

**Université Mohammed V-Rabat
Centre des Etudes Doctorales
Management, environnement, éducation
et responsabilité sociétale des entreprises**

**Nadia LIFCAL
Doctorante-chercheur
nadalifcal@yahoo.fr
Gsm : 0666301798**

Les acteurs de la gouvernance territoriale de l'emploi

Résumé

Aujourd'hui la problématique de l'emploi constitue pour le Maroc un défi majeur à relever. Elle relève de l'insuffisance de la croissance économique, du manque d'adéquation qualitative et quantitative entre l'offre et la demande d'emploi, des dysfonctionnements du marché du travail et de l'esprit d'entrepreneuriat peu développé.

Parallèlement, on critique l'absence de participation des acteurs locaux et des partenaires sociaux dans l'élaboration de la politique de l'emploi. Ceci entraînerait, entre autres, une lourdeur dans la prise de décision à l'échelle territoriale et un affaiblissement de la confiance des diplômés chômeurs.

A cet effet, la dimension territoriale est devenue une composante incontournable dans toute réflexion sur le développement des pays. Il faut réfléchir sur les rôles à jouer par les acteurs locaux dans la promotion de l'emploi, les différentes mesures d'emploi locales à mettre en œuvre, le financement de ces mesures locales, et la structure locale adaptée de gouvernance et de gestion du dispositif local pour l'emploi.

L'objectif de cet article :

- Présenter les connaissances actuelles sur la gouvernance territoriale et la promotion de l'emploi;
- Connaître les principaux acteurs contribuant à la mise en œuvre de la politique de l'emploi ;
- Etablir un processus et des outils de l'ingénierie territoriale.

Mots clés : territorialisation de la politique de l'emploi, gouvernance territoriale, participation, acteurs locaux, outils et processus de l'ingénierie territoriale.

Tout le monde reconnaît que le chômage constitue aujourd'hui un problème crucial pour tous les pays, et que la création d'un nombre d'emplois suffisant est désormais le principal défi auquel doit faire face la politique économique.

Depuis l'indépendance, les gouvernements marocains se sont penchés sur cette question. De nombreuses mesures ont été prises aussi bien pour stimuler l'emploi que pour limiter la progression du nombre de chômeurs.

L'action des pouvoirs publics pour la lutte contre le chômage s'est souvent inscrite dans la création d'un environnement favorable à la croissance économique, et elle se fait principalement par un ensemble d'instruments et de mécanismes: une politique démographique, une politique de formation, une politique d'intermédiation et de gestion du marché de l'emploi et l'encouragement des initiatives entrepreneuriales pour la promotion de l'auto-emploi.

Le gouvernement marocain est conscient des difficultés d'accès à l'emploi des jeunes actifs et a, en conséquence, mis en place trois mécanismes : Idmaj, Taehil et Moukawalati, à l'initiative du Ministère de l'Emploi, afin d'atténuer les conséquences du déficit d'emplois pour les jeunes et les problèmes d'appariement entre offre et demande sur le marché du travail.

Les trois programmes d'accompagnement vers l'emploi ont montré la capacité du Gouvernement à mettre en place des projets de grande ampleur via l'ANAPEC. L'évaluation qui en a été faite permet d'ores et déjà de conclure qu'ils répondent à une demande des employeurs et des jeunes actifs. Reste un doute sur leur impact et la possibilité de les étendre plus encore pour participer à la résorption du chômage des jeunes.

Par ailleurs, une nouvelle génération de mesures pour la promotion de l'emploi fait l'objet d'une concertation auprès des partenaires socioéconomiques et des différents départements concernés : le Conseil Supérieur de Promotion de l'Emploi et le Conseil Economique et Social. Les mesures qui y font l'objet de débats portent sur quatre domaines :

- L'insertion directe, par le biais de l'emploi salarié et l'auto-emploi ;
- L'amélioration de l'employabilité, par l'adaptation des profils des chercheurs d'emploi aux besoins des entreprises et des formations complémentaires ;
- Le renforcement de la gouvernance du marché du travail et l'intermédiation tant publique que privée ;
- Le renforcement du rôle de la région dans la promotion de l'emploi.

Parallèlement, on critique l'absence de participation des acteurs locaux et des partenaires sociaux dans l'élaboration de la politique de l'emploi. Ceci entraînerait, entre autres, une lourdeur dans la prise de décision à l'échelle territoriale et un affaiblissement de la confiance des diplômés chômeurs.

En effet, la territorialisation de politiques publiques 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.

Il faut réfléchir sur les rôles à jouer par les acteurs locaux dans la promotion de l'emploi, les différentes mesures d'emploi locales à mettre en œuvre, le financement de ces mesures locales, et la structure locale adaptée de gouvernance et de gestion du dispositif local pour l'emploi.

Dans le cadre de la territorialisation de la politique de l'emploi, quelles seront les outils utilisés et l'ingénierie à suivre par les acteurs territoriaux pour réussir le développement local ?

I. Besoin d'une gouvernance territoriale

Le point de départ de ce chantier décisif est la mise en place efficiente de la régionalisation avancée telle que consacrée par la Constitution 2011, comme cadre de gestion de proximité et de convergence des intérêts et des initiatives de tous les acteurs. Un modèle de gouvernance décentralisée, 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. La prise en compte de la dimension régionale permettrait, à cet égard, de :

- renforcer la promotion et la valorisation des avantages comparatifs de chaque région ;
- créer des pôles de compétences et de compétitivité territoriaux à même de rendre ces régions plus attractives ;
- rééquilibrer la répartition des activités entre les régions et mettre en place efficacement les réseaux de connectivité ;
- permettre à la région de développer un cadre de vie à même de retenir et d'attirer les compétences en mesure de soutenir de façon durable son essor économique et social.

Et afin d'encourager la croissance dans la période de reprise, les territoires auront besoin d'un leadership énergique et de mécanismes de gouvernance locale solides qui intègrent diverses facettes des politiques publiques vers un objectifs commun. Pour se faire, les éléments suivants seront nécessaires:

- *Élaborer une base de données solide pour fournir de l'information au niveau locale* : Afin d'établir une approche stratégique qui s'applique aux conditions locales, il est indispensable de disposer d'une solide base d'information concernant les aspects locaux du marché du travail.
- *Construire des partenariats* : qui seront essentiels 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'efficacité et l'efficacité dans l'utilisation des ressources et améliorer les résultats. Au niveau local, ils impliquent traditionnellement une vaste palette d'acteurs des secteurs public, privé et à but non lucratif, etc.
- *Développer les compétences et les capacités* : 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.

- *Développer des économies basées sur la confiance* : un fonctionnement en réseau peut contribuer à inciter le partage des connaissances et de l'innovation nécessaires pour que les territoires connaissent à nouveau la croissance.

La territorialisation des politiques d'emploi proposée par le gouvernement implique d'identifier les 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. D'autre part, les associations de développement de chaque zone, au travers de partenariats avec les bureaux de l'Anapec, pourraient s'avérer des acteurs primordiaux dans la promotion de l'emploi à niveau local. Là encore, rendre transparente la répartition des fonds et gagner la confiance de la population passe par un renforcement des systèmes de contrôle.

II. Rôle des acteurs dans l'amélioration de la gouvernance du marché du travail

Les instances intervenant aujourd'hui, à titre consultatif ou exécutif, dans la gouvernance de la promotion de l'emploi, sont les suivantes :

- *Un Conseil National de Promotion de l'Emploi* dont le rôle serait de concevoir et de piloter les politiques de promotion de l'emploi.
- *Des Conseils Régionaux de Promotion de l'Emploi* qui constitueraient la déclinaison territoriale du Conseil National de Promotion de l'Emploi.
- *Un Observatoire National de l'Emploi et de la Formation* : Il s'agit de transformer totalement l'Observatoire de l'Emploi déjà en place au niveau du Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, et d'en faire un véritable outil d'aide à la décision. Il serait l'instrument privilégié d'appréciation des tendances et des évolutions du marché du travail, de la formation

et des compétences. Il apporterait les éclairages nécessaires pour nourrir les avis et recommandations du Conseil National de Promotion de l'Emploi.

- *Des Fonds pour le financement du dispositif de promotion de l'emploi* : Cette mesure vise à mettre en place les financements nécessaires à la bonne mise en œuvre des mesures de promotion de l'emploi. Il est proposé de créer un Fonds National de Promotion de l'Emploi, doté en ressources suffisantes, qui prendrait en charge, dans le cadre des contrats Etat-région, le financement des mesures au niveau national.

III. Les outils et les modalités de la gouvernance territoriale de l'emploi

En principe la logique de la territorialisation cherche à apporter des réponses au plus près des besoins des citoyens, mais elle est appelée à veiller à la cohérence globale des politiques publiques sociales.

a) Les outils indispensables à la gouvernance territoriale

- *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, par opposition au modèle traditionnel du gouvernement qui favoriserait la concentration des pouvoirs. Il est capital de bien définir le contexte, les rôles des participants, les fonctions, les limites du processus de participation.

Il convient d'être notamment clair sur les applications et les interactions entre élus/société civile, le partage initial des rôles pouvant évoluer en fonction de la réussite ou de l'échec de certaines étapes du processus.

La mise en place d'une démarche participative constitue en elle-même un projet qui doit être préparé 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.

- *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. Il peut s'agir par exemple d'un atelier de travail en groupe restreint, d'une réunion publique, d'un observatoire territorial, etc.

Les effets visés peuvent être multiples (accroître le capital de connaissances sur le système territoires, faciliter l'expression des points de vue, aider aux apprentissages, modifier les relations entre les acteurs et les équilibres de pouvoir, supportait la prise de décision formelle, partager un horizon de sens, organisé et réguler l'action sur le terrain, etc.)

b) La démarche de l'ingénierie de la gouvernance territoriale

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 (voir tableau 1). 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.

Mots clés de la définition	Composantes structurelles	Composantes dynamiques
Processus dynamique de coordination mobilisant des dispositifs multiples	Comprendre les institutions et les 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 ? Y a-t-il eu des dysfonctionnements importants du ou des dispositif(s) ? Comment ont-ils été réglés ?	
Acteurs publics et privés avec des identités multiples	Comprendre les systèmes d'acteurs, les représentations et les controverses	
	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)	<p>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 (observatoire, SIG, résultats d'enquêtes) sur le(s) territoire(s) ? Quels sont les conflits ?</p> <p>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...)?</p>
Analyse des interactions territoriales et contextuelles	
Enjeux territorialisés	<p>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</p> <p>Comment ont évolué les politiques sur le territoire (sectorielle, intégrée) ? Comment ont évolué les instruments normatifs (mise en œuvre, application...)?</p>
Évaluation des pratiques, des produits et des effets	
Construction collective	<p>Comment sont définis les objectifs ? Comment sont-ils atteints ? Quelle est la</p> <p>Des réorientations sont-elles intervenues au cours du processus ? Par qui</p>

(objectifs et actions)	performance par rapport aux objectifs ?	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 et institutionnelles	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 ?