



HAL
open science

L'insertion des jeunes marocains dans l'emploi : la coopération internationale dans les ambiguïtés des configurations néolibérales

Olivier Deau

► To cite this version:

Olivier Deau. L'insertion des jeunes marocains dans l'emploi : la coopération internationale dans les ambiguïtés des configurations néolibérales. Fadma Aït Mous, Zakaria Kadiri. Les jeunes du Maroc : comprendre les dynamiques pour un nouveau contrat social, HEM Research Center, pp.171-203, 2021, Economia Book, 978-9920-9202-0-9. <hal-03312783>

HAL Id: hal-03312783

<https://hal.science/hal-03312783v1>

Submitted on 3 Aug 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

L'insertion des jeunes marocains dans l'emploi : la coopération internationale dans les ambiguïtés des configurations néolibérales

par *Olivier DEAU*

Université Paris 1 Panthéon Sorbonne

Cet article a bénéficié du soutien du
Conseil européen de la recherche,
Programme Horizon 2020,
projet ERC TARICA convention n° 695674.

Introduction

Le champ de la coopération internationale au Maroc se compose de plusieurs dizaines d'acteurs internationaux au travers d'institutions multilatérales (Banque mondiale, Banque africaine de développement...), d'agences onusiennes (UNICEF, Programme des Nations Unies pour le développement, UNESCO...), d'agences de coopération bilatérales [GIZ (La Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit est l'agence de coopération internationale allemande pour le développement, APEFE (Association pour la promotion de l'éducation et de la formation à l'étranger)...], de banques de développement internationales [Agence française de développement (AFD), Banque africaine de développement, Banque européenne d'investissement...], implantés dans le pays.

La Coopération internationale et développement finance les besoins du pays dans le domaine des infrastructures économiques et sociales. Au Maroc, chaque année, environ 1,8 milliard USD sont déboursés au titre de ces aides, soit environ 1,5 % du PIB, dont les deux tiers sont fournis par l'Union européenne et ses pays membres de manière bilatérale¹. Défini comme un *pays à revenu intermédiaire, de tranche inférieure* dans la nomenclature des donateurs, le Maroc bénéficie de davantage de prêts et d'aides que la plupart des autres pays classés dans la même catégorie. Cette coopération, importante en volume, prend différentes formes qui se réalisent à travers des financements de programmes, des jumelages institutionnels, des lignes de financement à taux concessionnels pour le financement d'infrastructures ou des mécanismes dits « d'appui budgétaire » pour financer des politiques publiques. Il existe encore des projets plus modestes en termes de financement, mais ils permettent

1. *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries* (2019). | READ Online, OECD ILibrary. https://read.oecd-ilibrary.org/development/geographical-distribution-of-financial-flows-to-developing-countries-2019_fin_flows_dev-2019-en-fr [accessed 11 May 2020]

une mise à disposition d'assistance technique au service des administrations marocaines ou des subventions à des organisations publiques ou privées.

Cette coopération par les projets ne représente pas l'essentiel du volume d'aide au développement mais elle est au cœur de ce que la littérature de science politique² étudie sous le terme de *policy transfer*, c'est-à-dire un transfert des savoir-faire ou des compétences pour organiser ou réformer une politique publique en particulier. Ces *policy transfer* peuvent également se révéler être des agents de transmission d'idéologies comme le démontre la littérature de l'anthropologie du développement³. Cet article propose une mise en perspective de ces *policy transfer* dans le domaine des politiques de la jeunesse au Maroc en s'essayant, d'une part, à une typologie descriptive des projets existants et, d'autre part, à une interprétation de ces coopérations posant la question tout à la fois des modèles utilisés, de leur circulation mais aussi des effets et significations de leur mise en place.

L'analyse des *policy transfer*, dans une perspective d'évaluation des politiques publiques, suppose de pouvoir comprendre le choix d'une politique publique en particulier, d'analyser sa mise en œuvre, tout en distinguant la part du vernaculaire et la part d'exogène dans sa conception. Dans une perspective d'analyse d'anthropologie du développement, il conviendrait de mesurer les effets de la politique publique au « *point d'impact* » (Olivier De Sardran, 1995), possiblement en la comparant avec d'autres territoires où elle aurait été mise en œuvre. Cette approche holistique nécessite un dispositif d'observation et de recherche complet sur le long terme. La problématique et le questionnement sur lequel nous reviendrons dans cet article consistent à situer et à revenir au point de départ : l'histoire et l'origine de la création d'une politique spécifiquement dédiée aux jeunes au Maroc et la façon dont elle s'est développée. Nous adopterons ici une approche par une sociologie

2. Delpuech, Thierry (2008). L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art. *Questions de recherche*, vol. 27. France : OpenEdition Journals p. 1-69.

3. Olivier de Sardran, Jean-Pierre (1995). *Anthropologie et développement*. Paris : Karthala.

des acteurs et des processus de mise en œuvre qui permettra non seulement d'élaborer une reconstitution de la construction de cette politique publique, mais aussi de proposer une tentative d'interprétation des idées qui la sous-tendent en étudiant comment les acteurs les utilisent ou les propagent.

Une pluralité d'acteurs et de statuts

L'appui financier des pays émetteurs d'aide au développement est généralement accompagné de conditions assorties à son utilisation par les bénéficiaires. Celles-ci peuvent être relativement souples, contenir des contreparties plus ou moins explicites, prendre des aspects plus idéologiques ou des détours plus procéduriers. Les praticiens des projets de développement ou les experts internationaux ou locaux savent également que « *le champ du développement international [...] est à la fois la source et le récepteur des transferts* »⁴. Les projets à fort contenu d'assistance technique mobilisent en effet une expertise, c'est-à-dire des emplois de consultants *ad hoc* généralement issus des pays émetteurs de l'aide. Ces conseillers techniques ou ces coopérations peuvent avoir différentes fonctions ou expériences professionnelles, appartenir statutairement aux cadres d'une agence de coopération internationale ou bénéficier d'un contrat local. Leur mission est de mener à bien un programme de coopération pluriannuel avec des objectifs définis au cours d'une négociation avec l'administration marocaine. Chacune des coopérations, qu'elles soient bilatérales ou multilatérales,

4. Allal, Amin (2010). Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie : des policy transfers à portée limitée. *Critique internationale*, 48(3). France : Presses de Sciences Po, p. 97-116. <https://doi.org/10.3917/crii.048.0097>

établit un document conjoint de référence dans lequel les bailleurs et le pays récipiendaire expriment les secteurs d'intervention. Dans leur communication publique, les bailleurs prennent soin de mettre en avant cette méthode de concertation avec les autorités. Les bailleurs sont également tenus par un cadre d'intervention dont les référents et le mandat sont définis soit par leurs actionnaires dans le cas de banques multilatérales, généralement des puissances internationales, soit par les représentants politiques du pays émetteur de l'aide. Par conséquent, les « axes d'intervention » du bailleur répondent non seulement aux demandes du pays récipiendaire, mais aussi à des priorités que les pays émetteurs suggèrent au gouvernement marocain.

Au cours de cette recherche sur les projets de coopération dans le domaine de politiques de la jeunesse, il a été possible de m'entretenir avec une vingtaine de bailleurs internationaux, bilatéraux ou multilatéraux, et une quinzaine de responsables de l'administration marocaine. Le cadre de ces entretiens n'a pas été celui d'une recherche en sciences sociales mais celui d'un travail d'expertise et de recensement de tous les projets de coopération destinés à la jeunesse qui ont pour finalité de favoriser l'intégration sociale et économique. Ce travail a été fait dans la perspective de mener une recherche qualitative et de rédiger un rapport qualitatif sur les « NEET au Maroc », c'est-à-dire les jeunes marocains sans emploi et hors parcours de formation, pour le compte de l'Observatoire national du développement humain⁵ (ONDH). Les entretiens conduits ont été des entretiens semi-ouverts s'appuyant sur une grille de questionnaire préalablement établie. Il s'agissait de comprendre le cadre d'intervention de chacune des coopérations et la part respective que chacune d'entre elles consacrait à la politique de jeunesse. Du côté de l'expertise, ce travail a abouti à établir ce que les bailleurs et les administrations récipiendaires appellent une « cartographie des projets », soit un recensement de tous les projets que les différents départements ministériels et les coopérations internationales ont

5. Rapport : *Étude qualitative sur les NEETs au Maroc*, coordonné par David Goeury, avec Zakaria Kadiri (FLSH de Aïn Chok) et Khadija Zahi (Université Cadi Ayyad de Marrakech), ONDH, à paraître.

engagés pour l'appui à l'insertion des jeunes. À travers une analyse qualitative des entretiens et un résumé de la littérature des projets depuis 2011, nous tentons ici de restituer cette cartographie dans des questionnements de recherche qui visent à mieux comprendre la genèse et la formulation de la politique publique d'insertion économique des jeunes au Maroc telle qu'elle se présente aujourd'hui et la façon dont les choix ont été opérés en termes de bénéficiaires prioritaires et de contenus des projets.

Les enjeux de la diffusion normative et de la mise en catégorie

Au cours des entretiens effectués, la plupart des bailleurs mais aussi des responsables gouvernementaux ont repris, de manière relativement similaire, ce qui est devenu au fil des années la priorité de la politique publique pour les jeunes : celle de les insérer à travers l'emploi mais aussi de cibler plus particulièrement, parmi eux, les moins éduqués et les plus désavantagés socialement. Une taxonomie experte reprise par l'administration a été développée afin de dénombrer, classer et mesurer le phénomène de l'inoccupation des jeunes marocains⁶, notamment en vue de les classer selon un degré « d'employabilité ». Pour des raisons tenant au contexte politique, aux capacités d'organisation, et à la géographie même de leurs marges de mobilisation, les jeunes diplômés-chômeurs issus de l'université

6. Sur ce point, Irène Bono démontre comment s'opère un travail de classification entre jeunes inemployables et jeunes employables. Bono, Irene (2013). Comment devenir employable ? Certifier l'exclusion, l'indifférence et la stigmatisation sur le marché du travail au Maroc. *La bureaucratisation néolibérale, Recherches*. Paris : La Découverte, p. 49–75. <https://www.cairn.info/la-bureaucratie-neoliberal--9782707176493-p-49.htm>

publique avaient été historiquement au centre des préoccupations publiques depuis les années 1990 notamment⁷. À partir de 2011, un changement de perspective semble s'opérer ; il apparaît au cours des récits d'entretiens que les bailleurs de fonds et les coopérants ne sont pas étrangers à cette évolution. La préoccupation majeure semble changer ; il ne s'agissait plus de considérer uniquement les groupes de diplômés chômeurs qui se mobilisent pour obtenir un emploi public, mais les milliers de jeunes moins éduqués que les chiffres officiels du chômage ne recensaient pas explicitement.

La mise sur agenda du thème de l'insertion des jeunes en difficulté

Jusqu'ici, en effet, les décideurs se référaient aux chiffres officiels du chômage considérant uniquement les jeunes qui se déclaraient en recherche active d'emploi, soit une petite fraction d'entre les jeunes inactifs, qui avait atteint en général un niveau d'études équivalent au bac. Deux dispositifs spécifiques au bénéfice des jeunes diplômés du bac ou d'un diplôme avancé de l'enseignement professionnel avaient été créés dès 2006 : le programme IDMAJ et le programme TAEHIL de l'ANAPEC⁸, communément appelés « contrats ANAPEC » par les employeurs. Les jeunes sans emplois, décrocheurs des parcours de formation, « découragés » d'entreprendre une recherche active, les « femmes au foyer » étaient *de facto* hors champs de l'analyse de la situation du marché de l'emploi des jeunes.

7. Sur ces mouvements, il existe une littérature sur les contextes locaux (Bennafla et Badimon, 2009) ainsi que des ouvrages de synthèse (Rachik, 2019).

8. L'Agence nationale de promotion de l'emploi et des compétences (ANAPEC) est l'institution publique d'intermédiation pour l'emploi au Maroc. IDMAJ et TAEHIL, ses deux programmes destinés aux jeunes reposaient sur l'idée de dispenser l'employeur d'un jeune de charges sociales sur les salaires pendant vingt-quatre mois en contrepartie de l'embauche d'un jeune diplômé.

L'approche et l'analyse développées par un groupe de bailleurs à partir de la population inoccupée, en plus des recensements statistiques des chômeurs, va contribuer à casser la perception de l'ampleur du problème du sous-emploi chez les jeunes. La stratégie commune des bailleurs a été de produire un diagnostic consensuel à travers une étude approfondie qui fera autorité, si possible assise sur un questionnaire administré sur un échantillon large dont les réponses puissent mettre en évidence les symptômes d'un problème plus large que ce que les chiffres officiels du chômage des jeunes ne donnaient à voir. La mise en catégorie de la jeunesse désoccupée a été ainsi opérée par une succession de rapports dont le rapport de la Banque mondiale publié en juin 2012, sous le titre *Promoting Youth Opportunities and Participation in Morocco*⁹, rapport le plus cité par les interlocuteurs. Dans son introduction synthétique, le rapport indique que « 90 % des jeunes femmes et 40 % des jeunes hommes de 15 à 29 ans ne sont ni à l'école ni employés dans un travail, ce qui suggère que les progrès atteints dans le secteur de l'éducation ne se sont pas traduits par une amélioration effective d'une transition de ces jeunes vers le marché du travail ». Établissant l'état des lieux des politiques conduites tout autant que le diagnostic des maux, ce rapport souligne que « 8 % à peine des 2886 jeunes interrogés connaissaient l'institution officielle d'intermédiation pour l'emploi, l'Agence nationale pour la promotion de l'emploi et des compétences (ANAPEC) ».

Dans les années suivantes, la Banque mondiale entame une collaboration avec les institutions statistiques, notamment le Haut-Commissariat au Plan (HCP) et l'ONDH pour diffuser une méthodologie de calcul du taux de « NEET » (*Not in Education Employment or Training*) au Maroc et, plus largement, dans les pays d'Afrique du Nord, faisant ressortir un taux plus élevé au Maroc que dans les autres pays d'Afrique du Nord, s'établissant à 41 % en 2014 selon cette méthodologie.

9. L'enquête terrain, support du rapport, a été conçue et menée par Silatech, une fondation dirigée par Sheikha Moaz Al Thani, épouse de l'émir du Qatar. Voir : 687310REVISED00029020120Box369250B.Pdf <http://documents1.worldbank.org/curated/en/507941468109463283/pdf/687310REVISED00029020120Box369250B.pdf> [accessed 1 November 2020].

L'acronyme NEET avait été forgé dans un contexte historique spécifique par le gouvernement britannique, dans les années 1990 et repris par le gouvernement japonais au début des années 2000. Dans le premier cas, une déperdition générale des inscriptions universitaires due à la privatisation de l'enseignement supérieur ; dans l'autre, une désaffection pour les conditions du marché du travail par une jeunesse surqualifiée, ce qui avait provoqué l'apparition d'une catégorie de jeunes désœuvrés. Dans le cas du Maroc, le rapport de la Banque mondiale ne produit pas une analyse aussi précise des politiques qui auraient produit un taux important de jeunes désoccupés de 18 à 30 ans, 41 % des jeunes de 15 à 29 ans, soit plus de 2,7 millions d'individus selon les calculs de l'étude¹⁰. Certaines causes sont néanmoins mentionnées comme la démographie qui amène des classes d'âge plus nombreuses sur cette tranche d'âge, et un « *décrochage scolaire encore fort au niveau de l'enseignement secondaire* », mais aussi « *un marché de l'emploi faible en opportunités* » et une « *inadéquation des profils des jeunes et le marché du travail* ». Les politiques publiques conduites jusqu'ici pour l'insertion des jeunes sont présentées dans les rapports et, plus particulièrement, dans celui de la Banque mondiale (2012) comme « *souffrant de problèmes de gouvernance* » et d'un « *contenu déficient* ».

La relation bailleur-réциpiendaire : de la confiance interpersonnelle à l'interdépendance d'intérêts

Après avoir contribué à mettre sur agenda la question de l'insertion des jeunes moins diplômés auprès des décideurs marocains, l'approche des bailleurs de fonds telle qu'exprimée par les différents « coopérants » est empreinte de

10. Les statistiques ont été élaborées à partir d'une enquête ménage, *Morocco Household and Youth Survey*, portant sur 2000 ménages (1216 urbains et 784 ruraux) entre 2009 et 2010, dont un des modules du questionnaire se focalisait sur les 15-29 ans, puis une trentaine de focus groups pour la partie qualitative.

pragmatisme. Les projets financés se situent dans les domaines dans lesquels ils savent recueillir l'assentiment et la participation active d'institutions marocaines, des « partenaires de référence », capables d'utiliser rapidement leurs financements. Les responsables de coopération nouent des contacts avec les responsables d'institution de manière formelle et, si possible, de manière informelle. Un responsable de coopération nous raconte par exemple à quel point son jugement personnel des responsables de l'ANAPEC, institution avec laquelle il a développé un projet d'insertion par l'entrepreneuriat, compte beaucoup. « *Doukkali* [Anas Doukkali, ancien directeur général de l'ANAPEC] *est un homme intelligent, rapide. Après quelques séances de travail, il m'a invité à dîner chez lui et je peux dire que je travaille en confiance avec ses équipes. Madani* [Abdelmounim Madani, nommé directeur en 2018] *qui lui a succédé travaille dans le même esprit, efficace et pragmatique. On a peut-être moins d'affinités personnelles mais ce qui compte, c'est qu'il est capable de défendre la vision de notre projet.* » Du côté des responsables marocains, les bénéficiaires à travailler avec les bailleurs sont grands : une augmentation de la superficie de leur budget mais aussi la preuve de leur capacité et de leur volontarisme personnels. Les enjeux de la réputation personnelle sont importants, et une institution active s'assure d'une bonne image auprès de la communauté des coopérants, très introduits dans les réseaux des ambassades et des décideurs politiques marocains. Il n'est pas rare d'ailleurs de constater que, sur le long terme, les dirigeants d'institutions marocaines actives avec le soutien des coopérations bénéficient de promotions politiques, à l'exemple de Anas Doukkali, nommé ministre de la Santé en 2018.

Par ailleurs, les bailleurs investissent dans des secteurs qui représentent, selon eux, des « leviers » importants et travaillent avec des institutions capables d'absorber les financements et de les utiliser. Cette orientation pragmatique et ces choix sont explicitement donnés par les responsables de coopération, vis-à-vis des institutions choisies en partenaire ; par exemple, l'Agence française de développement, un des plus gros bailleurs des politiques publiques au Maroc, a adopté une stratégie de soutien aux plus grands projets, ceux portés par des grandes institutions comme par exemple l'OFPPT, dont

les besoins financiers ont été très importants pendant une phase d'extension sans précédent du réseau de formation professionnelle¹¹. Les engagements de l'AFD nécessitaient de choisir des projets avec une surface financière importante pour couvrir le volume de crédits disponibles. Toutefois, le soutien de l'AFD à la formation professionnelle au Maroc s'est dirigé essentiellement vers un type de projet très précis, le modèle des centres de formation par apprentissage intra-entreprises (CFA-IE).

En pratique, le programme de coopération va associer le bailleur et l'institution récipiendaire sur une période de quatre à cinq années, au terme de laquelle les deux institutions devront défendre un bilan commun dont la perception déterminera à la fois les carrières individuelles de leurs responsables, mais aussi la perpétuation des financements. Le lien de coopération engage tout autant la réputation professionnelle du bailleur qui doit montrer sa capacité à délivrer des financements sur des projets qui affichent des succès mesurable, que celle du récipiendaire qui joue sa crédibilité et sa réputation de dirigeant public.

La typologie des projets de coopération sur les jeunes au Maroc

Le bailleur a donc besoin de partenaires locaux qu'il juge « fiables », et s'engage sur des projets soutenus par une vision étatique explicite. Il dispose néanmoins de marges de manœuvre pour décider tant du projet que du public bénéficiaire pour lequel l'argent sera *in fine* dépensé. Parfois, il peut

11. Le nombre de stagiaires au sein des centres de l'OFPPPT est passé de 220 000 par an en 2009/10 à 490 000 en 2019.

aussi guider le gouvernement dans le choix des bénéficiaires, en tissant un dispositif alliant conseil et suggestion plus ou moins directs.

En recensant l'ensemble des projets conçus pour les jeunes, il est possible de restituer les visions et les présupposés qui sous-tendent l'action publique en construction. L'analyse des secteurs dans lesquels les projets existent permet de déduire, notamment, comment l'administration et les coopérants perçoivent les problèmes des jeunes. Des secteurs ou des catégories sont plus particulièrement investis par les projets ; d'autres pour lesquels l'État, l'administration ou les agences de coopération pensent qu'un projet n'est pas légitime ou moins utile.

À partir d'une cartographie des projets présentée ci-contre (Tableau 1), il est possible de constater que les agences de coopération et les institutions marocaines ont travaillé dans deux directions : d'une part, l'extension et la qualité de l'offre de formation professionnelle ; d'autre part, une série de projets visant à analyser les dynamiques du marché du travail au niveau local, et à améliorer l'information et l'intermédiation sur ce marché. Plusieurs dizaines de projets de coopération sont proposés pour opérer sur les différents leviers supposés capables d'améliorer la situation globale des jeunes auprès des différentes institutions marocaines en charge. Cette cartographie n'est pas exhaustive, elle recense les principaux projets en élaboration, en conclusion ou en cours au moment des entretiens entre juin et octobre 2019. Elle ne fait pas apparaître les différents fonds de soutien aux associations et ONGs locales qui représentent des subventions de quelques dizaines de milliers d'euros pour un tissu d'environ une centaine d'ONGs marocaines consacrées à la prise en charge sociale, au soutien à la création d'activités génératrices de revenus.

Tableau 1 : Liste indicative des différents projets de coopération internationale sur la jeunesse dans la période 2014-2019

Projet	Partenaires internationaux	Axe d'intervention	Partenaire national
Project youth@work	OIT, coopération canadienne	Renforcement de capacité de l'OFPPT et ONGs	Ministère du Développement social, OFPPT, ANAPEC
Promotion de l'emploi productif et décent des jeunes	OIT, coopération espagnole	Assistance technique pour la territorialisation des politiques	Ministère de l'Emploi et de la formation professionnelle*
Programme d'appui à l'adéquation formation-emploi	BAD, Banque mondiale, AFD	Soutien budgétaire et assistance technique pour renforcer l'employabilité des jeunes diplômés	Ministère de l'Emploi et de la Formation professionnelle*
Accessing overseas employment opportunities	Banque mondiale	Promotion des carrières à l'étranger	ANAPEC
Observatoire national de l'emploi	Union européenne, OIT	Création d'un Observatoire national de la création d'emploi	Ministère de l'Emploi et de la Formation professionnelle*
E4E Initiative for arab youth	International Finance Corporation (IFC), Pays-Bas, Suisse	Améliorer la qualité des formations supérieures et professionnelles et adéquation formation-emploi	OFPPT, universités, ministère de l'Emploi et de la Formation professionnelle
E4E Initiative for arab youth	Union européenne	Sensibilisation aux droits sociaux dans le cadre de l'emploi et amélioration de l'inclusion	CGEM, ANPME, ministère de l'Emploi et de la Formation professionnelle
PROGRAMME EMPLOI-HABILITÉ	Banque mondiale, Silatech, IYF	Améliorer les cursus de formation des centres de formation en tourisme	Ministère du Tourisme

Projet	Partenaires internationaux	Axe d'intervention	Partenaire national
SOUTENIR LA FORMATION PROFESSIONNELLE	Agence française de développement (AFD)	Soutenir la création de Centre de formation par apprentissage (CFA-IE) dans le secteur automobile	OFPPT, ministère de l'Emploi et de la Formation professionnelle
ACCOMPAGNEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	AFD	Construction de Centres sectoriels de formation professionnelle (CSFP)	ANAPEC, ministère de l'Emploi et de la Formation professionnelle
ECONOWIN	GIZ	Améliorer la participation des femmes au marché du travail par l'orientation et le plaidoyer	Universités et ONGs
PROMOTION DE L'EMPLOI DES JEUNES EN MILIEU RURAL (PEJ)	GIZ	Approche intégrée de promotion de l'emploi dans des provinces rurales pilotes	Ministère de l'Emploi et de la Formation professionnelle*, ANAPEC, ministère de l'Agriculture
SUPPORT TO EDUCATION REFORM THROUGH A COMPETENCY-BASED APPROACH	Coopération canadienne	Améliorer l'accès aux formations en faisant usage d'une approche fondée sur les compétences	OFPPT, ministère de l'Emploi et de la Formation professionnelle*
FORSATY	USAID	Éducation, insertion professionnelle et renforcement des capacités des organisations au service de la jeunesse	ONGs locales, centres de formation professionnelle
EMPLOYABILITÉ DES DIPLÔMÉS	British Council	Améliorer l'employabilité des diplômés et leur compétitivité à l'échelle internationale	Ministère délégué à l'Enseignement supérieur

3. L'INSERTION DES JEUNES MAROCAINS DANS L'EMPLOI

Projet	Partenaires internationaux	Axe d'intervention	Partenaire national
CONNECTING CLASSROOMS PROJECT	British Council	Renforcement de compétences linguistiques et pédagogiques en langue anglaise d'enseignants	Ministère de l'Éducation nationale
AUGMENTATION DES REVENUS DES MÈRES CÉLIBATAIRES	Fondation CODESPA	Formation de puéricultrice parmi les mères célibataires à Tanger	Association 100 % mamans
INTÉGRATION DES PERSONNES VULNÉRABLES	Fondation CODESPA	Orienter des jeunes vers l'éducation non formelle et la formation par apprentissage	Ministère de l'Éducation nationale
MICRO-ENTREPRENARIAT POUR JEUNES DÉFAVORISÉS DU SECTEUR INFORMEL	Banque mondiale	Sensibilisation, formation à l'entrepreneuriat de jeunes de 15 à 30 ans	Ministère de la Jeunesse et des Sports
ENTREPRENARIAT DES JEUNES RURAUX	CODESPA	Soutien aux ONGs formant des jeunes ruraux à l'entrepreneuriat	Fondation OCP
FORSA	UNICEF, Coopération canadienne	Programme multisecteurs, protection et insertion des jeunes vulnérables	Ministère de l'Emploi, ministère de l'Éducation nationale, Entraide nationale, FM6 détenus
SEDPL2	Banque mondiale	Adéquation formation-emploi, entrepreneuriat, orientation	Ministère de l'Emploi, ministère de l'Éducation nationale, ministère délégué à l'Enseignement supérieur

Projet	Partenaires internationaux	Axe d'intervention	Partenaire national
Min Ajliki	APEFE (Belgique)	Développement de l'entreprenariat féminin au Maroc (sensibilisation jusqu'à création et développement)	ANAPEC, ministère de l'Éducation nationale, ONGs dont AFEM
Programme d'emploi FBR	Millenium Challenge Account	Développement de l'approche par performance pour favoriser l'intermédiation privée	Entreprises et ONGs
FORCAP	Union européenne	Renforcement de la formation professionnelle et de son inclusivité vers les catégories vulnérables.	Département de la formation professionnelle

*dénomination du ministère avant le remaniement ministériel de 2018

Une multiplicité de programmes à échelle réduite

Les programmes des différents bailleurs visent théoriquement à renforcer les capacités des acteurs institutionnels marocains ou des ONG à faire face à ce qui est identifié comme un dysfonctionnement du marché de l'emploi au Maroc, mais aussi à créer de nouveaux programmes de formations « non conventionnelles ».

L'approche de la problématique et sa construction sont forgées à partir des outils statistiques, mais aussi et surtout à partir d'une approche

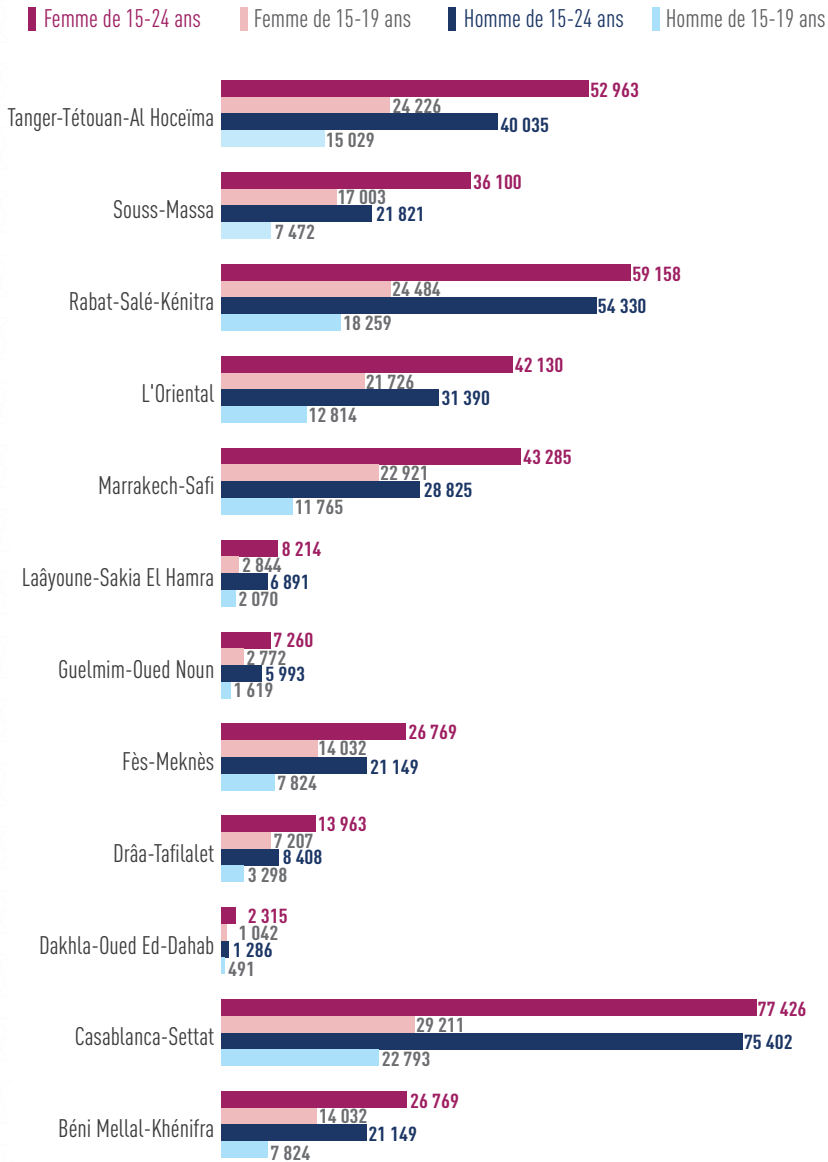
économique classique du marché de l'emploi comme un marché dans lequel une demande, le jeune, rencontre une offre, l'emploi privé. Selon ce point de vue, la faible intégration des jeunes « vulnérables » sur le marché de l'emploi est principalement analysée comme le dysfonctionnement d'une demande « non adaptée à l'offre ». C'est-à-dire que, selon ce point de vue, les jeunes, qui forment la demande dont il est question, sont peu « employables » en l'état puisque les outils d'intermédiation du marché ne sont pas assez efficaces. L'essentiel des propositions et des programmes de travail entre le gouvernement marocain et ses partenaires internationaux se concentre par conséquent sur deux opérateurs, des agences publiques sous tutelle ministérielle : l'OFPPPT en charge de la Formation professionnelle, et l'ANAPEC en charge de l'intermédiation, toutes deux sous la tutelle du ministère de l'Emploi avant que l'OFPPPT et la Formation professionnelle aient été placés sous tutelle du ministère de l'Éducation nationale¹². Les interventions et financements se concentrent au niveau de la qualité des formations et des curricula, de la qualité de l'intermédiation, de l'information des jeunes et de la communication. Un autre volet de projets propose de pouvoir conduire des enquêtes et analyses du marché, et des opportunités d'emploi. Enfin, quelques petits programmes portent sur la question de la diffusion des droits au travail.

Les cibles des programmes sont généralement les catégories considérées comme « les plus éloignées de l'emploi » selon la terminologie adoptée, c'est-à-dire les jeunes en difficulté scolaire et les femmes, et visent à inciter les opérateurs à faire mieux pour leur permettre l'insertion. Toutefois, la taille de chaque programme reste assez modeste. La plupart d'entre eux se concentrent sur une ou deux régions, parfois sur quelques provinces, et concernent tout au plus quelques centaines, voire quelques milliers d'individus sur leur durée de vie, à mettre en perspective avec les milliers de jeunes désœuvrés sur une région (voir Tableau 2).

12. En avril 2017, à l'aboutissement d'un remaniement ministériel, la Formation professionnelle est désormais rattachée au ministère de l'Éducation nationale.

Tableau 2 : Nombre de jeunes sans emploi et hors parcours de formation dans le milieu urbain selon la RGPH 2014 (calculs effectués par l'auteur)

Estimation des populations de jeunes vulnérables dans le milieu urbain



Ces propositions formulent autant de programmes pilotes dont les promoteurs doivent démontrer les effets positifs dans la perspective d'une hypothétique extension en durée ou en taille. La diffusion normative des éléments de politiques publiques, c'est-à-dire leur capacité à influencer les politiques publiques marocaines reste à ce stade relativement incertaine, les programmes se concentrant la plupart du temps sur cette démarche de niche.

L'entretien avec des responsables de la GIZ, qui ont construit une démarche de terrain dans plusieurs provinces avec des équipes de l'ANAPEC afin de prospecter et d'entrer en contact avec les jeunes chômeurs ruraux, informe sur leurs doutes de pouvoir convaincre le ministère de l'Emploi de la nécessité de généraliser la démarche à partir de l'échelon de la province. Non seulement le périmètre de financement du programme ne peut réaliser une mise à l'échelle nationale, mais aussi la décision dépend tout autant d'autres décisions et d'arènes auxquelles les responsables du programme n'ont pas toujours accès, que des résultats du programme en eux-mêmes. De même, avec d'autres bailleurs conduisant des programmes un peu plus importants en rapport avec les démarches de formations à l'entrepreneuriat et à l'employabilité, les réponses au cours de l'entretien sont très prudentes concernant les effets potentiels de long terme, principalement parce qu'il y a, selon eux, une menace sur la pérennité des démarches projetées à l'issue du projet. Le cycle du projet, réduit à quatre ou cinq ans, sur un périmètre géographique donné, ne permet pas, selon la plupart des bailleurs, d'avoir un impact certain et important sur les dispositifs. Par essence, le projet de coopération, sur un territoire donné, mobilise localement des moyens humains et financiers extraordinaires – dans le sens premier du terme –, et posent la question de la viabilité d'une mise à l'échelle nationale ou même de la continuité de la politique publique au terme du projet.

Des programmes d'employabilité sans emplois

Les contenus des programmes, mis à part les débats sur les partis pris pédagogiques (par exemple la promotion de la formation par compétences plutôt qu'une approche par curricula)¹³ sont relativement similaires mais ne forment pas un seul et même bloc en termes de méthodes, de partenaires ou de personnes ciblées. Cependant, la conception de l'agencement de l'État et de ses politiques publiques avec le marché est tout à fait similaire. Elle correspond à une vision que je caractériserais comme libérale, d'un État régulant les effets indésirables, les « dysfonctionnements » du marché de l'emploi privé, en intervenant seulement à travers la formation pour « qualifier » les jeunes pour l'accession à un emploi.

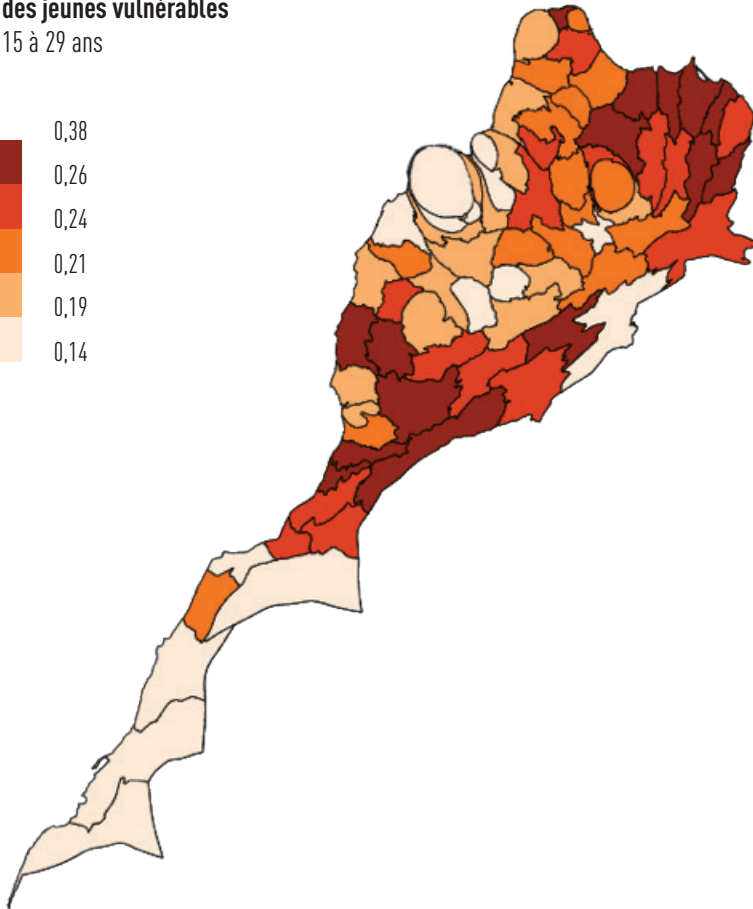
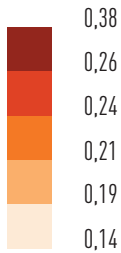
Aucun bailleur ni institutionnel marocain interrogé ne semble disposer d'une analyse de l'offre et de la qualité des emplois ; aucun document non plus ne peut en mobiliser les éléments au cours des entretiens. Tout au plus, des bassins d'emplois industriels sont identifiés, notamment dans la province de Tanger (textile, automobile), celle de Meknès (automobile), de Kénitra (automobile) ou encore des besoins de main-d'œuvre dans le milieu rural ; ce sont ces provinces autour desquelles se tissent des projets d'insertion économique par l'emploi réglementaire qui affichent des taux d'insertion les plus élevés. Ces provinces, tout en affichant un nombre important de jeunes sans emplois (*cf.* Carte 1 ci-contre), affichent un taux de jeunes sans emplois inférieur ou égal à la moyenne nationale. Mais, la question qu'une analyse de

13. L'approche par compétences (fortement promue entre autres par le Canada et ses agences de coopération) est une pédagogie qui organise un apprentissage par une mise en situation visant à l'acquisition des compétences pour une tâche spécifique. Elle est souvent comparée aux approches traditionnelles qui forment un découpage temporel et thématique de l'enseignement, considérées comme plus « théoriques ».

ces politiques devra poser est celle de la causalité : les programmes d'insertion actifs dans ces provinces sont-ils meilleurs que d'autres par essence ou tout simplement parce que le nombre d'emplois créés y est plus important ?

Carte 1 : **Représentation en anamorphose du nombre de jeunes sans emploi par province et du taux provincial de jeunes sans emploi (cartographie de l'auteur à partir des données de la RGPH 2014)**

% des jeunes vulnérables
de 15 à 29 ans



La solution de l'auto-emploi ou de l'entrepreneuriat

Quelques solutions dites « non conventionnelles » deviennent des marqueurs récurrents des nouveaux programmes proposés pour l'insertion des jeunes, notamment la création de programmes d'entrepreneuriat, des formations et accompagnement des jeunes pour créer et développer leur entreprise ou leur coopérative. Un ensemble de programmes à l'échelle de quatre régions seront par exemple soutenus à partir de 2020 par une coalition de bailleurs (Banque mondiale et AFD) dans les régions de Marrakech, du Souss, de Tanger-Tétouan et de Rabat, en soutenant une démarche de prise de contact, d'accueil et d'orientation des jeunes vers deux programmes distincts : soit des formations à l'employabilité, soit l'entrepreneuriat. Cette coalition de bailleurs soutiendra des programmes d'entrepreneuriat dits « d'approche intégrée ». Selon les attendus des projets proposés, la démarche de formation à l'entrepreneuriat ne serait réservée qu'à une petite fraction des jeunes estimée à 6 % du total des jeunes orientés, les autres bénéficiant de formations destinées à améliorer leur employabilité. Les jeunes entrepreneurs sont détectés selon leurs capacités à assumer le processus de création d'entreprises, puis suivis pendant une période dite de sensibilisation jusqu'à la création de l'entreprise ou d'un statut d'auto-entrepreneur ; plus encore, ils seront accompagnés pendant le développement de leur entreprise. Sur la question de l'entrepreneuriat, tous les bailleurs interrogés ont convergé vers la même analyse : l'accompagnement à l'entrepreneuriat est un processus linéaire séquencé en plusieurs phases chronologiques, dont les principales sont la sensibilisation, puis la création de l'entreprise et enfin l'accompagnement. Tous les interviewés estiment unanimement que jusqu'ici les politiques publiques marocaines traitaient très imparfaitement cette dernière séquence de l'accompagnement post-crédation d'entreprise.

Les expériences des programmes précédents sur l'auto-emploi et de l'entreprenariat ne font pas forcément l'objet de mention dans la littérature des projets en lancement. Par exemple, l'expérience du précédent programme « *Moukawalati* » lancé en 2006, reformulé plusieurs fois depuis, est assez peu évoquée. Celui-ci ambitionnait originellement de manière très similaire de « créer 30 000 TPE » en deux ans (2006-2008) à travers un guichet unique de création, une avance sans intérêt de l'État sur un prêt bancaire allant jusqu'à 15 000 dirhams. Plusieurs fois reformulé, le projet n'avait pas réussi à atteindre un objectif jugé *a posteriori* comme irréaliste, mais aussi et surtout ses bénéficiaires n'avaient pas pu compter sur la garantie des prêts par l'État, la procédure étant demeurée trop complexe.

Les ambiguïtés de l'entreprenariat : décharge étatique ou responsabilisation individuelle ?

Autour des nouveaux programmes, les modalités de mise en place, la répartition des financements et des partenaires font l'objet principal des discussions. Pourtant, des différences d'appréciation existent, notamment sur l'accompagnement post-crétion et, plus particulièrement, sur la question des prêts garantis par l'État pour les entrepreneurs. Les institutions marocaines ne souscrivent pas à cette partie du dispositif alors que ce point est présenté comme essentiel pour la réussite du projet par les bailleurs, notamment par la Banque mondiale qui présente en exemple les différents projets internationaux « réussis » grâce à un accompagnement post-crétion mobilisant des prêts publics.

Comment s'opère alors le choix de ne pas proposer ce dispositif de prêts alors même que tous les bailleurs conviennent de sa nécessité ? Ce point est un révélateur de la manière dont la diffusion normative fonctionne en pratique au sein de la coopération. Au sein de ce marché, des solutions de

développement qu'offrent les bailleurs, les fonctionnaires et décideurs au sein de l'État marocain choisissent en dernier ressort les dispositifs et les formats et expriment par là leur conception du rôle de l'État pour résorber le problème du sous-emploi des jeunes. La perspective que l'État doive investir une ligne de crédit auprès d'un individu privé pour soutenir sa création d'entreprise à objectif lucratif est clairement rejetée par mes interlocuteurs de l'administration dont, notamment, ceux réputés de proches conseillers économiques du chef de gouvernement. Le dispositif de prêts individuels leur semble presque illégitime puisque l'État interviendrait alors sur le marché des biens privés et de l'entrepreneuriat qui constitue un acte privé. Les bailleurs, persuadés que cette mesure est nécessaire, doivent alors négocier pour essayer de trouver une solution de compromis sur un point qui leur semble engager la réussite du programme.

La diffusion des normes des principes de l'économie libérale des marchés compétitifs, non faussée dans le cas d'espèce, est plus défendue par l'élite administrative marocaine que par les bailleurs de fonds. À rebours des théories sur la diffusion de la norme la plus libérale à travers les prescriptions du bailleur qu'une partie de la littérature de l'anthropologie du développement explicite, ce sont ici les porteurs de projet de développement qui doivent *in fine* s'adapter à un canevas global des politiques économiques marocaines puisqu'ils ne peuvent le transformer. Tant que les solutions proposées par les bailleurs correspondent au rôle d'un État régulateur dont l'intervention sur le marché du travail se limite à la formation de jeunes qui lui paraissent « inadaptés », les décideurs marocains ont abondé dans le sens des propositions de la coopération. En revanche, des divergences de vue, exprimées souvent de manière euphémique et diplomatique, portent sur les dispositifs dits d'empowerment qui supposent de mettre à disposition de l'individu des avantages ou des moyens publics pour une durée limitée.

Le lancement annoncé par le discours royal d'octobre 2019 devant le Parlement¹⁴, du programme « *Intilaka* », un dispositif de prêts bancaires à taux réduit – de 2 % ou 1 % pour les jeunes entrepreneurs – porté par les banques marocaines, constitue à la fois une porte de sortie et un contrepoint intéressant sur le débat de l'accompagnement des entrepreneurs dans la mesure où c'est au système bancaire national auquel s'est adressé le chef de l'État pour créer une offre adaptée sur le marché privé du financement. Le discours royal appelant à des prêts à taux réduits a été immédiatement suivi des annonces des banques privées, dont la structure d'actionariat et d'administration perpétuent néanmoins un enchevêtrement de liens entre institutions publiques et privées¹⁵. Cette proposition royale émise en octobre 2019, alors que mes entretiens étaient achevés, constitue un exemple intéressant pour analyser le développement de la politique d'insertion des jeunes. La proposition du chef de l'État dépasse les préventions gouvernementales en matière de soutien par le financement aux jeunes entrepreneurs. Toutefois, elle s'appuie sur des entités privées afin de résoudre ce qui est identifié comme un dysfonctionnement économique et, en même temps, un problème public. Là où le gouvernement s'est évertué à distinguer responsabilité publique et responsabilité privée dans l'acte d'entreprendre, l'initiative royale donne une solution singulière à l'équation en mobilisant les ressources symboliques de la position du chef de l'État pour inciter ou contraindre les acteurs du financement privé.

14. Extrait du discours de Mohammed VI le 11 octobre 2019 : « À cet effet, Nous invitons 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. »

15. Oubenal, Mohamed et Zeroual, Abdellatif (2017). Gouverner par la gouvernance : les nouvelles modalités de contrôle politique des élites économiques au Maroc. *Critique internationale*, 74 (1). France : Presses de Sciences Po p. 9-32. <https://doi.org/10.3917/crii.074.0009>

La mise en œuvre : le « faire-faire » dans la politique publique de la jeunesse

Il existe plusieurs modes de mise en œuvre pour le bailleur international. Certains bailleurs privilégient le financement de projets portés par des opérateurs nationaux. L'Agence française de développement, par exemple, fonctionne sur ce modèle qui absorbe des volumes financiers importants, qui sont des prêts dits concessionnels. L'assistance technique en amont du projet est essentiellement financière et juridique. L'AFD valide le financement convenu dans le cadre politique de référence pour la coopération entre les deux gouvernements, ce dernier précisant les secteurs dans lesquels des crédits de financement seront débloqués. D'autres bailleurs prévoient dans les cadres de coopération que des équipes d'experts techniques soient directement au contact des ministères et des agents chez le bénéficiaire et administrent le projet ; c'est le cas par exemple de l'Agence de coopération allemande (GIZ) ou de la technique des jumelages institutionnels (pratiqués par l'Union européenne). La coopération américaine a choisi de créer une institution commune, une forme de « joint-venture », le Millennium Challenge Account, pour porter les projets de développement. D'autres bailleurs, enfin, préfèrent administrer directement les projets en autonomie en tissant des partenariats avec les acteurs institutionnels marocains et les organisations de la société civile. Ces derniers projets, souvent moins volumineux en termes de budgets, sont néanmoins souvent très visibles, la visibilité d'un projet étant une des conditions de sa réputation et de son succès.

Ce fonctionnement des projets de coopération permet aux opérateurs de politiques publiques, les agences ou offices publics, de capter l'essentiel de l'intérêt et des financements des bailleurs. Théoriquement sous tutelle de leurs ministères respectifs, les institutions telles que l'Entraide nationale, l'Agence nationale pour la promotion de l'emploi et des compétences (ANAPEC) ou l'Office de la formation professionnelle et de la promotion du travail (OFPPT) ont une autonomie d'autant plus confortable qu'elles portent les politiques publiques sur le territoire. Ces agences administrent, par conséquent, l'essentiel des budgets dédiés aux opérations et aux investissements, et elles ont les moyens et compétences de discuter directement avec les bailleurs internationaux. Ces derniers ont intérêt à traiter avec ces opérateurs parce que le volet financier leur permet d'abonder directement sur le compte d'exploitation de l'opérateur et non de procéder par les circuits complexes de l'appui budgétaire. Par ailleurs, c'est une garantie de mise en œuvre rapide, et les cycles de vie des financements de l'aide internationale sont relativement courts (un projet est financé en moyenne pendant cinq ans).

Il existe deux tendances en ce qui concerne la conduite de ces politiques publiques sur le territoire. Les agences et les opérateurs, les bailleurs ou les autres financeurs nationaux comme les fondations publiques font parfois appel de manière systématique aux associations et organisations de la société civile. Les cahiers des charges des bailleurs et les méthodologies des institutions financières internationales font mention de cette « *gouvernance participative* » qui aboutit à ce que les associations locales actives dans les secteurs d'intervention deviennent des opérateurs contractualisés sur des objectifs de politiques publiques, notamment dans l'insertion sociale. Cette pratique de ce que certains politistes appelleraient la « décharge »¹⁶ de la responsabilité de faire est généralement intériorisée au sein des ministères et des grands opérateurs. Le service est délégué aux associations, généralement pour leur capacité supposée à établir un contact et une confiance avec des populations défavorisées.

16. Béatrice Hibou (1999). La « décharge », nouvel interventionnisme. *Politique africaine*, 73 (1). Paris : Khartala, p. 6-15. <https://doi.org/10.3917/polaf.073.0006>

Certains opérateurs *a contrario* tiennent à conduire la part essentielle de leur mission, par exemple dans le cas de l'ANAPEC, pour l'intermédiation. Du fait de la nature des champs de l'intermédiation qui nécessite de centraliser le plus grand nombre d'offres d'emplois possible, cette institution privilégie l'introduction de nouvelles approches du terrain à travers des caravanes mobiles plutôt que de déléguer le service d'intermédiation à des associations ou opérateurs privés. Très peu de bailleurs cherchent d'ailleurs à favoriser d'autres formules d'intermédiation, mis à part un projet du Millenium Challenge Account proposant une approche non conventionnelle : la rémunération au résultat des intermédiaires privés.

Dans le secteur de la formation professionnelle en revanche, et notamment envers les populations socialement moins favorisées, les bailleurs peuvent alternativement travailler avec l'OFPPT sur la question de la qualité des formations mais aussi avec des centres privés, associatifs, qui organisent des curricula de formation professionnelle reconnus par le Département ministériel de la formation professionnelle. Dans certaines provinces ou préfectures, ces centres peuvent représenter une grande partie de l'offre de formation professionnelle, et notamment dans la formation par l'apprentissage, d'autant que les organisations professionnelles telles que les fédérations patronales ou les chambres de commerce sont souvent impliquées dans les dispositifs de gestion. Dans les secteurs en tension et en demande de main-d'œuvre, le modèle du Centre de formation par l'apprentissage intra-entreprise (CFA-IE) ou de l'Institut à Gestion Déléguée (IGD) s'est considérablement développé, notamment dans la province de Tanger, de Kenitra, Meknès ou Casablanca où la création d'emplois privés peu qualifiés dans l'industrie est très dynamique. Le système de formation est alors totalement délégué aux fédérations et aux entrepreneurs qui perçoivent des appuis de financement de la coopération internationale. La demande privée crée donc le marché de la formation, et les centres n'accueillent qu'un contingent sélectionné d'ouvriers qui correspondent au besoin du secteur dans les mois suivants, d'où des taux d'insertion frôlant les 100%.

Pour d'autres territoires moins pourvus en emplois comme dans les régions de l'Oriental ou Drâa-Tafilet, notoirement peu créatrices d'emplois (cf. Carte 1) par exemple, la gestion déléguée de la formation professionnelle est plus fortement confiée à des associations locales ou aux chambres professionnelles de l'Artisanat. La gestion de la demande d'emplois présente plutôt l'aspect d'un traitement social, voire occupationnel, de la demande d'emplois par les populations à travers des formations correspondant à de l'appui à des activités génératrices de revenus, comme l'apprentissage de techniques d'artisanat, ou parfois des formations d'apprentissage à l'électricité ou la mécanique. Le dispositif d'apprentissage n'est plus connecté à des entreprises industrielles, inexistantes dans ces territoires, mais il est porté par des milliers de petits artisans qui recherchent parfois un apprenti et perçoivent une allocation pour sa formation de la part du CFA (entre 3000 et 4000 dirhams par apprenti). Le décrochage mesuré dans ces dispositifs est beaucoup plus fort que pour les centres intra-entreprises selon les interlocuteurs du Secrétariat d'État à la formation professionnelle qui, néanmoins, n'en donneront pas une évaluation précise. La raison mise en avant pour expliquer cet abandon précoce du cursus d'apprentissage est que les apprentis, une fois qu'ils ont maîtrisé les rudiments du métier, cherchent à se lancer à leur compte.

Les centres de formation délégués construits par la Fondation Mohammed V pour la Solidarité ou l'Initiative nationale de développement humain – deux institutions qui opèrent un maillage des territoires les plus défavorisés –, sont opérés par des réseaux associatifs de solidarité et d'entraide. L'Initiative (INDH), elle-même, est fortement imprégnée de cette culture du projet local qui permet de maintenir en activité de petites cellules associatives dont le nombre a beaucoup cru depuis vingt ans puisque qu'il existait, en 2014, au Maroc, plus de 100 000 associations selon une étude communiquée par le ministère en charge du Parlement et de la Société civile. Peu d'associations ont en charge la gestion de plusieurs centres sociaux ou de centres de formation, ce qui incite à percevoir le maillage de la gestion des centres de formation comme assez fragmenté, ce qui empêche d'en avoir une analyse d'ensemble assez fine.

Conclusion :

Que fait la coopération internationale à la politique publique de la jeunesse ?

La réduction de la question de l'insertion des jeunes dans la société marocaine à une question économique d'insertion par l'emploi traduit l'identification d'un champ de travail en commun sur lequel les autorités marocaines et les bailleurs de fonds ont réussi à formuler une gamme variée de projets de coopération. De précédentes démarches des bailleurs avaient poussé à une réflexion plus holistique sur l'insertion économique et sociale des jeunes, à l'exemple de la « Stratégie nationale intégrée sur la jeunesse » élaborée en 2010 par le ministère de la Jeunesse et des Sports avec l'appui de la Banque mondiale. Cette Stratégie considérait les aspects de participation politique ou culturelle, bien que sa formulation en tant que stratégie publique – théoriquement, le niveau le plus structurant d'une politique publique – n'avait pas produit réellement de concrétisations opérationnelles. D'après les entretiens avec certains des coopérants qui avaient participé à cette tentative de mise sur agenda, cet échec est en partie dû à « un mauvais choix du partenaire ministériel », considérant que le ministère de la Jeunesse et des Sports n'avait pas une assise transversale suffisamment forte dans le dispositif gouvernemental et que, structurellement, il n'était pas en capacité à pousser son agenda.

Cette expérience a incité à une sectorisation et à une priorisation sur le secteur de l'emploi, démarche qui a trouvé un écho plus favorable auprès des décideurs marocains concernés avec une mise sur agenda réussie d'une réorientation sensiblement marquée de la politique d'insertion économique vers les profils des jeunes les moins diplômés à partir de 2011-2012. La perspective, répétée par nos interlocuteurs, de voir s'additionner chaque année des centaines de milliers de profils sans emplois, et s'agréger ainsi le

mécontentement social, a produit un stimulus puissant dans l'esprit des décideurs publics, notamment dans le contexte régional en 2012. Dans ce contexte, une multiplication des projets d'insertion économique des jeunes s'est assez rapidement déployée, balisée par des orientations au plus haut niveau de l'État. Il est possible de dire que les acteurs de la coopération internationale, les ministères, les agences et les associations de la société civile ont coproduit par les projets une politique publique. Un des questionnements qui traverse cette politique est la question de la responsabilité de l'État ou celle de l'individu vis-à-vis de son insertion sur le marché de l'emploi privé.

L'exemple de cette politique publique démontre une influence des bailleurs internationaux en termes de diagnostic et de circulation des modèles au sein du territoire marocain. Cette circulation des modèles est aussi internationale puisque l'implantation internationalisée des bailleurs est une ressource qui leur permet de proposer des projets qui ont eu d'autres expérimentations internationales. Cette capacité de mettre sur agenda un problème public, et même de le constituer en problème, produit un effet « loupe » très fort sur une problématique, notamment lorsqu'elle rencontre les présupposés locaux sous-jacents des décideurs publics.

Dans le cas de l'insertion des jeunes au Maroc, plusieurs présupposés s'associent fortement : celui que seul le marché privé crée l'emploi durable et non la puissance publique ; celui que la responsabilité de l'insertion dans l'emploi incombe avant tout aux jeunes ; et enfin celui que l'État, par des actions correctrices, peut parfaire un faible niveau de formation initiale. Plutôt qu'une approche par les droits ou la qualité de l'emploi, ce système de politique publique met l'accent sur la responsabilité individuelle. La valorisation très forte de l'entrepreneuriat dans les dispositifs de coopération répond également à la rencontre de ces présupposés, elle est toutefois sans doute au cœur d'une dissonance cognitive entre la façon dont l'entrepreneuriat est conçu par les différents acteurs. D'un côté, les acteurs de la coopération internationale ont tendance à le présenter comme une forme d'autonomisation économique, d'empowerment de jeunes individus, accompagnés sur le long terme ; de

l'autre, l'administration marocaine semble parfois le considérer comme une forme de décharge sur la responsabilité du jeune à créer, à s'autonomiser par lui-même dans un univers économique et social quasiment « darwinien », où les meilleurs arriveront à prospérer et les moins doués pourront peut-être y trouver une stratégie de survie.

Les stratégies sectorielles et les « hautes orientations »¹⁷ donnent un cadre de développement aux politiques publiques ainsi que des référentiels discursifs forts. Pour autant, la culture de la conduite de projets qui se diffusent à travers l'appui des différentes coopérations internationales a des effets limités sur les capacités internes de l'administration en raison de la délégation fréquente de l'opérationnalisation et de l'évaluation des programmes. Ces configurations fragmentées dans lesquelles les opérateurs de terrain publics ou associatifs sont les principaux bénéficiaires de la coopération n'incitent pas nécessairement à l'évaluation critique. Dans ce cas, il se dégage non pas un modèle, mais une multitude de projets dont chacun est présenté de manière avantageuse afin de servir de projet de référence pour l'insertion des jeunes en difficulté. L'aide au développement au Maroc, plutôt que de constituer un frein au développement comme certaines recherches représentent les effets de l'aide dans d'autres contextes internationaux (Monga, 2009 ; Moyo, 2009 ; Nwokeabia, 2009 ; Tandon, 2008), semble plutôt provoquer des « effets de mode » puissants dans les politiques publiques, un cadre conceptuel et argumentatif dans lequel les décideurs peuvent puiser. Cette aide au développement apporte, par les projets, des effets correctifs localement, mais n'engage pas la rupture dans un cadre conceptuel des politiques publiques marocaines dont les agencements sont typiquement marqués par un double mouvement paradoxal : celui de vouloir tracer la frontière entre l'État et l'individu privé, et celui de vouloir conduire, lorsque l'action le requiert, une forme de mélange entre secteur public et secteur privé ■

17. Au Maroc, le terme désigne les contenus des discours officiels du Souverain qui, bien que ne relevant pas des prérogatives constitutionnelles du chef de l'État, énoncent un ensemble de directions stratégiques dont les institutions publiques se saisiront pour orienter leur action.

Bibliographie :

- Allal, Amin (2010). Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie : des policy transfers à portée limitée. *Critique internationale*, 48 (3). France : Presses de Sciences Po, p. 97-116. <https://doi.org/10.3917/crii.048.0097>
- Bono, Irene (2013). Comment devenir employable ? Certifier l'exclusion, l'indifférence et la stigmatisation sur le marché du travail au Maroc. *La bureaucratisation néolibérale, Recherches*. Paris : La Découverte, p. 49-75. <https://www.cairn.info/la-bureaucratie-neoliberal--9782707176493-p-49.htm>
- Delpuech, Thierry (2008). L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art. *Questions de recherche*, vol. 27. France : OpenEdition Journals, p. 1-69.
- Béatrice Hibou (1999). La « décharge », nouvel interventionnisme. *Politique africaine*, 73 (1). Paris : Khartala, p. 6-15. <https://doi.org/10.3917/polaf.073.0006>
- Olivier de Sardran, Jean-Pierre (2001). Les trois approches en anthropologie du développement ? *Tiers Monde*. France : Éditions de la Sorbonne, p. 729-754.
- Olivier de Sardran, Jean-Pierre (1995). *Anthropologie et développement*. Paris : Karthala.
- Oubenal, Mohamed et Zeroual, Abdellatif (2017). Gouverner par la gouvernance : les nouvelles modalités de contrôle politique des élites économiques au Maroc. *Critique internationale*, 74 (1). France : Presses de Sciences Po p. 9-32. <https://doi.org/10.3917/crii.074.0009>
- Rachik, Abderrahmane (2016). *La société contre l'État, mouvements sociaux et stratégies de la rue au Maroc*. Casablanca : La croisée des chemins.
- Banque mondiale (2012). *Promoting Youth Opportunities and Participation in Morocco*. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/507941468109463283/pdf/687310REVISED00029020120Box369250B.pdf> [accessed 1 November 2020]
- *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries* (2019). | READ Online, OECD ILibrary. https://read.oecd-ilibrary.org/development/geographical-distribution-of-financial-flows-to-developing-countries-2019_fin_flows_dev-2019-en-fr [accessed 11 May 2020]