



ASSISTANCE TECHNIQUE POUR L'APPUI À L'OPÉRATIONNALISATION DE LA RÉFORME DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

LIVRABLE 10 TACHE 8

AMÉLIORATION DE LA POLITIQUE DE FINANCEMENT DE LA FP ET RECOMMANDATIONS

AXE 2 : FINANCEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

TABLE DES MATIERES

ACRONYMES ET SIGNIFICATIONS	3
PREAMBULE.....	4
INTRODUCTION.....	7
Chapitre 1 : Diversification et mobilisation des ressources de financement additionnelles.....	9
1.1. La contribution de l'Etat (Les dotations du budget de l'État).....	10
1.2. La contribution des entreprises : la Taxe de la Formation professionnelle.....	11
1.3. Les Comptes Hors Budget	14
1.4. La contribution des ménages.....	15
1.5. Les autres donateurs.....	16
Chapitre 2. Optimisation et rationalisation de la gestion des ressources financières.....	18
2.1 Une rationalisation du rôle des acteurs	18
2.1.1. Les missions de l'AGFP.....	18
2.1.2 Rôle des Régions	22
2.1.3 Une place plus impliquée et mieux régulée pour le secteur privé	25
2.1.4. La concertation de tous les acteurs publics et privés	26
2.1.5. Vers plus d'implication des Entreprises.....	27
2.2 Vers un nouveau modèle de gouvernance.....	28
2.2.2. Principes directeurs d'allocation des ressources : Coûts unitaires standardisés	28
2.2. 2. Un système d'information intégré (La disponibilité des données).....	32
2.2.3. Mise en place d'un système d'évaluation et d'assurance Qualité	33
2.2.4. Elaboration des Comptes Nationaux de la Formation Professionnelle	33
2.2.5. Proposition d'un Fonds Spécial Formation Professionnelle	34
Chapitre 3. Les recommandations relatives au nouveau modèle de financement	37
3.1. Synthèse des recommandations.....	37
A. Recommandations relatives à la diversification et à l'optimisation des ressources de financement.....	37
B. Recommandations relatives aux droits et au rôle de l'entreprise.....	39
C. Recommandations relatives à l'intégration économique des ménages.....	39
3.2. Priorisation des recommandations.....	40
3.3. La dynamique d'évolution du modèle de financement proposé	44
ANNEXE : PARTICIPANTS AUX RENCONTRES D'ECHANGE CONCERNANT LE MODELE	55

ACRONYMES ET SIGNIFICATIONS

AGFP	<i>Autorité Gouvernementale chargée de la Formation Professionnelle</i>
ANAPEC	<i>Agence Nationale de Promotion de l'Emploi et des Compétences (Maroc)</i>
BGE	<i>Budget Général de l'Etat</i>
CA	<i>Conseil d'Administration (OFPPT)</i>
CCI	<i>Chambre de commerce et d'industrie</i>
CF	<i>Chèque formation</i>
CG	<i>Comité de Gestion (OFPPT)</i>
CGEM	<i>Confédération Générale des Entreprises du Maroc</i>
CIDE	<i>Consortium International de Développement en Education</i>
CRCSF	<i>Comité Régional des Contrats Spéciaux de Formation</i>
CSEFRS	<i>Conseil Supérieur de l'Enseignement, Formation et recherche Scientifique</i>
CSF	<i>Contrats Spéciaux de Formation</i>
EFPP	<i>Etablissement de Formation Professionnelle</i>
EFPP	<i>Etablissement de Formation Professionnelle Privée</i>
ETP	<i>Equivalent Temps Plein</i>
FC	<i>Formation continue</i>
FCE	<i>Formation en Cours d'Emploi</i>
FP	<i>Formation Professionnelle</i>
FPP	<i>Formation Professionnelle privée</i>
FPI	<i>Formation Professionnelle Initiale</i>
FPP	<i>Formation Professionnelle Privée</i>
GEPEC	<i>Gestion Prévisionnelle des Emplois et Compétences</i>
GIAC	<i>Groupement Interprofessionnel d'Aide au Conseil</i>
IGD	<i>Instituts à Gestion Déléguée</i>
IGR	<i>Impôt Général sur le Revenu</i>
IR	<i>Impôt sur le Revenu</i>
IS	<i>Impôt sur les Sociétés</i>
ISG	<i>Inclusion Sociale et Genre</i>
MAO	<i>Mobilier, Appareillage et Outillage</i>
MCA	<i>Millenium Challenge Account Morocco</i>
MCC	<i>Millenium Challenge Corporation</i>
MDD	<i>Matériel et Dépenses Diverses</i>
MELS	<i>Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, Québec</i>
MENFP	<i>Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle / Maroc (2013)</i>
MENFPESRS	<i>Ministère de l'Education Nationale, de la Formation Professionnelle, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique / Maroc (2017)</i>
MEF	<i>Ministère de l'Economie et des Finances / Maroc</i>
OCF	<i>Organismes de Conseil et de Formation</i>
OFPPT	<i>Office de la Formation Professionnelle et de la Promotion du Travail</i>
ONG	<i>Organisation non gouvernementale</i>
PDR	<i>Plan de Développement Régional (des Régions)</i>
PIB	<i>Produit intérieur brut</i>
PPP	<i>Partenariat Public Privé</i>
RH	<i>Ressources Humaines</i>
RM	<i>Ressources Matérielles (matières périssables)</i>
RS	<i>Ressources (Humaines) de Soutien</i>
SEFP	<i>Secrétariat d'Etat chargé de la Formation Professionnelle</i>
SEGMA	<i>Service de l'Etat Géré de Manière Autonome</i>
TFP	<i>Taxe de la formation professionnelle</i>
VAE	<i>Validation des Acquis de l'Expérience</i>
VET	<i>Vocational and Technical Education</i>
UG CSF	<i>Unité de Gestion des CSF</i>

PREAMBULE

Le présent document porte sur l'amélioration de la Politique de financement de la formation professionnelle au Maroc. Il a été rendu possible en s'appuyant sur les travaux déjà effectués précédemment lors de l'analyse de l'état des lieux et de la réalisation d'un Benchmark auprès de 4 pays, l'Allemagne, la France, la Suède et de la province canadienne du Québec.

Certains faits saillants de ce premier exercice méritent d'être rappelés. L'effort national du Maroc dans le domaine de la formation professionnelle est estimé à 4,9 milliards de Dhs en 2016, soit 0,48 % du PIB. Cette performance est faible en comparaison avec le ratio de dépenses publiques (Budget de l'Etat) de certains pays de l'Union Européenne, comme la France (0,48 % du PIB¹), l'Allemagne (0,61% du PIB) ; la moyenne des pays de l'UE étant de 0,71 % (2010).² Il est important de noter que face à l'indisponibilité des données sur les pays à structure économique similaire au Maroc, l'étude s'est basée sur des pays développés, mais elle a veillé à ne considérer que les ratios et pas les valeurs absolues, afin de ne pas biaiser la comparaison.³

L'analyse de la structure de financement par agent institutionnel montre que la part des ménages est importante et représente près de 23% du financement pour une part de 18 % dans l'offre de formation en termes d'effectifs. Cette part est assurée par des établissements privés, qui ne bénéficient d'aucune subvention directe de l'Etat, exclusion faite de contributions financières versées à un nombre limité de stagiaires. L'offre publique de formation est dominée par l'OFPPT, qui gère un réseau de près de 368 établissements, il bénéficie des revenus de la TFP perçue auprès des entreprises sur la base de 1,6 % de la masse salariale. Cette taxe, qui a atteint 2.23 MM Dhs en 2016, contribue à 46 % des revenus de la formation professionnelle. À cela s'ajoutent les établissements relevant de 12 départements ministériels sectoriels, dont les ressources, à hauteur de 1,32 MM Dhs en 2016, proviennent du budget général de l'Etat. La place des bailleurs de fonds internationaux est également importante au Maroc. Bien qu'il s'agisse là de revenus fluctuants d'une année à l'autre, on peut estimer que ceux-ci représentent, en moyenne, environ 5 % des revenus affectés à la formation professionnelle.

Par ailleurs, il convient de noter également l'existence des CFA intra entreprises et Centres de formation gérés par des ONG, mais dont la contribution de l'Etat est intégrée dans le budget du SEFP. Quant à la contribution des entreprises, à part la TFP, il n'y a pas de données disponibles à ce sujet ; de plus, l'entreprise contribue à la formation des jeunes, mais bénéficie aussi dans une certaine mesure de leur participation à la réalisation de certains travaux plus ou moins importants dans les modes de formation par alternance et par apprentissage, notamment dans certains secteurs comme le textile habillement, le tourisme hôtellerie, l'agriculture et l'artisanat.

Le tableau suivant, repris du rapport de l'état des lieux du financement, récapitule les principaux agrégats du financement de la FP. Il est important de rappeler le caractère estimé de certains chiffres, étant donné la difficulté de parvenir à des comptes analytiques précis. Ce tableau représente une évolution par rapport à celui du rapport de l'Etat des lieux, grâce à des données additionnelles parvenues entretemps. Il inclut la part du BGE affectée à l'ANAPEC (79,5 M Dhs qui a bénéficié à 8.900 jeunes) et celle affectée à l'effort de Formation de l'Entraide Nationale (60 M Dhs, répartis sur 80 centres avec 6.300 bénéficiaires). Le chiffre relatif aux départements formateurs a été augmenté de

¹ Si l'on rajoute la TFP, le pourcentage du budget français affecté à l'ETP se monte à 1,51% du PIB

² Rapport: On the way to 2020: data for vocational education and training policies; Country statistical overviews; CEDFOP, 2015

³ Si l'on compare la situation du Maroc avec la France par exemple, l'écart en termes de ratio de financement public est de 1 à 4, alors qu'en valeur absolue des fonds globaux de la FP, il est de 1 à 70.

celui du Ministère de la jeunesse et Sports (19 M Dhs pour les 86 Centres, avec 130 formateurs) et de celui de l'Institut Royal de Formation des cadres (13 M Dhs).

Tableau 1 : Synthèse et répartition des montants de financement de la FP (hors dons & prêts), 2016

Source de financement	Opérateurs	Nature de formation	Montant en 2016 en Millions Dhs	Part relative
Taxe parafiscale de la FP (TFP) au service de la FI et FC	• OFPPT	• Initiale • FCE	2 239,10	46%
Autres ressources OFPPT au service de la FC	• OFPPT	• FC	206,3	4,2 %
Budget Général de l'Etat - BGE	• Départements Formateurs • Budget SEFP • Budget ANAPEC + Entraide Nle TOTAL BGE	• Initiale	793,50 390,5 139,5 1 323,50	16,3% 8,0% 27,2%
Ménages	• Instituts privés	• Initiale	806,00	16,6%
Entreprises	• Frais scolarité OFPPT • Formation continue Dipl+ Qual		285,60 PM	5,9% -
Donateurs internationaux	• OFPPT • Départements Formateurs • ONG	• Initiale	3.934.14 *	
Total hors donations			4 860,50	100%
PIB National			1.015.500 **	
En part du PIB			0,48%	
Part du BGE /PIB			0,13%	

• * Cumul estimé de 1999 à 2017, à titre indicatif.

• ** Liste du FMI & BM au cours de l'USD à 10 MAD

Source : Compilation des données du rapport d'état des lieux

Si la Formation Professionnelle au Maroc profite de l'existence d'un mécanisme de financement autonome et en croissance durable, qui est la TFP, ce qui autorise un développement quantitatif remarquable de l'offre de l'OFPPT, cela ne dispense pas l'Etat d'un effort financier additionnel, accompagné d'une nouvelle gouvernance plus appropriée, accordant une place centrale à la Régionalisation avancée. De la même manière, cela ne dispense pas de la révision du mode de régulation des secteurs public et privé. Un dispositif de régulation efficace, qu'il adopte la forme d'une dynamisation des fonctions internes au SEFP ou celle d'une Instance d'Assurance Qualité permettrait d'améliorer la prestation qualitative des établissements du secteur public. Enfin, de nouveaux modes institutionnels de financement, avec notamment la proposition d'un fonds commun de la FP, permettrait une allocation plus rationnelle des ressources mises à disposition des opérateurs publics, et permettrait au secteur privé d'atteindre son potentiel en quantité et en qualité, alors qu'il est encore largement autofinancé, au-delà de la charge financière tolérable pour les familles.

Actuellement, les opérateurs publics n'ont pas tous accès au même niveau de ressources, ce qui peut causer des problèmes d'équité et d'accès à certaines formations. La mise en place d'un mode d'allocation des ressources normé, transparent et équitable à la fois pour les bénéficiaires et les établissements, accompagnée d'une amélioration de la gouvernance globale de la formation professionnelle, permettrait de connaître plus facilement les sommes affectées à la formation professionnelle et une meilleure reddition de comptes en ce domaine. La qualité de la formation peut ainsi être assurée puisque les opérateurs auront le financement adéquat à cet effet.

Par rapport aux autres pays benchmarkés, il est constaté que la formation professionnelle initiale au Maroc devrait être soutenue davantage par l'État à travers le BGE, moyennant une nouvelle gouvernance, ce qui lui permettrait d'orienter plus efficacement cette mission et de soutenir les efforts consentis par les ménages. Il y aurait lieu également de soutenir davantage l'offre de formation du

réseau privé car elle est moins couteuse pour l'État et permet une forme d'émulation face au public.

En termes de marché du travail, on ne constate pas de cohérence entre l'offre de formation faite par les différents opérateurs et les véritables besoins des entreprises et de l'État (régulateur) en matière de main-d'œuvre qualifiée. Les Stratégies sectorielles ne font pas toutes état des besoins de FP, comme levier de compétitivité et d'atteinte des objectifs, ni en termes quantitatifs, ni en termes de transformation des besoins, due par exemple à la digitalisation, et encore moins en termes systémiques, ces secteurs étant tous liés. Certaines stratégies sectorielles annoncent des estimations de création d'emplois à l'horizon de 4-5 ans, mais sans que ces besoins soient annualisés et exprimés par niveau, par filière et par région. La planification et la régulation doivent donc être améliorées en vue d'un meilleur fonctionnement du système de formation, il est à noter que les études sectorielles réalisées durant les dix dernières années par l'AGFP permettent d'avoir des données fiables sur les besoins en compétences (par niveau, par filière et par région) en relation avec le marché du travail. Il convient donc de généraliser cette pratique à l'ensemble des secteurs.

En matière de formation initiale publique, il n'y a pas de système de suivi budgétaire analytique au plan financier, permettant de consolider sur une base comparable les revenus et les dépenses des opérateurs de formation, ni de développer des indicateurs permettant une gouvernance éclairée de cette mission et de constituer des comptes nationaux de la formation professionnelle.

Pour le reste, il y a lieu de mentionner que les entreprises ne sont pas suffisamment impliquées dans l'offre de formation au Maroc. La responsabilité est probablement partagée entre le déficit de volontarisme et de prévision de la part de l'entreprise et le déficit d'appui financier et fiscal de la part de l'État. Une meilleure implication passerait par l'accueil des stagiaires en entreprise et par le biais des formations alternées et en apprentissage, situation qui faciliterait la transition Formation-Emploi pour les stagiaires. La SNFP 2021 prévoit qu'à l'horizon 2021, 50% des formations devront être assurées en mode de formation alternée et par apprentissage, mais cela nécessite une stratégie ad hoc de préparation des entreprises en matière d'accueil et d'encadrement des stagiaires et de collaboration étroite entre ces dernières et les EFP publics et privés, ce qui n'est pas encore tout à fait le cas aujourd'hui, deux ans déjà après la validation de la stratégie.

INTRODUCTION

Les travaux effectués visent à proposer les grandes lignes permettant d'améliorer la Politique de financement de la formation professionnelle au Maroc. La proposition d'un nouveau design de financement nécessite de bien cerner les objectifs poursuivis, à partir des orientations globales du système de formation jusqu'à l'opérationnalisation par les acteurs en place. Les objectifs poursuivis ne peuvent s'écarter des recommandations de la SNFP 2021, qui se résument, en matière de financement aux deux points essentiels suivants :

- Trouver des ressources additionnelles pour le système National de Formation Professionnelle
- Optimiser l'utilisation de ces ressources en vue d'un meilleur rendement quantitatif et qualitatif

La démarche méthodologique qui a été adoptée dans le livrable est celle de l'entonnoir, consistant à partir d'une vision holistique de la réforme, à même de résoudre structurellement les principaux dysfonctionnements et défauts organisationnels, dans l'esprit de la double quête de l'augmentation des ressources et de l'optimisation de leur emploi. Puis dans un second temps, et en considérant les contraintes politiques, financières et sociales réelles, opérer une priorisation, planification et sélection des mesures applicables à court et moyen termes, tout en programmant leur connexion avec les mesures ultérieures, dans un cadre cohérent et systémique.

En fait, si l'objectif de ce rapport est de proposer des mesures de nature à augmenter et pérenniser les ressources financières au service de la FP, d'une part, et de faciliter la gestion des flux financiers, d'autre part, il est important de noter que toute réforme efficace et apte à assurer ces deux objectifs ne peut se passer de réformes touchant les institutions, qui deviennent elles-mêmes des vecteurs de pérennisation, de rationalisation et de fluidité de gestion. Aussi, nous proposons un processus évolutif de réforme allant du court / moyen au moyen / long terme :

1. Des propositions réalisables à court et moyen termes dans le cadre de l'opérationnalisation des recommandations de la SNFP 2021, pour améliorer l'efficacité et le rendement du dispositif existant ;
2. Des propositions réalisables à long terme et qui nécessitent des changements organisationnels et institutionnels exigeant un consensus politique et une révision du cadre juridique de la formation professionnelle.

Le présent rapport propose une double entrée à la question du financement de la FP. La première entrée, qui fait objet de la Partie I, est consacrée à la diversification et à la mobilisation de plus de ressources financières. La seconde entrée, objet de la Partie II, est consacrée à la rationalisation de la gestion des ressources financières, en particulier, le rôle des **opérateurs et régulateurs** au regard des nouveaux positionnements institutionnels qui permettent un meilleur dispositif de financement de la FP. Les aspects juridiques y sont également abordés.

Dans le détail, la vision de la politique de financement proposée se reflète dans les étapes suivies pour élaborer ce document.

- Le chapitre premier est consacré à la mobilisation et aux affectations des sources de financement de la formation professionnelle en relation avec les objectifs recherchés par la SNFP (une synthèse du diagnostic déjà faite en mettant l'accent sur les marges de diversification et de mobilisation de plus de ressources).

- Le chapitre 2 : Traitera en deux parties le dispositif d'une gouvernance efficace pour assurer, la transparence, la pérennité et l'équité du financement de FP. La première partie présentera le rôle des acteurs et la deuxième partie abordera les ingrédients d'une allocation efficaces des ressources financières.

Le chapitre 3 : Exposera une synthèse et priorisation des recommandations pour l'amélioration de la politique de financement de la FP. Enfin, des recommandations sont présentées vers la fin du rapport

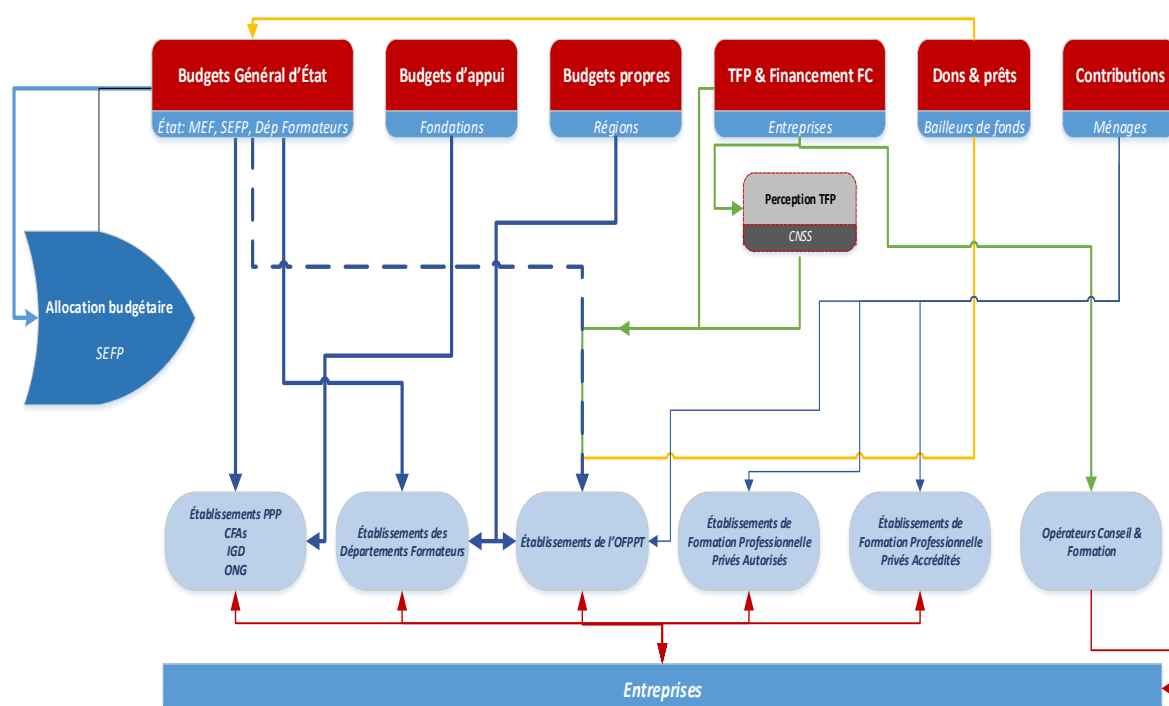
Chapitre 1 : Diversification et mobilisation des ressources de financement additionnelles

Le système d'Éducation et de Formation d'un pays est l'élément central du développement des ressources humaines. Il se doit d'être performant, souple, accessible, équitable et transparent, et dans un état de veille permanent afin de pouvoir s'ajuster aux besoins d'une économie en perpétuel changement. Beaucoup de partenaires socioéconomiques estiment qu'il y a un défaut d'exécution de la mission de FP actuellement par l'État, car la conduite de la formation professionnelle initiale a convergé vers celle de l'Éducation Nationale, par ses méthodes et ses structures. Bien au contraire, une révision du paradigme est à l'ordre du jour, pour se repositionner davantage dans le monde du travail, et connecter naturellement l'activité de FP aux différents écosystèmes de l'entreprise, premier et dernier bénéficiaire de l'output du système.

Le système de formation professionnelle doit être développé dans un environnement économique propice et une implication du monde de l'entreprise dans l'orientation, le développement des curricula, l'ouverture aux stagiaires de la formation professionnelle, la mise à disposition de formateurs, même ponctuellement, et enfin l'insertion des lauréats. Le système de formation professionnelle doit garantir les quotas d'usage du cursus de chaque mode de formation dans le monde professionnel. Il faut considérer que le mode de formation par l'apprentissage ou la formation professionnelle alternée sont les systèmes les plus aboutis de la formation professionnelle. Dans certains environnements internationaux, des formes plus intégrées au processus du travail se sont développées, et la formation-production a définitivement pris sa place dans l'écosystème.

Pour atteindre ces objectifs, le financement est l'une des clés de la réussite, autant sur le volume que sur la durabilité et la flexibilité. La diversification des sources de financement et l'amélioration de leur utilisation reste un déterminant pour améliorer la compétitivité de l'économie et le bien-être de la population. En fait, les montants à mobiliser pour le financement est un enjeu majeur pour réussir la réforme et la mise en œuvre de la SNFP.

Schéma global actuel du modèle de financement de la formation professionnelle



Globalement le modèle de financement actuel se présente comme le montre le schéma illustratif (ci-dessus) sur le plan des relations fonctionnelles et relations organiques suivant. Ce schéma reproduit les principaux acteurs pourvoyeurs de fonds, à savoir l'Etat, les Entreprises, les Ménages, les Fondations et les Bailleurs de fonds et Contributeurs internationaux. L'ANAPEC, puisant ses ressources dans le Budget du Ministère du Travail, finance exclusivement la Formation Insertion. En aval, les fonds sont canalisés vers les opérateurs de formation que sont l'OFPPT, les Départements Formateurs, les Etablissements Privés, les IGD et ONG de formation, ainsi que les opérateurs de formation, impliqués dans la Formation en Cours d'Emploi et la Formation Insertion.

L'un des premiers constats de l'analyse de l'état des lieux sur la formation professionnelle au Maroc est à l'effet que l'effort national du pays (ressources publiques et privées considérées) en ce domaine se situe à 0,49 % de son PIB. Ce niveau qui reste moins élevé comparativement aux autres pays, provient de la contribution des différents agents institutionnels, notamment, les Entreprises, les ménages, l'Etat et les institutions internationales. Ce chapitre passe en revue les différentes sources de contribution ainsi que l'affectation de ce financement :

1.1. La contribution de l'Etat (Les dotations du budget de l'Etat)

L'analyse de l'état des lieux a permis de constater que les dotations actuelles de l'Etat en faveur de la formation professionnelle manquent de traçabilité.

Les Départements ministériels formateurs soutiennent les établissements de leur périmètre d'activité par le biais d'un financement provenant du Budget Général de l'Etat (BGE). Chaque département a sa propre vision du développement et définit ses priorités. L'activité de ces établissements n'a pas connu de développement notable depuis 2011 ;

En fait, Il n'existe pas de compte économique propre à ce domaine et les données sont donc disséminées dans une douzaine de départements ministériels. Il faut rechercher, dans les documents annuels de la Loi des finances, les crédits ouverts pour chacun des départements formateurs. Il faut ensuite retrouver les programmes d'emploi des départements pour déterminer comment et à quelle hauteur les budgets ont été réellement utilisés, en tenant compte des engagements et des virements de crédits. De plus, ces données excluent la masse salariale correspondante car celle-ci est incluse globalement dans le chapitre des rémunérations de tout le Département.

Pour avoir des données sur les sommes réellement affectées à la formation professionnelle, il faut procéder par enquête auprès de chacun des départements. Sur la base des données pour l'année 2016, dont certaines ont dû être extrapolées, on estime que les ressources affectées par les 4 principaux départements formateurs (Tourisme, Artisanat, Pêche et Agriculture) et par le Secrétariat d'Etat chargé de la Formation Professionnelle sont de l'ordre de 1.152 millions de dirhams, soit 23 % de l'effort national en FP. Comme il y a huit autres départements où les informations n'ont pas été collectées, bien que mineures, les dotations de l'Etat peuvent dépasser les 1,5 milliards dhs.

Le tableau suivant rappelle les réalisations de certains pays de l'Union Européenne, qui montrent l'écart avec les réalisations marocaines.

Tableau 2 : Comparatif des ratios budgétaires de Formation Professionnelle des Pays Européens

Pays	Dépenses publiques VET / PIB	Contribution entreprises TFP ⁴	Dépense moyenne/an par stagiaire en euros
Maroc	0,13 % (2016)	1,6 % (2016)	893,60 (2016)⁵
France	0,48 % (2014)	1,6% (2010) ⁶	14 554 (2011)
Allemagne	0,61 % (2011)	0,8 % (2011)	7 757 (2011) ⁷
Pays Bas	0,83 % (2011)	1,2% (2011)	9068 (2011)
Autriche	1,8 % (2011)	0,8 % (2010)	N.D
Finlande	1,30 % (2011)	0,8 % (2010)	ND.
Suède	0,9 % (2011)	0,9 % (2010)	N.D.
Moyenne UE	0,71 % (2010)	0,8 % (2010)	8586 (2011)

*Source: Rapport: On the way to 2020: data for vocational education and training policies;
Country statistical overviews ; CEDFOP, 2015*

En termes de moyenne de dépenses budgétaires globales par stagiaire, ce ratio représente 893,60 euros pour le Maroc (366,3 Millions euros de ressources hors contribution des ménages, pour 409.000 stagiaires du secteur public), contre 14.554 pour la France ou 7.757 pour l'Allemagne (non compris les indemnités versées par les entreprises aux stagiaires en formation par apprentissage qui intéresse la majorité des stagiaires en Allemagne).

La proportion du financement de la FP provenant des dotations de l'État semble donc plus faible que dans les pays occidentaux, même si les comparaisons ne sont pas faciles à établir. De plus, certains États financent un système de prêts et de bourses couvrant les frais de logement et de subsistance pour les étudiants y ayant droit.

Cet état de fait réduit la capacité de l'État d'orienter les choix et les moyens en matière de formation. Une plus grande implication budgétaire de l'État, indépendamment des ressources qu'il pourra mobiliser, contribuerait à rehausser le niveau quantitatif et qualitatif des prestations, notamment pour le volet de la formation professionnelle initiale.

L'Etat doit, en effet, mettre en place un plan budgétaire pluriannuel ambitieux, afin que l'effort national en FP, et particulièrement l'effort budgétaire public (hors TFP et contribution des ménages), actuellement à 0,11 % du PIB, puisse se rapprocher, à terme, de la moyenne des pays de l'Union Européenne, qui est de 0,71%.

En ce qui concerne la formation continue dans le secteur public, celle-ci est également financée à travers le budget général des ministères et elle concerne les fonctionnaires des administrations publiques et la population ciblée par le département comme les artisans, les pêcheurs, les agriculteurs etc.).

1.2. La contribution des entreprises : la Taxe de la Formation professionnelle

La contribution des Entreprises fait référence à la Taxe de la Formation professionnelle (TFP), imposée sur la base de 1,6 % de la masse salariale des entreprises privées déclarées à la CNSS et certains établissements et sociétés publics, était la plus importante source de revenus et permettait de percevoir en 2016 une somme de 2.239 millions de dirhams (Dhs), soit environ 46 % des ressources globales affectées à la formation professionnelle, lesquelles sont estimées à 4,9 milliards de Dhs.

Au niveau de la Formation continue, le mécanisme de financement par le biais des CSF, si longtemps décrié, ne permet toujours pas à l'entreprise de bénéficier avec fluidité ni équité au plan macro-

⁴ Pourcentage consacré à la formation professionnelle sur la masse salariale.

⁵ Compilation du bureau d'études Cide

⁶ 0,55% pour les entreprises de moins de 10 salariés

⁷ Non compris la rémunération versée aux stagiaires

économique de l'effort de contribution fourni à travers la TFP. Si elle n'est pas disruptive, la réforme toujours attendue de la Formation Continue maintiendra les mêmes facteurs de blocage et d'inaccessibilité, qui handicapent la productivité de l'entreprise, autant que l'essor de ce marché pour les opérateurs publics et privés de formation et met le pays en situation de faiblesse notoire d'accès des salariés (déclarés à la CNSS) à la formation continue estimée à 7% au Maroc⁸ ; alors qu'elle est à titre d'exemple de 45% en France et de 48% en Espagne⁹.

Dans le cadre des efforts de mobilisation de plus de ressources financières pour la FP, il y a lieu de signaler que des niches d'accroissement des revenus provenant de la TFP existent, et les options suivantes sont possibles :

- **Réajuster le taux d'imposition**

Cette proposition est en accord avec la vision stratégique de l'Éducation et Formation 2015-2030, qui stipule dans le levier 1, que « l'État et la société devraient, à court et moyen termes, rendre disponibles les ressources susceptibles de faciliter le processus d'éducation et de formation. »¹⁰. Aujourd'hui que l'État est appelé à fournir davantage d'efforts budgétaires pour mettre à niveau quantitativement la FP, autant dans sa forme initiale que continue, les entreprises et autres composantes de la société pourraient être également appelées à contribuer à cet effort additionnel, dès que l'État disposera d'un Plan global de formation justifiant un accroissement de l'offre de formation, en cohérence avec la stratégie établie.

Le taux de la TFP, à 1,6 % de la masse salariale au Maroc, pourrait toujours être augmenté. Il est évident que les représentants de l'entreprise marocaine ne verront pas la mesure d'un œil favorable et argueront de la non utilisation de l'intégralité de la Taxe à un usage bénéficiant directement à l'entreprise, à savoir la formation continue. Quelle que soit l'issue de négociations entre l'État et les entreprises, et sous réserve d'analyses fiscales appropriées¹¹, le taux ne devrait cependant pas dépasser de façon substantielle le niveau de 2 % car la fiscalité d'un pays ne peut être largement différente de celle des pays avec lesquels il est en concurrence, à moins d'encourir des risques au niveau de la délocalisation des entreprises. Il y a là matière à réflexion qui devrait être poursuivie au niveau du Ministère de l'Économie et des Finances.

Dans l'analyse de l'état des lieux, il a été constaté que la taxe sur la masse salariale n'est pas toujours l'objet d'un taux fixe comme au Maroc. Elle peut varier selon les régions, le type d'entreprises et le secteur d'activités :

- France : de 0,49% jusqu'à 2% selon la taille de l'entreprise (moyenne de 1,6 %) ;
- Québec : 1 % ;
- Allemagne : pas de TFP en tant que tel, mais intégré à l'assurance-chômage qui est de 6 % de la masse salariale ;
- Tunisie : entre 1 et 2 %.

⁸ Maroc : Stratégie nationale de la formation professionnelle 2015-2021

⁹ Cedefop (2017), On the way to 2020: data for vocational education and training policies. Country statistical overviews – 2016 update.

¹⁰ Vision Stratégique Education Formation 2015-2030.

¹¹ L'analyse doit être beaucoup plus large que le 2 % cité en exemple pour la TFP. Elle devrait porter sur l'ensemble des contributions exigées des employeurs en lien avec leur masse salariale. Par exemple, dans le cas du Québec, en plus du 1 % pour la formation continue, il y a des contributions de 4,26 % pour financer le système de santé, des contributions pour l'assurance-emploi, pour le régime de rente publique, pour l'assurance-parentale ainsi que pour la santé et sécurité au travail. Prise globalement en considérant des barèmes selon le niveau des revenus, ces contributions représentent entre 10 % et 12 % des masses salariales. Ainsi, l'analyse du taux maximal pour la TFP doit donc être faite en considérant également le fardeau fiscal global des entreprises.

- **Standardiser son application auprès de toutes les entreprises.**

Selon des représentants de l'Office de Formation Professionnelle et de Promotion du travail (OFPPT), il y a actuellement un certain nombre d'entreprises publiques (à capital étatique et de statut privé) qui ne sont pas assujetties à la TFP, soit en lien avec leur statut ou avec leur date de création. Le rapport d'état des lieux avait signalé que les entreprises publiques créées après 1995 n'étaient pas assujetties à la TFP par un arrêté du MEF, de même que certaines sociétés filiales d'entreprises publiques, qui, n'étant pas affiliées à la CNSS, ne se déclarent pas spontanément pour payer la TFP. Une révision de cette disposition mérite d'être entreprise, car si ces entreprises sont éligibles à la formation continue et sont concernées par le recrutement de compétences professionnelles formées à travers le dispositif national, il y a là un problème d'iniquité fiscale qui devrait être corrigé, avant même d'envisager la hausse du taux d'imposition et les dotations globales de l'État.

- **Établir une partie de la contribution des entreprises sur d'autres critères que celui de la masse salariale**

Chaque concept de taxe a ses forces et ses faiblesses et le contribuable en général est contre toute hausse de taxe. L'une des qualités de la TFP est d'être proportionnelle à la masse salariale et donc, au nombre de travailleurs devant éventuellement être bénéficiaires de la formation continue. De plus, elle est relativement facile à percevoir, autant que la masse salariale elle-même soit convenablement déclarée.

Par ailleurs, il faut être conscient qu'il y a des entreprises peu rentables avec une importante masse salariale alors que d'autres entreprises bénéficient de grands profits tout en ayant une masse salariale moins importante. De même, les entreprises qui font le choix d'impairer une partie de leurs activités vers des sous-traitants peuvent à la fois accroître leurs profits tout en réduisant leur masse salariale, et ainsi réduire leur contribution à la TFP.

Il y a donc lieu d'examiner la pertinence qu'une partie de la contribution des entreprises à la formation professionnelle soit établie sur le Chiffre d'affaires des entreprises, ou sur des indicateurs de rentabilité, comme la Valeur ajoutée ou le résultat net au lieu de l'être uniquement sur la masse salariale. La réflexion sur une telle mesure procède du souci d'introduire une solidarité de revenus, additionnelle à la solidarité de taille déjà opérationnelle entre les contributeurs à la Formation Professionnelle.

L'établissement de cette taxe requiert une analyse fiscale plus approfondie par le MEF et d'une négociation avec les représentants de l'entreprise, car cela peut impliquer la révision de la structure fiscale de l'État : revenus fiscaux et taux d'imposition des entreprises et des particuliers, en tenant compte de la structure fiscale des pays voisins afin de demeurer compétitifs.

Parallèlement à ces mesures qui sont censées améliorer la mobilisation de plus de ressources, l'analyse de l'état des lieux et la tenue des rencontres avec des représentants d'associations d'entreprises ont permis d'identifier certaines requêtes formulées par les entreprises qui devraient améliorer l'efficacité de l'allocation des ressources de la TFP. Celles-ci portent à la fois sur la vision globale du système de formation professionnelle, sur son financement et sur la gestion du système actuel au Maroc :

- Les entreprises sont également d'avis que les processus permettant d'obtenir le remboursement des frais de la formation continue devraient être allégés. L'expérience des CSF est franchement critiquée, même si ce modèle semble louable au plan du principe. Il y a donc lieu de réexaminer

tout le processus conduisant à ces contrats, dans un objectif de simplification et d'incitation efficace à la formation continue de la part des entreprises.

- Elles réclament également un meilleur support pour la réalisation de leurs Plans de formation et la réalisation de contrats spéciaux de formation, notamment pour les petites et moyennes entreprises qui ne disposent généralement pas de ressources internes dédiées à la gestion de la formation.
- Elles indiquent avoir besoin de souplesse dans l'organisation de la formation continue. Des besoins urgents peuvent survenir et des solutions doivent être apportées avec diligence. Le système actuel de contrôle à priori est contraignant, voire bloquant. C'est un véritable mécanisme de contrôle à posteriori, basé sur la confiance et les sanctions que réclament les entreprises, de manière à assurer la fluidité nécessaire.

1.3. Les Comptes Hors Budget

Jusqu'en 2005, les comptes hors budget, autorisés par le MEF au profit de certains établissements publics prestataires de formation ainsi que ceux qui ont le statut de SEGMA¹², permettaient de générer des recettes non négligeables, par le biais des contributions des entreprises aux frais de formation continue ou la vente de divers produits et services. L'expérience avait été lancée avec succès dans certains EFP publics ayant un statut de SEGMA et certaines Directions Régionales de l'OFPPPT,

Ces ressources faisaient l'objet d'un programme annuel d'emploi validé par les autorités de tutelle et mis en œuvre par l'établissement de formation selon la réglementation en vigueur. La gestion de ces recettes obéissait à une règle de partage entre trois parties prenantes : (i) l'Etat qui bénéficie de recettes additionnelles, (ii) l'établissement prestataire, qui jouit d'une source flexible de recettes pour les dépenses imprévues, et (iii) les formateurs, qui se trouvent motivés à déployer davantage d'efforts. Cette pratique qui était aussi en vigueur dans certains SEGMA (notamment ceux du tourisme-hôtellerie) aurait été suspendue, et les recettes devaient alors être versées en totalité au trésor ou au budget de l'organisme de tutelle. Cette décision n'a pas manqué d'avoir un impact négatif sur la génération de ressources propres.

Malgré les charges de contrôle à posteriori que ces comptes induisent pour le MEF, l'existence d'un tel dispositif devrait être rétablie et encouragée, sous contrôle. Ayant prouvé son efficacité dans le modèle des IGDs et dans les établissements de l'OFPPPT, elle peut-être dans le cas de tous les instituts publics. D'ailleurs la SNFP 2021 a recommandé (mesure 82) plus d'autonomie de gestion pour les EFP qui devraient générer des ressources propres dans le cadre d'un projet d'établissement pluriannuel, mais cette vision ne peut se concrétiser si la gestion des ressources générées par les établissements ne fait pas l'objet d'une procédure plus motivante pour ces derniers, tout en mettant en place des règles et des procédures devant garantir transparence, traçabilité et reddition des comptes. Il est à noter que dans les pays benchmarkés, tous les EFP sont encouragés et même parfois obligés de générer des ressources propres mais dont ils maîtrisent l'usage et qui demeurent au niveau de l'établissement.

Au-delà des ressources propres et de la subvention d'Etat, normée par des coûts unitaires et les résultats atteints, l'Etat ne pourra pas abandonner les établissements qui se trouvent en situation transitoire de déséquilibre. Cependant, la conventionnelle subvention d'équilibre permanente, comme celle octroyée à l'OFPPPT sur le budget du SEFP jusqu'en 2011, devra laisser place à un nouveau

¹² A noter que depuis 2001, les comptes hors budget ont été supprimés des EFP ayant statut de SEGMA et les recettes générées devaient être reversées au Trésor.

concept de subvention conditionnelle et temporaire. Ce concept est en ligne avec la nouvelle vision budgétaire « par projets » du Ministère des Finances.

1.4. La contribution des ménages

La contribution des ménages s'élève à près du cinquième de l'effort national en formation professionnelle, notamment initiale. L'absence de données fiables n'a pas permis d'estimer leur contribution à la Formation Continue, à travers les formations diplômantes et certificats en cours d'emploi, qui sont supportées par les bénéficiaires.

Par ailleurs, les étudiants marocains qui poursuivent leur formation générale et choisissent de faire des études supérieures bénéficient d'un niveau de gratuité important. Et ceux-ci auront une espérance de gains futurs supérieure à celle des stagiaires de la formation professionnelle. Pour des raisons d'équité entre classes sociales, il est donc important que les stagiaires de la formation professionnelle puissent également bénéficier d'un niveau élevé de gratuité, et d'une aide pour leurs dépenses de logement et de subsistance lorsque cela est nécessaire.

Selon les informations obtenues lors de l'analyse de l'état des lieux, la contribution des ménages au financement de la formation professionnelle est de l'ordre de 1,1 milliard de dirhams, soit près de 22% de l'effort national. La majeure partie (74%) est constituée des frais chargés aux bénéficiaires par les établissements privés de formation professionnelle (EFPP), alors que le solde (26 %) est relatif aux droits d'inscription des stagiaires dans les établissements relevant de l'OFPPT.

N'est pas comptabilisée dans cette situation la contribution des ménages à la formation continue des personnes en activité, qui prennent à leur charge les frais de formation certifiante ou diplômante, et dont l'estimation n'a pas été possible.

Pour alléger le niveau des frais, l'État a mis en place un système de contribution aux frais de formation aux bénéfices des stagiaires des EFPP. Le montant de la contribution est toutefois limité à 4 000 dirhams par stagiaire/an et le nombre de bénéficiaires est également limité. Environ 10 % seulement des stagiaires de la FP privée en bénéficient. Dans le secteur public, des bourses sont offertes aux stagiaires depuis la rentrée 2018 selon certains critères d'allocation. Le montant de ces bourses devrait se situer à 6 334 dirhams par an pour 10 mois d'étude, lorsque le stagiaire n'est pas originaire de la ville dans laquelle il étudie, et de 3.167 dirhams lorsqu'il est originaire de la même ville.

Il est à noter qu'aucun mécanisme de crédit-formation structuré et garanti par l'État n'est actuellement disponible au Maroc pour la formation professionnelle. L'exemple du Brésil et du Chili en matière d'organisation du crédit études dans la Formation professionnelle est connu mondialement pour son efficacité.

Afin de de solvabiliser la demande et encourager le secteur de FP Privée, il est recommandé de :

- Mettre en place **un véritable système de bourses/contributions** afin que les stagiaires des secteurs public et privé puissent bénéficier directement de la politique de ciblage social et régional de l'État pour leurs frais de formation et de subsistance (selon des normes et standards de coûts uniformes à établir) ; Cette politique devra intégrer efficacement les critères :
 - **D'inclusion sociale** (Revenus, populations à besoins spécifiques et Région - milieu) ;

- Le **critère du Genre** ;
- Le critère de l'**assurance qualité**.
- Budgéter et mettre en place un **mécanisme et allocation de chèques-formation pour les candidats aux EFPP pour les filières accréditées**,
- Mettre en place un **mécanisme de crédit aux études garanti par l'État** ;

1.5. Les autres donateurs

1.5.1. Les donateurs internationaux

L'analyse de l'état des lieux sur la formation professionnelle a permis de constater que le Maroc bénéficie de l'appui d'une panoplie de bailleurs de fonds internationaux. Ceux-ci interviennent de différentes façons pour contribuer au développement de la formation professionnelle dans divers domaines, et sur des projets distincts. Il peut s'agir de dons ou de prêts transitant par le Ministère de l'Économie et des Finances, ou encore de montants accordés par un pays à un organisme international chargé de réaliser un mandat précis.

L'ensemble des contributions internationales sont importantes pour le Maroc. Elles ont été estimées à près de 4 milliards de dirhams pour la période 1999-2017. Il est toutefois difficile d'évaluer l'apport réel de ces contributions au développement de la formation car il n'y a pas de Plan global de formation où ces diverses contributions internationales viendraient s'insérer. Enfin, la capacité de réalisation peut aussi empêcher la réalisation entière des projets financés par les bailleurs de fonds, et de bénéficier ainsi intégralement des montants offerts. Cette difficulté provient soit de l'incapacité à engager la totalité des crédits ou parfois de la difficulté à mobiliser, dans les temps, la contribution de la partie marocaine quand elle est prévue (notamment matérielle ou en RH), comme elle peut provenir de la difficulté pour la partie marocaine (pour diverses raisons) à mettre en œuvre, par exemple, l'apport de l'assistance technique.

C'est une opération délicate de mieux encadrer le rôle des donateurs internationaux dans la mesure où il faut éviter de leur imposer trop de contraintes administratives. Cela pourrait avoir l'effet inverse à celui recherché.

La voie à suivre nous semble une meilleure coordination entre l'AGFP, les principaux opérateurs de formation et le MEF, afin que le contenu du Plan global de formation, à être élaboré, permette de prioriser les besoins du Maroc, et que ces besoins deviennent au cœur des négociations entre le MEF, l'AGFP et les bailleurs de fonds internationaux.

Un plan de marketing approprié à une bonne prospection et collecte des prêts et dons pourrait également faire ressortir l'intérêt des bailleurs de fonds à investir dans certains projets. Un effort d'actualisation et de mise en œuvre des Programmes de développement à Moyen Terme sectoriels, signés dans le cadre de la Stratégie 2021 est à l'ordre du jour, pour répondre de façon cohérente et coordonnée aux besoins globaux en compétences au regard des tendances de développement industriel et économique du pays.

Cette action est largement justifiée par l'importance de la manne financière que cela représente pour l'Etat, au regard de ses besoins de financement public de la FP.

1.5.2 La contribution des fondations et ONG

Bien qu'il n'ait pas été possible de quantifier la contribution des fondations et ONG au financement de la formation professionnelle, il est à noter que beaucoup d'entre elles gèrent et financent (entièrement ou partiellement) les activités de formation professionnelle des jeunes, souvent à besoins spécifiques ou provenant de milieux défavorisés.

Chapitre 2. Optimisation et rationalisation de la gestion des ressources financières

Le renforcement de la gestion optimale des ressources financières est nécessaire pour améliorer l'efficacité du financement, en particulier, les mécanismes de contrôle, de régulation, d'orientation et de planification, la réduction des contraintes bureaucratiques et la lourdeur de procédures, etc. Ce sont les ingrédients d'une bonne gouvernance, qui nécessite aussi, d'établir de bonnes règles de gestion et d'assurer l'implication des acteurs.

En fait, c'est lorsque l'encadrement global de la mission est garanti, par des opérateurs correctement régulés qu'il devient plus facile de mettre en place l'opérationnalisation d'un plan de financement performant. À cette fin, il faut que les rôles de chacun des acteurs soient clairs et que les liens hiérarchiques entre chacun d'eux soient également bien définis.

Ce sont ces questions (i) du rôle des acteurs dans la mobilisation de suffisamment de ressources, et (ii) de l'orientation et gouvernance de la FP, qui seront traitées dans ce deuxième chapitre :

2.1 Une rationalisation du rôle des acteurs

Le rôle des acteurs dans l'amélioration du système de gouvernance de la FP est primordial, en particulier, le renforcement de la coordination qui reste un handicap pour la mise en œuvre de la stratégie actuelle. En effet, l'analyse des pays benchmarkés montre, que le cas du Maroc est assez unique, avec l'existence d'une douzaine d'opérateurs publics dans la gestion de la FP.

En fait, l'organisation des acteurs se trouve indissociables des mécanismes de financement et de la contribution de chaque agent institutionnel à ce financement. Les missions des entités qui interviennent en matière de formation professionnelle sont appelées à connaître une adaptation en phase d'une restructuration du modèle de financement.

2.1.1. Les missions de l'AGFP

La présente section propose de renforcer le rôle et les attributions de l'AGFP quant à la gouvernance et le pilotage des dispositifs de FP, pour atteindre une meilleure synergie des actions et une optimisation et rationalisation des allocations budgétaires de la formation.

Pilotage des EFP relevant des Départements Formateurs

Afin que l'autorité gouvernementale chargée de la formation professionnelle puisse jouer adéquatement son rôle, il est nécessaire que celle-ci dispose des moyens pour orienter et planifier l'organisation de la mission de FP, et qu'elle puisse effectuer les contrôles requis auprès des opérateurs de formation, qu'ils soient publics ou privés.

Il est à souligner, la pertinence de renforcer le rôle et attributions de l'AGFP quant à la gouvernance et le pilotage des dispositifs de FP relevant des départements formateurs, pour atteindre une meilleure synergie des actions et une optimisation et rationalisation des allocations budgétaires de la formation. En effet, des synergies organisationnelles et budgétaires appréciables peuvent être réalisées par cette opération, de même qu'une meilleure visibilité et une plus grande transparence et équité dans l'allocation des ressources. À l'état actuel, le dispositif de FP des départements formateurs n'est pas intégré, dans la mesure où chaque ministère agit en indépendance.

L'intérêt de la coordination de la FP entre certains secteurs complémentaires serait d'impliquer des fédérations sectorielles privées dans le financement d'actions de formation répondant aux besoins du

secteur pour une période donnée et permettant aussi des synergies entre secteurs connexes, à l'image de l'initiative des écosystèmes industriels. Cette coopération autour et au sein des établissements de formation des départements devrait se caractériser par la flexibilité et la proximité régionale, à l'image des fonds spéciaux cantonaux de l'expérience Suisse.¹³

En fait, pour une meilleure gouvernance, il conviendra de clarifier la structure hiérarchique en matière de gouvernance de la formation professionnelle, et de ce fait la relation d'autorité entre les pouvoirs des autorités décisionnelles en matière de FP et les ministères qui gèrent les établissements sectoriels de formation. Dans l'axe juridique de cette étude, il est préconisé, entre autres, « *l'adaptation du statut du SEFP aux nouvelles missions induites par la SNFP 2021 et doter celui-ci de la mission d'orientation et de gouvernance du SFP y compris les programmes de coopération internationale* »

Pour des programmes de formation équivalents (niveau et mode), les acteurs publics et privés devraient être assujettis aux mêmes normes de référence, avec des coûts standards harmonisés, et un taux de financement propre pour les établissements privés. La base d'allocation des ressources devrait être identique puisqu'ils sont censés délivrer les mêmes diplômes.

La disponibilité et la qualification des ressources humaines (formateurs et gestionnaires)

Une particularité des ressources humaines est qu'il faut plusieurs années pour les former et les adapter aux besoins des opérateurs de formation. Il est nécessaire d'avoir une vision des besoins afin que le nombre de personnes qualifiées requises soient disponibles pour répondre à la croissance souhaitée des stagiaires en formation professionnelle.

En matière de formation professionnelle, les formateurs sont les personnes les plus recherchées car ce sont eux qui sont en première ligne pour offrir la formation aux stagiaires. Il y a ensuite les directions d'établissement ainsi que d'autres ressources de niveau professionnel ou technique, ressources dont le nombre et le profil varient selon chaque secteur de formation.

En l'absence d'un dispositif structuré de Formation de Formateurs professionnels, l'État doit s'assurer qu'un nombre suffisant de formateurs correctement qualifiés et autres ressources soient disponibles pour offrir une formation de qualité dans les formations reconnues à la carte des programmes. À cette fin, il doit procéder à des analyses sur les besoins de ressources humaines et veiller à ce que les établissements d'enseignement supérieur et autres établissements forment les ressources requises pour une première insertion sur le marché de la formation professionnelle, qu'il s'agisse du public ou du privé. A noter que la SNFP 2021 a prévu la création d'un Institut National de Formation des Formateurs et des Tuteurs (INFFT), en cours de réalisation, et qui pourrait, à terme, pallier en partie à cette nécessité de qualification et de certification des ressources humaines dédiées à la FP.

Parmi les mesures permettant d'avoir en suffisance des formateurs bien formés, il y a celles visant l'incitation au travail pour les nouveaux retraités. Les établissements publics et privés ont soulevé que des formateurs déjà aptes à prendre en charge des groupes de stagiaires étaient peu incités à le faire pour des raisons administratives et fiscales. C'est notamment le cas des vacataires pour qui une prestation additionnelle de travail se traduit par un taux d'imposition marginal plus élevé, et parfois par un réajustement de leur pension de retraite. Ceci concerne autant le secteur public que le secteur

²³ Voir : *Fonds en faveur de la Formation professionnelle. Manuel relatif à la déclaration de force obligatoire générale concernant la participation au fonds, selon l'article 60 de la loi Suisse sur la FP. Juillet 2006.*

privé. L'État doit donc adopter des mesures afin que les personnes déjà formées et aptes à répondre aux besoins, notamment les nouveaux retraités, aient un incitatif à demeurer plus longtemps sur le marché du travail selon un format contractuel adapté pour tirer profit de leur expérience et leur expertise dans leurs domaines de compétences.

L'affectation des ressources

En complémentarité de son plan global en matière de formation professionnelle, l'État doit évaluer le niveau des besoins financiers nécessaires à sa mission, et trouver la façon la plus adéquate de les financer. Il doit déterminer les sources de financement les plus appropriées afin que les individus, les entreprises et l'État collaborent à leur juste part dans le financement.

Il doit ensuite mettre en place un mode d'allocation des ressources qui permettra de répartir les montants dont il dispose (Budget Général de l'Etat et Budgets complémentaires) de la façon la plus équitable possible entre les différents opérateurs de formation, en respectant les principes d'équité, de transparence et de responsabilisation des acteurs.

L'adéquation des contenus de formation

Il appartient à l'AGFP de définir les curricula et programmes de formation, et d'assurer leur adéquation avec les besoins des secteurs employeurs.

Ces programmes de formation doivent répondre aux besoins exprimés par les individus en regard de leurs goûts et de leurs aptitudes, et permettre le développement de compétences qui leur seront utiles tout au long de leur vie active. Cette adéquation n'est pas sans conséquence sur le coût du dispositif de formation. Pour les entreprises publiques et privées, pour lesquelles la qualité des ressources humaines est généralement le premier facteur de productivité, il est aussi primordial de pouvoir compter sur des lauréats dont les compétences répondent à leurs attentes, peu importe la nature de l'établissement de formation.

Il est en outre nécessaire d'élaborer un répertoire des secteurs de formation pour permettre de rationaliser et d'optimiser les programmes de formation conformément à la mesure 44 de la SNFP qui préconise « de doter chaque filière d'un référentiel unique d'évaluation basé sur les compétences inhérentes à l'exercice du métier visé ». Un tel répertoire (qui comportera la liste officielle des programmes de formation) facilitera également l'établissement de « coûts standards » par programme de formation dans le but de rationaliser les affectations budgétaires.

L'accessibilité et le rendement

Il appartient à l'AGFP de s'assurer que les cursus de formation soient offerts dans toutes les régions du pays et dans toutes les communautés lorsque la taille de la population le justifie, et que des mesures soient prises afin que les stagiaires, peu importe leur genre, leur âge, leurs conditions physique et/ou sociale, puissent bénéficier de l'offre de formation disponible. Cet objectif est foncièrement lié à la problématique du financement et de la mise à disposition des ressources nécessaires.

Cette accessibilité à l'offre de service en matière de formation professionnelle doit être réelle pour tous les jeunes dans le cadre de leur formation initiale. Cela pourrait permettre notamment de créer des parcours exploratoires où un jeune en formation générale aurait la possibilité de suivre quelques cours en formation professionnelle, ainsi que des parcours combinés de formation professionnelle avec poursuite d'études, de manière à attirer davantage de candidats à la Formation Professionnelle,

et d'optimiser leur rétention dans le circuit de la formation insertion, sachant que le financement de la FP a un rendement plus direct que celui de l'enseignement supérieur, puisque les jeunes accèdent au plus tôt au marché du travail.

Par ailleurs, le système de formation professionnelle doit également avoir la souplesse nécessaire pour permettre d'y avoir accès facilement à tous les candidats à la formation continue à un moment ou l'autre de leur vie, et permettre aux personnes qui le désirent de pouvoir se réorienter dans un nouveau domaine de formation professionnelle.

Dans la constitution de 2011, l'article 31 dispose expressément du droit à la formation professionnelle: « L'Etat, les établissements publics et les collectivités territoriales œuvrent à la mobilisation de tous les moyens à disposition pour faciliter l'égal accès des citoyennes et des citoyens aux conditions leur permettant de jouir des droits... à une éducation moderne, accessible et de qualité, à l'éducation sur l'attachement à l'identité marocaine et aux constantes nationales immuables, à la formation professionnelle ... ».

Dans la vision stratégique 2015-2030 de l'éducation et de la formation produite par le CSEFRS, la formation professionnelle occupe une place de choix. Le levier 5 prévoit la « garantie aux apprenants d'un apprentissage continu et durable et de la construction du projet personnel et d'insertion ». Dans le levier 1, relatif à l'égalité d'accès à l'éducation et la formation, la Vision dispose que « l'Etat et la société devraient, à court et moyen termes, rendre disponibles les ressources susceptibles de faciliter le processus d'éducation et de formation ; ceci devrait concerner essentiellement le niveau des infrastructures pédagogiques et sanitaires, des outils pédagogiques et didactiques adéquats et des structures d'accueil intégrées ».

Dans la Stratégie Nationale de Formation Professionnelle 2021, le premier axe stratégique est celui de « l'offre de formation étendue et inclusive », autant par l'inclusion de nouvelles populations, plus jeunes, que par l'élargissement du champ de la formation continue à de nouvelles catégories de bénéficiaires.

Le contrôle de la qualité des curricula et des prestations

La pérennité d'un système de formation de bonne qualité nécessite qu'une forme de régulation soit assurée afin de garantir que les curricula de formation soient à jour et pertinents, et que les prestations de services offertes par les établissements de formation observent d'une part les critères d'efficacité, en termes d'atteinte des objectifs de compétences prédéfinis, et d'autre part, les critères d'efficience, en termes de rendement du dispositif de formation par rapport aux coûts. C'est ce que préconise la Stratégie 2021 dans son article 1.2.4, relatif au financement.

Les orientations en matière d'évaluation et de diplomation

L'évaluation des connaissances et des compétences acquises par les stagiaires est au cœur du processus conduisant à la diplomation des lauréats. La valeur d'un diplôme est intimement liée à la reconnaissance par les tiers de la qualité des services de formation reçus par les stagiaires.

Pour les employeurs, il est primordial d'avoir l'assurance que les lauréats aient des compétences équivalentes, peu importe la nature de l'établissement de formation. Dans ce sens, il incombe également aux entreprises recevant des stagiaires ou impliquées dans des programmes

d'apprentissage conventionnés d'offrir une formation pratique de qualité et correspondant au complément de formation dont le stagiaire a besoin.

2.1.2 Rôle des Régions

Dans le nouveau modèle de financement proposé, lui-même adossé à une restructuration du rôle des acteurs, les Régions doivent résolument occuper une place majeure à l'instar des pays développés (voir encadré) ; celle qui leur revient dans la loi de la régionalisation avancée, qui fait tout juste ses premiers pas dans le paysage du développement économique et territorial au Maroc. Il convient de rappeler que si le schéma proposé invite les Régions à intégrer l'écosystème de la FP, c'est que celle-ci figure justement en pôle position de ce que la loi organique 111-14 a érigé en « leurs compétences propres ».

L'intervention des Régions dans le financement de la FP est non seulement salubre sur le plan de l'adéquation de l'offre à la demande et de la proximité, mais elle constitue également une source de financement additionnelle, qui permet de valoriser le secteur et de le rapprocher des benchmarks internationaux. Dans les premiers PDRs produits par quelques régions, les montants sont parfois assez importants.

C'est dans un tel contexte qu'il devient possible de déléguer des responsabilités et décentraliser certaines prérogatives afin d'alléger les processus et les rendre plus efficaces. Cela va tout à fait dans le sens de la régionalisation, puisque la loi organique sur la régionalisation fait de la formation professionnelle une des compétences propres de la Région. Dans l'article 82, les compétences propres de la région dans le champ du développement régional comportent le domaine de la FP, notamment « 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 ».¹⁴

La Stratégie (SNFP) 2021 est venue renforcer cette vision, avec une prévision de renforcement à moyen terme des pouvoirs de la Région en matière de FP, jusqu'à parvenir, à long terme, à ce que « les Régions puissent progressivement prendre en charge l'identification des besoins socio-économiques, la planification (cartes prévisionnelles régionales), l'orientation et la mise en œuvre des formations. Pour une meilleure coordination horizontale en matière d'éducation et de formation, il est prévu de faire évoluer ce schéma vers un Pôle Régional d'Education et de Formation (PREF). »¹⁵

En effet, les régions peuvent jouer un rôle important dans l'adaptation de l'offre de formation aux besoins en compétences de leurs territoires, puisqu'elles sont appelées à assumer une responsabilité importante en matière d'identification des besoins en compétences et de planification de l'offre de formation et sa diversification pour répondre aux besoins identifiés. Elles peuvent également plus facilement assurer le suivi de la mise en œuvre des plans régionaux de formation professionnelle, vu leur proximité et implication dans la gestion de leur territoire.

Encadré : Benchmark du rôle des régions dans le financement de la FP

En France, on considère que les quatre partenaires principaux de la FP sont l'Etat, les Régions, les Entreprises et les partenaires sociaux. Depuis la loi de 1983, et moyennant des élargissements successifs, les Régions ont obtenu des compétences de droit commun, l'Etat ne conservant que des

¹⁴ 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. Bulletin Officiel N° 6440 du 09 Joumada I 1437 (18 Février 2016)

¹⁵ Stratégie Nationale de la Formation Professionnelle 2021, DFP 2015.

compétences d'attribution. En matière de financement, la Région finance partiellement la FP, à hauteur de 14.3% en 2014¹⁶, mais elle assure surtout le pilotage de la formation professionnelle sur son territoire, par la mise en relation des besoins des demandeurs d'emploi et des salariés en matière de formation ou de bilan de compétences ou d'accompagnement à la VAE avec les réalités économiques. Aux côtés des financements apportés par la Région, plusieurs fonds contribuent au financement de la formation professionnelle : les Fonds Sociaux Européens, les fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle (ressources propres), en plus des dotations de l'Etat.

En Allemagne, les Landers (équivalent avancé des Régions) et les Municipalités sont aux côtés de l'Etat pour le financement de la FP. Les *Länder*, compétents en matière d'éducation, organisent la formation dispensée en école et l'Etat fédéral, par le biais du ministère de l'économie, définit, en concertation avec les acteurs professionnels, le contenu de la formation en entreprise des apprentis. Toute la formation professionnelle initiale est donc centrée sur l'entreprise. Ce sont d'ailleurs les chambres professionnelles qui organisent les examens.¹⁷

En Espagne, la formation professionnelle a été progressivement décentralisée aux communautés autonomes. Les communautés sont placées au cœur du système. Elles disposent d'une compétence particulièrement large s'agissant de la formation des demandeurs d'emploi. Elles ont aussi développé des programmes de spécialisation pour pallier l'insuffisante qualification des jeunes issus des structures de formation dite « régulière »¹⁸

En Italie, la décentralisation est tellement plus radicale que l'Etat ne participe même pas à la définition des directives au niveau national et n'opère aucun contrôle autre que de légalité, sur les politiques de formation mises en œuvre.

Dans leurs projets de Plans de Développement Régionaux, les Régions programment des actions relatives à la Formation Professionnelle, censées être financées sur leurs budgets propres. A titre d'exemple, La région de Fès Meknès mentionne la Formation Professionnelle des Jeunes dans sa Vision Stratégique, en privilégiant clairement le domaine de la formation en Agriculture (principal atout de la région) et le mode de formation par alternance.¹⁹

La Région de Casablanca Settat fait de "l'Entreprise, Innovation et Emploi" l'un de ses cinq axes prioritaires du PDR, et met en exergue la maximisation de l'adéquation de l'offre de l'OFPPPT avec les besoins en compétences des entreprises de la Région. Le PDR budgétise un montant de 1,7 MM Dhs environ pour 11 projets d'éducation-formation programmés sur la période 2016-2021, dont trois exclusivement dédiés à la FP, et qui totalisent sur la période de cinq ans, un montant de 912 millions Dhs²⁰(intitulés Centres Pilotes Régionaux de Formation Professionnelle).

La Région de Marrakech Safi, pour sa part, a budgété 190 M Dhs pour cinq centres de formation professionnelle dans divers secteurs économiques.²¹

¹⁶ Formation Professionnelle. Faire décoller l'investissement dans les compétences. Etude de Roland Berger. Octobre 2017.

¹⁷Le rôle de la région dans la formation professionnelle. Denis Prieur. Cairn Info. Revue Française d'Administration Publique. 2002/4

¹⁸Idem

¹⁹ Respectivement Rapport d'activités 2015 DFP/La formation professionnelle en chiffres, DFP 2015-2016, et Rapport d'activités 2017

²⁰ DFP/La formation professionnelle en chiffres, DFP 2016-2017

²¹ Programme de Développement Régional (PDR) de la Région de Marrakech-Safi. 2017-2022

Enfin, la Région de Rabat-Salé a programmé 5 projets régionaux de renforcement de l'offre de formation pour les métiers régionaux, totalisant 150 M Dhs, avec une part de 75 M Dhs financée par la Région. D'autres projets connexes (Observatoire, feuille de route, structure régionale de gouvernance et formation de formateurs) totalisent 144 M Dhs, dont 105 M Dhs sur le budget de la Région.²²

Il convient de signaler toutefois qu'à ce stade il s'agit de prévisions étalées sur une période de 5 ans (2016-2021), sans préciser s'il s'agit de coûts d'investissement ou de fonctionnement. De même et à date, il semblerait qu'aucun PDR régional n'a encore été validé par les autorités de tutelle.

Dans cette dynamique, les Régions sont appelées à collaborer avec quatre catégories d'acteurs, au moins :

- L'AGFP par le biais de ses entités régionales qui sont appelées à jouer un grand rôle en matière de pilotage et de coordination des activités de formation professionnelle au niveau de leurs régions avec l'appui des commissions régionales de la FP prévues par la SNFP 2021, et qui pourraient d'ailleurs être présidées par les présidents de régions.
- Les Directions Régionales de l'OFPPPT. Dans ce cadre, les Régions seraient appelées à Co-développer des Instituts rattachés à l'OFPPPT ou des organismes partenariaux (PPP), avec les représentations régionales des Fédérations sectorielles. Ces dernières pourraient le faire à leur initiative ou à l'invitation des Régions.
- Les Opérateurs privés de Formation Professionnelle. Dans ce cadre, les Régions peuvent développer des instituts partenariaux avec des opérateurs privés, dans le cadre des contrats programmes passés avec le secteur privé de la FP, ou leur confier des programmes spécifiques de formation s'adressant à des populations qu'elles jugeraient prioritaires et pour lesquels les EFP privés peuvent être plus réactifs.

Le rôle des chambres et fédérations professionnelles est à prendre en considération avec attention, malgré les difficultés de gouvernance que peuvent connaître certaines d'entre elles. A titre d'exemple, la Chambre d'artisanat de Fès- Meknès est impliquée dans la gestion de 5 centres de formation et CFA inter-entreprises pour ses 82 membres, regroupant 52.888 artisans.²³

Toutefois certains Présidents de régions rencontrés dans le cadre de cette mission ont insisté sur les éléments suivants :

1. La région ne doit pas être considérée juste comme un partenaire financier dans la réalisation des projets de formation professionnelle, mais être pleinement acteur et partie prenante dans la réalisation de ces projets. Parmi les pistes proposées pour atteindre un tel objectif, ils préconisent :
 - Que la composition et les attributions des commissions régionales de la FP prévues par la SNFP 2021 soient déterminées en concertation avec elles ; certains proposent même que le leadership dans ces commissions soit pris par la Région (par exemple, que les Régions en assurent la Présidence)
 - Que pour chaque région, il y ait un schéma régional de développement de la formation professionnelle sur un horizon de 4 -5 ans déterminé sur la base d'un diagnostic des

²² Programme de développement régional (PDR) de la région Rabat-Salé-Kénitra. Juillet 2017

²³ Monographie de la Chambre d'artisanat de Fès Meknès. 2015.

- besoins de la région en compétences à cet horizon établi sur la base des spécificités de chaque région qui découlent de son PDR ;
 - Que ce schéma soit traduit par une carte régionale de formation professionnelle validée annuellement par la commission régionale sur la base d'indicateurs à déterminer ;
 - Enfin, qui dit « compétences propres » de la Région, veut dire que les budgets permettant de réaliser cette compétence soient transférés à la Région, dans un cadre à déterminer entre les départements ministériels et les régions.
2. La responsabilité d'opérationnalisation de la Formation professionnelle ne peut pas rester multiple et dispersée. Elle doit être unifiée, et certains Présidents et Conseils de région se disent déjà prêts à l'assumer, mais dans "la progressivité et la flexibilité" qu'impose la période transitoire

2.1.3 Une place plus impliquée et mieux régulée pour le secteur privé

Les opérateurs privés de formation professionnelle offrent des formations dans des domaines de spécialités dominées par le tertiaire. Ils sont financés en majeure partie par les ménages, et les établissements accrédités reçoivent une aide sous forme de contribution pour une sélection limitée de stagiaires éligibles ;

Il n'est pas inutile ici de rappeler que le poids budgétaire du secteur privé représente environ 22 % du budget total, pour une part relative de l'offre de formation professionnelle égale à 19% en 2014 et de 20,8% en 2016.²⁴ La présence du secteur privé contribue à alléger l'effort financier de l'État. Chaque place/stagiaire offerte par le secteur privé soulage d'autant le budget général de l'État, et œuvre pour la dé-densification des centres de formation et la répartition de l'effectif national global des stagiaires. Il y a donc lieu de s'assurer que ce réseau d'opérateurs privés de la FP puisse demeurer en mesure de poursuivre et même d'accroître son offre de service. Comme le révèle le rapport sur le nouveau modèle du secteur privé, cette vision s'inscrit dans le sens de considérer le secteur privé à l'avenir, non plus comme partenaire, aux côtés de l'État, mais comme partie intégrante du dispositif national de formation professionnelle.

Bien qu'il assure une mission de service public, le secteur privé de la FP pâtit moins des contraintes bureaucratiques, des lourdeurs de procédures budgétaires. À charge pour les opérateurs de ce secteur d'en faire un levier de qualité et de constituer des modèles. Afin de générer de la qualité, le pendant de ce statut privilégié serait bien entendu un contrôle plus efficace (au sens de l'atteinte des objectifs) des opérateurs de la FPP, dans l'esprit d'une régulation moderne et valorisante.

L'analyse de l'état des lieux a montré que les EFPP sont en voie de restructuration en termes d'effectifs (taux de remplissage en amélioration dans les EFPP accrédités), de mise à niveau par l'accréditation et de rentabilité, comme le montre l'étude réalisée en Novembre 2017 par l'agence Inforisk. Cette étude révèle que parmi les trois secteurs de l'éducation, formation - enseignement, le secteur de la FPP est celui qui a pu maintenir et développer son taux de rentabilité grâce à une bonne gestion. Par conséquent, l'aide de l'État au développement du secteur, qui est une partie intégrante du dispositif national de formation, devrait donc être exclusivement orientée vers la solvabilisation de la demande,

²⁴ Respectivement Rapport d'activités 2015 DFP/La formation professionnelle en chiffres, DFP 2015-2016, et Rapport d'activités 2017 DFP/La formation professionnelle en chiffres, DFP 2016-2017

par versement direct aux bénéficiaires. Une véritable Politique de bourses/contributions aux stagiaires des filières accréditées serait à même d'intégrer efficacement :

- Les critères d'inclusion sociale (par catégorie de revenus, populations à besoins spécifiques, par région et par milieu –rural, urbain, semi urbain) ;
- Le critère du Genre, afin d'améliorer l'inclusion féminine et d'assurer la maîtrise sur la féminisation des filières porteuses en termes d'insertion et de rémunération ;
- Le critère de l'assurance qualité.

Par ailleurs, l'ouverture vers un meilleur financement des stagiaires fréquentant un ÉFPP devrait être accompagnée d'une réglementation financière de ces établissements afin que des hausses de frais de scolarité ne viennent amoindrir ou annuler l'effet de l'aide gouvernementale. À ce titre, les normes d'allocation qui seront proposées pour les établissements publics pourront servir de guides pour encadrer les frais de scolarité des établissements privés, moyennant la customisation nécessaire.

L'État pourrait aussi "acheter" la Formation Professionnelle au secteur privé pour les filières accréditées. L'effectivité de la contractualisation avec le secteur privé, au sens de la formation concédée, dont il est fait référence dans la SNFP 2021 permettrait d'orienter les filières de formation vers les secteurs où la demande en emploi est forte, ou cibler des populations particulières qui auraient besoin de l'intervention de l'Etat pour faciliter leur formation et insertion socioéconomique.

2.1.4. La concertation de tous les acteurs publics et privés

Dans ce contexte, il est difficile pour l'État d'orienter et de planifier correctement la mission de formation, et de mettre en œuvre une véritable politique de financement dotée d'un mode approprié d'allocation des ressources. Dans le cadre de cette mission, un schéma global optionnel de gouvernance est proposé pour améliorer la performance de l'écosystème FP, sur lequel sera greffé un schéma alternatif de financement. Il est présenté plus loin dans ce rapport.

Les plus hautes autorités de l'État en matière de formation professionnelle doivent s'assurer d'une concertation initiale et permanente des parties concernées (État, Opérateurs de formation, Entreprises bénéficiaires, Partenaires sociaux). Cette concertation est nécessaire pour permettre la cohérence des politiques de chaque groupe d'acteurs (les départements formateurs, l'OFPPT et le secteur privé), ainsi que l'adéquation entre les besoins du marché du travail et les offres de formation des établissements publics et privés. Elle est également nécessaire pour assurer l'efficacité et la pérennité du mode de financement de la Formation professionnelle.

La SNFP 2021 a prévu un cadre de concertation élargi pour atteindre cet objectif. La politique et les orientations du système de la formation professionnelle sont définies par l'autorité gouvernementale chargée de la FP en concertation avec les opérateurs publics et privés de formation et les partenaires économiques et sociaux. Des instances de partenariat seront créées aux niveaux national, régional et sectoriel et constitueront le cadre de cette concertation. Il s'agit de la commission Nationale de la Formation Professionnelle » (CNFP), des Commissions Régionales de la Formation Professionnelle » (CRFP), et des Commissions Sectorielles de la Formation Professionnelle » (CSFP).²⁵

²⁵ Stratégie Nationale de la Formation Professionnelle 2021, DFP 2015.

2.1.5. Vers plus d'implication des Entreprises

Dans son troisième axe stratégique, la SNFP 2021 place l'entreprise "au cœur du dispositif de formation". Les entreprises doivent avoir accès en tout temps à une main-d'œuvre performante afin d'accomplir leur rôle dans la croissance économique du pays. Les ressources humaines de qualité sont l'un des principaux facteurs de production, sinon le premier, permettant aux entreprises d'être compétitives à la fois sur le marché interne et au niveau international. Pendant trop longtemps, la formation professionnelle a souffert de son éloignement paradoxal de l'Entreprise, en termes d'implication de cette dernière, qui est perçue comme faible et discontinue par les opérateurs publics de Formation, d'une part, et en termes de faible prise en charge de cette responsabilité par elle, d'autre part. Ce constat est encore plus flagrant pour la Formation continue, où l'État est encore trop présent, à travers la collecte intégrale de la TFP, la gestion quasi-intégrale des remboursements d'ingénierie et d'actions de FC. Les responsables des organisations patronales estiment que trop d'emprise de l'État risque d'handicaper la FP, particulièrement la formation continue.

Il est recommandé de renforcer davantage la coordination entre les organismes publics et les entreprises et l'association des instances représentant celles-ci dans la gestion opérationnelle de la Formation. En parallèle, l'État doit emprunter davantage le rôle du régulateur.

En matière de formation professionnelle initiale, les entreprises sont à l'épreuve de trouver rapidement les ressources humaines dont elles ont besoin et que ces ressources soient bien qualifiées, selon la qualité de l'établissement d'origine, le lieu où le lauréat a réalisé ses stages, le genre ou la provenance sociale des nouveaux lauréats. Les entreprises sont aussi en droit d'exiger une adéquation de l'offre de formation à leurs besoins, laquelle ne doit pas se concrétiser année par année, mais de façon prédictive autant que possible. Pour répondre à cette exigence, il est nécessaire que l'État puisse assumer pleinement son rôle en matière d'Orientation et de Gouvernance de la mission de Formation.

En matière de formation professionnelle continue, les besoins des entreprises sont plus diversifiés, car il y a un contexte de formation sur mesure qui entre en ligne de compte. Il y a plusieurs situations contextuelles qui se présentent où les entreprises doivent avoir recours rapidement à des mises à niveau des compétences de leur personnel, ou encore à de nouvelles connaissances et compétences dont la définition n'a pas été prévue.

Les entreprises doivent donc avoir accès à des programmes de formation continue de bonne qualité et reconnus pour la formation de leurs employés, et accompagnés de mesures financières supportant ces besoins. Ces formations sont parfois possibles en mode résidentiel, mais souvent nécessaires à l'intérieur de l'entreprise, notamment pour des raisons d'équipement. C'est précisément à cette fin que les CSF, dont le fonctionnement et l'efficacité sont sous tous les regards, ont été mis en place.

L'organisation de la formation professionnelle au Maroc prévoit que les bénéficiaires doivent effectuer des stages en entreprise selon une durée variable en fonction des modes de formation :

- Un peu plus d'un mois par année en formation résidentielle ;
- À mi-temps dans le mode de formation alternée ;
- À plus de 80 % du temps dans le mode par apprentissage.

La première obligation des entreprises est donc d'accueillir convenablement ces stagiaires, et en conformité avec les objectifs pédagogiques de la formation alternée/par apprentissage. Cette obligation correspond à son investissement pour la formation du stagiaire dont les compétences lui

profiteront *in fine*. Ceci signifie que les stagiaires doivent bénéficier adéquatement de leur passage en entreprise et que celle-ci doit les utiliser aux fins prévues, à savoir de réaliser leur formation pratique en complément de leur formation académique.

Dans le cadre de la formation par apprentissage, il peut y avoir un coût pour accueillir les stagiaires. Ce coût devra être partiellement supporté par l'État, à l'image des expériences dans les pays développés, et ce, sous forme d'incitation financière ou fiscale. Toutefois, les rencontres avec les divers intervenants nous amènent également à conclure qu'il y aurait lieu de définir avec plus de transparence et de concertation le rôle participatif des entreprises dans ce volet de formation. Il faudrait notamment clarifier les bénéfices et les obligations pour les entreprises à accueillir des stagiaires.

Lorsque cela sera acquis, il sera alors opportun, en collaboration avec les entreprises, de chercher à développer la formation alternée et par apprentissage selon des termes clairement définis dans les contrats-programmes avec les fédérations ou d'autres institutions représentatives. Ce système profite grandement aux entreprises en matière de disponibilité de main d'œuvre correctement qualifiée, bien qu'il nécessite un engagement préalable de leur part et une attitude plus volontariste.

Enfin, les entreprises les plus motivées pour la conduite d'une véritable GPEC sont appelées à atteindre un stade plus avancé, à l'image de l'expérience de Renault Tanger-Med avec l'IFMIA. Dans divers secteurs structurés, les meilleurs établissements de formation professionnelle pourront accéder à des sponsorings d'entreprises leaders dans leur domaine sous forme d'aide financière et ou de mise à disposition de support technologique : matériel, formation des formateurs, certification des formateurs, etc.

2.2 Vers un nouveau modèle de gouvernance

L'optimisation des ressources de financement passe par la mise en place d'un mode d'allocation des ressources qui permettra de garantir les principes d'équité, de transparence et de responsabilisation des acteurs. La présente section passe en revues les ingrédients d'une gestion efficace des ressources de financement :

2.2.2. Principes directeurs d'allocation des ressources : Coûts unitaires standardisés

Un mode d'allocation des ressources doit permettre de réduire les interventions de l'État à caractère discrétionnaire, par exemple des prises de décisions ou l'exécution de décisions qui n'obéissent pas à des accords et concertations entre les opérateurs et la tutelle de financement. L'objectif est de mettre en place un système de financement stable et mieux adapté aux besoins de la mission de FP. Il exige le développement de critères et de normes pour standardiser l'affectation des ressources provenant des contribuables, soit par le biais des subventions de l'État ou par celui des revenus parafiscaux.

Les principes généraux à la base d'un mode d'allocation des ressources sont :

- La rationalisation de l'allocation entre opérateurs de formation et l'équité entre les individus bénéficiaires, selon le genre et selon les milieux sociaux :
 - Pour un programme de formation donné, les établissements de formation doivent recevoir le même niveau de ressources, établi selon les mêmes critères et les mêmes normes d'allocation ;

- Il faut prévoir des mesures d'allocations permettant de tenir compte de situations particulières car l'équité ne signifie pas l'égalité. Par exemple, une approche par coûts unitaires peut avoir comme effet de sous-évaluer les besoins réels des petits établissements. Il est possible de moduler ce type de besoins, soit en prévoyant une mesure pour assurer un minimum vital par établissement, ou en bonifiant les montants par stagiaire en-deçà d'une certaine taille d'établissement ;
- Enfin, l'équité entre bénéficiaires peut prendre différentes formes : par exemple, des infrastructures adaptées aux deux genres, des mesures incitatives en régions et milieux défavorisés, les populations à besoins spécifiques, le transport ou l'internat pour les stagiaires éloignés des centres de formation.
- La transparence des règles d'allocation proposées :
 - Les règles d'allocation doivent être claires et traçables, et doivent permettre de comprendre la détermination des ressources allouées. Elles doivent être approuvées par l'AGFP, en concertation avec les partenaires, et rendues publiques.
- La responsabilisation des organismes subventionnés :
 - L'établissement de formation doit être au cœur de la nouvelle Politique de financement car c'est à ce niveau que les services sont rendus. Il faut laisser le choix des moyens et une certaine autonomie de gestion aux gestionnaires locaux ;
 - L'établissement doit être responsabilisé en lui permettant de conserver ses surplus éventuels pour usages futurs, mais également d'être responsable de ses déficits. Les gestionnaires doivent être imputables.
- La pérennité des mesures proposées :
 - Les mesures budgétaires doivent répondre aux besoins des organismes, lesquels gagnent à être définis pour le long terme. Ces mesures doivent être également « prévisibles » et « ajustables » dépendamment des prestations desdits organismes ;
 - La stabilité des ressources doit être privilégiée afin que les établissements puissent planifier adéquatement leur offre de services et que leurs engagements vis-à-vis des bénéficiaires soient tenus à long terme.

Ce mode d'allocation concerne tant les dépenses de fonctionnement que les dépenses d'investissement (amortissables sur plusieurs années). L'allocation devra nécessairement tenir compte du coût réel de dispenser des programmes de qualité pour lesquels des normes ou standards de coût par programme, par niveau et par mode de formation doivent être établis, et devenir le critère de référence pour l'octroi des crédits aux établissements publics de formation ou de subventions pour les EFP privés ou contributions aux bénéficiaires des formations (chèque formation ou bourse). A titre d'exemple, en ce qui concerne l'expérience du Québec, les normes unitaires d'allocation par programme de formation sont publiées annuellement en annexe des règles budgétaires de fonctionnement des commissions scolaires qui gèrent le système d'éducation et de formation à l'échelle des municipalités et des communautés urbaines ou rurales.

Concernant les dépenses de fonctionnement

Le niveau de ressources financières accordées pour les dépenses de fonctionnement ne doit pas être dépendant des efforts faits pour les dépenses d'investissements. Il ne doit pas non plus être erratique

comme cela a parfois été constaté dans l'analyse de l'état des lieux. Pour y arriver, l'approche suivante²⁶ est privilégiée :

- Mettre en place un concept de stagiaires en équivalent temps plein de formation (ETP) :
 - La base de référence est généralement de 900 heures, ce qui correspond à un horaire de formation étendu sur 10 mois annuellement ;
 - La durée des programmes de formation n'est pas toujours semblable. Pour un programme dont la durée serait de 600 heures pour former un lauréat, le stagiaire ayant complété sa formation aura un ETP de 0,67, soit 600 heures sur 900 ; si une formation exige 1 800 heures, le stagiaire comptera alors au total pour 2 ETP, répartis sur deux années consécutives ;
 - Cette approche permet également de financer dans une juste proportion la formation à temps partiel lorsqu'il est possible d'organiser celle-ci sur cette base.
- Déterminer le niveau de ressources en ayant comme premier critère le nombre de stagiaires par programme de formation, en distinguant le niveau et le mode de formation. Aux fins des budgets, une prévision de stagiaires peut être utilisée, mais les ressources réellement accordées doivent l'être en fonction du nombre réel de stagiaires en ETP ;
- Etablir un coût de formation unitaire par programme de formation, en distinguant également le niveau et le mode de formation :
 - RH : ressources humaines pour les formateurs. Ce coût unitaire doit tenir compte du salaire moyen des formateurs, et du nombre maximal de stagiaires par groupe ;
 - RS : ressources humaines de soutien. Ce coût unitaire doit tenir compte des besoins en ce qui concerne le personnel autres que les formateurs : direction d'établissement, ressources professionnelles, techniques ou de soutien ;
 - RM : ressources matérielles. Ce coût unitaire doit tenir compte des besoins en dépenses non salariales pour offrir un programme de formation. Il comprend principalement les matières premières périssables nécessaires pour un cours donné ;
 - MAO : mobilier, appareillage et outillage. Ce coût unitaire doit tenir compte des besoins en dépenses non salariales dont la durée est supérieure à une année, et qui peut donc être amortie dans le temps. Cela comprend généralement l'outillage et les équipements plus lourds nécessaires pour un cours donné. Il s'agit ici en fait d'une dépense d'investissement qui est expliquée ici car son coût unitaire peut être établi sur le même principe que celui des dépenses de fonctionnement.
 - Dans le contexte du Maroc, les quatre coûts unitaires précédents doivent être établis en tenant compte du mode de formation retenu. À titre d'exemple, chacun des coûts unitaires peuvent être différents pour la proportion du temps passé en Formation résidentielle, alternée ou en apprentissage ;
- En période de difficulté budgétaire, où les marges de manœuvre de l'État sont plus restreintes, un mode d'allocation ainsi normé permettra de mieux répartir l'effort sur l'ensemble des secteurs de formation car le niveau de ressources accordées tend à être davantage proportionnel aux besoins des secteurs.

²⁶ Cette approche est celle du Québec, mise en place en 1990 lors de l'harmonisation du financement de la formation professionnelle entre les secteurs jeunes et adultes. Elle a été améliorée et bonifiée au fil du temps et a permis de quintupler en 25 ans l'offre de service en formation professionnelle. Au Maroc, le développement des Instituts à gestion déléguée (IGD) s'inspire également d'une approche normée comme en fait foi le rapport de l'EDC. Il s'agit d'un modèle à encourager et un financement normé contribuerait à la pérennité de ce modèle.

Dans l'optique d'une meilleure clarté et de faciliter la reddition de comptes, les revenus et les dépenses des opérateurs de formation doivent aussi distinguer le volet formation, dont l'approche normée est présentée ci-dessus, et le volet administratif et entretien courant, lequel peut être financé selon un per capita général ou selon une autre norme plus appropriée.

Il est à noter que l'AGFP est déjà familiarisée avec cette approche, à travers l'étude et formation action qui a été menée depuis 2016 pour les IGD dans le cadre de la normalisation de la reddition de comptes.

Concernant les dépenses d'investissement

Outre les dépenses pour le MAO examinées ci-dessus, les dépenses d'investissement portent sur le maintien des actifs (l'amélioration et la transformation des bâtiments existants), en autant que ces modifications aient une durée de vie pluriannuelle, ainsi que sur les ajouts d'espace (construction ou agrandissement de bâtiments).

Ces dépenses peuvent aussi être financées selon une approche normée. Il faut simplement trouver des comparables et établir des normes propres aux investissements en ce domaine :

- Pour le maintien des actifs :
 - Un financement minimal peut être alloué annuellement sur une base unitaire aux mètres carrés ou selon d'autres critères, en autant que les montants versés permettent aux établissements de se constituer une réserve pour les réparations majeures (réparation de toitures, portes et fenêtres, système de climatisation/chauffage, sanitaires, etc.) ;
- Pour les extensions d'espaces :
 - Des coûts au mètre carré pour les agrandissements et les constructions ;
 - Des normes de référence au niveau des espaces requis pour donner des cours en mode résidentiel, pour un atelier, etc. ;
 - Pour ce type d'investissement, il est suggéré une approche de financement spécifique par projet où le financement accordé sera limité au moindre du coût normé et du coût réel de réalisation du projet.

Enfin, les dépenses d'investissements peuvent être amorties sur plusieurs années. Elles peuvent donc être financées aussi par des emprunts dont les remboursements sont étalés dans le temps au lieu d'être payées à même les disponibilités courantes. Cette approche, plus comptable, permet de mieux répartir dans le temps les efforts liés aux nouveaux investissements.

Il ne faut pas oublier que la mise en place de telles mesures facilitera énormément la mise en œuvre des Plans de développement à Moyen terme de la formation professionnelle prévus par la SNFP 2021.

En complément aux collectes de données suggérées ci-dessus, l'État doit déterminer des règles de gestion financière claires afin :

- De s'assurer de la conformité, de l'homogénéité et de la qualité des données. À cette fin, des guides de gestion devront être élaborés et des séances de formation-action devront être offertes aux responsables des différents systèmes d'information ;
- De favoriser l'autonomie des établissements. Des règles de transférabilité des ressources doivent être édictées à l'intérieur des postes budgétaires de fonctionnement ;

- D'interdire l'affectation des ressources d'investissement à des dépenses courantes, tout en permettant qu'un surplus ponctuel au titre du fonctionnement puisse être affecté à un projet d'investissement ;
- Du respect de toute autre norme d'encadrement, sous peine de sanctions des gestionnaires concernés.

2.2. 2. Un système d'information intégré (La disponibilité des données)

En plus de la difficulté à trouver les données budgétaires et financières désirées, l'analyse de l'état des lieux a permis de constater qu'il n'existait pas ou à peu près pas de véritable comptabilité analytique dans le domaine de la formation professionnelle au Maroc.

Il est de la responsabilité de l'État de déterminer un Plan Budgétaire propre à la FP, qui devra être utilisé par tous les opérateurs ou acteurs publics et privés bénéficiant de l'aide de l'État et de la taxe parafiscale. Ce Plan devra permettre d'établir des indicateurs, de réaliser des analyses de performance et de résultats par programme ou par projet de formation. À cette fin, il y a lieu :

- De ventiler les crédits de manière à ce que les montants réservés au domaine de la formation professionnelle soient clairement identifiables ;
- De mettre en place des systèmes de collectes d'information qui permettront :
 - D'identifier clairement les montants par sources de revenus et par postes de dépenses des établissements ;
 - De recenser le nombre de personnels par catégorie d'emploi embauché par les établissements de formation ;
 - De recenser le nombre de stagiaires par établissement, par mode de formation et par niveau de qualification, et pour tous les programmes de formation. Cela pourrait se faire en retenant l'existant, en le standardisant et en l'étendant à tous les opérateurs ;
 - De recenser le nombre de nouveaux lauréats, et de faire un suivi de ceux-ci concernant leur insertion sur le marché du travail à intervalles réguliers étalés dans le temps en s'inspirant des pratiques internationales dans ce domaine.

La disponibilité des données n'a de sens que lorsque celles-ci sont traitées, analysées et publiées et qu'elles servent en bout de ligne à une planification rationnelle des ressources et moyens. L'autorité gouvernementale en charge de la formation professionnelle doit mettre en place une équipe chargée de traiter et valider l'information disponible. Elle doit également développer un système d'indicateurs de résultats qui permettront aux décideurs d'effectuer une meilleure gouvernance du système de formation.

Dans une pareille situation, un observatoire de la FP, doté des indicateurs pertinents, s'il ne voit pas le jour en dehors de l'autorité de tutelle, pourrait être développé, même sous un format simplifié et abrité par l'AGFP. En France, les Observatoires des branches ont été créés pour collecter et produire des données sur la formation et l'emploi dans les branches auxquelles ils sont dédiés, en étroite collaboration et intérêt mutuel avec les fédérations. Au Québec, c'est le ministère de l'éducation qui effectue le recensement des données sur la fréquentation scolaire, sur le nombre de diplômés, sur le personnel affecté à l'enseignement ainsi que sur les revenus et dépenses des commissions scolaires (qui gèrent autant l'enseignement général que la formation professionnelle). Lorsque les données sont validées, des indicateurs sont ensuite calculés et publiés.

2.2.3. Mise en place d'un système d'évaluation et d'assurance Qualité

Il est proposé dans les différents axes de cette mission d'accompagnement, et notamment dans celui relatif au modèle de financement, la mise en place, au sein de l'AGFP, d'un système d'évaluation et d'assurance Qualité, et qui pourrait évoluer vers une Instance autonome portant le même nom, pour laquelle une étude d'opportunité pourrait être lancée. Cette instance aurait la prérogative de couvrir l'ensemble des opérateurs publics et privés. Elle serait investie, notamment de la mission d'élaborer et de produire de l'information sur les performances des opérateurs, lesquelles deviennent, entre autres, des intrants dans le processus d'allocation de financement. Cette proposition est une forme de mise en œuvre de la recommandation du Conseil Supérieur de l'Enseignement Formation, relative au renforcement des mécanismes de suivi, d'évaluation et d'audit et leur généralisation à tous les niveaux²⁷.

Elle est également inspirée de la tendance mondiale en matière de régulation de l'enseignement et de la formation, notamment au Royaume Uni, où l'OFSTED est un organisme non gouvernemental chargé de l'évaluation de tous les établissements d'éducation et de formation. Il existe également au Québec, la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial (CEEC) qui est un organisme d'assurance qualité public et indépendant. Le mandat de la Commission touche tous les établissements du réseau collégial du Québec et consiste à évaluer leurs politiques d'évaluation des apprentissages et des programmes d'études, l'application de ces politiques ainsi que l'évaluation de la mise en œuvre de leurs programmes. Dans le cas des collèges publics (cégeps) et privés subventionnés, le mandat prévoit aussi l'évaluation de la réalisation des activités reliées à leur mission éducative, ce qui englobe la planification stratégique des cégeps ainsi que la planification du soutien à la réussite des cégeps et des collèges privés subventionnés. Une Loi détaille le mandat et les pouvoirs de ladite Commission²⁸.

La création de cette Instance s'inscrirait dans les recommandations à réaliser à long terme. Elle disposerait de prérogatives complémentaires et articulées avec celles de l'AGFP. A court et moyen termes, il est recommandé de renforcer la fonction interne d'évaluation et d'assurance qualité de l'AGFP en termes de ressources humaines et procédures et outils d'évaluation et d'assurance qualité.

Rappelons que l'apport principal de cette instance sur le modèle de financement serait, entre autres, la production et la mise à disposition par ses soins de l'information chiffrée sur les performances et les coûts des activités de formation, nécessaire à une meilleure allocation des ressources budgétaires et à un meilleur contrôle des réalisations.

2.2.4. Elaboration des Comptes Nationaux de la Formation Professionnelle

De nombreux acteurs de la FP consultés dans le cadre de cette tâche confirment l'urgence de mettre sur pied "les Comptes Nationaux de la Formation Professionnelle" qui seraient dénommés les CNFP, à l'image des Comptes Nationaux de la Santé, créés en 2008, et entretenus annuellement, ou bien des Comptes Nationaux de l'Education, qui avaient été élaborés pour les années 2003-2004, avec le soutien de l'UNESCO.

²⁷ Vision stratégique de la réforme 2015-2030. Conseil Supérieur de l'Enseignement Formation. 2015

²⁸ La Loi sur la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial est adoptée en juin 1993 et modifiée en décembre 2002. Cette Loi précise le mandat et les pouvoirs de la Commission. Cette dernière a reçu à l'automne 2016 la reconnaissance officielle de la conformité de ses pratiques aux grands standards internationaux en matière d'assurance qualité en enseignement supérieur. La certification décernée à la Commission par l'International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education (INQAAHE), est valide pour une durée de 5 ans, jusqu'en novembre 2021.

L'analyse de l'État des lieux sur le financement de la FP au Maroc a fait ressortir la difficulté d'obtenir une estimation claire des dépenses relatives à la formation professionnelle dans certains départements formateurs du fait de la non-différentiation de ces dépenses par rapport aux dépenses générales du département (par exemple, dans certains départements, les salaires du personnel dédié à la FP est intégré dans le reste de la masse salariale du département). Cette situation s'explique par la non-harmonisation de la nomenclature budgétaire des opérateurs de formation. Et il en est de même si on désire comparer les besoins et l'offre de services par région. Il est aussi difficile de déterminer le niveau des ressources humaines, matérielles et financières pour l'accomplissement de la mission de FP des ressources humaines.

Les comptes nationaux permettraient d'effectuer un suivi systématique, exhaustif et cohérent des flux financiers dans l'écosystème de la FP. Ils deviennent alors un outil indispensable d'aide à la décision, permettant aux décideurs d'évaluer le système de financement et prendre les dispositions à même d'accompagner la mise en œuvre de la nouvelle stratégie SNFP 2021.

Dans un contexte d'absence de véritables statistiques analytiques de gestion, il est difficile pour les décideurs d'obtenir un tableau de bord leur permettant de suivre l'évolution des besoins et de se doter en ressources humaines pour les combler, en priorisant là où il y a des insuffisances. Il est encore plus difficile de prévoir l'évolution de ces besoins sur une base quinquennale. Au plan financier, comme les coûts sont différents par programme et par mode de formation, il est difficile d'estimer les besoins futurs si on ne peut faire de véritables prévisions par programme du nombre de stagiaires à former.

En amont de la détermination des besoins en matière de ressources humaines, matérielles et financières, l'autorité de tutelle doit dresser un **Programme global de formation**, qui totalise les prévisions de tous les opérateurs (publics et privés) contribuant à la mission de formation des compétences.

2.2.5. Proposition d'un Fonds Spécial Formation Professionnelle²⁹

L'idée du Fonds de la FP, comme Fonds d'affectation spécial, est inspirée du Fond National de Développement du Sport, créé par le Dahir portant promulgation de la loi de Finances de 1987, et le Fond Spécial Routier, créé par la loi de Finances de 1989. Ces fonds permettent la collecte de ressources mixtes de Taxes parafiscales et de fonds budgétaires de l'Etat, afin d'en rationaliser l'affectation et de la pérenniser³⁰. Depuis la promulgation de la loi organique des finances en 2015 au Maroc, de tels fonds doivent obéir à la règle de la parité des fonds reçus entre le BGE et les ressources autres que le BGE, ce qui devra être pris en considération dans le cas de cette proposition de Fond Spécial de la FP.

Sur le plan du Benchmark international, cette proposition est inspirée, entre autres, de l'expérience des fonds spéciaux d'encouragement de la Formation professionnelle en Suisse. Il existe plusieurs fonds de la Formation Professionnelle en Suisse, des fonds de branches d'activité, à caractère de force obligatoire, créés par le Conseil fédéral, un fonds non obligatoire à contributions volontaires, des fonds cantonaux et les fonds rentrant dans le cadre des Conventions collectives du travail. Ce sont

²⁹ Il existe au Québec un fonds pour le développement du marché du travail où sont versées les contributions des entreprises ayant investi en formation moins de 1 % de leur masse salariale. Les dotations de l'État sont toutefois versées directement aux commissions scolaires et aux CEGEP sur la base d'allocations normées.

³⁰ Voir en Annexe 4 une note sur ces deux Fonds.

principalement les entreprises qui contribuent à alimenter ces fonds, soutenues par l'apport financier de l'État, et avec la représentation des syndicats.³¹

Cette proposition, qui peut être visée dans le long terme, consiste en la création d'un Fond réservé au financement de la formation professionnelle, où seraient versées les ressources financières provenant des taxes parafiscales³², les dotations de l'État et certains dons et fonds provenant de la coopération internationale. L'ordonnateur de ce Fonds serait la plus haute autorité en matière de formation professionnelle, soit l'AGFP, et la gestion serait confiée à un Conseil de gestion. La gouvernance de ce fonds devra être accomplie sans préjudice à deux avantages principaux du système actuel :

La gestion multipartite : l'allocation des fonds est proposée à l'ordonnateur par le Conseil de Gestion, qui devra associer les partenaires sociaux, que sont les représentants des employeurs et ceux des salariés.

La décentralisation : il ne s'agit pas de revenir ni sur les acquis de la décentralisation de la décision, en l'enlevant aux partenaires sociaux et en la replaçant entre les mains de l'État, ni sur les promesses de la régionalisation, dans la mesure où l'inclusion des projets financés par les Régions dans cette allocation ne peut-être que d'ordre comptable, afin d'en tenir compte dans la vision synoptique du financement. Une partie des budgets pourra être décentralisée, à l'instar des expériences françaises en matière de Fonds Spéciaux.

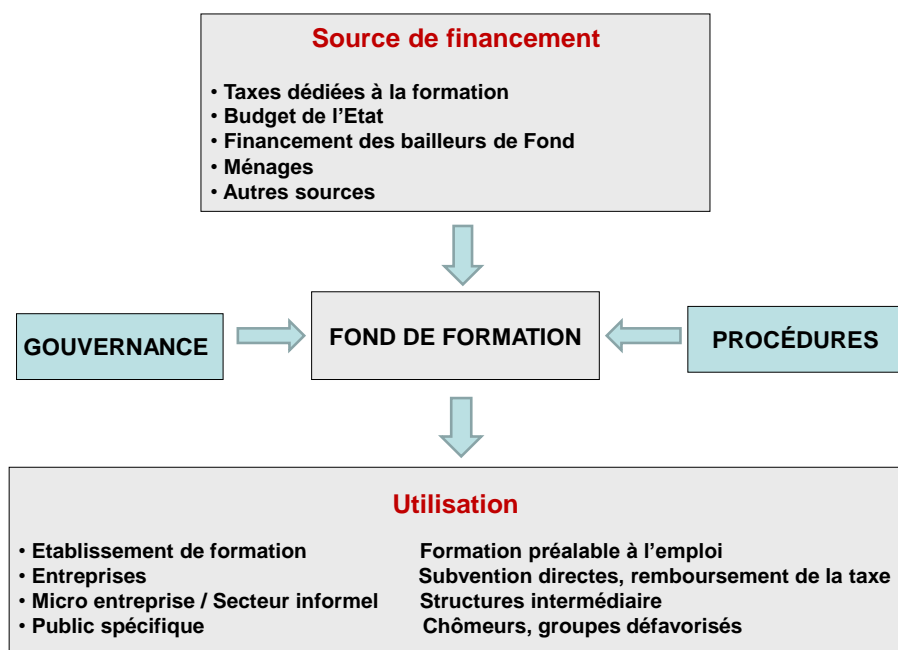
L'allocation des ressources à la FP à travers un fonds commun permettrait d'identifier plus clairement les ressources affectées à cette mission ainsi que la reddition de comptes sur ces ressources. Ainsi,

- Chaque Département formateur pourrait demeurer responsable des orientations dans son domaine, lesquelles seraient intégrées dans le Plan global de formation de l'AGFP, et aurait à présenter des crédits distincts pour la FP, en incluant l'information sur les masses salariales concernées ;
- Chaque Ministre demeurerait ainsi responsable de défendre les crédits ouverts réservés à la FP pour son Département Formateur, qui deviendraient des dépenses de transfert de l'État vers le Fonds ;
- L'AGFP gagnerait à tenir une comptabilité claire de l'ensemble des montants reçus, étant l'organe qui exerce la tutelle sur le secteur dans son ensemble. En lien avec le Plan global de formation touchant les orientations de la mission pour les différents secteurs d'activités, il aurait également le mandat d'allouer les ressources vers tous les opérateurs de formation en fonction de normes standardisées (coût normé de formation par programme, par mode et par niveau) de façon à rendre plus transparente et équitable l'affectation des ressources financières.

Figure 2 : Sources de financement et cibles des fonds de formation

³¹Voir Fonds en faveur de la Formation professionnelle. Manuel relatif à la déclaration de force obligatoire générale concernant la participation au fonds, selon l'article 60 de la loi Suisse sur la FP. Juillet 2006.

³² Dans l'optique où les revenus de la TFP transiteraient par ce Fonds, il serait possible pour le SEFP de déterminer les revenus de l'OFPPT sur la base d'allocations normées. Dans la situation actuelle, les revenus de la TFP passent directement de la CNSS à l'OFPPT sans aucun critère.



Source : Adapté de Ziderman, Adrian « *Financing Vocational Training in Sub-Saharan Africa* », World Bank 2003.

Chapitre 3. Les recommandations relatives au nouveau modèle de financement

3.1. Synthèse des recommandations

Dans cette partie, il s'agit au préalable, de restituer une vision d'ensemble, complète et cohérente des éléments de réforme du système de Formation professionnelle au Maroc, de nature à pallier au plus grand nombre de dysfonctionnements relevés dans la phase de diagnostic.

Il sera procédé, dans la partie consacrée à la priorisation, à la structuration des recommandations en court et moyen terme d'une part et en long terme d'autre part.

Une fois les options retenues, un plan d'action sera alors élaboré pour la mise en œuvre du programme de réforme.

Dans la présente partie du rapport, les recommandations détaillées dans les chapitres précédents peuvent être reclassées en trois catégories :

1. Les recommandations impliquant l'Etat et ses institutions pour leur mise en œuvre
2. Les recommandations impliquant l'Etat avec les entreprises pour leur mise en œuvre
3. Les recommandations impliquant l'Etat avec les ménages pour leur mise en œuvre

:

A. Recommandations relatives à la diversification et à l'optimisation des ressources de financement

- A.1** Lancer au plus tôt **l'opérationnalisation des contrats programmes signés à l'occasion du lancement de la SNFP avec les 12 secteurs, y compris l'OFPP et le secteur privé.**
- A.2** En application des engagements signés par l'AGFP dans le cadre des Plans de Développement à Moyen terme de la SNFP, il faut que l'État **accorde un mandat clair à l'autorité gouvernementale en charge de la formation professionnelle**, afin que l'Orientat ion et la Gouvernance de la FP soient assurées avec plénitude (couvrant l'ensemble des opérateurs), rigueur, efficacité et efficacie, assorties d'un mécanisme de reddition des comptes orientée "résultats" ;
- A.3** Doter l'autorité gouvernementale en charge de la FP des **ressources et de l'organisation nécessaires** pour réaliser son mandat, et de ce fait clarifier et renforcer la relation d'autorité (en matière de régulation de la carte de formation, de contrôle/évaluation et de financement) entre les pouvoirs des autorités décisionnelles et l'ensemble des opérateurs de formation ; Cette gouvernance doit renforcer les **vertus de la gestion tripartite** au niveau du pilotage mais doit assouplir la gestion au niveau opérationnel à travers l'unicité de commandement, assortie de reddition des comptes à posteriori ;
- A.4** Mettre en place un **plan budgétaire pluriannuel ambitieux**, afin que l'effort national en FP, et particulièrement l'effort budgétaire public (hors TFP et contribution des ménages), actuellement à 0,11 % du PIB, puisse se rapprocher, à terme, de la moyenne des pays de l'Union Européenne, qui est de 0,71% ;
- A.5** Réexaminer l'assujettissement à la TFP afin d'harmoniser son **application à toutes les entreprises publiques et société d'État au même titre que les entreprises privées**, par un souci d'équité fiscale et de solidarité horizontale entre les secteurs, en complément à la

solidarité verticale entre grandes entreprises et TPEs. Pour ne pas désincarner ces formes de solidarité, des mécanismes d'incitation de toutes ces catégories à utiliser la FCE doivent être mis en place ;

- A.6** Etablir **des coûts unitaires standardisés de formation**, couvrant les dépenses de fonctionnement et d'investissement, pour chacun des programmes de formation professionnelle en tenant compte des modes et niveaux de formation : résidentielle, alternée et par apprentissage, afin d'**harmoniser l'allocation budgétaire à la FP entre les divers opérateurs** publics, ainsi qu'entre opérateurs publics et privés de la formation professionnelle. L'établissement des coûts standards par programme nécessite au préalable l'élaboration d'un répertoire des secteurs de formation où seront listés les programmes officiels de formation
- A.7** Mettre en place les mécanismes nécessaires afin que **les budgets alloués** pour les dépenses de fonctionnement soient **établis sur la base d'un volume d'activités** (nombre de stagiaires à temps complet) **et du coût unitaire des programmes**, indépendamment des efforts effectués au titre des investissements, ces derniers pouvant être amortis sur une longue période ;
- A.8** Redynamiser rapidement la concertation au niveau national, régional et sectoriel afin d'**assurer l'adéquation quantitative et qualitative entre les besoins du marché du travail et l'offre de formation** tel que prévu par la SNFP 2021 ;
- A.9** Prendre les dispositions requises pour **pourvoir les ressources humaines dotées de la qualification et de la vocation** pour la FP, dans un contexte où l'offre de formation sera appelée à croître pour répondre aux besoins du marché du travail. Cette proposition s'étend naturellement aux gestionnaires d'établissements de formation. Il s'agirait notamment d'activer la mise en place de l'Institut National de Formation des Formateurs et des Tuteurs – INFFT- prévu par la SNFP 2021 ;
- A.10** Examiner de façon particulière les **mesures incitatives aux vacataires en retraite et dotés des compétences pour la formation**, pour demeurer en activité (en concertation avec les opérateurs publics et privés de FP) ;
- A.11** Elaborer et mettre **en place les comptes nationaux de la FP, basés sur une comptabilité budgétaire plus analytique, et des indicateurs de gestion et de performance** en formation professionnelle, ce qui suppose :
 - De mettre en place des systèmes de collecte de données harmonisées portant sur les données financières, de personnels, de stagiaires et de lauréats, y compris les aspects ISG ;
 - De créer et entretenir un véritable système d'information de la FP
 - De favoriser des crédits là où l'effort pour la formation professionnelle est visible et détaillé ;
- A.12** Mettre à la disposition des opérateurs de formation publics et privés, des **manuels de procédure clairs et pratiques**, leur permettant de gérer leurs activités dans le respect des normes et standards arrêtés avec l'autorité de tutelle.
- A.13** Encourager, promouvoir et institutionnaliser **l'autonomie de gestion des établissements publics de formation** de manière à leur permettre de générer des recettes dans le cadre de l'instauration du projet d'établissement (mesures 46 et 82 de la SNFP 2021)
- A.14** Concevoir et assurer **une meilleure coordination des dons par l'autorité de tutelle**, selon les besoins du plan de formation global prévisionnel et selon la capacité d'exécution des opérateurs concernés (gestion intégrée des fonds provenant de la coopération internationale, par l'AGFP), en collaboration avec le MEF et les départements concernés ;

- A.15** Lancer une étude à terme pour examiner la faisabilité de création d'un **Fonds dédié au financement de la FP**. Dans ce fonds, transiterait la TFP, ainsi que l'ensemble des contributions provenant du Budget Général de l'État ³³;
- A.16** Renforcer le rôle de l'AGFP pour qu'elle soit en mesure d'assurer le pilotage des dispositifs de formation des départements sectoriels de formation ;
- A.17 Renforcer la mission de l'AGFP en matière d'évaluation/assurance qualité, par la mise en place d'un système approprié**, et qui pourra à terme évoluer vers une Instance autonome d'évaluation et d'Assurance Qualité, à l'image de l'actuelle ANEAQ du secteur de l'Enseignement Supérieur ; l'Instance d'Assurance Qualité deviendra source d'information pertinente pour la rationalisation du financement alloué aux diverses catégories d'opérateurs.

B. Recommandations relatives aux droits et au rôle de l'entreprise

- B.1 Concéder une partie de la TFP en tant que crédit mensuel à l'entreprise assujettie pour payer directement des prestations de formation** continue auprès d'organismes agréés, de gré à gré, selon des normes définies dans le manuel de procédures. Le reliquat non dépensé devra être systématiquement versé le mois suivant la constitution du crédit. Cette mesure a pour objectif de fluidifier le circuit de la formation continue et de responsabiliser les entreprises sur l'allocation de leurs ressources dédiées à la formation. Il reste bien entendu qu'il faut étudier les implications d'une telle démarche avant sa mise en œuvre, mais qui fonctionne sans difficultés apparentes dans au moins 2 des pays benchmarkés (France et Québec) ;
- B.2 Définir les avantages et les obligations des entreprises accueillant des stagiaires (stages, formation alternée, formation par apprentissage), moyennant l'effort budgétaire public requis** (primes fiscales ou financières conséquentes) ;
- B.3 Réhabiliter la Formation alternée et la formation par apprentissage, dans le cadre d'un « nouveau deal » entre l'État, les Régions et les entreprises**. Il est à rappeler que ce mode de formation, qui est le plus à même de garantir intrinsèquement l'adéquation de l'offre aux besoins, doit voir une implication de responsabilité de la part de l'entreprise et une implication de financement et de régulation de la part des Régions et de l'Etat, respectivement ;

C. Recommandations relatives à l'intégration économique des ménages

- C.1 Mettre en place un véritable système de bourses/contributions** afin que les stagiaires des secteurs public et privé puissent bénéficier directement de la politique de ciblage social et régional de l'État pour leurs frais de formation et de subsistance (selon des normes et standards de coûts uniformes à établir) ; Cette politique devra intégrer efficacement les critères :
- **D'inclusion sociale** (Revenus, populations à besoins spécifiques et Région - milieu) ;
 - **Le critère du Genre** ;
 - **Le critère de l'assurance qualité**.
- C.2 Budgéter et mettre en place un mécanisme et allocation de chèques-formation pour les candidats aux EFPP pour les filières accréditées**,
- C.3 Mettre en place un mécanisme de crédit aux études garanti par l'État** ;

³³ Si l'idée d'un fonds n'est pas retenue, on peut envisager la mise en place d'une structure (commission restreinte) qui serait chargée de statuer sur la gestion des financements accordés à la FP et leur mode de distribution et d'affectation.

Ces recommandations ont pour but de solvabiliser la demande et encourager le secteur de FP Privée ;

L'ensemble de ces recommandations devra être accompagné par une stratégie de gestion du changement afin de préparer les institutions et les acteurs à leurs nouveaux rôles et attributions. Cette stratégie de gestion doit inclure un plan de communication et d'information.

3.2. Priorisation des recommandations

Enfin, se pose la rituelle question de la portée stratégique de la réforme induite par les présentes recommandations. S'agira-t-il d'une réforme de fond, voire disruptive, ou d'une réforme de remédiation aux dysfonctionnements constatés ? Ce questionnement se double du questionnement sur la faisabilité des recommandations proposées. Convient-il de proposer des recommandations ambitieuses, dont l'application nécessite du temps, des décisions politiques tranchées et une action cohérente, ou doit-on se confiner aux seules recommandations applicables à court terme et qui ne soulèvent pas d'opposition.

Parmi les recommandations avancées dans la section précédente, certaines se caractérisent par plus d'applicabilité dans le court et moyen termes que d'autres. Les recommandations portant sur la réorganisation institutionnelle nécessitent naturellement plus d'efforts politiques et font encourir plus de risques de résistance au changement.

Le tableau suivant consiste à prioriser les recommandations en les catégorisant selon leur horizon d'applicabilité, dans une dynamique évolutive :

- Mesures à court et moyen terme (horizon 1 à 5 ans), nécessaires à actionner en premier pour la construction du modèle proposé ;
- Mesures à long terme (horizon plus de 5 ans), dont les conditions de mise en œuvre devront être étudiées.

N°	Recommandations	Horizon	
		Court et moyen termes	Long terme
A1	Adopter les Plans de Développement à Moyen terme et les contrats programmes comme outils d'opérationnalisation des engagement de l'Etat et des parties, y compris l'OFPPPT et le secteur privé	√	
A2	En application des engagements signés par l'AGFP dans le cadre des Plans de Développement à Moyen terme de la SNFP, il faut que l'État accorde un mandat clair à l'autorité gouvernementale en charge de la formation professionnelle , afin que l'Orientat et la Gouvernance de la FP soient assurées avec plénitude (couvrant l'ensemble des opérateurs), rigueur, efficience et efficacité, assorties d'un mécanisme de reddition des comptes orientée "résultats"	√	
A3	Doter l'autorité gouvernementale en charge de la FP des ressources et de l'organisation nécessaires pour réaliser son mandat, et de ce fait clarifier et renforcer la relation d'autorité (en matière de régulation de la carte de formation, de contrôle/évaluation et de financement) entre	√	

N°	Recommandations	Horizon	
		Court et moyen termes	Long terme
	les pouvoirs des autorités décisionnelles et l'ensemble des opérateurs de formation Cette gouvernance doit renforcer les vertus de la gestion tripartite au niveau du pilotage mais doit assouplir la gestion au niveau opérationnel à travers l'unicité de commandement, assortie de reddition des comptes à posteriori		
A4	Mettre en place un plan budgétaire pluriannuel ambitieux , afin que l'effort national en FP, et particulièrement l'effort budgétaire public (hors TFP et contribution des ménages), actuellement à 0,11 % du PIB, puisse se rapprocher, à terme, de la moyenne des pays de l'Union Européenne, qui est de 0,71%	0,3% du PIB en 2021	0,6% du PIB en 2030
A5	Réexaminer l'assujettissement à la TFP afin d'harmoniser son application à toutes les entreprises publiques et société d'État au même titre que les entreprises privées , par un souci d'équité fiscale et de solidarité horizontale entre les secteurs, en complément à la solidarité verticale entre grandes entreprises et TPEs. Pour ne pas désincarner ces formes de solidarité, des mécanismes d'incitation de toutes ces catégories à utiliser la FCE doivent être mis en place	√	
A6	Etablir des coûts unitaires standardisés de formation , couvrant les dépenses de fonctionnement et d'investissement, pour chacun des programmes de formation professionnelle en tenant compte des modes et niveaux de formation : résidentielle, alternée et par apprentissage, afin d' harmoniser l'allocation budgétaire à la FP entre les divers opérateurs publics, ainsi qu'entre opérateurs publics et privés de la formation professionnelle. L'établissement des coûts standards par programme nécessite au préalable l'élaboration d'un répertoire des secteurs de formation où seront listés les programmes officiels de formation	√	
A7	Mettre en place les mécanismes nécessaires afin que les budgets alloués pour les dépenses de fonctionnement soient établis sur la base d'un volume d'activités (nombre de stagiaires à temps complet) et du coût unitaire des programmes , indépendamment des efforts effectués au titre des investissements, ces derniers pouvant être amortis sur une longue période	√	
A8	Redynamiser rapidement la concertation au niveau national, régional et sectoriel afin d' assurer l'adéquation quantitative et qualitative entre les besoins du marché du travail et l'offre de formation tel que prévu par la SNFP 2021	√	
A9	Prendre les dispositions requises pour pouvoir les ressources humaines dotées de la qualification et de la vocation pour la FP, dans	√	

N°	Recommandations	Horizon	
		Court et moyen termes	Long terme
	un contexte où l'offre de formation sera appelée à croître pour répondre aux besoins du marché du travail. Cette proposition s'étend naturellement aux gestionnaires d'établissements de formation. Il s'agirait notamment d'activer la mise en place de l'Institut National de Formation des Formateurs et des Tuteurs –INFFT- prévu par la SNFP 2021		
A10	Examiner de façon particulière les mesures incitatives aux vacataires en retraite et dotés des compétences pour la formation , pour demeurer en activité (en concertation avec les opérateurs publics et privés de FP)	√	
A12	Mettre à la disposition des opérateurs de formation publics et privés, des manuels de procédure clairs et pratiques , leur permettant de gérer leurs activités dans le respect des normes et standards arrêtés avec l'autorité de tutelle	√	
A13	Encourager, promouvoir et institutionnaliser l'autonomie de gestion des établissements publics de formation de manière à leur permettre de générer des recettes dans le cadre de l'instauration du projet d'établissement (mesures 46 et 82 de la SNFP 2021)	√	
A14	Concevoir et assurer une meilleure coordination des dons par l'autorité de tutelle , selon les besoins du plan de formation global prévisionnel et selon la capacité d'exécution des opérateurs concernés (gestion intégrée des fonds provenant de la coopération internationale, par l'AGFP), en collaboration avec le MEF et les départements concernés	√	
A17	Renforcer la mission de l'AGFP en matière d'évaluation/assurance qualité, par la mise en place d'un système approprié , et qui pourra à terme évoluer vers une Instance autonome d'évaluation et d'Assurance Qualité, à l'image de l'actuelle ANEAQ du secteur de l'Enseignement Supérieur ; l'Instance d'Assurance Qualité deviendra source d'information pertinente pour la rationalisation du financement alloué aux diverses catégories d'opérateurs.	√	
B1	Concéder une partie de la TFP en tant que crédit mensuel à l'entreprise assujettie pour payer directement des prestations de formation continue auprès d'organismes agréés, de gré à gré, selon des normes définies dans le manuel de procédures. Le reliquat non dépensé devra être systématiquement versé le mois suivant la constitution du crédit. Cette mesure a pour objectif de fluidifier le circuit de la formation continue et de responsabiliser les entreprises sur l'allocation de leurs ressources dédiées à la formation. Il reste bien entendu qu'il faut étudier les implications d'une telle démarche avant	√	

N°	Recommandations	Horizon	
		Court et moyen termes	Long terme
	sa mise en œuvre, mais qui fonctionne sans difficultés apparentes dans au moins 2 des pays benchmarkés (France et Québec)		
B2	Définir les avantages et les obligations des entreprises accueillant des stagiaires (stages, formation alternée, formation par apprentissage), moyennant l'effort budgétaire public requis (primes fiscales ou financières conséquentes)	√	
B3	Réhabiliter la Formation alternée et la formation par apprentissage, dans le cadre d'un « nouveau deal » entre l'État, les Régions et les entreprises . Il est à rappeler que ce mode de formation, qui est le plus à même de garantir intrinsèquement l'adéquation de l'offre aux besoins, doit voir une implication de responsabilité de la part de l'entreprise et une implication de financement et de régulation de la part des Régions et de l'Etat, respectivement	√	
C1	Mettre en place un véritable système de bourses/contributions afin que les stagiaires des secteurs public et privé puissent bénéficier directement de la politique de ciblage social et régional de l'État pour leurs frais de formation et de subsistance (selon des normes et standards de coûts uniformes à établir) ; Cette politique devra intégrer efficacement les critères : <ul style="list-style-type: none"> ○ D'inclusion sociale (Revenus, populations à besoins spécifiques et Région - milieu) ; ○ Le critère du Genre ; ○ Le critère de l'assurance qualité. 	√	
C2	Budgéter et mettre en place un mécanisme et allocation de chèques-formation pour les candidats aux EFPP pour les filières accréditées	√	
C3	Mettre en place un mécanisme de crédit aux études garanti par l'État	√	
A11	Elaborer et mettre en place les comptes nationaux de la FP, basés sur une comptabilité budgétaire plus analytique, et des indicateurs de gestion et de performance en formation professionnelle		√
A15	Lancer une étude à terme pour examiner la faisabilité de création d'un Fonds dédié au financement de la FP. Dans ce fonds, transiterait la TFP, ainsi que l'ensemble des contributions provenant du Budget Général de l'État		√
A16	Renforcer le rôle de l'AGFP pour qu'elle soit en mesure d'assurer le pilotage des dispositifs de formation des départements sectoriels de formation.		√

3.3. La dynamique d'évolution du modèle de financement proposé

Un modèle de financement fait référence aux sources de financement, leurs formes, les modalités de leur gestion et de leur affectation. Un modèle réussi est basé sur une répartition optimale des ressources et des rôles soutenu par des mécanismes de régulation appropriés.

En fait, Le mode d'organisation de la formation n'est pas indifférent aux logiques de financement. Il existe une cohérence entre les sources de financement (des recettes fiscales, dons.) et leurs utilisations et les règles de gestion de la FP (la régulation).

Globalement et à la lumière de l'analyse de Benchmark, il existe trois modèles de gestion : un modèle sous contrôle de l'Etat, un modèle de gestion mixte entre le privé et le public et un modèle où la responsabilité est transférée aux employeurs organisés en fédérations.

Le modèle de financement retenu renvoie en amont à une construction institutionnelle sur lesquelles reposent les politiques de formation professionnelle. De même, une autre ligne de partage distingue les systèmes articulant de façon distincte formation initiale et formation continue et ceux qui tendent à intégrer les deux formes d'apprentissage.

Sur la base des recommandations issues des analyses faites (diagnostic, Benchmark) ; un modèle évolutif dans la mise œuvre suppose l'agencement des réformes dans le temps serait plus approprié pour le Maroc. En fait, la transition vers un modèle flexible et efficace demandera plus de temps, en raison de la complexité de la structure institutionnelle actuelle (multiplication des intervenants).

Dans ce cadre, tenant compte de la complexité de la réalité de la formation professionnelle au Maroc, caractérisé par la rigidité de mobiliser des financements supplémentaires (contexte économique) et par l'insuffisance de la gouvernance actuelle (voir les analyses ci-dessus et les conclusions du diagnostic), le modèle de financement serait un modèle mixte qui vise plus d'implication des acteurs dans la mobilisation et l'affectation des ressources pour renforcer la transparence et améliorer l'efficacité et le rendement du système.

Un modèle réussi pour le cas du Maroc serait un modèle qui veillera à ce que l'utilisation des financements soit faite dans le respect des priorités en matière de la FP et dans le renforcement de la solidarité en raison des inégalités dans l'accès à la FP.

Une autre caractéristique de ce modèle serait une composition optimale des financements consacrés à la formation initiale et la formation continue. Certes, la formation professionnelle initiale au Maroc devrait être soutenue davantage par l'Etat à travers le BGE de manière directe, mais aussi de manière indirecte en soutenant aussi bien les ménages (bourse) que l'offre de formation du réseau privé (mesures incitatives) car elle est moins coûteuse pour l'Etat. Dans ce cadre, le mécanisme de financement par le biais des CSF, si longtemps décrié, est appelé à être rénové sur la base des nouvelles dispositions de la loi n°60-17 relative à la FC et de ses textes d'application, en éliminant les facteurs de blocage et d'inaccessibilité qui handicapent la productivité de l'entreprise.

Les ingrédients de ce modèle se feront dans un processus dynamique est subordonnée à l'agencement dans le temps de la mise en œuvre des réformes suivantes :

1-La contractualisation : Le renforcement des mécanismes de contractualisation par lequel l'Etat et les autres partenaires engagent conjointement des moyens sur des objectifs communs et préalablement négociés constitue une rénovation des modes de financement basée sur les résultats.

Dans ce sens, il faut adopter les Plans de Développement à Moyen terme et les contrats programmes comme outil d'opérationnalisation des engagements de l'Etat et des parties, à savoir les 12 départements sectoriels, l'OFPPT et le secteur privé ;

Elle permettrait de profiter de la réorganisation de l'offre de service pour accroître le partenariat public-privé, en confiant davantage d'établissements à un modèle à gestion partenariale de type IGD.

Dans tout scénario, l'implication des professionnels est incontournable, car ce sont eux qui peuvent mieux assurer la veille du marché et alerter les opérateurs sur les ajustements à introduire pour une meilleure adéquation formation/emploi.

2-L'autonomie ; la forte centralisation et réglementation des systèmes de formation professionnelle n'autorisent pas une concurrence et une flexibilité suffisantes dans la gestion des ressources financières. La transition vers un modèle de financement efficace passe par plus d'indépendance dans la définition des programmes, le recrutement du personnel, la gestion des carrières et du financement qui dépendent entièrement de l'administration centrale.

Encourager, promouvoir et institutionnaliser l'autonomie de gestion des établissements publics de formation de manière à leur permettre de générer des recettes dans le cadre de l'instauration du projet d'établissement (mesures 46 et 82 de la SNFP 2021). Ceci permettrait l'implication des établissements et centres de formation dans la recherche de sources additionnelles de financement, auprès des entreprises et des collectivités locales, participant ainsi à une plus large autonomie.

3 - La coordination : le rôle du pilotage dans toute configuration de ce modèle de financement nécessite de doter l'autorité gouvernementale en charge de la FP des ressources et de l'organisation nécessaires pour réaliser son mandat, et de ce fait, clarifier et renforcer la relation d'autorité (en matière de régulation de la carte de formation, de contrôle/évaluation et de financement) entre les pouvoirs des autorités décisionnelles et l'ensemble des opérateurs de formation.

Cette gouvernance doit renforcer les vertus de la gestion tripartite au niveau du pilotage, mais doit assouplir la gestion au niveau opérationnel à travers l'unicité du commandement, assortie de la reddition des comptes à posteriori.

Une fois ces prérequis sont remplis, la conception du modèle de financement à moyen terme ouvre la possibilité à une concurrence ou la contribution des ménages et des entreprises au financement de la FP sera plus importante. La situation des finances publiques avec un taux d'endettement qui dépasse 85% ne permettrait pas de répondre aux ambitions de l'économie et de la société en termes de FP (plus de compétitivité et de population formée) surtout quand on sait que la mise en œuvre du PNE nécessite une enveloppe budgétaire de 20MM de DH.

Les mesures incitatives, notamment fiscales et de transferts (bourse), pourraient amener les individus et les entreprises à prendre davantage en charge la formation dont ils ont besoin.

A moyen terme deux recommandations seront mise en œuvre pour partager la contribution de la charge de financement entre les acteurs, en particulier celle des ménages qui reste importante, mais mal estimé.

4 - Evaluer les coûts unitaires : La performance et la transparence budgétaire ne peut se faire sans l'évaluation des coûts unitaires standardisés de formation, couvrant les dépenses de fonctionnement et d'investissement, pour chaque programme de formation professionnelle en tenant compte des

modes et des niveaux de formation : résidentielle, alternée ou par apprentissage. Le but étant d'harmoniser l'allocation budgétaire à la FP entre les divers opérateurs publics, ainsi qu'entre opérateurs publics et privés de la formation professionnelle.

L'objectif est d'instaurer des mécanismes clairs et transparents de l'allocation des fonds basée sur les coûts mais aussi d'orienter les prestataires publics (et même privés) vers la réalisation des objectifs alloués au système, dont principalement l'adéquation entre les besoins des entreprises et le système de FP. En outre, l'établissement des coûts standards par programme nécessite au préalable l'élaboration d'un répertoire des secteurs de formation où seront listés les programmes officiels de formation.

Une formule de financement nécessite l'estimation et l'actualisation permanente des coûts unitaires, qui servent de base. Mais elle inclut un ensemble de mécanismes qui permettent d'inciter les prestataires à orienter leur action vers les objectifs assignés à la FP. Elles constituent aussi la base de la responsabilisation et de la contractualisation garanties d'une gestion efficace du système.

Le modèle final proposé pour le financement comporte des composantes institutionnelles, à savoir l'Instance d'évaluation et Assurance Qualité, le Fonds spécial de Formation Professionnelle et la décentralisation pour une implication plus importante des régions dans la prise en charge de la formation professionnelle. Chacune de ces composantes peut être considérée comme le prolongement, dans le long terme, des actions opérationnelles y afférant, et qui doivent être opérés à court et moyen terme. Le facteur « durée » est important, puisqu'il permet aux institutions de gérer leur changement organisationnel :

5 - Programmation budgétaire : Dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de la loi organique des finances, il faut mettre en place un plan budgétaire pluriannuel ambitieux (trois ans en glissement). La programmation budgétaire est une opportunité pour l'AGFP pour redéfinir les priorités en relation avec les objectifs de la SNFP et arrêter les financements à mobiliser au niveau de l'Etat.

Mettre en place les mécanismes nécessaires pour l'affectation des ressources (budget d'investissement et de fonctionnement) afin que les budgets alloués aux dépenses soient établis sur la base des indicateurs de résultats (Nombre de stagiaires à temps complet). Le CDMT (Cadre de Dépense à Moyen Terme) élaboré annuellement par le département de la FP reste perfectible pour améliorer le rendement des financements alloués par le Public.

6 - La mise en place d'un système d'information (SI) : Comme outil de suivi, d'évaluation et de la planification du système pour plus d'efficacité. Le SI actuel est défaillant pour accompagner la mise en œuvre de la SNFP et surtout le volet financement. L'AEFP devrait mobiliser les moyens pour se doter de l'information et des données sur les circuits de financement pour les lier aux résultats réalisés. A moyen terme et si le système d'information s'améliore, il peut faciliter l'élaboration d'un compte satellite sur le financement de la formation professionnelle nécessaire pour la conception et l'implémentation de toute politique de financement efficace.

7 - Evaluation/assurance qualité : Renforcer la mission de l'AGFP en matière d'évaluation/assurance qualité, par la mise en place d'un système approprié, et qui pourra à terme évoluer vers une Instance autonome d'évaluation et d'Assurance Qualité, à l'image de l'actuelle ANEAQ du secteur de l'Enseignement Supérieur. L'Instance d'Assurance Qualité deviendra source d'information pertinente pour la rationalisation du financement alloué aux diverses catégories d'opérateurs.

8 - L'équité : en relation avec l'affectation des ressources budgétaire et dans un pays qui accuse un retard dans l'éducation et la formation des jeunes, le rôle de l'Etat est primordial pour instaurer plus d'équité. Ceci passe par la mise en place d'**un véritable système de bourses/contributions** afin que les stagiaires des secteurs public et privé puissent bénéficier directement de la politique de ciblage social et régional de l'État pour couvrir leurs frais de formation et de subsistance (selon des normes et standards de coûts uniformes à établir). Cette politique devra intégrer efficacement les éléments suivants :

- Le critère d'inclusion sociale (Revenus, populations à besoins spécifiques et Région - milieu) ;
- Le critère du Genre ;
- Le critère de l'assurance qualité ;
- Le financement de la formation au profit des demandeurs d'emploi (ANAPEC). Ce volet nécessite l'appui dans le court terme en raison du niveau de chômage élevé des jeunes.
- Définir les avantages et les obligations des entreprises accueillant des stagiaires (stages, formation alternée, formation par apprentissage), moyennant l'effort budgétaire public requis (primes fiscales ou financières conséquentes)
- Budgéter et mettre en place un mécanisme et allocation de chèques-formation pour les candidats aux EFPP pour les filières accréditées
- Mettre en place un mécanisme de crédit aux études garanti par l'État

9 - Les comptes nationaux de la FP : Elaborer et mettre en place les comptes nationaux de la FP, basés sur une comptabilité budgétaire plus analytique, et des indicateurs de gestion et de performance en formation professionnelle. Ce compte permettra une évaluation du coût global que supporte la communauté en matière de la FP, mais aussi évaluer la contribution de chaque agent institutionnel (Ménage, Etat, Entreprise, ONG, reste du monde) au financement. L'objectif est de procéder à des arbitrages concernant la pérennisation du financement à long terme.

10 - La déconcentration : concerne les modes d'organisation du financement, il est probable que l'application des principes de déconcentration, de décentralisation et de subsidiarité peut être source d'efficience. Les processus d'amélioration de l'action de l'Etat passent certainement par davantage de participation (pour les choix d'affectation des ressources), de responsabilité (en exposant le système de formation au " feed-back " du marché) et de transparence (qui suppose la production et la diffusion de l'information sur les flux et les circuits de financement).

Dans certains pays benchmarkés, les Régions jouent un rôle important dans l'opérationnalisation de la Formation professionnelle. Le rôle est principalement axé sur les dépenses de fonctionnement, l'investissement étant pris en charge en grande partie au niveau central ou les fonds fédéraux. À moyen terme, lorsque les Régions seront aptes à assumer davantage de rôles au niveau local, il y a lieu d'examiner les synergies à mettre en place entre elles et les établissements de formation relevant actuellement des départements ministériels. Ces synergies pourraient aller jusqu'à la prise en charge par elles de ces établissements, en coordination avec l'AGFP.

La configuration d'un modèle de financement suppose la conception de la complémentarité entre la contribution au financement (Etat et Régions). Le rôle dévolu aux régions dans l'avenir suppose également un partage des rôles entre la FPI et la FPC et l'apprentissage, ainsi que les modalités de leurs financement (par des taxes et cotisations / transferts subventions des régions).

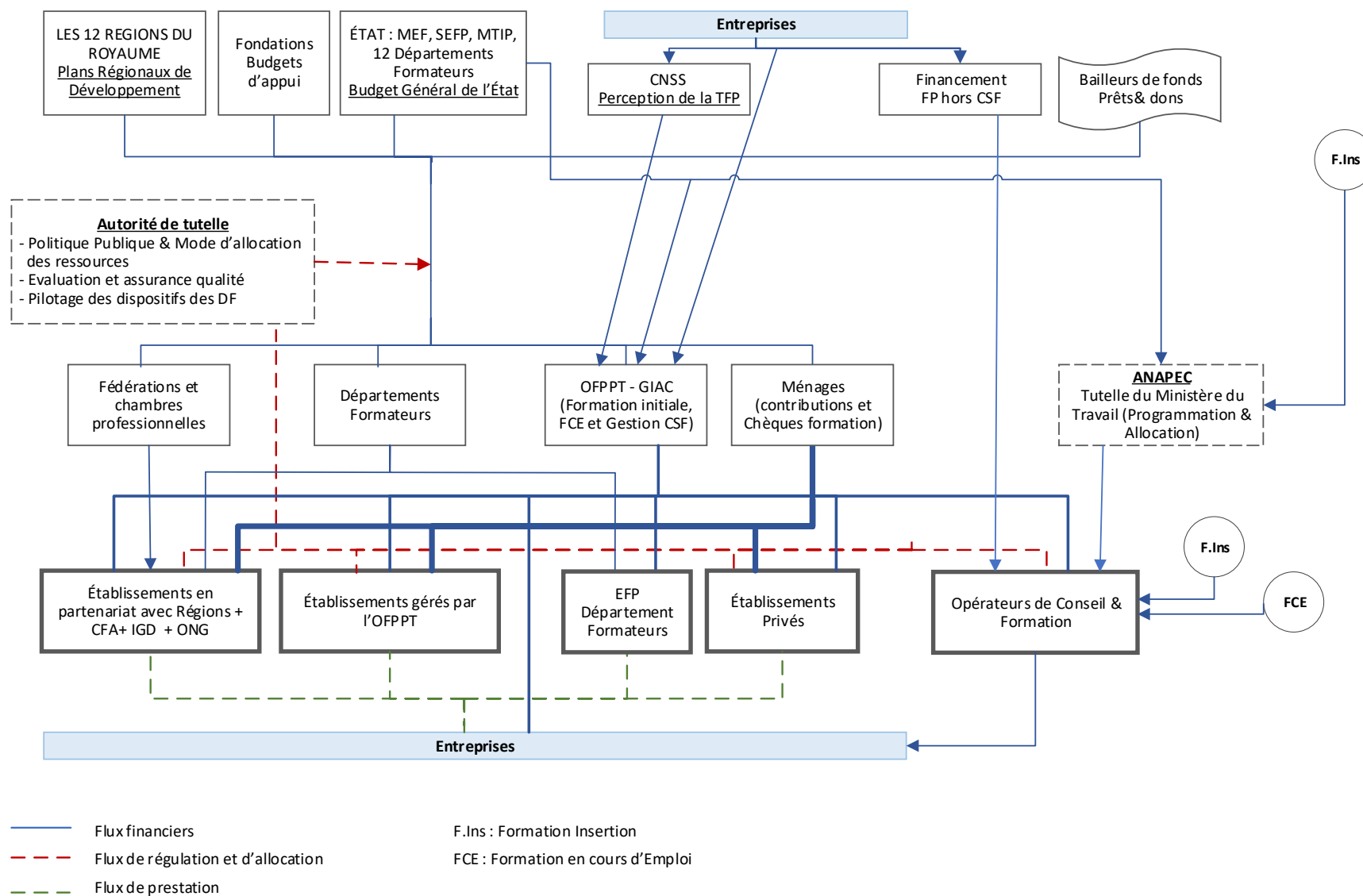
D'autres arbitrages sont également nécessaires quant à la nature des volets à financer comme le cas de la France où l'Etat finance le volet pédagogique et les régions financent les infrastructures et le fonctionnement.

11- Fonds de financement de la FP : Lancer une étude à terme pour examiner la faisabilité de la création d'un Fonds dédié au financement de la FP. Par ce fonds, transiterait la TFP, ainsi que l'ensemble des contributions provenant du Budget Général de l'État.

Une autre forme de mise en œuvre pourrait être une commission interministérielle, en concertation étroite avec l'AGFP. La loi cadre Enseignement Formation 51-17 a prévu de nombreuses commissions ministérielles et interministérielles investies de multiples missions telles que l'évaluation et le suivi d'application des dispositions de la loi.

En tout état de cause, toute réflexion dans l'un ou l'autre des sens proposés doit être accompagné d'une étude de faisabilité approfondie, précisant les scénarii de migration, les moyens de conduite de changement et la cartographie des risques. Il est toutefois évident que si le Maroc veut se rapprocher des pratiques internationales, trouver un moyen de limiter la multitude des opérateurs publics de formation professionnelle et leur rationalisation devient une priorité.

Schéma global alternatif de financement de la Formation Professionnelle, pour le court et moyen termes



Dans ce schéma de modèle de financement pour le court et moyen termes, il est proposé, notamment :

- De renforcer le rôle et attributions de L'AGFP quant à la gouvernance et le pilotage des dispositifs de FP relevant des départements formateurs, pour atteindre une meilleure synergie des actions ;
- De mettre en cohérence les rôles respectifs des divers acteurs et opérateurs au sein de l'écosystème de la FP
- De renforcer et structurer le Système d'Information sur la FP, en termes d'effectifs, de ressources humaines et matérielles, de ressources financières et de ressources budgétaires
- De mettre en place, au sein de l'AGFP, un système d'évaluation et d'assurance Qualité permettant de produire de l'information sur les performances des opérateurs.

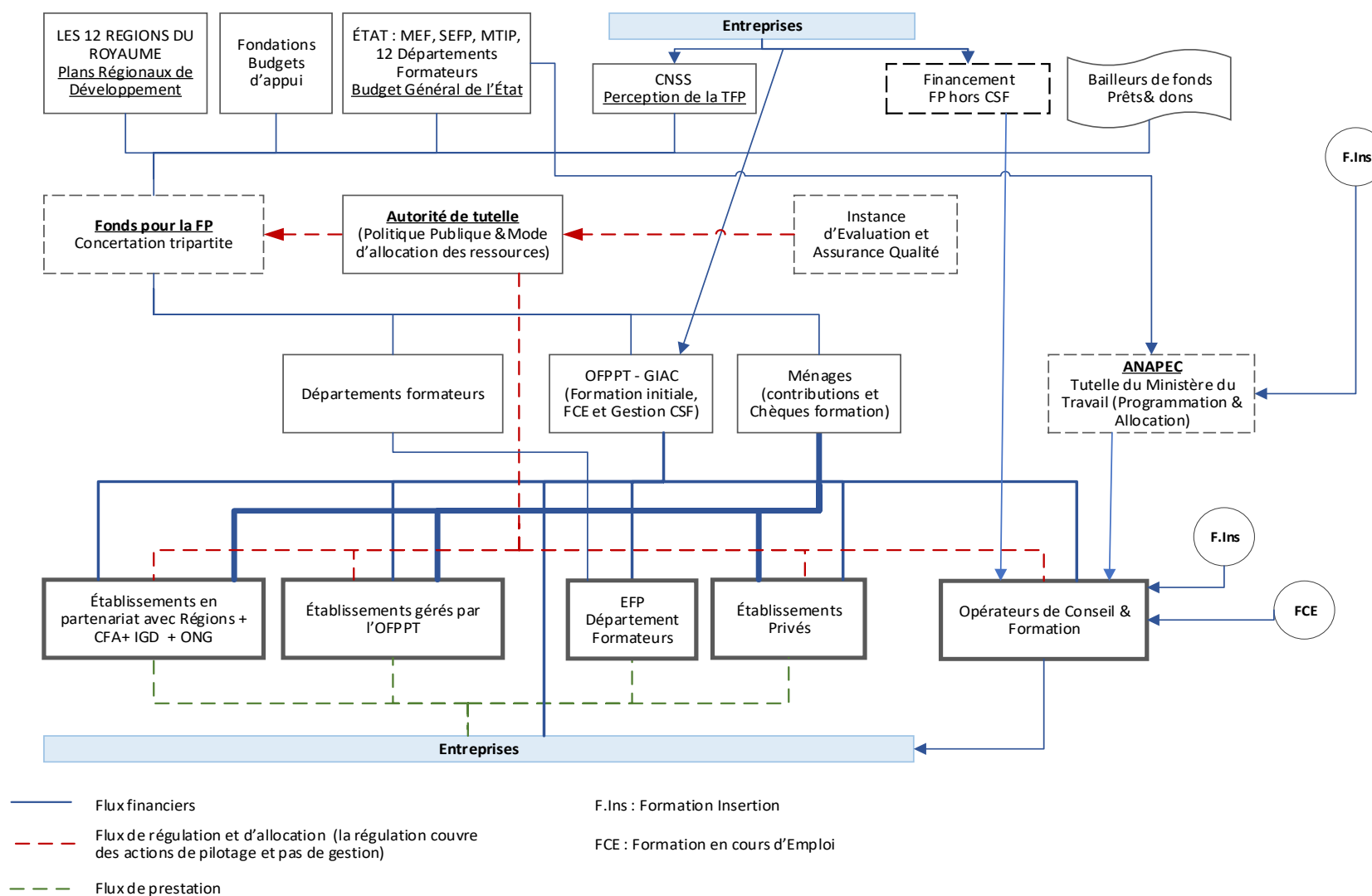
Ces synthèses de mesures, qui reprennent l'essentiel des recommandations du présent livrable, permettront l'optimisation et la rationalisation des allocations budgétaires de la formation professionnelle.

Le schéma fait figurer également les flux budgétaires qui financent l'ANAPEC, et qui sont versés aux OCF opérant dans la Formation Insertion.

En rappel, ce schéma alternatif devra évoluer vers un schéma à long terme, qui met en scène des instances institutionnelles nouvelles, en mesure de rendre plus efficaces certaines prérogatives actuellement présentes dans le système, à savoir l'assurance qualité et la coordination budgétaire.

Ce schéma à long terme est présenté en page suivante.

Schéma global alternatif de financement de la Formation Professionnelle, pour le long terme



Ce schéma, fonctionnel de l'écosystème de la FP, met en exergue l'entreprise comme source de financement et comme destinataire final de l'Outcome de la FP. Ce modèle est inspiré de façon mixte, du Benchmark international, du benchmark d'autres écosystèmes nationaux, notamment celui de l'enseignement supérieur. Il y figure trois types de flux fonctionnels :

Les flux de financement : ils se décomposent en :

Flux de la TFP collectée par la CNSS (et partiellement par l'OFPPT lui-même) et reversée à l'OFPPT et aux autres établissements selon des normes d'allocation de rendements respectifs ;

Flux budgétaires publics, qui proviennent du BGE et de comptes spéciaux, et qui sont versés à travers le fonds de la FP à l'AGFP, aux Départements Formateurs et à l'OFPPT, également selon des normes d'allocation de rendements.

Inscriptions comptables. Il est important de signaler que le regroupement des ressources financières dans un même compte spécial Formation Professionnelle est une option, qui demande, comme expliqué auparavant la mise en place d'un fonds d'affectation spécial, et que l'alternative à cette option est l'élaboration d'un compte économique prévisionnel qui met en jeu des écritures comptables seulement, sans versement de fonds. La logique reste la même, pour permettre une gestion prévisionnelle et une gestion analytique des fonds, qui va éclairer les décisions de collecte de ressources externes, de budgétisation de ressources publiques et d'allocation rationnelle de ces ressources.

Flux des dons et prêts internationaux, versés au Trésor et reversés par l'Etat aux départements bénéficiaires, à l'OFPPT, ou bénéficiant directement à certains DOF sous forme d'assistance technique.

Les flux de régulation et d'allocation : l'allocation des diverses sources constituant le budget de la FP sont assurées à travers un Fonds Spécial, à pilotage tripartite. Les allocations sont régulées par l'autorité de tutelle, dont dépend la gestion du fonds, sur la base des données livrées par l'autorité en charge de l'évaluation et du contrôle qualité des établissements. Cette régulation ne s'entend pas en actions de gestion touchant les établissements, mais en politique et actions de pilotage en faveur des opérateurs. Le flux de régulation s'adresse autant aux établissements de l'OFPPT, qu'aux établissements des Départements Formateurs, qu'aux établissements privés accrédités.

Le mode de fonctionnement de cette allocation de fonds : Il est articulé autour des performances des établissements, conformément au principe constitutionnel de rapport entre la responsabilité et la reddition des comptes. L'objectif est d'assurer un système de financement transparent, stable et mieux adapté aux besoins de la mission de FP. Il exige le développement de critères et de normes pour standardiser l'affectation des ressources destinées à la FP, notamment l'ETP (Equivalent Temps Formation) et le coût de formation unitaire (coûts standards par programme de formation, comme expliqué dans le rapport).

Une fois les standards de coûts, normes et critères d'allocation arrêtés sur la base d'études ad hoc, l'AGFP ; dont les prérogatives auront été revues et consolidées conformément aux recommandations de la SNFP 2021, pilotera une commission interministérielle, en partenariat avec le MEF et avec la participation des DOF Départements et Opérateurs de formation). Sur la base des plans d'action annuels ou pluriannuels qui seront présentés par les DOF (établis selon des normes et canevas

convenus –forme, contenu, etc...-), cette commission allouera les budgets nécessaires à la réalisation de ces plans d'action et ces budgets. Pour les Départements ministériels ; tout en restant inscrits au budget du Département, ils seront inscrits dans des lignes budgétaires distinctes ou sous forme d'annexes, pour bien identifier les dépenses relatives à la formation professionnelle pour permettre la mise en place d'une comptabilité analytique, l'établissement de comptes de la formation professionnelle et la reddition des comptes. Si la décision de créer le fonds de formation professionnelle est prise à long terme, ce dernier prendra en charge le travail de la commission interministérielle sus indiquée.

Il reste bien entendu que tout ce dispositif devra faire l'objet d'études ad hoc devant préciser dans le détail la forme institutionnelle à lui donner ainsi que les modalités pratiques de fonctionnement et de mise en œuvre.

A ce stade de la tâche des recommandations, nous pouvons définir quelques principes de base du fonctionnement, et qui sont :

- La rationalisation de l'allocation entre opérateurs de formation et l'équité entre les individus bénéficiaires, selon le genre et selon les milieux sociaux :
 - Pour un programme de formation donné, les établissements formateurs doivent recevoir le même niveau de ressources, établi selon les mêmes critères et les mêmes normes d'allocation, notamment par l'approche des coûts unitaires standards en rapport avec l'effectif des apprenants.
 - L'équité entre bénéficiaires peut prendre différentes formes : par exemple, des infrastructures adaptées aux deux genres, des mesures incitatives en régions et milieux défavorisés, les populations à besoins spécifiques, le transport ou l'internat pour les stagiaires éloignés des centres de formation.
- La transparence des règles d'allocation proposées :
 - Les règles d'allocation doivent être claires et traçables, et doivent permettre de comprendre la détermination des ressources allouées. Elles doivent être approuvées par l'AGFP, en concertation avec les partenaires, et rendues publiques.
- La responsabilisation des organismes bénéficiaires :
 - L'établissement de formation doit être au cœur de la nouvelle Politique de financement car c'est à ce niveau que les services sont rendus. Il faut laisser le choix des moyens et une certaine autonomie de gestion aux gestionnaires locaux ;
 - L'établissement doit être responsabilisé en lui permettant de conserver ses surplus éventuels pour usages futurs, mais également d'être responsable de ses déficits, dans le cadre de règles de gestion bien définies. Les gestionnaires doivent être imputables.
- La pérennité des mesures proposées :
 - Les mesures budgétaires doivent répondre aux besoins des organismes, lesquels gagnent à être définis pour le long terme. Ces mesures doivent être également « prévisibles » et « ajustables » dépendamment des prestations desdits organismes ;

- La stabilité des ressources doit être privilégiée afin que les établissements puissent planifier adéquatement leur offre de services et que leurs engagements vis-à-vis des bénéficiaires soient tenus à long terme.

Les flux de prestations : les prestations sont toutes assurées au profit de l'Entreprise, et couvrent autant la Formation Initiale que la Formation continue, que la Formation Insertion, assurée par les seuls OCF privés et financée par l'ANAPEC. Les opérateurs concernés sont les établissements de l'OFPPT, ceux des Départements formateurs sectoriels et les établissements privés

Les aspects juridiques et réglementaires à considérer

Rappelons que le modèle de financement dans sa vision évoluée repose sur des réaménagements institutionnels, qui ont été décrits dans les chapitres précédents. Ces changements d'ordre institutionnel ne peuvent être mis en place sans des modifications juridiques appropriées qui concerneront plusieurs ministères et institutions.

Les lignes directrices de ces modifications pourraient porter notamment sur :

- La notion de crédits de transferts qui devra être distincte des crédits opérationnels dans le budget des départements ministériels ;
- La déclinaison juridique du rôle de l'AGFP dans l'opérationnalisation des Plans de développement à moyen terme et des contrats programmes qui sont passés avec les opérateurs et les partenaires.
- L'option de création d'un Fonds dédié à la formation professionnelle et au développement de la main-d'œuvre (cadre juridique, mandat, pouvoirs, etc.) ;
- La possibilité pour la CNSS de verser les revenus de la TFP à un Fonds dédié à la FP;
- La révision du mandat de l'AGFP concernant différents volets :
 - La mission ;
 - L'allocation des ressources ;
 - Les règles de gestion financière ;
 - Les collectes de données, leur traitement et le développement d'indicateurs de reddition des comptes.
- La mise en place d'un véritable système de Contributions/Bourses ouvert à tous les stagiaires selon des critères économiques et sociaux.

La formulation des aspects juridiques d'une telle réforme fera l'objet, une fois validées les propositions de la présente mission, de l'axe 1, relatif au dispositif juridique et réglementaire.

ANNEXES

PARTICIPANTS AUX RENCONTRES D'ÉCHANGE CONCERNANT LE MODELE

1. Liste des participants au focus groupe « Financement » du 16 janvier 2018

Ce Focus Group, constitué de consultants économistes et financiers et d'acteurs de la FP avait pour but de challenger les idées contenues dans la note conceptuelle préparatoire au livrable de recommandations sur le financement.

Nom et prénom	Organisme / Qualité
Abdelahad Fassi Fihri	Consultant économiste spécialisé en Formation, ENSA
Mohamed Alaoui	UMT/Secrétaire National
Abdellatif El Bouch	DAARH / SEFP, <i>(invité à titre personnel)</i>
Mustapha Faik	Consultant économiste
Lahlou Abderrahmane	CIDE / Chef de Projet
Ouahab Allal	CIDE/Consultant

2. Autres personnes ressources consultées individuellement sur le sujet :

1. Mohamed HORANI, PDG de HPS, ex- Président de la CGEM,
2. El Hassane BENMOUSSA, ex-Secrétaire Général du Département de la Formation Professionnelle
3. Mounir CHRAÏBI, Directeur Administrateur de BMCE Bank of Africa, ex-Directeur Général de l'OFPPPT
4. Zakaria EL ATIFI, Chef de Division des secteurs Enseignement, Formation et Emploi, du MEF
5. Mourad LEMNI, Directeur Financier et Comptable de l'OFPPPT
6. Mohand EL ANSER, Président de la Région Fès – Meknès
7. Abdessamad SEKKAL, Président de la Région Rabat- Salé Kénitra
8. Driss SENTISSI, VP de la Région Rabat Salé Kénitra, chargé de l'emploi et la FP