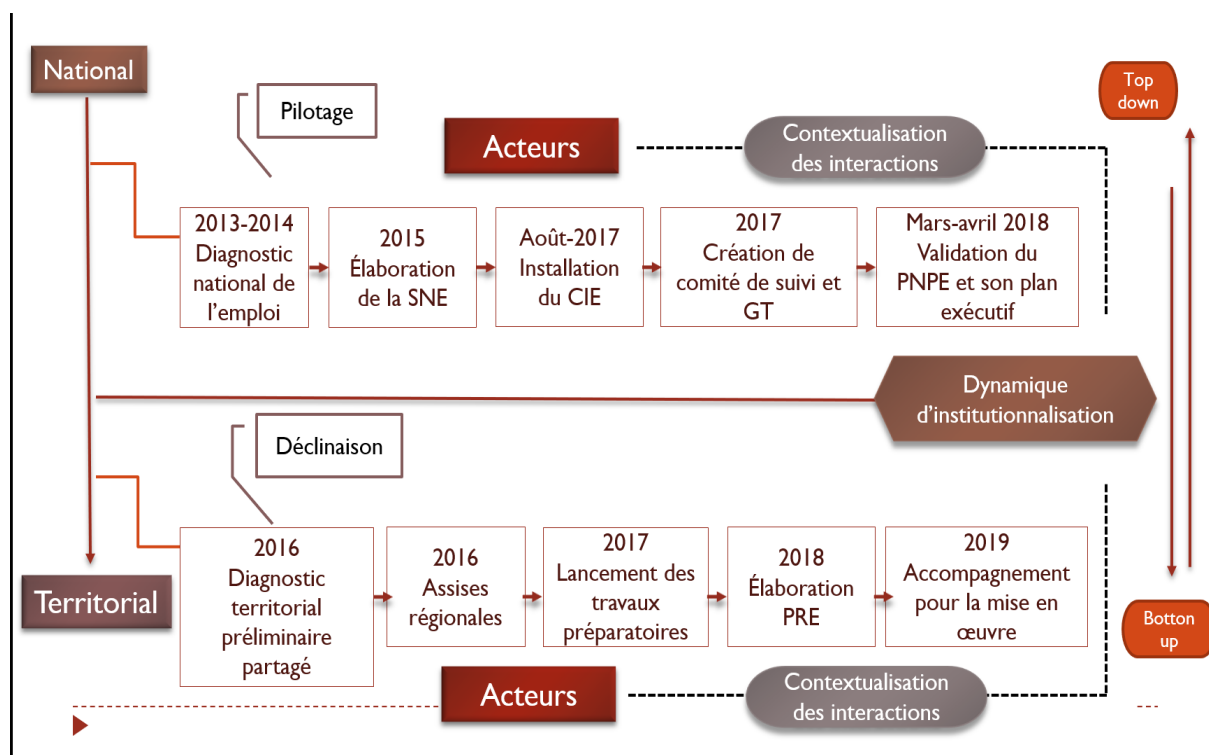


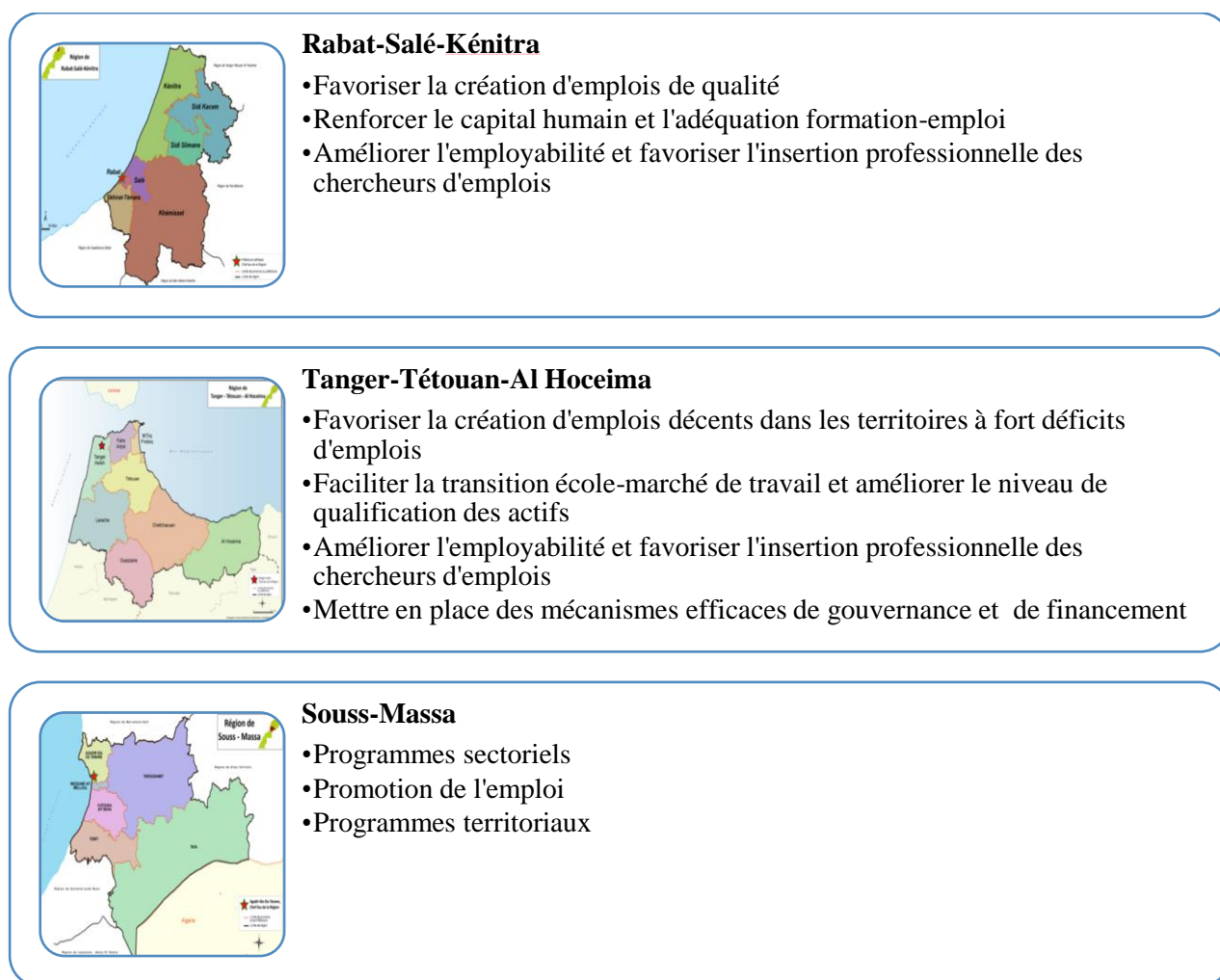
Figure 6: processus de la déclinaison territoriale de l'emploi au Maroc

3.2. Dispositifs régionaux de l'emploi

Les Programmes Régionaux de l'Emploi ont pour ambition de jouer un effet de levier sur la dynamique de croissance régionale en faisant de la participation de la force de travail régionale le moteur d'un modèle de développement régional plus inclusif et productif.

Les régions objet de notre recherche ont élaboré les premiers programmes régionaux de l'emploi. Ces programmes fixent des objectifs communs et des engagements pour la promotion de l'emploi, et ce, en lien avec les besoins et les opportunités des entreprises et des territoires.

Figure 7 : les programmes régionaux de l'emploi



3.2.1. Programme régional de l'emploi de la région de Rabat-Salé-Kénitra

Le programme régional de l'emploi de la région de Rabat-Salé-Kénitra traduit le volet emploi et formation du programme de développement régional. Il prend appui sur les projets visant la promotion des secteurs productifs et sociaux, la protection de l'environnement et l'organisation des réseaux de transports et de facilitation des mobilités. En ce sens, l'efficacité du programme régional de l'emploi de la région de Rabat-Salé-Kénitra dépendra de la mise en œuvre des autres composantes du Plan du Développement Régional.

Suite aux conclusions des groupes de travail chargés du diagnostic, cette ambition du PRE de la région a été formulée sous la forme d'un ensemble d'actions visant la promotion de la formation, de l'insertion professionnelle et de la qualité des emplois.

Objectifs du PRE de la région Rabat-Salé-Kénitra a pour objectifs d'atténuer les déficits d'insertion et d'employabilité, de la formation initiale et de tout le long de la vie, et les déficits de couverture sociale.

Il est organisé autour de trois piliers visant à accroître durablement la demande de travail et l'offre de travail à travers la réalisation de trois composantes : l'augmentation de l'offre et de la qualité des emplois, le développement des compétences de base et des compétences avancées et l'amélioration de l'employabilité et de l'insertion professionnelle.

Composante 1 : favoriser la création consiste à :

- Adopter d'un programme de développement de plateformes de services aux entreprises, il a pour but de développer, dans une logique participative, avec les associations d'opérateurs économiques de toute taille et l'appui des services déconcentrés et des agences de l'Etat, des projets structurants offrant des services visant l'amélioration de la productivité des unités de production, à travers, d'une part l'amélioration des méthodes internes de production et d'organisation, et d'autre part, la mise à disposition des unités de production de services l'information et l'encadrement des chefs d'unités de production et la disponibilité et la qualité de ma main d'œuvre.
- Développer un programme de promotion, d'extension et de modernisation de l'entrepreneuriat : développer l'esprit d'entreprise, stimuler la création de startups, constituer des banques de projets par provinces/communes, améliorer le cadre de financement et accorder un appui et un encadrement renforcé.

Composante 2 : Renforcer le capital humain et l'adéquation formation-emploi :

Le deuxième objectif consiste à renforcer le capital humain et l'adéquation formation-emploi. Cet objectif spécifique vise à atténuer les déficits de la région en matière de capital humain pour permettre à la population active potentielle de profiter pleinement du fruit de la croissance économique et des opportunités d'emplois générées par la région.

Composante 3 : Améliorer l'employabilité et favoriser l'insertion professionnelle des chercheurs d'emplois :

Trois programmes recouvrant chacun des actions et mesures sont proposés :

- Améliorer l'employabilité des chercheurs d'emplois : ce programme vise à aider les chercheurs d'emploi à accéder à des formations qualifiantes, contractuelles ou par apprentissage, répondant aux besoins en compétences des postes d'emploi identifiés ou potentiels du marché du travail.
- Soutenir l'emploi salarié (emplois aidés) : ce programme consiste à accorder des incitations financières sous formes d'exonération fiscales et sociales et de subventions salariales pour faciliter l'insertion des chercheurs d'emploi dans la vie active.
- Renforcer et professionnaliser l'intermédiation : ce programme vise à améliorer la qualité et l'efficacité des services rendus aux chercheurs d'emploi et aux employeurs et à cibler ceux éloignés du marché du travail.

3.2.2. Programme régional de l'emploi de la région de Tanger-Tétouan- Al Hoceima

L'objectif global du PRE de la région de Tanger-Tétouan- Al Hoceima est de favoriser l'accès des actifs potentiels à un emploi décent en particulier les femmes, les jeunes et les diplômés. L'objectif couvre également l'évolution des employés d'une situation d'emploi informel ou précaire vers un emploi formel et plus productif.

Premier objectif : Favoriser la création d'emplois décents dans les territoires à forts déficits d'emplois

Cet objectif vise à favoriser la création d'emplois décents de manière volontariste dans les territoires à forts déficits d'emplois pour atténuer les déséquilibres intra-régionales en la matière et favoriser l'accès des actifs de ces territoires à des emplois plus productifs. Pour atteindre à cet objectif, deux programmes sont proposés :

- Mettre en place des projets sectoriels intégrés tournés emploi : il consiste à travers des projets sectoriels intégrés, à favoriser de manière volontariste une dynamique économique créatrice d'emplois au profit des populations locales ;
- Promouvoir l'auto-emploi, des très petites entreprises et des activités génératrices des revenus : l'entrepreneuriat est un pilier pour promouvoir la création d'emplois en particulier dans les territoires où le salariat est peu développé. C'est un moyen de contribuer à la création de richesses et d'emplois et de dynamisation des territoires.

Deuxième objectif : Faciliter la transition école-marché de travail et améliorer le niveau de qualification des actifs :

Cet axe a pour objectif d'atténuer les déficits de la région en matière de capital humain pour permettre à la population active potentielle de profiter pleinement du fruit de la croissance économique et des opportunités d'emplois générées par la région. Trois programmes sont proposés :

- Favoriser l'accès des Neet's à la formation ou à une première expérience professionnelle : quatre actions sont proposées : réaliser une étude pour la cartographie des Neet's et l'identification de leurs attentes et des freins à leur accès à l'activité, du fait que la population des Neet's n'est pas homogène et leurs besoins ne sont pas identiques, faciliter l'accès des jeunes non ou sous-qualifiés aux dispositifs de formation existants à travers des actions d'information et d'orientation et d'orientation de proximité, développer des actions de formation par apprentissage et de formation par apprentissage et de formation qualifiantes spécifiques, et favoriser l'accès des jeunes qualifiés, à une première expérience professionnelle pour augmenter leurs chances de trouver un emploi.
- Orientation de l'offre de formation vers les besoins du marché de travail : ce programme intervient à quatre niveaux : mettre en place un observatoire emploi-formation, mettre en place des comités sectoriels, appuyer les opérateurs de formation à mettre en œuvre les plans de formation recommandés par les comités sectoriels et favoriser l'accès des étudiants de l'enseignement supérieur en particulier des formations professionnelles et des stagiaires de la formation professionnelle à des stages en milieu de travail.
- Amélioration du niveau de qualification et de compétences des actifs : ce programme a pour objectif de : renforcer les actions d'alphabétisation fonctionnelle des actifs et des travailleurs, élargir les actions de formation continue organisées dans le cadre du dispositif des contrats spéciaux de formation à un maximum de travailleurs, et promouvoir la

formation continue des travailleurs indépendants ou relevant du secteur informel non éligibles au dispositif actuel des CSF.

Troisième objectif : Améliorer l'employabilité et favoriser l'insertion professionnelle des chercheurs d'emplois : l'objectif de cet axe est de rapprocher l'offre de la demande de travail à travers trois leviers :

- Des actions d'amélioration de l'employabilité des chercheurs d'emploi au regard des besoins du marché de travail. Ce programme s'appuie sur trois projets : renforcer les formations qualifiantes techniques, renforcer l'acquisition des compétences transversales (langues, Soft Skills et TIC) et élargir l'expérience des « Career Centers » à d'autres établissements de formation professionnelle.
- Le soutien à l'emploi salarié : ce programme prévoit la mise en œuvre d'incitation sous forme de subventions salariales dans l'objectif de faciliter le recrutement, dans des secteurs et des zones déterminées ou au profit des chercheurs d'emploi rencontrant plus de difficultés d'insertion.
- Le renforcement et professionnalisation de l'intermédiation : ce programme vise à améliorer la qualité et l'efficacité des services rendus aux chercheurs d'emploi et aux employeurs et à cibler ceux éloignés du marché du travail.

3.2.3. Programme régional de l'emploi de la région de Souss Massa

Le Programme régional de l'emploi de la région de Souss Massa est organisé autour de trois piliers qui vont permettre d'accroître durablement la demande de travail et l'offre de travail. Ledit programme va impacter à la hausse le rythme de création d'emplois dans la région à travers :

- La réduction des coûts de recrutement des compétences (effets mesurés à travers les élasticités d'emploi ;
- Le soutien des investissements directement créateurs d'emplois au profit des cibles prioritaires identifiées par le diagnostic (effets mesurés à travers le cout de création d'un emploi dans les secteurs déficitaires).

Les effets du programme de l'emploi de la région en termes d'accélération du rythme de création d'emplois vont dépendre des ressources mobilisées au titre des réductions des couts et au titre du soutien à l'investissement.

Premier objectif : programmes sectoriels

Le pilier sectoriel est structuré en trois programmes portant sur :

- **Les secteurs porteurs** : les secteurs porteurs (Agriculture d'export, Tourisme rural, Préscolaire et Agriculture bio dans les circuits touristiques) retenus offrent des perspectives de création d'emploi du fait de l'évolution favorable de la demande externe ou domestique.
- **Les secteurs en difficultés** : les secteurs en difficultés retenus par le PRE (petite commerce de détail, artisanat et tourisme urbain et moyen gamme) offrent peu d'opportunités d'investissement et donc de création nette d'emplois du fait des innovations technologiques ou organisationnelles introduites par les opérateurs globaux opérant sur les mêmes marchés (grande distribution, chaînes hôtelières ou importateurs des produits artisanaux de substitution). Les perspectives dans ces secteurs passent par une adaptation structurelle qui devrait permettre de maintenir l'emploi
- **Les secteurs du Plan d'Accélération de l'Industrie (PAI)** : la contribution du PRE cherchera à prolonger les effets multiplicateurs en termes d'emploi des programmes d'investissements programmés. Ledit programme recommande à cet effet de mettre en place un programme d'intégration territoriale des filières du PAI dans le cadre des 9 conventions de mise en œuvre.

Deuxième objectif : pilier promotion de l'emploi :

Le pilier de promotion de l'emploi est structuré autour des profils sociodémographiques qui n'arrivent pas à valoriser leur capital humain, identifiés par le diagnostic. Les six programmes du pilier humain ont pour finalité d'initier des projets visant à combler les déficits des catégories de la population active et inactive en âge de travailler.

- **Offre de services aux employés, aux apprenants et aux chômeurs** : trois programmes ciblent des populations identifiées (employés inscrits au chômage ou scolarisés) pour les lesquels il y a lieu de renforcer et de compléter l'offre de prestation en matière de formation continue, d'employabilité et de développement des capacités entrepreneuriales. Le PRE propose des offres de services couvrant ces prestations aux entreprises en matière de formation continue, aux chercheurs d'emploi inscrits à l'ANAPEC et aux institutions scolaires. Les propositions du PRE au titre de ces programmes sont formulées sous forme de fiches par mesure qu'il faudra intégrer et adapter aux besoins des publics ciblés.

- Appel à projets aux inactifs non scolarisés : trois programmes ciblent des populations ne bénéficiant d'aucune prestation dans leur grande majorité (Neet's, femmes inactives et migrants). Pour des populations, le PRE a proposé un ensemble d'appels à projets ciblés destinés aux associations expérimentées en matière d'intégration sociale, ayant pour termes de référence la prise en charge de l'ensemble du cycle des prestations depuis l'identification jusqu'à l'appui à l'insertion en mobilisant l'ensemble des outils et méthodes valables en la matière (apprentissage, stages, appel à la responsabilité sociale des entreprises, mentoring, etc.).

Troisième objectif : pilier territorial

Le pilier territorial est organisé autour de trois objectifs spécifiques relatifs à la mobilité des travailleurs dans les bassins de concentration des emplois urbains, la mobilité des travailleurs dans les bassins de concentration des emplois ruraux, et la mobilité géographique entre les territoires côtiers et les territoires de montagne. Les trois programmes territoriaux du PRE ont pour finalité d'améliorer la qualité des services offerts aux employés par les collectivités territoriales dans les principaux bassins d'emplois de la région.

Section 2 : Le changement de paradigme des politiques publiques entre nouvelles logiques d'acteurs et territorialisation

La démarche de la territorialisation a particulièrement été mobilisée dans le cadre de la stratégie nationale de l'emploi par les différents acteurs. Elle a été confortée par la formalisation du plan national de la promotion de l'emploi qui décrit les acteurs et les instances concourant ou pouvant contribuer à la déclinaison territoriale de ladite stratégie.

Les acteurs nationaux et territoriaux ont encouragé la conduite de démarches territoriales comme modalité adaptée de mise en œuvre de la stratégie nationale de l'emploi et levier permettant d'atteindre les objectifs poursuivis.

Dans ce contexte, il nous a semblé important d'analyser l'action publique territoriale de l'emploi, dans sa dimension cognitive, institutionnelle et instrumentale. Nous cherchons à comprendre à quelles conditions les acteurs territoriaux peuvent construire conjointement l'action collective pour la promotion de l'emploi.

Donc, quelle est la capacité d'intervention des acteurs au niveau territorial ? comment parvient-on à articuler l'action pour l'emploi et d'autres actions sectorielles ? les logiques d'action et les démarches partenariales parvient-elles à dépasser les clivages institutionnels ? Quelle stratégie régionale pour favoriser la création de l'emploi et pour renforcer le capital humain ?

C'est au niveau territorial que se cristallisent ces questions et que se pose la question de leur dépassement au regard des aspirations des demandeurs d'emploi et des besoins des acteurs socio-économique.

1. Analyse et discussion des résultats

Il est question de présenter une analyse des éléments constatés dans notre recherche et de proposer quelques pistes d'amélioration pour la dimension territoriale de l'emploi.

1.1. Etude comparative régional : Constatations d'une forte disparité inter-régional et intrarégional au regard des situations structurelles et des évolutions conjoncturelles :

La mise en place de la régionalisation avancée, appelle une nouvelle manière de penser l'action publique : le plan de développement régional ne pouvait se faire sans un diagnostic territorial partagé mettant en exergue ses potentialités socio-économiques, ses caractéristiques, ses enjeux et ses opportunités

Cette démarche au regard du développement régional se distingue par sa transversalité, sa portée stratégique et son mode d'élaboration. Il est un outil de connaissance du territoire visant à mettre en exergue ses caractéristiques et ses relations d'interdépendances, qu'elles soient spatiales et temporelles ou entre ses composantes internes (démographique, sociale, culturelle, économique, environnemental, etc).

C'est ainsi que ces diagnostics demeurent une base incontournable fournissant une analyse économique aidant les décideurs à formuler tout plan de développement régional. Ces plans devraient s'inscrire dans une politique de régionalisation volontariste renforcée par le transfert de nouvelles compétences aux régions, ainsi que la réduction des inégalités entre les territoires au moyen d'une répartition efficace des ressources.

Les trois régions, objet de notre étude, ont réellement concrétiser cette démarche en vue d'analyser les territoires et définir les enjeux stratégiques de développement régional.

Evoquer et analyser les territoires, c'est soulever la question des inégalités territoriales, du vécu du chômage, et aussi des dynamiques territoriales mise en œuvre pour lutter contre le chômage des jeunes et pour lutter contre les formes de l'exclusion.

La description de l'état des lieux socio-économiques des trois régions a permis de soulever la problématique des inégalités régionales et aussi des inégalités infrarégionales même dans les régions les plus dynamiques en termes de création d'emplois.

Par exemple, En termes de contribution au PIB total du Maroc, jusqu'à 2015, la région de Rabat-Salé-Kénitra a réalisé 16%, et la région Tanger-Tétouan-Al Hoceima a enregistré 10,1%, témoignant, ainsi, d'une concentration géographique poussée de la création de richesse, des infrastructures, des entreprises et des services, mais elles souffrent de la disparité infrarégional, et c'est qu'a exprimé le président de la région Rabat-Salé-Kénitra « nous sommes face à un dilemme : autant la région est riche, autant les indicateurs de développement humain sont alarmants, notamment dans une grande partie du monde rural et quelques petites villes ».94

Dans le même ordre d'idée, le président de la région de Tanger – Tétouan –Al Hoceima a confirmé dans un entretien de presse « *Certaines préfectures et provinces souffrent de taux de chômage très élevés en comparaison avec le reste du pays* »⁹⁵.

⁹⁴ Entretien avec président du conseil régional RSK, www.leseco.ma, le 15 février 2016. Article : RSK : le partenariat, élément clé pour compenser la faiblesse du budget, écrit par J.GATTIOUI.

⁹⁵ «LES INSPIRATIONS ÉCO» Suppléments - mercredi 24 février 2016.

Et pour la région de Souss-Massa, qui représente 8% du PIB national, souffre d'une faible croissance de la population, forte pression démographique liée à un exode rural important, entraînant un fort taux de chômage principalement pour les jeunes.

Il ressort également que les trois régions n'ont pas arrivé jusqu'à présent, à échapper au profil de développement territorial inégalitaire « Centre-Périphérie », ce qui renvoie à la faible efficacité des politiques de développement territorial qui ont été menées auparavant.

Le niveau de développement des régions demeure généralement conditionné par l'attractivité du territoire pour l'investissement privé, lequel permet in fine de créer de la valeur ajoutée, des revenus et de générer des emplois. Or, la répartition territoriale des entreprises montre qu'il existe des disparités flagrantes entre les régions, par exemple la région de Rabat-Salé-Kénitra et la région de Tanger-Tétouan-Al Hoceima s'accaparent de la majorité des investissements privés et publics.

Les disparités sociales se matérialisent de la même ampleur. Les trois régions affichent des écarts qui se manifestent à travers la pauvreté, (RSK : 13,3%, TTH : 10,08 % et SM : 14,06%) qui demeure beaucoup plus ancrée en milieu rural de chaque région, et à travers le taux de chômage qui varie considérablement selon les régions (RSK : 16,9%, TTH : 14,9% et SM : 14,4%). Dans chacune de ces régions, l'emploi est dominé par les secteurs développés (RSK : secteur tertiaire et primaire, TTH : secteur industriel, et SM : secteur d'agriculture et d'artisanat)

En outre, l'arrivée des jeunes sur un marché du travail, disparate et impacté par une formation peu performante et inadaptée, engendre l'expansion et la diffusion spatiale des activités du secteur non structuré. Cette main d'œuvre non exploitable, qui s'oriente de plus en plus vers l'informel, révèle l'incapacité de l'économie nationale à mobiliser la force de travail tant au niveau national qu'au niveau régional, donnant lieu par conséquent à des disparités économiques et sociales accrues et à un fonctionnement de société à des vitesses variées. Il en résulte une situation sociale de crise particulièrement aiguë dans des milieux urbains.

Ces inégalités territoriales mentionnées nous amènent à se demander en quoi le territoire, par sa géographie, son contexte socio-économique, ses jeux d'acteurs, ses actions et ses démarches de concertation, joue un rôle dans la dynamique d'emploi, dans l'accès au travail et dans la réalité du chômage.

L'analyse des disparités régionales montre à quel point l'importance de la prise en compte de la variable spatiale est fondamentale dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Le territoire devient un véritable objet de l'action publique et de l'action sociale, dans le sens où il permet une lecture globale des dynamiques à l'œuvre, de ses atouts et de ses manques, offrant une nouvelle lecture des phénomènes sociaux propre à produire de la connaissance venant éclairer les décisions et fonder une politique de développement intégré prenant en compte cette complexité sociale et territoriale.

1.2. Institutionnalisation de l'action collective : un manque de clarté dans la répartition des compétences et une coordination moins efficace

La SNE et le PNPE se réfèrent aux principes inscrits dans les textes sur la régionalisation avancée adoptés par le Gouvernement et proposent de les mettre en œuvre selon une séquence en trois temps : Planification régionale de l'emploi, mise en place des instances régionales de l'emploi et intégration dans les programmes économiques régionaux.

En analysant les documents officiels à savoir le plan national de la promotion de l'emploi et son plan exécutif, ainsi que les plans de développement régionaux et programmes régionaux de l'emploi des trois régions étudiées, nous avons repéré des nouveaux principes et philosophies d'action rapportant sur le nouveau paradigme de l'action publique de l'emploi, particulièrement l'approche territoriale, qui est désormais devenu un objectif affirmé.

Rappelons que dans la stratégie nationale de l'emploi, il a été prévu de mettre en place l'aspect institutionnel et opérationnel pour une territorialisation de la politique de l'emploi. Cette axe stratégique vise à renforcer la dimension régionale dans l'emploi, et il prévoit la mise en place d'un plan pluriannuel pour la promotion de l'emploi dans chaque région, sur la base d'un diagnostic territorial conjoint, la mise en place de mesures d'accompagnement au niveau territorial, en complément des mesures nationales : soutien de l'emploi salarié, soutien à la mobilité, financement des Très Petites Entreprises, etc, la mise en place de mécanismes au niveau territorial, pour garantir le financement de l'exécution des mesures décidées, et la mise en place d'un cadre de gouvernance territoriale (structuration, formation, gestion...), en précisant les moyens nécessaires pour une exécution efficace.

Donc, les principaux acteurs de l'emploi au niveau national et territorial ont une prise de conscience de l'importance de la dimension territoriale et par conséquent une montée de la préoccupation du territoire au sein de la politique de l'emploi.

1.2.1. L'Etat face au territoire : une planification pour mettre en place la vision de la territorialisation de l'action publique de l'emploi

Le rôle de l'Etat était prépondérant dans la conception et la mise en œuvre de programmes d'action visant à stimuler la création d'emploi dans le secteur privé, dans les collectivités territoriales et dans les administrations publiques et semi-publiques.

Pour la première fois au Maroc, le gouvernement marocain a élaboré une stratégie nationale pour l'emploi et le plan national pour la promotion de l'emploi, et nous avons remarqué le changement dans la philosophie d'action, dans la démarche entreprise avec les représentants des principaux acteurs de l'emploi et les acteurs de différents secteurs.

Aussi, nous avons constaté la volonté de l'Etat de maîtriser le processus de l'action publique avec les outils de gouvernance adaptés et sa préoccupation de mettre en œuvre les recommandations du bureau international du travail concernant les règles de l'art de l'élaboration de la politique nationale de l'emploi et sa déclinaison territoriale.

En ce qui concerne la dimension territoriale de l'emploi, la commission chargée du plan exécutif du PNPE a veillé à partager la compétence de l'emploi avec la région, à savoir les axes relatifs à l'amélioration de l'employabilité, l'appui à l'emploi salarié, l'auto-emploi, le diagnostic territorial et veille sur le marché du travail et la création des services de proximité. Le gouvernement marocain a désigné le Ministère de l'Intérieur comme un acteur principal pour planifier et piloter le volet « Appui à la dimension régionale de l'emploi ».

En 2019, le ministère de l'intérieur a entamé le processus d'accompagnement au profit des acteurs régionaux, via des assises régionales, sous la présidence des Walis des régions, pour faire des diagnostics territoriaux approfondis sur la situation du chômage, discuter sur les potentialités socio-économiques, analyser les dispositifs de la formation, évaluer le système de l'intermédiation et enfin étudier les perspectives de dispositif de l'auto-emploi dans les régions. Sachant que des assises régionales ont été organisées pour les mêmes objectifs par le Ministère chargé de l'emploi en partenariat avec les l'ANAPEC et les Conseils Régionaux durant l'année 2016-2017.

Et dans l'objectif de mettre en place un plan d'action territoriale de l'emploi, une commission a été constituée, elle a pour mission de concevoir un plan exécutif relatif aux mesures susmentionnées, les objectifs et les indicateurs, les actions programmées, le financement, les acteurs responsables, et délai d'exécution.

A cet effet, des réunions ont été organisées avec les acteurs centraux de l'emploi et les représentants des régions pour élaborer la feuille de route vers une stratégie régionale de l'emploi. Chaque acteur participant à ce chantier a une logique institutionnelle et une stratégie sectorielle et il dote des moyens et des ressources propres. Ces acteurs sont :

Le Ministère de l'Intérieur, le Ministère chargée des relations avec le parlement et la société civile, le Secrétariat d'Etat chargé de développement durable, l'Agence National pour la Promotion de l'Emploi et des Compétences, l'Agence de développement social, le Conseil économique et social et environnemental, l'Association des régions du royaume, la Fédération des chambres de l'agriculture du Maroc, la Fédération des chambres de l'artisanat, la Fédération des chambres marocaine du commerce, de l'industrie et des services, la Confédération générale des entreprises au Maroc CGEM, le Bureau international de travail, le Centre régional de l'investissement et les représentants des douze régions du Royaume.

Ces acteurs ont pour mission de collaborer vers la conception des mesures à entreprendre. Il s'agit de :

- Concevoir un plan d'action à moyen et à long terme sur les programmes et les actions de l'emploi à l'échelle régional et provinciale ;
- Accompagner les régions, dans la compréhension et accomplissement des missions dans le domaine de la promotion de l'emploi et ce dans le cadre de la contractualisation Etat-Région ;
- Etudier les mesures pour la généralisation et l'enrichissement des programmes et des actions de l'emploi au niveau territorial ;
- Elaborer les manuels de procédure relatifs aux mesures territoriales pour la promotion de l'emploi ;
- Etablir un système de gouvernance de l'emploi au niveau régional et provincial ;
- Etudier la faisabilité d'élargir les sources de financement ;
- Créer les observatoires régionaux de l'emploi.
- Renforcer les capacités des acteurs territoriaux en matière de la promotion de l'emploi ;

A l'issue de plusieurs réunions, des recommandations chaque mesure ont été adoptées pour chaque mesure en vue d'opérationnaliser la dimension territoriale de l'emploi, il s'agit de :

Tableau 12 : Recommandations pour chaque mesure

Mesures concernées	Conclusions et recommandations à mettre en place
Généralisation et enrichissement des programmes et actions actuels au niveau régional et provincial	<ul style="list-style-type: none"> - Préparer les projets des manuels qui définissent l'ensemble des programmes actuels et les manuels de procédures et les mettre à la disposition de tous les régions et provinces et préfectures du royaume ;
Elaborer les manuels de procédure concernant les mesures à entreprendre au niveau régional et provincial	<ul style="list-style-type: none"> - Création d'un portail qui définit tous les programmes régionaux d'emploi ainsi que les manuels de procédure dans l'objectif de l'information et de partage des expériences entre les régions et provinces et préfectures du royaume. - Création d'un espace de concertation pour enrichir les plans en coordination avec tous les régions, provinces et préfectures du royaume.
Améliorer les opérations de diagnostic territorial de l'emploi	<ul style="list-style-type: none"> - Concevoir des guides et des manuels en rapport avec l'ingénierie territoriale et les mettre à la disposition des régions du royaume ;
Elaborer un plan des programmes à exécuter dans le moyen terme au niveau régional et provincial	<ul style="list-style-type: none"> - Continuer à tisser des relations avec les régions pour enrichir et perfectionner les programmes de l'emploi
Etablir un système de gouvernance régional et provincial de l'emploi	<ul style="list-style-type: none"> - Préparer les conceptions concernant le système de gouvernance et les partager avec les régions
Elargir les sources de financement au niveau territorial	<ul style="list-style-type: none"> - Echanger les expériences dans le domaine de financement avec les régions
Renforcer les capacités des acteurs territoriaux en matière de la promotion de l'emploi	<ul style="list-style-type: none"> - Préparer les projets du programme de formation au profit des acteurs territoriaux dans le domaine de la promotion de l'emploi et veiller à leurs conformités aux particularités de chaque région ; - Former 24 acteurs territoriaux dans chaque région.
Accompagner les régions, dans la compréhension et accomplissement des missions dans le domaine de la promotion de l'emploi et ce dans le cadre de la contractualisation Etat-Région	<ul style="list-style-type: none"> - Concevoir un projet de conception du centre régional de l'emploi et de développement des compétences ; - Préparer projet d'un contrat programme entre Etat et région pour appuyer à la dimension régionale de l'emploi ; - Constituer une équipe d'expert à la disposition des régions pour élaborer les programmes régionaux de l'emploi.

Et dans le cadre d'une approche participative, l'Etat et les régions ont co-décidé de partager la responsabilité pour assurer une bonne exécution du plan d'action.

Tableau 13 : Matrice des responsabilité Etat et Régions

Axe	Programme/action	Responsabilité	
		National	régional
Améliorer l'employabilité	Les diplômés		
	les non diplômés		
Appui à l'emploi salarié	Contrats exonérés des charges sociales et des impôts sur les revenus		
	Contrats subventionnés au profit de certaines catégories		
Auto-emploi	Sensibilisation à l'entrepreneuriat		
	Accompagnement en amont		
	Aide financier directe		
	Crédits d'honneur		
	Concours régionaux des initiatives entrepreneuriales		
	Accompagnement à distance		
	Incubation (incubateurs)		
Diagnostic territoriale et veille sur le marché du travail	Diagnostic territoriale de l'emploi en coordination la coopération internationale		
	Système de veille de l'emploi et du marché de travail		
Service de proximité	Agences régionales		
	Agences provinciales		
	Agences locales		
	Agences mobiles en partenariat avec la coopération internationale		

Enfin, pour assurer une mise en œuvre cohérente des aspects précités, il est nécessaire de compléter les décisions d'allocations des ressources et les actions de réforme au plan national, avec une prise en main des objectifs stratégiques par les acteurs territoriaux. Autrement dit mettre en place les mécanismes permettant la déclinaison territoriale de la politique de l'emploi⁹⁶.

⁹⁶ La loi instituant le Conseil supérieur de promotion de l'emploi prévoit l'élaboration «des programmes et des plans régionaux pour l'emploi basés sur le partenariat et la participation effective des différents intervenants locaux».

1.2.2. La territorialisation de la politique de l'emploi : un objectif affirmé par les acteurs régionaux

Les acteurs de l'emploi ont cherché, à travers la logique de la territorialisation, à apporter des réponses pour atténuer la forte disparité territoriale, tout en veillant à l'amélioration des indicateurs nationaux de fonctionnement du marché du travail et à la cohérence globale des politiques publiques sociales.

Les inégalités en matière d'emploi selon les régions traduisent les disparités territoriales de l'ensemble de l'action publique. A ce titre, il était nécessaire d'avoir une action publique de l'emploi volontariste et intégrée en faveur des territoires.

A cet effet, la territorialisation se confirme de plus en plus en tant que choix pour assurer un développement équilibré des territoires en tenant compte des spécificités géographiques, culturelles, sociales et économiques ainsi que des besoins particuliers des populations.

Et comme a annoncé un haut responsable de l'emploi au niveau territoriale « *Ce qui est important dans cet exercice, c'est qu'on est en train de mettre en place une nouvelle philosophie de régler le problème de chômage, cette philosophie consiste en un traitement au niveau territorial, c'est ça ce qui est important, parce qu'auparavant, on voudrait résoudre le problème du chômage à travers le central/national. Mais aujourd'hui la première thématique du chômage doit être traitée au niveau territorial.* »

A cet effet, l'élaboration des plans régionaux pour l'emploi constitue une action très importante à concrétiser surtout après l'entrée en vigueur de la loi 111-14 qui incite les régions à développer leurs propres visions pour la promotion de l'emploi au niveau territorial.

Basés sur un principe de concertation et de co-construction, les acteurs territoriaux de l'emploi au niveau des trois régions ont réalisé les objectifs fixés par la stratégie nationale pour l'emploi à savoir : le diagnostic territorial préliminaire partagé, la préparation et organisation des assises régionales de l'emploi et l'élaboration d'un dispositif régional de l'emploi.

Mais la problématique se réside dans la multiplicité d'acteurs et de leurs capacités à mettre en œuvre des programmes dans le cadre de la politique générale arrêtée.

Cette multiplicité d'acteurs s'accompagne de la mise en place de nouveaux cadres d'interaction facilitant la coordination entre les acteurs situés à différents niveaux de l'action publique. Cette

dimension s'inscrit dans une logique d'institutionnalisation de l'action collective. De ce fait l'action publique est co-construite de manière collective.

A cette fin, et pour élaborer les dispositifs régionaux de l'emploi, les trois régions ont constitué une démarche basée sur approche participative dans un cadre institutionnel, en constituant des groupes thématiques pour décliner les projets des programmes de développement régionaux, il s'agissait de :

- Le groupe de travail 1 « Filières économiques et besoins en compétences » ;
- Le groupe de travail 2 « Employabilité et insertion professionnelle » ;
- Le groupe de travail 3 « Gouvernance territoriale et financement de l'emploi ».

Mais en réalité, ces groupes de travail n'ont pas été tous constitués pour des raisons administratives, et comme a exprimé un expert du BIT : « *Sur la base des recommandations du SNE, il y a lieu de constituer trois groupes thématiques, mais en réalité, pour notre région, il a été constitué uniquement deux groupes : au départ c'était difficile de mettre en place le groupe de gouvernance, et par conséquent c'était délicat de ne pas étudier l'aspect relatif à la gouvernance (coordination, financement, observatoire régional de l'emploi)* ».

Malgré les problèmes relatifs à l'opérationnalisation de ces groupes, les acteurs régionaux des trois régions ont réussi à élaborer les programmes de l'emploi qui a été validé par les conseils régionaux.

Il est ressorti des entretiens effectués, que le développement de l'action publique territoriale s'appuie sur un ensemble plus vaste d'acteurs. Les acteurs publics, outre l'Etat, sont particulièrement nombreux, du fait de la décentralisation qui a donné de nombreuses compétences aux collectivités territoriales, et les acteurs économiques et sociaux qui jouent un rôle prépondérant dans le développement territorial.

1.2.3. Multiplicité des acteurs : sources de divergence ou de convergence ?

La multiplicité des acteurs met en présence une diversité de valeurs, de représentations, de références et de pratiques. Et cela peut engendrer des problèmes de construire des projets communs.

Lors de notre enquête, nous avons constaté que malgré les textes de loi qui définissent les nouvelles attributions des régions et d'autres collectivités territoriales, il existe un problème de définition des rôles des acteurs territoriaux, en l'occurrence entre le Wali, chef-lieu de la région

et qui est le représentant de l'administration publique et le président du conseil régional qui représente l'organisation politique.

Et cette question a été soulevé dans les débats publics, et particulièrement lors du colloque national de la régionalisation avancée.

Le jeu de pouvoir s'exprime alors selon une double logique d'intervention. Ce qui engendre une certaine difficulté d'application dues notamment, d'une part, à l'effet de démonstration, à l'orientation stratégique et à l'ambition politique des élus, et d'autre part, à la mission des walis, en tant que représentant de l'autorité central, d'assister les présidents des régions dans la mise en œuvre des plans et des programmes de développement et veiller à la convergence des actions des services déconcentrés.

Les acteurs interviewés ont soulevé la problématique de la divergence entre deux perspectives administrative et politique surtout lors du processus de l'élaboration des dispositifs régionaux de l'emploi. Dans une région c'est « *le Conseil Régional qui a mené la démarche de l'élaboration du dispositif régional de l'emploi depuis le départ jusqu'à la fin (...) mais la wilaya était en retrait* », dans une autre région « *c'est le Conseil Régional a mené le processus sans blocage de la wilaya* » et l'autre région « *il y avait un parfait équilibre entre le Conseil Régional et le Wali de la région, c'est un meilleur exemple de coordination* ».

Ces deux responsables au niveau de la région sont dotés d'une variété d'action publiques (administrative, politique, positionnelle, social, économique...) sur lesquels ils peuvent s'appuyer pour agir. Autrement dit, la compétence partagée entre l'Etat et la région en matière d'emploi dessine un paysage institutionnel complexe.

1.2.4. Désynchronisation des institutions du service public de l'emploi :

Au croisement de l'organisation des systèmes d'acteurs et des logiques d'action, il importe d'évoquer les questions que soulève la structuration des institutions du service public de l'emploi dans sa dimension territoriale. Autrement dit l'organisation territoriale du Ministère chargé de l'emploi, de l'ANAPEC et les conseils régionaux et provinciaux pour la promotion de l'emploi.

- **Les directions régionales de l'emploi :** la création de ces directions marque la volonté des pouvoirs publics de de structurer le pôle régional « Travail-Emploi » pour en faire, en liaison avec les agences de l'ANAPEC, un acteur et l'interlocuteur des autorités territoriales quant à la déclinaison territoriale de l'emploi. Mais en réalité, les interviewés ont confirmé que le rôle de ces directions se limite à la mise en application

des politiques du ministère en termes de supervision et de contrôle en matière de l'exécution de la réglementation en vigueur du marché du travail. *« Il y a un circulaire qui limite les missions des services déconcentrés de l'emploi dans le domaine de l'application du code du travail et l'inspection. Et la question de l'emploi est devenu une affaire de l'ANAPEC »* contrairement aux recommandations de la SNE qui incite sur l'importance de renforcer sa capacité d'animation et d'impulsion des initiatives territoriales de l'emploi.

▪ **Les instances de concertation sur l'emploi restent peu opérationnelles**

Avec la régionalisation avancée, la région devient compétente dans les domaines de l'emploi et de la formation. Le corollaire de cette nouvelle donne est le renforcement de la concertation et de la collaboration entre les acteurs de la région dans le domaine de l'emploi. De par leurs missions, les Conseils régionaux et provinciaux pour la promotion de l'emploi sont appelés à jouer ce rôle à condition d'élargir leur composition aux représentants des associations des PME, de l'économie sociale et solidaire et de secteurs de l'éducation et de la formation.

Mais sur le plan opérationnel, et comme a annoncé un expert territorial : *« Ces conseils ont un rôle consultatif et de proposition et il n'a pas un rôle décisionnel. Il ne se réunissent plus. Mais on ne peut pas les supprimer, ils sont constitués par le code du travail. Ils sont là pour donner leurs avis »*.

En effet, faute de visibilité par les pouvoirs publics sur leur contribution à la mise en œuvre de la politique d'emploi sur le plan territorial, mais aussi en raison des difficultés de représentation des partenaires sociaux à l'échelon provincial, ces Conseils régionaux n'ont pas été activés. *« Ce conseil régional n'est pas fonctionnel. Par contre le conseil national est fonctionnel, il est présidé par le ministre de l'emploi, c'est une instance de concertation entre l'administration et les syndicats et les représentants des partenaires sociaux, pour se concerter sur la question de l'emploi. La déclinaison territoriale de ce conseil n'est pas encore effectuée. Confirme un responsable territorial. »*

Avec le déploiement des programmes actifs de l'emploi et des initiatives locales de l'emploi, il devient nécessaire de dynamiser ces instances afin de faciliter la concertation et la coopération entre les différents acteurs de la politique de l'emploi, et de contribuer à la programmation et au suivi de la mise en œuvre de ces interventions au plan régional. Comme pour le Conseil supérieur, il est préconisé d'adopter la même reconfiguration des

Conseils régionaux, sachant que la nomination de leurs membres relève des prérogatives des instances ou autorités compétentes qui en assurent la présidence et que leur secrétariat soit confié aux Directions régionales de l'emploi. Il est recommandé également d'inclure parmi les membres de cette commission les associations professionnelles des employeurs et les représentants des travailleurs concernés.

- **ANAPEC face aux nouveaux défis** : en tant qu'opérateur public de l'emploi, joue un rôle important dans la déclinaison territoriale de la politique l'emploi arrêté par le gouvernement. Elle était fortement présente dans le processus d'élaboration des dispositifs régionaux de l'emploi. Mais elle rencontre des difficultés pour accomplir ses missions :
 - Absence d'un système d'information permettant d'avoir une visibilité sur le rendement des prestations et des mesures de l'emploi, de faire une étude prospective sur l'emploi et les besoins des entreprises, etc ;
 - Faible maillage territorial : malgré l'effort de dissémination dans les régions, le réseau d'agence de l'ANAPEC n'assure une couverture exhaustive et proportionnée du territoire surtout au niveau des localités excentrées et rurales ;
 - Absence d'un cadre formalisé et institutionnalisé donnant l'ANAPEC plus de prérogatives en matière de coordination et de partenariats avec les autres intervenants sur el marché de l'emploi au niveau territorial, notamment en ce qui concerne les actions liées aux programmes intensifs en emploi gérés dans le cadre du dispositif des travaux d'utilité publique.

Pour conclure, la multiplication des acteurs et manque de coordination peut engendrer les risques d'inefficience et d'inefficacité :

- **Risques d'inefficience** : en l'absence de coordination et de répartition claire des rôles, la multiplication des acteurs est génératrice d'inefficience, liée au risque de redondances. Elle rend également difficile la construction de réponses intégrées et globales aux problèmes rencontrés.
- **Risques d'inefficacité** : Elle peut ainsi se révéler une source d'inefficacité, voire de contre-productivité, en particulier lorsque plusieurs acteurs sont mis en concurrence sur les mêmes objectifs.

En plus, ce phénomène peut engendrer aussi une absence de lisibilité des politiques menées, ce qui est préjudiciable au public ciblé comme aux acteurs eux-mêmes. Ce phénomène peut

entraîner un certain découragement des personnes concernées, déjà dans des situations difficiles. Il est renforcé par l'absence de stabilité des dispositifs déployés et des entités qui en assument la responsabilité.

1.3.Premiers programmes régionaux de l'emploi : richesse dans le contenu et une adaptation aux territoires

Les programmes régionaux d'emploi (PREs) des trois régions étudiées sont le produit de la convergence entre les priorités du gouvernement suite à l'adoption de PNPE et l'adoption des programmes régionaux de développement.

A partir de ce cadrage stratégique et des principaux défis de l'emploi de chaque région émanant de l'analyse du diagnostic du marché du travail, les PREs définissent les orientations globales de promotion de l'emploi, les leviers d'action ainsi que les programmes et projets susceptibles de favoriser l'atteinte de ces objectifs.

L'architecture des PREs diffère d'une région à une autre selon les spécificités du marché de travail et de la nature des problématiques de l'emploi de chaque région. Mais, en général, les axes d'intervention cadrent plus ou moins avec ceux de la Stratégie Nationale pour l'Emploi :

- Orienter les politiques macro-économiques, sectorielles et territoriales en faveur de la création de l'emploi ;
- Valoriser le capital humain ;
- Améliorer l'efficacité des programmes actifs de l'emploi et renforcer l'intermédiation du marché du travail ;
- Améliorer le cadre de gouvernance du marché du travail.

Chaque axe est structuré en programmes et en projets/actions.

Il y a lieu de mentionner que les PREs ont été préparé par une assistance technique fournie par le Bureau International du Travail. Cette assistance technique a bénéficié de la contribution active des services déconcentrés, des représentants des principaux secteurs économiques, de la société civile et de la collaboration des autorités locales et des Wilayas des trois régions, organisés en groupes de travail thématiques constitués en juillet et septembre 2017.

En analysant les trois programmes régionaux de l'emploi, nous avons détecté les points suivants :

1.3.1. Articulation du Programme Régional de l'Emploi au Programme de développement régional

A noter que le programme régional de l'emploi, est considéré comme un axe intégré dans le Plan de Développement Régional et qui va faire l'objet d'un contrat programme. Et c'est ce qu'à affirmer un expert du BIT « *le cadre juridique du PRE en tant que complément du PDR, en relation avec le Plan Régional d'Aménagement du Territoire et les programmes sectoriels et les engagements de la Région vis à vis des collectivités territoriales (Provinces et Communes), est établi par la loi 111.14. Celle-ci laisse comprendre que le PRE devrait être un chapitre du PDR et servir de document formalisé pour l'élaboration du contrat-plan Etat région pour une période de 6 ans, avec révision à l'issue de la troisième année* ».

L'articulation opérationnelle du PRE et du PDR a été organisée, en tenant compte de l'avancement du PDR et des partenariats établis pour réaliser les projets, ainsi que de l'échéancier impartit la révision à mi-mandat de sa programmation.

Pour les trois régions, elle s'est assigné les objectifs suivants :

- Opérationnaliser des projets inscrits dans le PDR, en identifiant les localités et les activités économiques concernées, en effectuant leur évaluation et en élaborant le cadre de leur suivi et évaluation ;
- Engager la mise en œuvre des projets visant l'organisation du dispositif de la formation et de l'intermédiation de l'emploi dans les trois régions, et notamment la mise en place des centres de formation et d'insertion professionnelle tels que prévue par la loi 111-14 ;
- Proposer un dispositif de pilotage des programmes de l'emploi intégrant l'observation du marché de l'emploi, le financement des projets et des instances régionales de gouvernance de l'emploi et le suivi-évaluation du Programme Régional de l'emploi.

1.3.2. Une richesse des programmes et programmes au profit des différentes catégories

Les programmes régionaux de l'emploi visent à optimiser le contenu en emploi de qualité des projets inscrits aux Programmes de Développement Régionaux. Ces projets recouvrent les volets développement de la compétitivité et de l'attractivité de la région, la réponse aux besoins sociaux et la gouvernance régionale de l'emploi, en vue de combler les déficits actuels et prévisibles de l'emploi en quantité. Chaque programme contient les axes suivants : Dynamisation des programmes sectoriels, développement de l'entrepreneuriat, amélioration de

l'employabilité et appui à l'emploi salarié, adéquation formation-Emploi et amélioration des services de l'intermédiation et de la proximité.

Dynamisation des programmes sectoriels : Les trois programmes régionaux de l'emploi ont proposé des projets pilotes conçus sous un angle sectoriel et un angle thématique en sous-programmes. Pour chacun des sous-programmes, l'approche consiste à opérationnaliser les projets inscrits au PDR en agissant sur les leviers à effets multiplicateurs, notamment à travers des opérations pilotes à dupliquer sur la région. L'opérationnalisation consiste à mobilisation des acteurs et expérimenter des méthodes et des mécanismes.

Le PRE de la région de Rabat-Salé-Kénitra, recommande de mettre en place le programme régional de support des filières productives, qui vise à créer des plateformes de services destinées à accompagner les entreprises de différentes tailles des secteurs agricole et industriel pour réaliser des gains de productivité, stimuler l'innovation, valoriser le capital humain par la formation l'intermédiation de l'emploi (placement, recrutement et reconversion) et la mutualisation de la couverture des risques sociaux.

L'objectif adopté par le Conseil Régional, pour créer une trentaine de startups dans la région, répond à un contexte économique marqué par le développement de l'économie numérique, l'accélération de l'apparition et de la diffusion d'innovations portant sur les produits et services et services, les matériaux et l'organisation des entreprises et des administrations. L'adaptation du tissu économique de la région à ces évolutions nécessite la mise en place d'entreprises offrant des services de haut niveau capable de structurer le fonctionnement technique et économique des filières porteuses d'emploi dans la région. Ces startups pourraient apporter leur appui à la promotion et au développement de branches du secteur agricole et du secteur industriel, des BTP, ou encore du secteur des transports et de la logistique, du tourisme, de l'éducation et de la formation, de la santé, des sports et de la culture.

De point de vue opérationnel, la région a programmé des projets pilotes opérationnels à réaliser à l'horizon de 2021 :

- Pour la promotion de l'industrie, la réhabilitation des zones industrielles et logistiques et la relance du textile habillement ;

- Pour le développement des services agricoles et du monde rural, la promotion du tourisme rural, le développement de l'agroécologie et un programme de mise à niveau des souks ruraux ;
- Pour la promotion des services de proximité, la formation des formateurs et l'accompagnement de la création d'unité d'enseignement du préscolaire.

Et, pour la région de Tanger-Tétouan- Al Hoceima, le PRE a programmé des projets sectoriels intégrés tournés emploi dans les métiers de l'économie de proximité, et des métiers porteurs des territoires concernés. Différents secteurs pourraient être visés selon le potentiel de chaque territoire. Cinq secteurs porteurs ont été retenus à titre pilote (Aquaculture, tourisme rural, économie de proximité, commerce et culture), mais qui pourraient être élargis à d'autres niches qui présentent des conditions favorables pour la création d'emplois décents.

Et pour la région de Souss-Massa : Le pilier sectoriel est structuré en 3 programmes portant sur :

- Les filières porteuses (Agriculture d'export, Tourisme rural, Préscolaire et Agriculture bio dans les circuits touristiques). Le PRE propose de concrétiser ce potentiel de création d'emplois à travers des accords de partenariat avec des associations professionnelles qui vont prévoir une réduction conditionnée des coûts salariaux en mesure d'impacter à la hausse l'offre d'emplois. Selon les cas, cette baisse des coûts salariaux portera plus sur les coûts indirects des recrutements (coûts d'intermédiation et de formation des métiers à forte saisonnalité comme l'agriculture d'export), ou plus sur la mutualisation de l'accès aux compétences (tourisme rural et agriculture bio) ou sur les coûts salariaux directs (préscolaire).
- Les secteurs en difficultés retenus par le PRE (petite commerce de détail, artisanat et tourisme urbain et moyen gamme) : le PRE va, tout d'abord, soutenir, avec l'appui des chambres professionnelles, des services d'appui aux projets de restructuration et de montée en gamme, sous forme de mise à disposition de compétences et de mobilisation des sources de financement existantes et peu mobilisées (Renovotel, Rawaj, bailleurs de fonds, etc..). Ensuite, pour le secteur de petit commerce de détail, le PRE a opté pour des soutiens divers (reprise des locaux vacants, modernisation des commerces existants, formation des compétences). Et, enfin un programme de soutien aux projets de rénovation et de

mutualisation est proposé pour le secteur du tourisme urbain majoritairement détenu par des opérateurs indépendants.

Le rôle de la région pour la dynamisation des programmes sectoriels s'appuie sur sa coopération avec les organismes publics et associatifs engagés en faveur du développement de l'entrepreneuriat, tels que l'ANAPEC, Maroc PME, les chambres et les associations professionnelles, etc.

Développement de l'entrepreneuriat : L'axe de développement de l'entrepreneuriat et de la promotion de l'auto-emploi est un objectif stratégique pour la région de Rabat-Salé- Kénitra et la région de Tanger-Tétouan-Al Hoceima (TTH).

Pour la région de TTH, l'auto-emploi a été conçu pour assurer une meilleure efficacité aux initiatives régionales. Ce programme devra orienter les interventions vers le renforcement des segments de la chaîne de valeur de l'entrepreneuriat insuffisamment pris en compte en particulier le développement de l'esprit d'entreprise, l'identification des niches entrepreneuriales ? l'accueil, l'information et la sensibilisation, l'accompagnement post création, la formation et la spécialisation des conseillers en emplois et le financement.

Quant à la région de RSK, elle a créé un axe en rapport avec la mise en place des startups et des incubateurs au sein des établissements universitaires et de formation professionnelle orientés vers la recherche, la production et la diffusion de l'information. Et aussi, la région a donné une importance au volet de financement à travers la création des banques de projets par province et préfecture et la promotion de nouvelles formules de financement.

Et la région de Souss-Massa s'est engagé à faire des formations aux jeunes chômeurs et des apprenants dans le domaine de développement de l'entrepreneuriat tout en assurant un accès au financement.

Amélioration de l'employabilité et appui à l'emploi salarié : La région et RSK et TTH ont conçu un objectif stratégique portant sur l'amélioration de l'employabilité et de l'insertion professionnelle. L'objectif est de rapprocher l'offre de la demande de travail à travers :

- La conception des formations qualifiantes et le renforcement des compétences transversales et élargissement l'expérience des « Career Centers » ;
- Le soutien à l'emploi salarié via des aides financières et des subventions. Il s'articule autour des projets tels que : l'appui de l'emploi d'utilité sociale ou d'intérêt général, appui à

l'insertion des diplômés universitaires, appui à l'insertion des personnes en situation d'Handicap et appui à l'insertion des migrants.

Articulation formation-Emploi : La mise en relation entre emploi et formation a pour finalité d'une part de faire mieux correspondre les attentes des entreprises avec les aspirations des demandeurs d'emploi, et d'autre part d'obtenir une adéquation entre compétences acquises et compétences requises pour occuper un emploi. Pour cela, il était nécessaire pour les trois régions de connaître la nature des emplois disponibles ou recherchés, identifier les compétences attendues pour y accéder, puis faire formations convenables.

La région de Rabat-Salé-Kénitra, connaît des déficits en matière de compétences et de qualité des emplois. Ces déficits affectent des chercheurs d'emplois diplômés et non diplômés. Ils affectent des jeunes de moins de 35 ans victimes de l'analphabétisme, principalement les femmes et résident en milieu rural. Il concerne également des salariés des entreprises formelles et de l'économie informelle, ainsi que les travailleurs indépendants et ruraux.

Il a été proposé des projets intervenant en complémentarité avec le plan national de la promotion de l'emploi. Il s'agit de : accompagner et soutenir la transition des jeunes vers l'emploi, renforcer l'adéquation emploi-formation (stage en cours de formation, stage d'insertion professionnelle au profit des Neet's et non diplômés) et promouvoir la formation tout le long de la vie au bénéfice de tous les actifs (renforcement de l'alphabétisation fonctionnelle des actifs potentiels et projet appui à la formation continue et des salariés des très petites entreprises et des indépendants du secteur non formel).

Pour la région de Tanger-Tétouan-Al Hoceima, dans l'objectif de faciliter la transition école-marché et améliorer le niveau de qualification des actifs, la région propose trois programmes ; accès des Neet's à la formation ou à une première expérience professionnelle, orientation de l'offre de formation ou une première expérience professionnelle, orientation de l'offre de formation vers les besoins actuels et prospectifs du marché de travail, et amélioration du niveau de qualification et de compétences des travailleurs.

Pour la région de Souss Massa, trois programmes ciblent des populations identifiées (employés, inscrits au chômage ou scolarisés) pour lesquelles il y a lieu de renforcer et de compléter l'offre de prestations en matière de formation continue, d'employabilité et de développement des capacités entrepreneuriales. Le programme régional propose des offres de services couvrant ces

prestations aux entreprises en matière de formation continue, aux chercheurs d'emploi inscrits à l'ANAPEC et aux institutions scolaires.

Amélioration des services de l'intermédiation et de la proximité : L'intermédiation publique sur le marché du travail est caractérisée par une couverture incomplète de certaines catégories de la population active et de certains territoires. Le partenariat entre l'ANAPEC, les autres acteurs publics, les intermédiaires privés du marché du travail et les associations intervenant dans la promotion de l'emploi n'a pas été pratiqué à l'échelle requise.

Les programmes régionaux de Rabat-Salé-Kénitra et de Tanger –Tétouan-AL Hoceima ont prévu quatre leviers d'actions : appuyer la création d'espace d'emploi de proximité dans les quartiers périphériques, déployer l'expérience des unités mobiles pour l'employabilité en milieu rural, favoriser l'aide à la mobilité des chercheurs d'emplois éloignés géographiquement, et mettre en place un dispositif de profilage des chercheurs d'emploi.

Il est à signaler qu'avant l'élaboration des programmes régionaux de l'emploi, les acteurs territoriaux tentaient un mécanisme nommé « initiatives locales de l'emploi ». C'est une mesure complémentaire au dispositif national sur l'amélioration de l'employabilité, l'emploi salarié et l'auto-emploi.

Des dizaines de conventions ont été signées pour le développement de la proximité à travers l'ouverture d'espaces emploi et d'agences en partenariat avec les collectivités territoriales, le renforcement de la synergie entre le programme d'auto-emploi et le dispositif des activités génératrices des revenus mis en place par l'INDH et l'appui à l'emploi salarié. Sur le plan financier, aucun budget n'est consacré aux actions régionales qui se font grâce à la coopération internationale. A titre d'exemple, les agences mobiles de l'emploi de l'ANAPEC de la région Rabat –Salé-Kénitra vont être lancées grâce à la coopération allemande pour booster l'emploi en milieu rural.

1.3.3. Appui à la mise en œuvre des Programmes Régionaux de l'Emploi par le Bureau International de Travail

Les programmes régionaux de l'emploi constituent un cadre global pour orienter les décisions des acteurs nationaux et régionaux en matière de promotion de l'emploi dans la région. Leur mise en œuvre requiert un travail de priorisation des projets et d'élaboration d'un plan d'action détaillé pour sa mise en œuvre.

Le bureau international de travail a présenté une démarche unifiée pour les trois régions étudiées pour la mise en œuvre des actions des PREs. « *Après l'établissement des PREs, l'étape prochaine c'est de porter appui aux conseils régionaux pour le renforcement des capacités d'acteurs territoriaux en matière de mise en œuvre des actions prioritaires des PREs* » a confirmé un expert du bureau international de travail.

Il s'agit de faire une sélection des projets les plus prioritaires de manière concertée. La sélection a été faite par un comité qui réunit des principaux acteurs et partenaires de l'emploi au niveau de la région en particulier les élus de la région. En outre, il est prévu un programme de renforcement des capacités des acteurs régionaux en matière d'élaboration des documents de projets prioritaires des PREs.

Le BIT a joué un rôle important en tant qu'accompagnateur et animateur de ce chantier. « *Le BIT a pour mission d'élargir le diagnostic mais surtout de proposer une démarche concrète de prospection des besoins des entreprises et aussi de mise en œuvre de ces dispositifs* ».

1.4. Gouvernance régionale de l'emploi en cours de construction

Assurer la mise en œuvre de la stratégie régionale de l'emploi requiert la mise en place d'un modèle de gouvernance cohérent, intégré dans le cadre d'une vision globale et basé sur le partage des compétences entre les différents intervenants.

Le modèle de gouvernance de ladite stratégie doit permettre de distinguer les mesures institutionnelles à mettre en place, les outils de pilotage et de régulation, les mesures de financement, et, enfin la redéfinition des rôles et des responsabilités des acteurs.

Le volet de gouvernance de l'emploi au niveau régional est en cours d'examen pour l'ensemble des régions. Il s'agit de créer le Comité Régional de l'Emploi (CORE) comme organe d'orientation et de prise de décisions, et le Centre Régional de l'Emploi (CRE) comme organe d'appui à la mise en œuvre.

1.4.1. La non-création du Comité Régional de l'Emploi prévu dans la SNE

À la suite des recommandations de la SNE, les autorités régionales, notamment le Conseil Régional et la Wilaya de région, doivent constituer, en concertation avec le Ministère de l'emploi et de l'insertion professionnelle et l'ANAPEC, un comité régional de l'emploi.

Ce comité qui est censé de diriger la conception du Programme Régional de l'Emploi et la mise en place des outils nécessaires à sa conception, à son suivi-évaluation et à son financement, n'a pas été constitué pour des raisons administratives et juridiques.

On a constitué des comités de pilotage pour l'élaboration des programmes régionaux de l'emploi, et comités techniques pour le suivi de mise en œuvre des plans d'actions.

1.4.2. La non-crédation des centres régionaux d'emploi et de développement des compétences pour l'insertion dans le marché de l'emploi (CREDC)

L'article 82 de la loi organique 111.14 accorde à la région, la mission de création de centres régionaux d'emploi et de développement des compétences comme compétence propre.

Les Programme Régionaux de l'Emploi des trois régions recommandent la création d'un CREDC qui sera conçu comme un centre d'expertise entre les mains de la région pour l'aider à améliorer sa connaissance des problématiques de l'emploi, à concrétiser les projets du PRE (établir les termes de référence, les manuels de procédures, préparer les appels d'offres et les appels à projets, organiser les événements liés aux thématiques de l'emploi, ...), jouer un rôle dans l'ingénierie des dispositifs et mesures régionales de l'emploi, assurer le suivi et l'évaluation des différents projets et faire des recommandations quant aux orientations à prendre pour améliorer la situation de l'emploi dans la région.

Ce centre reste encore un projet à mettre en place, et les acteurs territoriaux pensent qu'il peut avoir un statut de Groupement d'Utilité Publique (GIP) ou de la fondation pour lui assurer plus d'efficacité et de souplesse. Il est proposé d'être structuré autour de trois pôles : Pôle « Appui à l'auto-emploi », Pôle « Développement de l'employabilité » et Pôle « Observation du marché de travail ».

Et il est probable que les membres de ce groupement seront : le Ministère de l'emploi et de l'insertion professionnelle, l'ANAPEC, la CGEM, l'OFPPPT, les Universités, l'Agence de développement social et d'autres acteurs régionaux.

1.4.3. Projets tardifs d'observatoires régionaux de l'emploi

Les régions ont entré dans la problématique de l'information nécessaire au développement de l'emploi et de la transformation des systèmes de formation professionnelle. Ils ont relevé l'importance de création d'un observatoire régional de l'emploi. Mais en parallèle il manque

aussi des études sur l'opportunité et la faisabilité d'observatoires liées à l'emploi, à la formation professionnelle et aussi liées aux métiers sectoriels.

En absence de ces observatoires, les acteurs territoriaux ne seront pas capables de produire des données utiles au pilotage des stratégies régionales de l'emploi.

La commission chargée de l'« Appui à la dimension territoriale » a prévu la création de **l'observatoire régional de l'emploi**, elle a préparé une conception en cours de validation. Et il a été recommandé d'intégrer Les aspects suivants : dispositif de formation au profit des chercheurs de l'emploi, dispositif de l'auto-emploi et ingénierie de l'emploi et de la formation

a) Dispositif de formation au profit des chercheurs de l'emploi : pour ce dispositif, il se subdivise en deux principaux axes :

- Dispositifs de l'accompagnement : à travers la mise en place d'une gouvernance régionale doté d'un système d'information pour suivi des bénéficiaires, portail d'information et d'inscription, plan de formation selon les besoins prospectés et la gratuité de ces formations ;
- Dispositif de formation : le chercheur de l'emploi bénéficiera d'un programme de qualification, d'un programme de formation professionnelle, des programmes de formation de l'Entraide nationale et aussi des programmes d'autres secteurs et établissements

b) Dispositif de l'auto-emploi : dans ce volet l'Etat et les régions ont une vision commune pour encourager l'auto-emploi et l'esprit de l'entreprenariat :

- Au niveau central : l'Etat mettra en œuvre des mesures pour renforcer les services de proximité et de l'encadrement, mettre en place un dispositif de E-learning, d'encourager les projets et créer une dynamique entrepreneuriale, et assurer une pertinence des procédures juridiques et opérationnelles de l'auto-emploi ;
- Au niveau régional : il incombe aux régions de cibler des activités prometteuses, consolider et diversifier les sources de financement, coordonner les efforts et promouvoir l'intégration de tous les intervenants et assurer des solutions concernant le foncier au niveau territorial.

c) Ingénierie de l'emploi et de la formation :

- Elaboration des programmes régionaux de l'emploi ;
- Elaborer les mesures régionales pour la promotion de l'emploi ;
- Elaborer les manuels de procédure ;

- Concevoir des services de proximité au profit des chercheurs d'emploi et dans divers zones (urbain et rural) ;
- Elaborer les outils et nécessaires pour la conception et suivi des programmes régionaux de l'emploi ;
- Renforcer les capacités techniques à travers une panoplie de formation au profit des acteurs territoriaux de l'emploi, des conseillers dans le domaine de l'insertion professionnelle et les accompagnateurs des jeunes entrepreneurs.

Il y a lieu de signaler, qu'une région sur deux, a prescrit le projet de création l'observatoire régionale de l'emploi aura pour mission :

- Collecter et centraliser l'information statistique et les données quantitatives et qualitatives
- Produire des données, études et enquêtes et mettre en place une base de données
- Elaborer des analyses et diffuser la connaissance auprès des acteurs
- Coordonner les demandes en information des acteurs et les informer
- Etre force de proposition pour approfondir et réorienter les politiques régionales.

1.4.4. Problème de financement des programmes de l'emploi au niveau territorial

La création d'un fonds régional de l'emploi parait parmi les recommandations de la SNE, et qui n'a pas encore vu le jour. Cette mesure vise essentiellement e à mettre en place les financements nécessaires à la bonne mise en œuvre des actions de promotion de l'emploi.

Sur le plan opérationnel, dans certaines régions, malgré la contribution financière du conseil régional sous forme des subventions, il existe des difficultés de réaliser certaines initiatives locales et ce à cause de problème de financement. Et comme a confirmé un responsable territorial, le conseil régional participe au financement de certains mesures « *La région a donné son accord de financer une partie des mesures, par exemple : formation pour amélioration d'employabilité et aide à la création d'entreprise. Ce fond sera alimenté par tous les partenaires, pas uniquement la région, par exemple par l'INDH, par le ministère chargé de l'emploi à travers le fond « jeunes promoteurs » , par les bailleurs du fond... »*. Il continue « *malheureusement on n'a pas encore réussi à créer ce fond, le seul fond qu'on a aujourd'hui celui qui émane de la région »*.

1.4.5. Une implication réduite des associations

Au-delà du rôle consultatif qui leur a été assigné depuis toujours, il est reconnu, aujourd'hui, que le rôle des associations de la société civile et des organisations non gouvernementales s'élargit à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des décisions et des projets des institutions élues et des pouvoirs publics (Article 12 de la Constitution). Les associations peuvent intervenir dans plusieurs aspects relatifs à l'emploi : intermédiation, contrat salarié et contrat à utilité public.

Le service public de l'emploi a pensé d'impliquer le tissu associatif dans le domaine de l'intermédiation publique sur le marché du travail, parce que l'intermédiation est caractérisée par une couverture incomplète de certaines catégories de la population active et de certains territoires. Le partenariat entre l'ANAPEC et les associations intervenant dans la promotion de l'emploi n'a pas été pratiqué à l'échelle requise. Il y a eu quelques tentatives d'externaliser la fonction d'intermédiation au profit des associations, mais elle nécessite du financement et d'accompagnement.

En plus d'autres projets sont en cours de réalisation, notamment :

- Contrat- salarié : la Loi de finances 2015 a mis en place un dispositif incitatif à l'emploi en faveur des associations nouvellement créées et qui embauchent des demandeurs d'emploi durant les vingt-quatre (24) mois suivant la date de la création. Ce dispositif préconise la prise en charge par l'Etat, des cotisations patronales dues à la Caisse Nationale de Sécurité Sociale pour une durée de vingt-quatre (24) mois et dans la limite de 5 salariés ainsi que de la Taxe de Formation Professionnelle.

- Développer un dispositif d'appui à l'emploi d'utilité sociale : La mise en place d'un contrat d'utilité sociale (CUS), adossé au Contrat d'insertion, vise à offrir des opportunités d'insertion aux jeunes diplômés et à renforcer l'encadrement des associations et des coopératives. La programmation des CUS sera inscrite dans une démarche territoriale ou sectorielle intégrée visant à pérenniser les structures associatives accueillant les chercheurs d'emploi adressés par l'ANAPEC.

2. Pistes de progrès vers une consolidation de la gouvernance régionale

Abou Hani⁹⁷ a insisté, concernant la démarche à adopter pour la construction de l'action publique, sur la nécessité « de prendre en considération des dysfonctionnements du système administratif territorial actuel pour maîtriser le processus de transformation de l'espace marocain et contribuer à l'élaboration de modèles institutionnels qui auraient pour fonction principale l'animation économique, l'utilisation optimale des ressources et la gestion du développement. ».

Le fait de diagnostiquer et de soulever les vraies questions constitue, de notre point de vue, une étape importante dans le processus d'élaboration d'une politique publique territoriale de l'emploi.

Nous allons à présent exposer les propositions visant à consolider les aspects constitutifs d'une action territoriale de l'emploi. L'accent sera mis sur les éléments suivants :

- Renforcer la gouvernance régionale de l'emploi ;
- Renforcer et développer les capacités des acteurs territoriaux de l'emploi ;
- Planifier et mettre en place d'une nouvelle génération de centres de formation et de qualification des jeunes ;
- Améliorer la convergence de l'action publique de l'emploi avec les politiques sectorielles ;
- Développer des outils territoriaux et leurs appropriations par les acteurs territoriaux de l'emploi ;

2.1. Renforcer la gouvernance régionale de l'emploi

Il s'agit de se focaliser sur les aspects institutionnels et humains pour pouvoir réussir le chantier de la territorialisation de l'emploi au Maroc.

2.1.1. Nécessité de créer le comité régional de l'emploi coprésidé par le Wali et le président de la région.

Pour assurer une bonne exécution de la mission de la conception et de la validation des plans d'actions régionaux de l'emploi et pour donner une légitimité à leurs mises en place, il y a lieu de créer le Comité Régional de l'Emploi.

⁹⁷ Abouhani. A (2011). Gouverner les périphéries urbaines de la gestionp. p 287

Comme a été recommandé par la stratégie régionale de l'emploi, ce comité devra être placé sous l'autorité conjointe du Président du Conseil Régional, en tant que responsable de l'élaboration du programme emploi de la région et du Wali de la région en sa qualité de coordinateur des services déconcentrés de l'Etat.

Il sera composé des représentants des partenaires sociaux (CGEM et syndicats les plus représentatifs), des représentants des services déconcentrés des Ministères sectoriels, du Centre Régional de l'Investissement, de l'Agence de la Promotion Développement, de l'Académie Régionale d'Education et de Formation, du Haut-Commissariat au Plan et autres acteurs de l'emploi. Le Secrétariat du CRE devra être assuré par l'ANAPEC et la Direction Régionale du Travail et l'Insertion Professionnelle conformément à la recommandation de la Stratégie Nationale de l'Emploi.

Et comme prévu, le Comité Régional de l'Emploi constituera un prolongement régional du Comité Inter-ministériel de l'Emploi, qui est chargé de fixer les orientations stratégiques du Gouvernement en matière d'emploi, les présenter pour approbation au conseil du gouvernement et d'élaborer le PNPE.

Cette liaison institutionnelle entre Etat et Régions va permettre d'assurer une cohérence des décisions prises, de partager les informations fiables et d'évaluer les programmes et des plans d'actions régionaux

2.1.2. Nécessité de mettre en place des observatoires régionaux de l'emploi comme un instrument d'information et d'orientation dans l'action publique territoriale

Il paraît indispensable que les autorités régionales et les branches professionnelles créent des observatoires régionaux de l'emploi, et il y a lieu d'élargir la perspective vers une approche plus globale et intégrée, en cherchant la collaboration des organismes partenaires comme directions régionales des statistiques, l'ANAPEC, l'OFPPT et les partenaires sociaux.

Ces observatoires seront des espaces de collecte d'information sur la situation du marché du travail, des branches professionnelles au niveau régional, et des espaces de concertation sur les stratégies à déployer pour répondre aux besoins en compétences des branches et développer de manière adéquate l'employabilité de la force de travail dans les régions.

Sans oublier que l'observatoire national du marché du travail peut apporter son appui technique et financier aux observatoires régionaux et de branches. Il peut favoriser leur intégration dans le cadre d'un réseau national des observatoires de l'emploi et des compétences.

Il y aura lieu aussi de penser sur la forme institutionnel, juridique et financier pour la constitution de l'observatoire, elle peut être sous forme d'une association publique-privée dotée des instances de gouvernance.

2.1.3. Création du Fond Régional de l'emploi

La question de financement des plans et des programmes de l'emploi est une question à caractère urgent pour réussir les politiques arrêtés. Il est proposé de travailler sur la mise en place du Fonds Régional de Promotion de l'Emploi, doté en ressources suffisantes, qui prendrait en charge le financement des mesures au niveau territorial. *« Je crois que ce fond sera au mesure de répondre aux besoins des jeunes que soit en matière de formation ou en matière de création d'entreprises »*. Les acteurs territoriaux de l'emploi recommandent la contribution des partenaires dans ce fond. *« Maintenant, on propose d'avoir d'autres fonds qui vont être gérer par le comité régional de l'emploi. Avec l'INDH, on a créé d'autre fond, qui va financer l'investissement des entreprises, (...) près 10000 dhs par projet, mais ce n'est pas suffisant, on aura besoin aussi d'un fond pour l'investissement. »*.

Les écosystèmes dédiés à l'entrepreneuriat devront voir le jour pour financer et accompagner les initiatives locales et les créateurs des très petites entreprises via les fonds de l'INDH. *« Dans ce sens, on a créé un autre fond avec d'autres partenaires (INDH, Conseil préfectoral de rabat). Ce fond est pour sensibiliser, accompagner, créer cette dynamique de création d'entreprises : il est destiné uniquement pour la création d'entreprise mais avec une marge très inspectré, très important en matière de sensibilisation, formation pendant et après la création et aussi un financement qui peut aller jusqu'au 100000.00 par personne. »*.

2.2. Renforcer et développer les capacités des acteurs territoriaux de l'emploi

Renforcer l'intermédiation du marché de travail : Par rapport au contexte actuel, le défi des agences de l'ANAPEC consiste d'une part, à la consolidation et le développement des dispositifs de promotion de l'emploi, en ciblant largement toutes les catégories de la population en âge de travail, notamment les inactifs découragés, les chômeurs ayant perdu leur emploi et

les travailleurs sous-employés pour favoriser leur insertion professionnelle et leur donner des perspectives de carrière et d'amélioration de leur parcours professionnel.

D'autre part au développement de l'intermédiation du marché du travail, en améliorant les services offerts aux employeurs, en développant ceux destinés aux chercheurs d'emploi, en généralisant la couverture tant au niveau territorial qu'au niveau des catégories de travailleurs ciblées, et à travers la promotion du partenariat public-privé en matière d'intermédiation.

Et pour réussir sa mission, il y a lieu d'une part de mobiliser le système d'information de l'ANAPEC pour contribuer au pilotage par objectifs et renseigner davantage le département chargé de l'emploi sur les indicateurs clés pour une meilleure lisibilité du rendement des prestations et des mesures de l'emploi. Et d'autre part, de renforcer le maillage territorial et la proximité des services aux usagers : le réseau des agences de l'ANAPEC a été développé à l'échelon provincial, mais l'intermédiation de proximité reste contrainte par un faible maillage territorial. La poursuite du renforcement de l'ancrage territorial est nécessaire pour délivrer des services et prestations au plus près des attentes des chercheurs d'emploi et des employeurs. Cet objectif peut être atteint par une densification à rendement optimal du réseau dans les bassins d'emploi, une mobilisation accrue des structures locales des partenaires institutionnels de l'ANAPEC (pour l'ouverture d'espaces emploi partenariaux), le développement du dispositif d'intermédiation à distance, et l'aide à la mobilité des chercheurs d'emploi éloignés du réseau des agences de l'emploi.

Renforcer les capacités des directions régionales de l'emploi en matière de pilotage de la politique de l'emploi au niveau régional et territorial :

La création des directions régionales marque la volonté des pouvoirs publics de structurer le pôle régional « Travail-Emploi » pour en faire, en liaison avec les agences régionales de l'ANAPEC, un acteur et l'interlocuteur des autorités locales quant à la dimension territoriale de la politique de l'emploi. A ce titre, et en s'appuyant sur la pratique d'une gestion coordonnée des relations professionnelles avec les directions provinciales de l'emploi, la direction régionale de l'emploi doit renforcer sa capacité d'intervention autour de trois axes: le développement du partenariat territorial de l'emploi, la dynamisation des instances de concertation et l'accompagnement des travailleurs des entreprises en mutations économiques.

Les Directions régionales doivent développer, en collaboration avec l'ANAPEC, une capacité d'animation opérationnelle, de conduite de diagnostic et d'impulsion des initiatives territoriales de l'emploi. Cette mission exige que les directeurs régionaux de l'emploi puissent s'appuyer sur une masse critique de cadres qualifiés et formés pour des missions d'animation, de conduite de projets partenariaux, de pilotage et d'évaluation.

Et comme il a été recommandé par la SNE, le ministère peut instaurer une contractualisation annuelle entre les directions régionales et les directions centrales du ministère, avec la définition d'une matrice d'objectifs et des moyens correspondants, ainsi qu'un suivi et un compte rendu dans le cadre d'un comité de pilotage présidé par le ministre.

Développer les compétences et les capacités des acteurs territoriaux de l'emploi :

Les acteurs locaux doivent être dotés de capacités analytiques et techniques pour comprendre les données économiques et sociales locales, et afin d'établir les priorités et les moyens concrets pour les réaliser. La territorialisation des politiques d'emploi nécessite une identification des niveaux de responsabilité à l'échelle centrale, régionale et locale. Compte tenu du rôle important que doivent tenir les régions dans la préservation et la promotion de l'emploi (en facilitant l'investissement et la création d'entreprises), une logique de ciblage et de proximité est recommandable. Les systèmes de formation seraient ainsi gérés surtout par les régions en fonction de leurs besoins particuliers. Afin d'assurer la cohésion territoriale, des fonds régionaux pour la promotion de l'emploi seraient un mécanisme positif.

2.3. Converger la question de l'emploi avec la nouvelle génération de centres de formation et de qualification des jeunes

Le rôle de la région en tant qu'entité dédiée à la gestion de la chose territoriale, lui confère de larges prérogatives surtout en matière de la formation professionnelle, la formation continue et l'emploi. D'après la loi organique n°111-14, elle lui incombe la création de centres régionaux de formation ainsi que des centres régionaux d'emploi et de développement des compétences pour l'insertion dans le marché de l'emploi.

Certaines régions ont programmé, dans leurs plans de développement régional, de mettre en place une feuille de route régionale pour le soutien de l'emploi et la formation professionnelle selon une approche filière territorialisée. Cette feuille de route sera axée sur :

- L'identification et mise en œuvre de projets régionaux portant sur la création, le maintien et l'amélioration de l'emploi selon dans une approche filière territorialisée (Projets Régionaux Emploi) ;
- La formalisation d'une feuille de route à moyen et long terme pour le soutien à l'emploi et à la formation professionnelle ;
- La déclinaison de plans d'action régionaux annuels pour les filières économiques clés – Automobile, Agriculture, Artisanat, Industrie Culturelles et Créatives, Tourisme- et pour les services de proximité –services à la personne, à l'entreprise, à la collectivité et à l'environnement) et ce, dans le cadre des Comités Filières.

Et vu la persistance des problèmes liés à l'emploi et au chômage, Sa Majesté dans son discours royale⁹⁸, a incité son gouvernement à revoir en profondeur le système de la formation professionnelle et il recommande de mettre en place une nouvelle génération de centres de formation et de qualification des jeunes, qui seront propres à répondre aux exigences actuelles et à prendre en considération les spécificités et les besoins de chaque région.

A ce titre, les conseils régionaux sont appelés, d'une part, à activer l'application des prérogatives de la loi organique en matière de planification et de mise en œuvre de l'offre régionale de formation et même de penser à mettre en place une politique régionale de la formation professionnelle. Et d'autre part, de créer les cités des métiers et des compétences pour chaque région.

Et comme indiqué un responsable régional de la formation professionnelle, « Ces cités font partie de la nouvelle génération de centres de formation, et ils seront des structures multifonctionnelles et multisectorielles qui adoptent des méthodes pédagogiques privilégiant la maîtrise des langues, l'approche par compétences et l'implication des professionnels (formation dans le milieu professionnel à travers l'alternance et l'apprentissage ».

Le comité de pilotage de la feuille de route relative au développement de la formation professionnelle, a déterminé des pôles d'activité porteurs d'emploi répartis selon les spécificités et les potentialités de chaque région.

Dans le cas des trois régions étudiées, les pôles d'activités sont repartis comme suit :

⁹⁸ Discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI que Dieu l'Assiste à l'occasion du 65^{ème} anniversaire de la révolution du Roi et du Peuple.

- Région de Rabat-Salé-Kénitra : industrie et industrie propre, intelligence artificielle, digital/offshoring, agriculture/Agro-industrie, santé, tourisme/hôtellerie et services ;
- Région Tanger-Tétouan-Al Hoceima : industrie et industrie propre, digital/offshoring, agriculture/Agro-industrie, pêche, santé, tourisme/hôtelier ;
- Région de Souss-Massa : industrie et industrie navale, digital/ offshoring, agriculture/Agro-industrie, pêche, santé, tourisme/hôtelier et artisanat.

2.4.Améliorer la convergence de l'action publique de l'emploi avec les politiques sectorielles

Le Maroc a fait une rupture avec le mode d'action en matière de la promotion de l'emploi, centrées sur la primo-insertion des jeunes diplômés et s'appuyant sur les politiques actives de l'emploi et la législation du travail, la SNE ouvre un éventail plus large de cibles sociales et vise à mobiliser l'ensemble des leviers permettant d'agir sur l'offre, la demande et le fonctionnement du marché du travail.

Auparavant, il y avait une convergence insuffisante des politiques publiques : Malgré les efforts réalisés, les politiques macroéconomiques et sectorielles et le dispositif de territorialisation de la croissance, n'ont pas eu l'impact souhaité en termes de création de l'emploi pour faire face à la pression grandissante de la demande d'emploi sur le marché de travail.

En élaborant la SNE à l'horizon de 2025, le gouvernement a adopté une approche de la politique de l'emploi visant à aller au-delà des traditionnelles politiques actives du marché du travail et de la question de l'emploi. Une approche globale intégrant notamment les dimensions économiques, financières, budgétaires et institutionnelles prenant en compte l'ensemble des déficits d'emplois et des catégories de la population touchée par ces déficits

L'orientation proposée pour les politiques macroéconomiques et sectorielles vise l'encouragement de la création d'emplois dans les secteurs compétitifs (secteurs d'activité économique confrontés à la concurrence internationale) et dans les activités de proximité qui représentent aujourd'hui le réservoir de création d'emploi.

Avec la nouvelle action publique, l'emploi devient une responsabilité transversale impliquant l'ensemble du Gouvernement et non plus seulement le Ministère chargé de l'Emploi. Cette nouvelle approche repose sur l'implication de l'ensemble des secteurs ministériels, des corps élus de la nation, des partenaires sociaux, du secteur privé et de la société civile.

Ainsi la participation intersectorielle a pour objectif d'ancrer la SNE dans les stratégies de croissance nationale, et de renforcer l'aspect central de l'emploi dans le développement du Maroc.

2.5.Développer des outils d'action publique et leur appropriation par les acteurs territoriaux de l'emploi

En activant le système de contractualisation Etat/Région et en renforçant les outils de partenariat.

Contractualisation Etat –Région : un modèle en cours de généralisation

La régionalisation avancée est destinée à être un vecteur pour un développement plus équilibré du pays, en s'appuyant sur les potentialités propres de chaque région afin de créer des pôles de développement et des bassins d'emplois et des opportunités permettant de répondre aux besoins et aux aspirations des citoyens sur leurs propres territoires.

D'ailleurs, le souverain a, dans ce cadre, insisté sur la nécessité d'ajuster les politiques aux préoccupations des citoyens, en fonction des besoins et des spécificités de chaque région.

Pour ce faire, il est prévu que l'Etat et les élus régionaux s'engagent, dans le cadre de contrats d'objectifs et de moyens, sur la programmation et le financement pluriannuels de projets structurants tels que le développement d'infrastructures (formation), le soutien aux filières d'avenir, la promotion de l'emploi ou la mise en œuvre de mécanisme de cohésion sociale (ESS).

Des contrats programmes seront signés entre le gouvernement et chaque Région, en prenant en considération les particularités territoriales. Ces projets de contrat portent sur la création des centres régionaux de l'emploi et du développement des compétences, comme mécanisme d'approbation du plan régional de l'emploi, de meneur des actions régionales complémentaires aux actions nationales et source de mesures régionales pour la promotion de l'emploi salarié et l'auto-entreprise.

Ces contrats portent également sur la préparation du plan régional de l'emploi, à partir du plan régional de développement (PDR), et la coordination entre les différents intervenants dans le programme de l'investissement, la formation, la promotion de l'emploi, le renforcement de la convergence et de la complémentarité et la veille sur le marché régional de l'emploi. Ce projet

permettra de réaliser des diagnostics territoriaux et des études prospectives pour l'emploi, de mettre en place des systèmes régionaux de l'auto-emploi et l'amélioration de l'employabilité et de préparer et exécuter des mesures régionales complémentaires des mesures nationales, préparer le soutien technique en informations, base de données, et expertise dans le domaine de l'emploi, et proposer des mesures efficaces pour augmenter l'attractivité des régions pour les investisseurs.

En plus, plusieurs rencontres ont été tenues avec l'association des régions du Maroc dans l'objectif de déterminer le cadre budgétaire des contrats programmes pour une durée de trois années avec les objectifs stratégiques.

Le souci du gouvernement demeure la corrélation entre la mise en œuvre de la charte de la déconcentration et les clauses contractuelles qui devront cadrer les rapports entre l'Etat et les régions, la concrétisation des engagements mutuelles.

La contractualisation permet d'arrêter les modalités de coopération en spécifiant les droits et les obligations de chaque partie de manière concertée et négociée. Parmi les es vertus de l'approche contractuelle pour la territorialisation, elle permet de : renforcer la participation du niveau local à la conduite de l'action publique, d'alléger la tutelle et renforcer une autonomie locale, et d'encourager le partenariat inter-acteur.

Renforcer le pilotage de la participation et de partenariat :

En tant que chercheur, nous posons la question de la capacité des logiques d'action et partenariat développés au niveau local, à surmonter les contradictions institutionnelles. Or, quelques interventions ou initiatives ont montré les difficultés rencontrées par les acteurs à travailler dans un cadre éclaté, sans beaucoup de visibilité des compétences, des responsabilités et des moyens de chacun pour agir. Et comme à confirmer un responsable territorial : « *Maintenant, nous sommes dans une démarche de prospection et de contractualisation avec les associations professionnelles, c.-à-d. on va aller vers ces associations (FNBTP, CRT tourisme, APIGI développement informatique) pour négocier avec eux un contrat-programme et un plan d'action annuel ou pluriannuel (qu'elles sont les besoins, les possibilités de recrutement, les besoins en formation). On a fait cet exercice avec la fédération des bâtiments (formation-métier) ; l'ANAPEC donne une prime d'indemnité pour aider les jeunes à faire cette formation ou renforcer (rendre attractive) le métier. »*

En tant qu'outils de gouvernance pour relier les dispositifs politiques au niveau local, mettre en lien les acteurs locaux avec d'autres échelons de gouvernance stimulés des initiatives, accroître l'efficience et l'efficacité dans l'utilisation des ressources et améliorer les résultats. Il y a beaucoup à gagner dans la promotion de partenariats public/privé au niveau des services pour l'emploi. La finalité est de renforcer l'impact des politiques de l'emploi en faisant collaborer les services publics et privés. Ces partenariats peuvent prendre la forme de participation à la mise en œuvre des programmes des services publics d'emploi.

Par exemple, 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 du travail et de personnaliser davantage les services. La mise en place d'une telle démarche participative doit être préparée en amont, en utilisant des méthodes de conduite de projet. Il est recommandé de réfléchir un protocole de participation, voire de concertation qui définisse : les acteurs qui doivent être mobilisés, Les méthodes de recrutement de ces acteurs, La période, les données en fonction des agents dans existant, Les objectifs et la stratégie de communication qui va accompagner l'opération.

CONCLUSION ET PERSPECTIVES DE LA RECHERCHE

À partir du processus de l'élaboration de la stratégie nationale pour l'emploi et le plan nationale de la promotion de l'emploi, et du processus de son institutionnalisation et son opérationnalisation, l'objectif de ce travail de thèse était d'observer et d'appréhender le processus de territorialisation. Le but était d'identifier les dimensions de la construction de l'action publique de l'emploi et la démarche et les outils de mise en œuvre et d'analyser le système d'acteurs qui contribuent à la construction des actions collectives en réponse aux besoins du territoire.

La loi organique sur les collectivités territoriales et avec notamment la promulgation de la charte nationale sur la déconcentration s'inscrivent dans une volonté de territorialisation de l'action publique. La stratégie nationale pour l'emploi s'inscrit dans cette logique et intervient dans la logique de redéploiement du développement régional et de promotion de l'emploi au niveau territorial.

Il apparaît des logiques de réorganisation qui passent par la conception et la déclinaison territorial de l'action publique de l'emploi, dont l'objectif est la mise en place d'un pilotage coopératif et partagée. Les décideurs publics à l'échelon régional semblent s'y inscrire avec l'ambition d'inciter la déclinaison collective de l'action publique au niveau des territoires. Ce nouveau paradigme peine à s'installer dans le domaine de l'emploi qui est caractérisé par la transversalité et l'inter-sectorialité, il se heurte à des logiques très variées incarnées par des acteurs divers et pouvant être en tension.

Mais les enjeux de ces démarches coopératives sont nombreux, ils s'inscrivent dans une logique stratégique descendante, dans une démarche de réduction des dépenses de l'action publique, de refonte du système de gouvernance et de pilotage. L'étude de ce nouveau paradigme est ainsi justifiée face à la complexité qu'il peut incarner.

Afin de conclure ce travail, nous revenons sur les différents éléments abordés tout au long de la thèse et des résultats. Ensuite nous présentons les apports de cette recherche, pour finir sur les limites et voies de recherche envisagées.

Du point de vue méthodologique, les constats et les propositions sont l'émanation des entretiens effectués avec les acteurs impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre et action publique de l'emploi.

L'objectif escompté à travers ce travail de recherche consiste à analyser le nouveau paradigme adopté par l'Etat dans la construction de l'action publique de l'emploi, à analyser le système d'acteurs au niveau national et territorial de l'emploi (ressources, compétences, logiques institutionnelles, etc.) et leurs mode d'interaction pour une institutionnalisation de l'action collective, et identifier les grandes lignes du mode de gouvernance, la démarche et les outils adoptés pour la mise en place des dispositifs régionaux de l'emploi.

Ces objectifs, nous ont permis d'étudier quel pourrait être le rôle et la responsabilité de l'Etat, des collectivités territoriales et des partenaires sectoriels dans la construction et la mise n'œuvre de l'action publique territoriale de l'emploi.

Pour appréhender la nouvelle approche adoptée par l'Etat dans la construction de l'action publique de l'emploi, nous avons adopté la méthode d'analyse de la politique publique à travers trois axes essentiels : Le processus de construction du problème du chômage des jeunes, la mise sur agenda du problème du chômage et la mise en œuvre du plan national de la promotion de l'emploi.

Pour analyser le système d'acteurs au niveau national et territorial, nous avons appuyé notre analyse sur la notion de registre d'action publique. Par registre d'action publique, on entend une construction analytique qui agrège, dans un même schéma, les dimensions cognitives, organisationnelles et instrumentales. Cette construction vise à appréhender le degré d'institutionnalisation du changement. Nous avons cherché à comprendre à quelles conditions les acteurs territoriaux ont pu construire conjointement une action collective pour la promotion de l'emploi.

Et pour étudier la démarche, les dispositifs mise en place et les grandes lignes du mode de gouvernance, nous sommes inspirés de la grille d'évaluation de l'ingénierie de la gouvernance territoriale.

La question de l'emploi au Maroc n'échappe pas aux changements de paradigme de l'action publique et s'inscrit dans la tendance générale de territorialisation. Au-delà de considérations empiriques, l'étude du processus de territorialisation dans le domaine de l'action publique de l'emploi possède une justification théorique.

Il s'agit tout d'abord de la concrétisation du droit à l'emploi en conformité avec les valeurs constitutionnelles. Ensuite, la réalisation de l'objectif central de la SNE, "Promouvoir l'emploi décent à travers une croissance riche en emplois productifs et de qualité, l'accroissement de la participation des jeunes et des femmes dans le marché du travail, le renforcement de l'égalité dans l'accès aux emplois et la réduction des disparités territoriales d'emploi". L'objectif de

réduction des disparités territoriales de l'emploi nécessite de clarifier les enjeux territoriaux du mode de gouvernance.

Et enfin, la mise en vigueur de l'article 82 de la loi organique sur la région, qui stipule que celle-ci doit contribuer à la formation professionnelle et à l'emploi, à travers la création de centres régionaux de formation ainsi que de centres régionaux d'emploi et de développement des compétences pour l'insertion dans le marché de l'emploi.

En effet, les spécificités liées à la question de l'emploi et à son contexte évolutif (législatif, économique, social, démographique...) permettent d'appréhender les attributs du processus de territorialisation. Nous souhaitons ainsi renforcer les éléments théoriques existants à partir des particularités liées à notre champ de recherche.

APPORTS THEORIQUES DE LA RECHERCHE

Le travail de recherche, dans son volet théorique, a abordé :

- Le cadre conceptuel présentant les définitions de l'action publique dans le domaine de la science politique et dans le domaine de la sociologie politique de l'action publique ;
- La définition des concepts clés : la territorialisation au regard des concepts de territoire et d'outil de gouvernance ;
- Le cadrage théorique se rapportant à la contextualisation et à la construction de l'action collective, le processus de l'institutionnalisation et l'interaction des acteurs territoriaux ;
- L'émergence et l'évolution du concept de gouvernance du territoire, son ingénierie, ses outils.

Parmi les idées saillantes qui ressortent de la recherche nous retenons que :

- Une perte progressive de la centralité de l'Etat dans le processus de production des politiques publiques qui nécessite de reconsidérer le cadrage théorique avec la multiplicité d'acteurs, dont les ressources, les logiques institutionnelles et les intérêts varient, donnant naissance à de nouveaux modes de régulation politiques.
- Dans le changement de paradigme des politiques publiques, le territoire devient un élément constitutif de l'action publique et interroge sur les modalités de structuration du pouvoir public. Douillet définit la territorialisation comme « la montée en puissance des « acteurs locaux » ou la valorisation de la « proximité » . Le territoire constitue dans cette approche le lieu où se définissent les problèmes publics, où s'engagent les réflexions sur les transformations de l'action publique et les modalités de traitement de

ces problèmes (Duran et Thoenig; De Maillard). Le territoire comme cadre des politiques publiques est un espace d'application d'une politique mais également un objet et un outil de l'action publique.

- Une approche territoriale des problèmes publics est considérée comme l'une des tendances de l'action publique contemporaine pour plusieurs raisons : la décentralisation et la montée en puissance des collectivités territoriales, la réduction des ressources de l'Etat, le traitement des problèmes diffus et la prise de conscience de la diversité des situations des territoires qui ne permettent plus une standardisation nationale des solutions à mettre en place. A cet effet, La territorialisation répond au souci d'améliorer la proximité des actions publiques et à adapter les mesures politiques aux particularités au territoire pour faciliter la mise en œuvre et l'application de la politique et de renforcer l'acceptabilité et l'appropriation des mesures politiques par les acteurs territoriaux.
- Une institutionnalisation de l'action collective renvoie au caractère collectif que revêt la construction des priorités, des arbitrages et du contenu de l'action publique. La notion d'action collective est à prendre dans le sens d'un mouvement regroupant plusieurs acteurs mobilisés conjointement pour la mise en œuvre de l'action publique. Par conséquent, la territorialisation de l'action publique et l'institutionnalisation de l'action collective comme mode de régulation, ont modifié les positions et la nature du jeu entre les acteurs (P. Duran, et J.-C. Thoenig).
- Le territoire est un élément constitutif essentiel de l'action publique, que les acteurs mobilisent de plus en plus. Qu'il soit défini comme une entité géographique, administrative, comme un périmètre d'intervention, ou bien comme un lieu favorisant l'émergence de projet, il se retrouve presque partout dans les programmes politiques. Le suivi d'un dispositif dont l'objectif est la prise en compte de ce territoire offre à l'analyse un point de vue intéressant, celui des acteurs qui travaillent à la construction de ce dispositif et à celle de son territoire.
- Le thème de la gouvernance territoriale rend compte de la recherche de nouveaux modes d'organisation territoriale et d'une conception moderne de management local transcendant les politiques sectorielles. Elle signifie une mutation du principe de politique publique centralisée à l'action publique. Cette dernière est considérée comme l'expression de la gouvernance territoriale et combine des initiatives des autorités

publiques avec celles des acteurs privés dans une production globale de biens et de services mixtes.

APPORTS EMPIRIQUES DE LA RECHERCHE

Dans le contexte actuel de changement des modalités de mise en place des politiques publiques, nous nous intéressons au processus de territorialisation de l'action publique de l'emploi. Afin d'en approfondir la connaissance, nous appréhendons ce processus au regard des processus de recomposition territoriale, d'émergence de nouveaux acteurs territoriaux et d'appropriation des outils de gouvernance territoriale pour agir collectivement.

Les résultats de la recherche nous ont permis de découvrir la nouvelle approche adoptée par l'Etat dans la conception de la stratégie nationale de l'emploi et de son plan d'action, d'analyser les acteurs et la démarche suivie, d'identifier quelques insuffisances constatées au niveau de la mise en œuvre de la stratégie, du mode de gouvernance régionale de l'emploi, et des dispositifs régionaux de l'emploi et aussi de donner lieu à des propositions susceptibles de réussir l'action territoriale de l'emploi.

Les résultats constatés sont les suivants :

- La persistance des disparités et des inégalités sociales et des disparités territoriales. En effet, malgré les efforts entrepris, les disparités sociales persistent, avec la montée du chômage des jeunes diplômés. L'analyse des sites géographique a permis de soulever la problématique des inégalités régionales et aussi des inégalités infrarégionales même dans les régions les plus dynamiques en termes de création d'emplois. Il ressort également que les régions n'ont pas arrivé à échapper au profil de développement territorial inégalitaire «Centre-Périphérie », ce qui renvoie à la faible efficacité des politiques de développement territorial qui ont été menées auparavant. L'Etat et les régions doivent consolider les principes de la régionalisation avancée, intervenir pour résoudre les dysfonctionnements sociaux et les disparités et travailler en complémentarité pour faire face aux contraintes du développement.

- Problème de la multiplicité des acteurs met en présence une diversité de valeurs, de représentations, de références et de pratiques. Et cela peut engendrer des problèmes de construire des projets communs. Lors de notre enquête, nous avons constaté que malgré les textes de loi qui définissent les nouvelles attributions des régions et d'autres collectivités territoriales, il existe un problème de définition des rôles des acteurs territoriaux, particulièrement entre le Wali, chef-lieu de la région et qui est le représentant de l'administration publique et le président du conseil régional qui représente l'organisation politique. Le jeu de pouvoir s'exprime alors selon une double logique d'intervention. Pour remédier à ce problème, Il y a lieu d'abord de faire une révision de la répartition des rôles entre l'Etat et les collectivités territoriales, ensuite, une redéfinition de la relation Administration Centrale et Elus encadrée par les principes de différenciation des missions et des compétences, d'une part et de complémentarité dans l'action et l'intervention, d'autre part, enfin, une consécration des principes de la libre administration et de démocratie locale en respectant les dispositions de la Constitution relatives au contrôle administrative.

- Désynchronisation des institutions du service public de l'emploi : en analysant le mode de l'organisation des systèmes d'acteurs de l'emploi et des logiques d'action, nous avons remarqué la présence territoriale des structures relevant du Ministère chargé de l'emploi, en l'occurrence, les directions régionales de l'emploi, l'ANAPEC et les conseils régionaux et provinciaux pour la promotion de l'emploi. Ces structures sont appelées à jouer pleinement leurs rôles dans le pilotage et le suivi des plans de promotion de l'emploi au niveau territorial. Mais en réalité, certaines de ces structures ont besoins de renforcer leurs capacités dans le pilotage territorial de la politique de l'emploi, dans le développement de partenariat de l'emploi, et dans la coordination territoriale. Donc, il y a lieu d'abord, de clarifier les rôles et les moyens de chaque service, ensuite, de renforcer leurs capacités d'intervention via des formations et d'accompagnement dans l'ingénierie territoriale, et enfin, d'améliorer le mode de gouvernance en vue d'accélérer la mise en place des programmes régionaux de l'emploi, particulièrement au niveau des provinces et préfectures, de communiquer davantage la vision et les moyens de réalisation, d'impliquer d'autres acteurs relevant du secteur privé et des associations pour faciliter la concrétisation des objectifs territoriaux des programmes de l'emploi.

- Gouvernance régionale de l'emploi en cours de gestation : Le volet de gouvernance de l'emploi au niveau régional est en cours d'examen pour l'ensemble des régions. Le retard dans la création de certaines instances prévues dans la stratégie nationale de l'emploi, a engendré certaines difficultés dans la déclinaison des programmes de l'emploi. Ce qui a favorisé des chevauchements dans le processus de validation des programmes régionaux de l'emploi et leurs mises en place. Selon les acteurs, il paraît urgent de mettre en place les comités régionaux de l'emploi, de mettre en place des observatoires régionaux de l'emploi comme un instrument d'information et d'orientation dans l'action publique territoriale et enfin, la création des Fonds Régionaux de l'emploi.

LIMITES ET PERSPECTIVES DE LA RECHERCHE

Pour conclure et introduire de nouvelles pistes de recherche à ce travail, il est important de souligner certaines limites rencontrées au cours de la thèse.

Au niveau méthodologique, une limite vient du choix de notre terrain et son accessibilité (trois régions). Si les acteurs nous ont accueillis pour participer aux assises régionales et aux différentes réunions des comités de suivi, certains ont été plus réticents quand il s'agissait de participer aux entretiens semi-directifs. Enfin, nous avons adopté une démarche exploratoire et abductive. Dans ce type d'approche la limite peut être la contextualisation du terrain de recherche.

Une limite a trait au processus étudié. En effet, le processus de la déclinaison territoriale a été plus long que l'agenda annoncé. Ainsi sur notre période d'investigation, il a été difficile de pouvoir appréhender la démarche, les outils et les dispositifs régionaux de l'emploi. De plus, il était difficile d'avoir connaissance de tout ce qu'il a pu se produire en termes notamment d'actions collective autour des dimensions territoriales (cognitive, instrumentale et institutionnelle). Malgré cette contrainte, nous avons pu étudier de manière générale le processus de la territorialisation de l'emploi (en amont et en aval).

Dans le même ordre d'idée, Il nous a été difficile de cerner le modèle adopté par l'Etat en matière de la territorialisation de la politique de l'emploi, à cause de la lenteur dans le processus de l'institutionnalisation qui a pris d'une année et demi après l'annonce de la stratégie nationale de l'emploi. Alors qu'en 2016, après les élections législatives et la promulgation des textes relatives aux collectivités territoriales, les régions ont commencé à élaborer leurs premiers

programmes régionaux de l'emploi comme composante de leurs plans de développement régional. D'un autre côté, entre 2017-2018, le comité interministériel de l'emploi, qui venait d'être installé, s'occupait de l'élaboration du plan national de la promotion de l'emploi et de son plan exécutif, en parallèle les régions pilotes commençaient déjà à mettre en œuvre leurs programmes de l'emploi. Le processus n'était pas linéaire et la démarche de la déclinaison n'était pas claire au départ. Cela nous a engendré une difficulté de cerner et d'analyser le modèle (ascendant ou descendant) de la territorialisation de la politique de l'emploi.

Tout au long de la réalisation de notre recherche, nous avons assisté à des changements structurelles et conjoncturelles assez accélérées de façon à ce que les objectifs de notre recherche changent pour s'adapter au contexte actuel. Notre problématique n'était pas stable, elle est en constante évolution, elle était une construction plus ou moins itérative, avec des allers-retours entre terrains et théories. Pendant la rédaction de notre thèse nous avons assisté aux changements et aux événements suivants :

- 2011 : Les revendications des jeunes diplômés qui ont poussé l'Etat à réfléchir sur le nouveau paradigme dans la politique de l'emploi ;
- 2011 : La nouvelle Constitution 2011 qui considère l'emploi comme un droit de chaque citoyen ;
- 2012 : L'installation du Conseil Consultatif de la Régionalisation Avancée pour réfléchir sur un modèle qui contribuera au développement régional intégré ;
- 2012 : Le lancement de la feuille de route de la première stratégie nationale de l'emploi ;
- 2014 : La promulgation des lois organiques sur les collectivités territoriales ;
- 2015 : L'élaboration de la stratégie nationale pour l'emploi à l'horizon de 2025 ;
- 2016 : L'élaboration du plan de développement de l'ANAPEC 2016-2020 ;
- 2016 : Les élections législatives et la concrétisation des nouvelles prérogatives des régions et le lancement des diagnostics territoriaux des régions ;
- 2017 : L'élaboration des plans de développement régionaux et lancement du processus de l'élaboration des dispositifs régionaux de l'emploi ;
- 2017 : La constitution du comité interministériel de l'emploi
- 2018-2019 : L'élaboration du plan national de la promotion de l'emploi et son plan exécutif ;
- 2018 : La promulgation de la charte nationale de la déconcentration qui détermine les attributions des chefs-lieux et les services déconcentrés ;

- 2019 : Le lancement du projet de feuille de route de la nouvelle stratégie de la formation professionnelle, le lancement de la réforme des centres régionaux des investissements, et l'organisation du premier colloque national sur la régionalisation avancée.

Ceci dit que la question de l'emploi et sa dimension territoriale était une question d'actualité et une problématique nationale, qui reflète une grande complexité, parce qu'elle interpelle différentes stratégies sectorielles et impliquent les acteurs du secteur public, secteur privé et secteur associatif.

En terme de perspective, cette thèse ouvre la voie à d'autres recherches empiriques, en vue d'approfondir la compréhension du processus de la territorialisation de l'action publique de l'emploi et l'appropriation de ses outils à travers trois dimensions : une maîtrise cognitive du dispositif « Quoi ? », une intégration significative de l'usage du dispositif « Faire comment ? », et l'usage du dispositif qui permettra l'émergence d'un espace de marge de manœuvre dont peuvent se saisir les acteurs lors du processus d'appropriation.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

OUVRAGES

B

- BAIZ F., EL MARINI L., ES-SALLAK N., EL MOUNIR O. (2013), « territorialisation des politiques publiques », ENA. Rabat.
- BARON C., BOUQUET B., NIVOLLE P. (2008), « les territoires de l'emploi et de l'insertion » Paris, L'Harmattan.
- BOUQUAN O. (2011), « culture territoriale », Paris, Gualino éditeur, Lextenso éditions.

C

- COLE A., PASQUIER R., GUIGNER S. (2011), « dictionnaire des politiques territoriales », Paris, Presses de Sciences Po.
- COURBEBASSE P. (2007), « Emploi, insertion et formation professionnelle », Paris, Groupe Moniteur.

D

- DALIL Mustapha, (2014), « Approche participative pour le développement local au Maroc » éditions universitaires européennes.
- Deplateau, F. (2003). La démarche d'une recherche en sciences humaines Paris ; 2ème. éd de Boeck
- DOUHOU Y., (2011) « le processus de la régionalisation avancée au Maroc », REMALD.
- DURAN P., « Penser l'action publique », (2010) Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence .

E

- ELAynaoui Karim et IBOURK Omar, (2018), « les enjeux du marché du travail au Maroc », OCP Policy Center.

G

- Gaudin, J.P. (2002). Pourquoi la Gouvernance ? » Paris Presses de la FNSP .Coll. la Bibliothèque du Citoyen.
- GREFFE X., (1989) « Décentraliser pour l'emploi -les initiatives locales de développement- », Paris, ECONOMICA.
- GUERRAOUI D., CLERC P. (2011), « Intelligence territoriale et développement régional par l'entreprise », Paris, l'Harmattan.

H

- HASSENTEUFEL P. (2015), « Sociologie politique : l'action publique », Armand Colin,
- HINTI S. (2005), « gouvernance économique et développement des territoires au maroc », Rabat, El Maarif Al jadida.

K

- KNOEPFEL P., LARRUE C., VARONE F., « Analyse et pilotage des politiques publiques », Canada, Presses de l'Université du Québec.

L

- LASCOUMES, P. LE GALES, P. (2004). Gouverner par les instruments, Paris Presse de Sciences
- LASCOUMES P., LE GALES. P, (2010) « sociologie de l'action publique », Paris, Armand Colin.
- LEMIEUX, V. (2009). Etudes des politiques publiques, les acteurs et leur pouvoir. PUL 3^{ème} éd.Laval.

M

- MULLER P. (2015), « les politiques publiques : Que sais-je ? », Paris, Presses Universitaires de France.

P

- PASQUIER R, SIMOULINET V- WEISBEIn.J(2007). « La gouvernance territoriale » LGDC, Paris.
- PEREZ C., (2001) « Evaluer les programmes d'emploi et de formation ».

Q

- QUIVY, R.& CAMPENHOUDT, L-V.(2006). « Manuel de recherche en sciences sociales » ,Dunod, 3ème édition.

S

- SEDJARI A. (1997), « le revanche des territoires », Rabat, L'Harmattan.
- SEDJARI, A. (S-D). (2004). Administration, gouvernance et décision publique. éd Harmattan GRETT.

T

- THIERY S-P. (1992), « L'emploi, changer les règles du jeu », Paris, l'Harmattan.

V

- VANIER, « Territoires, territorialité, territorialisation, controverses et perspectives », Rennes, PUR, coll.

Z

- ZANANE Abderrahmane et ZOUITEN Mounir, (2010), « Développement local et cohésion territoriale » Fondation Hanns Seidel et Université Mohammed V.

ARTICLES

A

- Anne-Cécile Douillet, Emmanuel Négrier, Alain Faure. Trois regards sur les politiques publiques vues du local. Laurie Boussaguet; Sophie Jacquot; Pauline Ravinet. Une "French touch" dans l'analyse des politiques publiques ? Presses de Sciences Po, pp.319-348, 2015, 978-2-7246-1645-3. fihalshs-01116857f.

B

- BEHAR.D (2000).Les nouveaux territoires de l'action publique. Extrait du 'Territoire sous influence/ Coll l'Harmattan. Paris.
- BERTHET Thierry, CUNTIGH Philippe, GUITTON Christophe, 2002, « La politique de l'emploi au prisme des territoires », Dares, Document d'études, n° 9, septembre 2002.
- BERTHET Thierry, CUNTIGH Philippe, GUITTON Christophe, 2002, « 1982-2002 : la territorialisation progressive des politiques de l'emploi », Dares, Premières Informations, Premières Synthèses, n° 24.2, juin 2002.
- BERTHET Thierry, 2005, Des emplois près de chez vous ? La territorialisation des politiques d'emploi en questions, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux.
- BERTHET Thierry, 2006, « L'État social à l'épreuve de l'action territoriale : postmodernité et politiques publiques de proximité dans le champ de la relation emploi-formation », intervention dans le cadre des Journées d'étude de l'Association française de science. politique, Les politiques publiques à l'épreuve de l'action territoriale, IEP de Grenoble, 15 et 16 juin 2006, [En ligne], http://www.pacte.cnrs.fr/IMG/pdf_BERTHET-AFSP.pdf

- BERTHET Thierry, 2008, « Usages de la proximité dans l'action publique en matière d'emploi-formation », pp. 85-104, in : Cécile Baron, Brigitte Bouquet et Patrick Nivolle (dir.), Les territoires de l'emploi et de l'insertion, Paris, L'Harmattan.
- BERTHET Thierry, 2010, « Focus - Territorialisation et changements dans l'action publique locale en matière sociale : l'exemple de la formation professionnelle », Informations sociales, n° 157, 1/2010, pp. 90-92.

C

- CHAHID Fatima, (2005), « Territorialisation des politiques publiques », REMALD, N°63.
- CHEVALLIER, J. (2003). La Gouvernance, un nouveau paradigme étatique, Revue Française d'Administration publique n 105-106

J

- Jacob Steve, Genard Jean-Louis, « La politique de l'emploi face aux nouveaux modes de gouvernance axés sur la coordination et la performance », Revue Internationale des Sciences Administratives, 2011/3 (Vol. 77), p. 551-573. DOI : 10.3917/risa.773.0551. URL : <https://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2011-3-page-551.htm>

I

- IBOURK Omar: «Les Politiques de l'Emploi et les Programmes Actifs du Marché du Travail au Maroc» . ETF: Fondation Européenne pour la Formation. Bruxelles 2014.

M

- Maggi-Germain Nicole, « La territorialisation du droit : l'exemple des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle continue », Droit et société, 2008/2 (n° 69-70), p. 441-477. DOI : 10.3917/drs.069.0441. URL : <https://www.cairn.info/revue-droit-et-societe1-2008-2-page-441.htm>
- MULLER, P. (2005). Esquisse d'une théorie de changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs, Revue Française de science politique, vol 55 n 1, Février.

O

- OLIVIER, D. (1998). Territorialisation des politiques publiques et cohésion sociale un mariage complexe » Espaces géographiques et sociétés, Universités Rennes 2 P 1.

P

- Pascale Laborier. « La gouvernementalité ». Jean-François Bert; Jérôme Lamy. Michel Foucault. Un héritage critique, Editions du CNRS, pp.169-181, 2014, <<http://www.cnrseditions.fr/sociologieethnologie-anthropologie/6895-michel-foucault-sous-la-direction-de-jean-francois-bert-et-jeromelamy.html>>.<halshs-01023787>
- Pod Kopułą Hall, Plac Trzech Krzyży, 2003, « Décentralisation des politiques de l'emploi et nouvelles formes de gouvernance : relever le défi de l'imputabilité »

T

- THOENIG, J.-Cl., Duran, P.(1996).L'État et la gestion publique territoriale. In: Revue française de science.
- THOENIG, J. C. (1985).Politique publique et action publique. Revue International de politique comparée : 5, 2 ; P 295-314

RAPPORTS & ETUDES

- Agence Française de Développement, Formation et emploi au Maroc, Etat des lieux et recommandations, Paris, septembre 2011.
- Bureau International du Travail, L'intermédiation sur le marché du travail dans les pays du Maghreb – Etude comparative entre l'Algérie, le Maroc et la Tunisie, Genève, 2006.
- Bureau International du Travail, « Chômage et employabilité des jeunes au Maroc », Cahiers de la stratégie de l'emploi, Rabat, 2005.
- Organisation internationale du Travail, 2014, le guide de référence pour l'emploi, Genève
- CESE, 2019, Le Nouveau Modèle de Développement du Maroc
- CESE Exigences de la régionalisation avancée et défis de l'intégration des politiques sectorielles, Auto-Saisine n° 22/2016
- CESE L'auto-entreprise, levier de développement et d'intégration du secteur informel
- CESE, 2011, L'emploi des jeunes
- CESE, 2015, L'économie sociale et solidaire : un levier pour une croissance inclusive
- Conseil national de la jeunesse et de l'avenir, Cinquième Session Laâyoune, 15 & 16 janvier 1996, Région, régionalisation et emploi
- Conseil National de la Jeunesse et de l'Avenir, (1993) « quelle éducation-formation, quel emploi pour le Maroc de demain ? », Rabat, CNJA.
- Jean-Pierre CHAUFFOUR, (2017).Le Maroc à l'horizon 2040 « investir dans le capital immatériel pour accélérer l'émergence économique, Groupe de la Banque Mondiale.
- Haut-Commissariat du Plan : Prospective Maroc 2030 : Actes du séminaire prospective énergétique du Maroc. Casablanca Juin 2006.
- Hélène Rey-Valette, Mathilde Pinto, Pierre Maurel, Eduardo Chia, Pierre-Yves Guihéneuf, et al, 2011, « Guide pour la mise en œuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires.
- OCDE (2018), *Examen multidimensionnel du Maroc, Analyse approfondie et recommandations.*
- OCDE (2015), *Création d'emplois et développement économique local*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264230477-fr>.

- OCDE (2005), *Les nouvelles formes de gouvernance et le développement économique*, Développement économique et création d'emplois locaux (LEED), Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264015333-fr>.
- OCDE (2001), *Des partenariats locaux pour une meilleure gouvernance*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264289468-fr>.
- OCDE (1998), *Pour des politiques de l'emploi plus efficaces: la gestion locale*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264262720-fr>.
- Patrice BOREL, Benjamin FERRAS, Gildas LECOZ. (2013). *Evaluation de la politique territoriale de l'emploi – cartographie, bilan et recommandation (MAP)-* .[PDF]. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/134000681/>.
- Union européenne Fonds structurels, Guide des Pactes territoriaux pour l'emploi 2000-2006

DOCUMENTS OFFICIELS

- ANAPEC, « Plan de development de l'ANAPEC 2016-2020”
- Commission consultative de la régionalisation. *Rapport sur la régionalisation avancée*. http://www.regionalisationavancee.ma/PDF/Rapport/Fr/L1_ConceptionGenerale.
- Ministère de l'emploi et des affaires sociales, Bureau international du travail, Agence espagnole de coopération internationale pour le développement. (2014). Etude de diagnostic sur la situation de l'emploi au Maroc – préalable à la formulation de la stratégie nationale de l'emploi- <http://www.emploi.gov.ma/attachments/article/433/Rapport>.
- Ministère de l'emploi et des affaires sociales, « Strategie Nationale pour l'Emploi à horizon de 2025
- Monographie de la région Souss- Massa
- Monographie de la région Rabat- Salé- Kénitra
- Monographie de la région Tanger- Tétouan- Al Hoceima
- Plan de développement régional de la région Souss- Massa
- Plan de développement régional de la région Rabat- Salé- Kénitra
- Plan de développement régional de la région Tanger- Tétouan- Al Hoceima
- Programme régional de l'emploi de la région Souss- Massa

- Programme régional de l'emploi de la région Rabat- Salé- Kénitra
- Plan de développement régional de la région Tanger- Tétouan- Al Hoceima

TEXTES JURIDIQUES

- Constitution 2011
- Charte de la déconcentration nationale
- Loi organique relative aux régions, Dahir n°1-15-83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 111-14 relative aux régions. Bulletin Officiel N° 6440 du 09 Joumada I 1437 (18 Février 2016).
- Loi organique relative aux préfectures et provinces, Dahir n°1-15-84 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n°112-14 relative aux préfectures et provinces, Bulletin Officiel N° 6440 du 09 Joumada I 1437 (18 Février 2016)
- Loi organique relative aux communes Dahir n°1-15-85 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n°113-14 relative aux communes Bulletin Officiel N° 6440 du 09 Joumada I 1437 (18 Février 2016)

SITOGRAPHIE

www.ces.ma

www.oecd.org

www.ilo.org

www.finances.gov.ma

www.emploi.gov.ma

www.cg.gov.ma

ANNEXES

Guide d'entretien

Fiche signalétique

Nom et prénom _____	
Région _____	
Organisme _____	Poste occupé _____
Numéro de téléphone _____	e-mail _____

Volet A : Nouvelle approche de l'action publique territoriale de l'emploi

- Que pensez-vous de la territorialisation de la politique de l'emploi : (Son importance, objectifs, fondements, ampleur de l'approche territoriale dans la promotion de l'emploi)
- Quels sont les impératifs structurels et fonctionnels nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une territorialisation d'une politique de l'emploi ?
- Quel est le cadre de référence ?
- Quels sont les éventuels risques et limites de l'approche territoriale de l'emploi ?
- Pensez-vous que la démarche de la territorialisation de politique de l'emploi et gouvernance territoriale est complexe ? si oui, quelles sont les mesures à prendre pour pallier cette complexité ?
- Recommandations ou points d'amélioration ?

Volet B : Institutionnalisation de l'action collective des acteurs

- D'après vous, et d'une manière générale, quelle est la mission de chaque acteur (Wilaya, Conseil régional, Direction régionale de l'emploi, ANAPEC, OFPPT, etc) ? Et en détails, quelle est votre mission ?
- Quels sont leurs missions, et leurs compétences ?
- Comment fonctionne les services extérieurs de l'emploi ?
- Quels sont les nouveaux acteurs impliqués et leurs rôles : (Collectivités Territoriale, Université, société civile, services déconcentrés ..)
- Au niveau territorial, l'interaction entre acteurs se présente sous quelle forme ? (Partenariat/coordination/ interaction ?)
- Quels sont les enjeux et limites dans la coordination des acteurs concernés ?
- Existe-t-il une articulation entre les acteurs (fonctionnelles /organisationnelles
- D'après vous, quelle peut être l'impact de la multitude des réseaux d'acteurs sur l'efficacité des résultats attendus ?
- Quel est le mode de la gouvernance approprié ?
- Comment la régionalisation avancée peut participer à la promotion de l'emploi locale ?
- Quelle est la responsabilité de chaque acteur dans son domaine d'intervention ?

- Selon vous comment les décisions prises peuvent déterminer le succès ou l'échec de la démarche de la territorialisation de la politique de l'emploi ?

Volet C : Pilotage de la territorialisation de la politique de l'emploi

- Est-ce que vous pouvez nous dire : Qui pilote ? (Qui convoque les réunions ? Qui fait le suivi ? Qui s'occupe du secrétariat ? Qui s'occupe de la coordination ?)
- Quelles sont vos méthodes travail et quelles sont les démarches que vous suivez ? (Est-ce que vous avez suivi les recommandations des assises régionales de l'emploi, en réalisant un diagnostic régional de l'emploi et de la formation et/ou en élaborant du programme régional de l'emploi ? Ou bien avez-vous procédé autrement ?)
- Quels sont les moyens et les outils sur lesquels vous vous basez (la contractualisation état/région & partenariat public/privé, etc) ?
- Selon vous, qui décide au sein du comité régional de l'emploi ? Le wali a-t-il le dernier mot ?

Volet D : Accompagnement et communication entre les acteurs

Dans le cadre de la communication entre les acteurs, que pourriez-vous nous dire concernant les aspects suivants, en détaillant si possible :

- Les réunions :
- La diffusion de l'information :
- Les notes de cadrages :
- La vulgarisation vis-à-vis de la Stratégie Nationale de l'Emploi :
- Accompagnement en matière de la conception de l'action publique territoriale
- La sensibilisation et les formations dans le cadre de la dimension territoriale :

Volet D : Dispositifs et programmes régionaux de l'emploi

- D'après vous, est-ce qu'il y a une déclinaison de la SNE (pour les 4 axes) ? Est-ce qu'il y a une particularité régionale (projets territoriaux de l'emploi) ?
- Sur le PRE, l'aspect formation a-t-il été pris en compte (en adéquation avec les secteurs émergents de la région) ? Quels types de partenariats y a-t-il (ou y aurait-il) entre les acteurs publics et les acteurs économiques importants de la région (emploi/formation) ?
- Dans quelle mesure peut-on créer un dispositif intégré de l'emploi au niveau territorial ? (Complexité, prise de décision et responsabilité)
- Quelles sont les Initiatives Locales de l'Emploi réalisées dans votre région (Question adressée particulièrement pour l'ANAPEC) ?
- Qu'en est-il de l'instauration du comité provincial de l'emploi qui a pour mission la mise en œuvre du PRE ? Quelles sont les obstacles que vous rencontrez à cet égard ? Sentez-vous une réelle volonté pour accélérer ce processus ?

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERAL	11
PREMIERE PARTIE : Cadre conceptuel de la recherche	21
CHAPITRE I : Essence et développement conceptuel et théorique de la politique publique, territorialisation de l'action publique et l'apparition de la gouvernance territoriale	22
Section 1 : Notion de la politique publique dans deux approches différentes et complémentaires	22
1. La notion de « politique publique » vu sous l'angle de l'« Analyse des politiques publiques »	23
1.1.La notion de « politique publique » : Eléments de définition et de caractérisation	23
1.2.Processus de construction d'une politique publique : Modèle du « cycle d'une politique publique	27
1.3.Modèles de mise en œuvre des politiques publiques : "top down" ou " bottom-up"	30
2. L'action publique comme construction collective d'acteurs en interaction	31
2.1.Recompositions de l'action publique : normes, institutions et instruments	32
2.2.Acteurs des politiques publiques : ressources, représentations et intérêts	34
3. Définition et portée de la politique nationale de l'emploi	40
3.1.Approche de l'organisation internationale de travail	40
3.2.Processus d'élaboration de la politique de l'emploi	41
Section 2 : Changement de paradigme des politiques publiques entre nouvelles logiques d'acteurs et territorialisation	44
1. Territoire : un espace géographique ou un construit social ?	44
1.1.Territoire : Un système complexe	45
1.2.Territoire : Construit social qui fait appel à la notion de proximité	47
2. Territorialisation des politiques publiques dans l'analyse des transformations de l'Etat	50
2.1.Concept « territorialisation » en géographie sociale et en science politique	50
2.2.Territorialisation comme contextualisation de l'action publique	52
2.3.Formes de la territorialisation des politiques publiques	53

3. Gouvernance et action publique territoriale	55
3.1.Gouvernance et concepts voisins : « gouvernabilité », « gouvernementalité »	56
3.2.Emergence de la notion de gouvernance territoriale et tendances actuelles	58
3.3.Outils et ingénierie de la gouvernance territoriale	60
Conclusion du chapitre I	68
CHAPITRE II : Territorialisation de la politique de l'emploi : grandes tendances et limites	69
Section 1 : Territorialisation de la politique de l'emploi : synthèse et éléments de cadrage	69
1. Les grandes tendances de la territorialisation de la politique de l'emploi	70
1.1.La territorialisation du service public de l'emploi (SPE) : une tendance générale	70
1.2.La décentralisation des politiques d'emploi au niveau des institutions et des acteurs de l'emploi	72
1.3.Mise en œuvre des mesures et dynamiques d'acteurs au niveau local	73
2. La dimension locale de la stratégie européenne pour l'emploi : une thématique récurrente et prioritaire	75
2.1.Cas de France : La territorialisation du service public de l'emploi (SPE)	77
2.2.Cas de Belgique : La territorialisation des services publics de l'emploi	82
2.3.Cas de l'Espagne : élargir la conception du développement économique de la création d'emploi	84
3. Les limites de la territorialisation de la politique de l'emploi	87
3.1. Risques liés à la notion de territorialisation	87
3.2. Multiplication des acteurs et polycentrisme non coordonné	88
3.3.Décentralisation : Source de complexité territoriale	90
3.4.Faiblesses dans l'ordre de la mise en œuvre opérationnelle	91
Section 2 : Dimension territoriale des politiques de l'emploi au Maroc : états des lieux et perspectives	93
1. Politiques et programmes de l'emploi et territoire : une approche chronologique	93
1.1.Installation des bureaux de placement : premier organe d'intermédiation au Maroc, placés sous l'encadrement des délégations de l'emploi.	93
1.2.Installation de la dimension régionale dans les stratégies du Conseil National de la Jeunesse et de l'Avenir en matière d'insertion des jeunes.	95

1.3.Création du Centre d'information et d'orientation pour l'emploi (CIOPE) : nouvelle expérience pour le renouvellement du dispositif d'intermédiation du marché du travail.	97
1.4.Création et restructuration de l'Agence Nationale de Promotion de l'Emploi et des Compétences (ANAPEC) : de la logique de placement à la logique d'insertion professionnelle.	98
2. Gouvernance du marché de l'emploi au Maroc	103
2.1.Cadre réglementaire et institutionnel	103
2.2.Dimension emploi dans les plans sectoriels	106
2.3.Nouvelle stratégie nationale de l'emploi à l'horizon de 2025	108
Conclusion du chapitre II	114
Conclusion de la partie I	115
Partie II : Analyse des résultats relatifs à la contextualisation, à l'institutionnalisation et à l'instrumentalisation de l'action publique territoriale de l'emploi	119
CHAPITRE I : : Les choix méthodologique et analyse de l'action publique nationale de l'emploi	119
Section 1 : Cadre épistémologique et démarche méthodologique	120
1. Positionnement épistémologique : Une approche post-positivisme	120
2. Les implications méthodologiques de notre positionnement	121
Section 2 : Analyse de l'action publique de l'emploi	128
1. Construction du processus du problème du chômage des jeunes	128
1.1.Revendication des jeunes diplômés comme action collective	129
1.2.Mise sur agenda	131
1.3.Institutionnalisation et opérationnalisation de l'action publique de l'emploi	131
2. Expérimentation du nouveau paradigme de l'Etat	132
3. Analyse du changement de l'action publique de l'emploi et de la dynamisation des réformes au service de la promotion de l'emploi	135
3.1.Changement d'approche et de perception	135
3.2.Dynamisation des nouvelles réformes au service de la promotion de l'emploi	138

Chapitre 2 : Analyse de l'action publique territoriale de l'emploi au niveau des trois régions	142
Section 1 : Etude comparative des territoires, des acteurs et des dispositifs régionaux	143
1. Analyse contextuelle	143
1.1.La régionalisation avancée comme un nouveau potentiel pour le développement et l'emploi	143
1.2.Développement économique et situation de l'emploi au niveau régional	151
2. Les acteurs de l'action publique territoriale de l'emploi	160
2.1.Acteurs administratifs : Représentant de l'Etat qui a rôle à vocation générale et coordination au niveau territorial	160
2.2.Acteurs politiques : Président du conseil régional	161
2.3.Services publics de l'emploi	163
3. Processus de lancement des dispositifs régionaux de l'emploi	165
3.1.Ingénierie territoriale des dispositifs régionaux de l'emploi	166
3.2.Dispositifs régionaux de l'emploi	169
Section 2 : Changement de paradigme des politiques publiques entre nouvelles logiques d'acteurs et territorialisation	176
1. Analyse et discussion des résultats	176
1.1.Etude comparative régional : Constatations d'une forte disparité inter-régional et intra-régional au regard des situations structurelles et des évolutions conjoncturelles :	176
1.2.Institutionnalisation de l'action collective : un manque de clarté dans la répartition des compétences et une coordination moins efficace	179
1.3.Premiers programmes régionaux de l'emploi : richesse dans le contenu et une adaptation aux territoires	189
1.4.Gouvernance régionale de l'emploi en cours de construction	196
2. Pistes de progrès vers la consolidation de la gouvernance régionale de l'emploi	201
2.1.Renforcer la gouvernance régionale de l'emploi	201
2.2.Renforcer et développer les capacités des acteurs territoriaux de l'emploi	203
2.3.Planification et mise en place d'une nouvelle génération de centres de formation et de qualification des jeunes	205

2.4.Améliorer la convergence de l'action publique de l'emploi avec les politiques sectorielles	207
2.5.Développer des outils d'action publique et leur appropriation par les acteurs territoriaux de l'emploi	208
CONCLUSION ET PERSPECTIVES DE LA RECHERCHE	211
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	220
ANNEXES	229
TABLES DES MATIERES	234