

## Les pratiques marocaines en matière d'évaluation d'impact des politiques d'emploi : Cas de la Cour des Comptes et de l'Inspection Générales des Finances

Moroccan practices in the field of impact assessment of employment policies:  
The case of the Court of Auditors and the General Inspectorate of Finance.

Auteur 1 : AZAHRI Redouane.

Auteur 2 : EL BATMI Jihane Mariame.

Auteur 3 : MADIANE Amine.

**AZAHRI Redouane**, (ORCID \*, Doctorant)

Université Hassan premier / Faculté d'Economie et de Gestion, Maroc

**EL BATMI Jihane Mariame**, (Doctorante Chercheur)

Université d'Ibn ZOHR/ Faculté des sciences juridiques, économique et sociales d'Agadir, Maroc

**Amine MADIANE** (Docteur en sciences de gestion)

Université d'Ibn ZOHR/ Faculté des sciences juridiques, économique et sociales d'Agadir, Maroc

**Déclaration de divulgation :** L'auteur n'a pas connaissance de quelconque financement qui pourrait affecter l'objectivité de cette étude.

**Conflit d'intérêts :** L'auteur ne signale aucun conflit d'intérêts.

**Pour citer cet article :** AZAHRI ,R, EL BATMI, J M & MADIANE, A (2024). « Les pratiques marocaines en matière d'évaluation d'impact des politiques d'emploi : Cas de la Cour des Comptes et de l'Inspection Générales des Finances », African Scientific Journal « Volume 03, Numéro 27 » pp: 0309 – 0328.

Date de soumission : Novembre 2024

Date de publication : Décembre 2024



DOI : 10.5281/zenodo.14287594

Copyright © 2024 – ASJ



## Résumé

Face à une croissance pauvre en emplois, à une baisse du taux d'activité qui avoisine 43,6% et un taux de chômage à deux chiffres, 13%% au niveau national en 2023 et qui touche essentiellement les femmes, les diplômés et les jeunes âgés de 15 à 24 ans avec des taux, respectivement, de 18,3%, 19,7% et 20.6 %. L'économie marocaine, continue de souffrir de ses « maux » socio-économique pesant sur les équilibres macroéconomiques.

Cette situation a poussé les pouvoirs publics d'intervenir en matière d'emploi. Celle-ci a pris la forme des programmes, des dispositifs et des mesures actives d'emploi dont leur évaluation par les instances nationales est une nécessité.

Dans le but de pouvoir quantifier l'intérêt porté à la mesure d'impact des politiques publiques en matière d'emploi par les différents acteurs chargés de l'évaluation, nous allons se focaliser sur une revue des évaluations faites par la Cour des Comptes et de l'Inspection Générales des Finances. Pour ce faire, nous avons choisi de s'inscrire dans le « positivisme aménagé », et nous avons adopté la démarche hypothético déductive dans le cadre de notre étude. Les résultats finaux feront l'objet d'un futur article. Il convient de souligner que cette revue présentée ci-après n'est ni exhaustive, ni à vocation de jugement. Elle cherche à apporter une appréciation globale de la prise de conscience et de l'intérêt porté à la notion d'évaluation des politiques publiques d'emploi et de fournir un aperçu descriptif d'ensemble des pratiques marocaines dans ce sens.

Les conclusions de cet article montrent la préoccupation évaluative en matière d'emploi chez la CdC n'est pas nouvelle, elle vient juste compléter le cheminement logique du contrôle supérieur des finances publiques. De même, que l'expérience accumulée par l'IGF en matière de performance de la dépense publique, la connaissance des rouages administratifs en matière de programmation et de pilotage plaident pour son érection au rang d'acteur central dans l'évaluation des politiques publiques en général.

**Mots clés : politique, emploi, évaluation, igf, cour des comptes**

## **Abstract**

Given the challenges of job-poor growth, a declining activity rate of approximately 43.6%, and a double-digit unemployment rate at the national level in 2023—13% overall, affecting women (18.3%), graduates (19.7%), and young people aged 15 to 24 (20.6%)—the Moroccan economy remains burdened by socio-economic weaknesses impacting macroeconomic stability. This scenario has necessitated public intervention in employment through various programs, schemes, and active employment measures, which require thorough evaluation by national authorities.

To understand the importance of assessing the impact of public employment policies by the evaluation stakeholders, this paper focuses on a review of evaluations conducted by the Court of Auditors and the General Inspectorate of Finance. To this end, we have chosen to adopt an "adjusted positivism" approach and have employed the hypothetic deductive method in our study. The final results will be the subject of a future article.

It is important to note that this review is not exhaustive nor judgmental. Instead, it aims to provide a comprehensive assessment of the awareness and interest in evaluating public employment policies and to offer a descriptive overview of Moroccan practices in this area.

The conclusions of this article reveal that the focus on evaluating employment policies by the CdC is not a recent development. It logically extends the superior oversight of public finances. Similarly, the experience accumulated by the IGF in public spending performance and its deep understanding of administrative mechanisms in terms of programming and management support its elevation to a central actor in any public policy evaluation initiative.

**Keywords: public policy, employment, evaluation, Court of Auditors, General Inspectorate of Finance**

## Introduction

Depuis 2011, les pays de la Méditerranée sont secoués par une vague de contestation et de changements de régime, le fameux « printemps arabe ». Ces mouvements sociaux ont mis en évidence le manque d'emploi comme l'une des principales causes de contestation, et ont souligné l'importance de l'intervention publique en matière d'emploi. Cette évolution a remis au premier plan la question de l'évaluation des politiques d'emploi.

L'adoption d'une nouvelle constitution du 1er juillet 2011 a été l'une des réponses aux défis du « printemps arabe ». L'article 31 proclame que l'État, les établissements publics et les collectivités territoriales « œuvrent à la mobilisation de tous les moyens à disposition pour faciliter l'égal accès des citoyennes et des citoyens aux conditions leur permettant de jouir de droits » tels que « le travail et l'appui des pouvoirs publics en matière de recherche d'emploi ou d'auto-emploi » ou « une éducation moderne, accessible et de qualité ». Le même article mentionne le droit à l'éducation, à la formation professionnelle ainsi qu'à l'éducation physique et artistique.

A. IBOURK, (2015) a montré que la politique de l'emploi est confrontée à deux défis interdépendants : assurer une dynamique de création nette d'emplois de qualité et faire évoluer la situation actuelle vers l'emploi productif et décent. Au plan social, le premier défi consiste à mieux insérer les actifs qualifiés ou diplômés, déjà positionnés sur ce type d'emploi, tandis que le second revient à lutter contre la précarité dans le secteur informel, de plus en plus inacceptable

De façon générale, D. CARD, (2014) a mentionné que les concepteurs de politiques actives poursuivent simultanément deux grands objectifs. Le premier consiste à inciter les individus à travailler, tout en leur faisant gagner un revenu issu du travail. Le second objectif est de diminuer les dépenses publiques. Il y ajoute les concepteurs de politiques doivent se fixer un troisième objectif : celui de maintenir constant, ou du moins de ne pas trop diminuer, le bien-être des participants.

### 1. Contexte et objectifs de l'article

L'évaluation d'impact des politiques publiques d'emploi est devenue ces dernières années, au Maroc, comme ailleurs, au cœur des débats sur la réforme des systèmes de gestion publiques. Trouvant ses origines dans le courant dit du Nouveau Management Public (NMP), elle constitue une consécration des principes de démocratie et de bonne gouvernance ; dans la mesure où elle jalonne une nouvelle forme de contrôle sur les décideurs et gestionnaires publics, dans un contexte de crise de l'Etat providence, renforçant, par-là, les principes de sincérité et de reddition des comptes.

En effet, le déficit cyclique de la gestion budgétaire de l'Etat, doublé d'une ascension fulgurante des exigences socioéconomiques, ont fait que les décideurs se trouvent enclins à revoir les systèmes de gouvernance, balisant, ainsi, la voie à l'avènement du NPM comme paradigme de réforme.

Inspirée et alignée sur l'expérience française, les deux instances de contrôle des finances publiques, se sont assignées la mission d'effectuer des évaluations d'impact des politiques et programmes publics, sous formes des audits de performance.

C'est dans ce contexte qu'est née l'évaluation d'impact des politiques publiques d'emploi qui nous retient dans cet article. L'accent sera mis, à la lumière d'exemples pratiques, sur l'ancrage de l'audit de performance, comme forme d'évaluation d'impact, dans la démarche de la CdC et de l'IGF au Maroc, comme avatar de l'évaluation des politiques et programmes publics.

## **2. Méthodologie**

Notons que, sur le plan méthodologique, nous avons procédé à l'identification et à la sélection des documents relative aux pratiques évaluatives de la CdC et de l'IGF, en puisant tant dans la littérature scientifique que dans la littérature grise. Étant donné le caractère récent du phénomène ainsi que les travaux académiques sur le sujet demeurent peu développés, nous avons fait usage, dans la mesure du possible, se concentrer sur les rapports et les études réalisés comme matériel de base pertinent afin de mettre en exergue les évaluations d'impact menées lesdites instances. Notre démarche demeure évidemment un survol non systématique des travaux, illustratif de la nécessité d'un futur programme de recherche à mener sur les travaux d'évaluations d'impact des politiques d'emploi.

## **3. Les politiques de l'emploi –cadre conceptuel**

Selon le Rapport Economique et Financier (2023) : Un taux de chômage élevé, un taux de croissance démographique élevé et un taux de croissance économique faible, est un triptyque qui caractérisent aussi bien les pays en développés y compris le Maroc. Ce dernier continue de pâtir d'une croissance pauvre en emplois. L'élasticité croissance-emploi est relativement faible, se situant à 0,2 pour la période 2008-2021 (12.550 emplois créés, en moyenne, pour chaque point de PIB durant la période 2008-2021).

---

<sup>1</sup> L'élasticité croissance-emploi jeunes, était faible sur la période de 2013 à 2019. En particulier en 2017, où l'élasticité était négative (-2.07), ce qui indique que la croissance est moins intensive en main-d'œuvre.

Il sied de dire que A. KHELLAF & A. IBOURK, (2018) ont rappelé que l'économie nationale est caractérisée, d'une part, par l'importance de secteurs à faible productivité et, d'autre part, par un marché de travail segmenté et à dominance de l'emploi informel et du sous-emploi.

En 2023, l'économie nationale a connu une baisse de son taux d'activité qui avoisine 43,6%%, un taux de chômage à deux chiffres, 13% au niveau national en 2023 et qui touche essentiellement les femmes, les diplômés et les jeunes âgés de 15 à 24 ans avec des taux, respectivement, de 18,3%, 19,7% et 20.6 %.

Cette situation ne va pas de pair avec une transition démographique, une urbanisation accrue et une amélioration du taux de scolarisation des jeunes. Au lieu que celle-ci représente une réelle opportunité pour le développement, elle est devenue un fardeau à supporter.

Pour faire face aux conséquences socio-économiques des chômages et garantir une insertion professionnelle des jeunes, les pouvoirs publics ont mis en place des politiques actives d'emploi.

Dans leurs fameux ouvrages, « Les Politiques de l'emploi : les marges étroites de la lutte contre le chômage », J. GAUTIE, (1993) et « Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis » J-C. BARBIER & J. GAUTIE, (1998). Ces derniers ont défini la « politique de l'emploi » comme étant un ensemble des interventions publiques sur le marché du travail, visant à en améliorer le fonctionnement et à diminuer les déséquilibres qui peuvent y apparaître ».

Cette définition, bien qu'elle soit exhaustive, marque la frontière avec les politiques macroéconomiques de lutte contre le chômage conjoncturel, qui ne concernent qu'indirectement le marché du travail. les politiques de l'emploi désignent ainsi plutôt des politiques structurelles, reprend [C. ERHEL](#) , (2020).

Dans le même sens, M. BOUGROUM & A. IBOURK, (2002) ont avancé que « Si la politique de régulation macro-économique (les politiques budgétaire et monétaire) contribue à déterminer le volume et la structure du travail généré par le système productif, celle à vocation sociale (en matière de santé, d'éducation, d'habitat) influence l'offre de travail disponible. La politique de l'emploi se différencie par sa concentration sur le travail et l'emploi.

Dans le même sens, il sied de rappeler que la politique de l'emploi dépasse dans ses objectifs la seule lutte contre le chômage. Ce dernier n'est pas une fin en soi. Il est considéré comme un parmi plusieurs « déséquilibres » auxquelles s'attaque la politique de l'emploi.

De même, il faut tenir compte de la nuance existante entre « politiques pour l'emploi » et « politiques de l'emploi ». Si les premières désignent l'« ensemble des politiques publiques visant, à titre principal et secondaire, à agir sur le niveau et la quantité de l'emploi » (Freyssinet , 2006). Elles dépassent souvent le cadre du marché de travail. Ce dernier ne peut s'analyser qu'en regard

des marchés des biens et services ou des marchés financiers. Alors que les deuxièmes ne peuvent se déployer que sur le marché du travail et sans chercher à réduire l'objectif de ces interventions à la lutte contre le chômage.

[C. ERHEL](#) , (2020) a montré que les politiques d'emploi incluent en pratique des mesures très diverses : interventions sur le coût du travail ; incitations fiscales à l'activité ; indemnisation du chômage ; préretraites ; mesures ciblées sur les chômeurs (formation, aide à la recherche d'emploi, stages ou emplois publics temporaires).

Elle y ajoute les dispositifs de réglementation du marché du travail (salaire minimum, règles de licenciement, temps de travail)<sup>2</sup>.

#### **4. Typologies des politiques de l'emploi**

Par référence à la définition de J-C. BARBIER & J. GAUTIE, (1998), on distingue deux types des politiques de l'emploi en fonction du rôle assignés à chacune d'elles : les politiques actives et les politiques passives.

Selon J. GAUTIE ,(1993) « si les politiques actives qui visent à « lutter directement contre le rationnement des emplois en aidant à la préservation d'emplois existants, à la promotion de nouveaux emplois et à l'adaptation de la main-d'œuvre aux besoins de l'économie » ,les politiques passives agissent en fonction de l'état du marché du travail et « atténuent directement les effets du rationnement sur le marché du travail en apportant une aide sociale ou en essayant de limiter la population active » .

Aux termes de cette distinction, nous pouvons dire que les politiques actives de l'emploi portent à l'amélioration voire l'activation du fonctionnement du marché du travail. C'est une approche dynamique du marché du travail. Celles dites passives tendent à réduire les conséquences liées aux déséquilibres sur le marché du travail. C'est une approche statique qui se rapporte aux conditions des défavorisés sur le marché du travail.

Selon V. SIMONNET, (2014), les politiques actives de l'emploi sont initialement développées en Suède au milieu des années cinquante. Considérées comme en partie responsables des deux décennies de plein-emploi que connut la Suède dans les années 1970 et 1980, alors que le taux de chômage en Europe occidentale atteignait 10,8 % en 1985, mais surtout de l'absence de montée du chômage de longue durée en Suède, tandis que ce dernier représentait de 35 % à 70 % du chômage dans les pays de la Communauté, elles furent à la base des recommandations de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi de 1994.

---

<sup>2</sup> Toutefois, les analyses économiques des politiques de l'emploi et les publications des organismes internationaux (OCDE, Union européenne), excluent ces dispositifs réglementaires et juridiques des politiques de l'emploi.

L'OCDE, (2007) a répertorié les différentes mesures rentrant dans le cadre des politiques actives de l'emploi : service public de l'emploi, la formation professionnelle des adultes, les mesures en faveur des jeunes, les mesures en faveur des publics défavorisés et les aides à l'embauche. Celles faisant partie des politiques passives de l'emploi, en l'occurrence deux, c'est-à-dire l'indemnisation des chômeurs et les retraites anticipées.

Cette classification, bien qu'elle soit pertinente, marquant ainsi la frontière entre les deux types de politiques publiques de l'emploi, elle rend difficile la compréhension précise de toutes les politiques de l'emploi en matière de mécanisme économique. Prenons deux exemples.

Un jeune bénéficiant d'une formation dans le cadre de politiques actives de l'emploi, se trouve bien retiré momentanément de la recherche d'emploi et contribue à diminuer temporairement le taux de chômage. Une politique active de formation est ainsi également une politique passive. De la même manière, Un jeune bénéficiant d'une allocation chômage. Celle-ci constitue une subvention à la recherche d'emploi et aide l'individu à trouver l'emploi. Une politique passive d'allocation chômage est ainsi également une politique active d'emploi.

D. CARD, (2014) considère que la population cibles des programmes actifs est extraite du groupe des bénéficiaires de politiques passives assurant un revenu. Il donne l'exemple des bénéficiaires de l'assurance-chômage (UI, Unemployment Insurance) ou des aides sociales (welfare) aux États-Unis ou, les bénéficiaires des allocations-chômage en Europe<sup>3</sup>, qui ont bénéficié des programmes actifs.

N. O'HIGGINS, (2019) a considéré les politiques actives de l'emploi comme des programmes financés sur fonds publics, dont l'objectif est d'améliorer les perspectives d'emploi des personnes concernées. Ils intègrent le plus souvent un ou plusieurs des éléments suivants<sup>4</sup> :

Les services de l'emploi et aide à la recherche d'emploi. Il s'agit généralement des services publics de l'emploi, qui font l'interface entre les demandeurs d'emploi et les entreprises qui cherchent à recruter.

L'emploi subventionné. Celui-ci prend principalement deux formes :

a) L'embauche sur des projets publics (programmes publics d'emploi) comme la construction d'infrastructures, le travail d'utilité collective, etc. ;

---

<sup>3</sup> Soit des allocations sociales réservées aux personnes non éligibles à l'assurance-chômage (comme le revenu de solidarité active en France ou l'assistance chômage en Allemagne).

<sup>4</sup> Une autre catégorie comprend les programmes d'aide au démarrage et au développement de nouvelles entreprises. Bien qu'il soit raisonnable – et fréquent – de considérer ces programmes comme une forme de PAMT, compte tenu du traitement séparé dont ce type d'aide fait l'objet dans l'appel à l'action de l'OIT et des questions assez différentes qu'il soulève, ils sont ici traités comme aide à l'entrepreneuriat.

b) L'embauche par des employeurs privés moyennant des subventions salariales.

La formation professionnelle. Il s'agit généralement d'une formation dispensée au sein ou en dehors d'un lieu de travail, dont l'objectif est de faire acquérir à des jeunes certaines compétences pour occuper un emploi.

Dans le même registre, Les politiques actives du marché du travail viennent pour répondre à un type de problématiques, parmi lesquelles, les problèmes rencontrés par les jeunes actifs, par les travailleurs très peu qualifiés ou encore par les salariés déclassés (Lalonde, 1995). Or, il faut rappeler que sous l'appellation générale de « politiques actives du marché du travail », on regroupe en réalité toute une série de dispositifs de nature différente, mis en place dans des situations diverses et s'adressant à des types de publics variés. Ainsi, l'une des difficultés que présente la réflexion sur le sujet, notamment si l'on veut faire la synthèse de ce que nous ont appris les dernières décennies en la matière, tient précisément à cette grande hétérogénéité des mesures mises en œuvre et des types de salariés visés. Cependant, pour faire le point sur les connaissances acquises quant à l'efficacité des politiques, on peut, selon nous, s'appuyer sur quatre questions clés.

Barbier, (1997) a présenté, sur la base des schémas explicatifs du chômage, neuf types de dispositifs faisant partie de la politique de l'emploi :

**Tableau N°1 : les dispositifs de la politique de l'emploi**

Dispositifs	Conception du chômage	Exemple de mesures
<b>Diminution de la population active</b>	Le chômage est perçu comme le résultat d'un excédent structurel de l'offre sur la demande.	Recourir aux préretraites Revoir la réglementation (âge de retraite) allonger les études des jeunes
<b>Indemnisation des 5 chômeurs</b>	le chômage est considéré comme un état transitoire	Assurer un revenu de remplacement
<b>Subvention à l'emploi</b>	Le chômage résulte d'une insuffisance de la demande de travail émanant des entreprises qui, en l'absence d'une flexibilité des salaires, choisissent des combinaisons productives privilégiant le capital au détriment du travail	Baisser les charges sociales patronales

<sup>5</sup> En Europe, l'indemnisation du chômage a évolué dans un sens restrictif perceptible au niveau de la longueur de la période de prise en charge et les conditions d'ouverture des droits.

<b>Formation<sup>6</sup></b>	Le chômage est dû aux carences au niveau des caractéristiques des individus et notamment à l'insuffisance qu'ils présentent en termes de formation.	mise en place des programmes de formation
<b>Aménagement du temps de travail</b>	Le chômage est le résultat de l'insuffisance de l'emploi généré par le système productif	Partager le travail, Modifier la durée légale du travail, Aménager la durée (temps partiel...).
<b>Discrimination positive (HPS<sup>7</sup>, chômeurs de longue durée)</b>	certaines catégories de travailleurs se trouvent, pour des raisons diverses, en position défavorable pour l'accès à l'emploi	Allier les incitations pour les entreprises et le suivi individualisé des personnes concernées
<b>organisation des marchés du travail</b>	Une partie du chômage peut résulter des difficultés pratiques d'intermédiation entre la demande et l'offre.	Les modalités d'intervention publique vont de la simple mission de collecte et de diffusion de l'information à la production de services complexes aussi bien au profit des demandeurs d'emploi (parcours d'insertion...) qu'au profit des entreprises (conseils...).
<b>Création d'emplois temporaires publics ou associatifs (secteur public et non marchand)</b>	Le chômage est lié à l'émergence de nouveaux besoins non satisfaits	Emplois de proximité ou des emplois liés à la lutte contre l'analphabétisme
<b>Incitation à la création d'entreprise</b>	L'accès à l'emploi en tant que salarié n'est pas la seule modalité possible de sortie du chômage	Assurer un accompagnement des porteurs de projets, Simplifier les procédures administratives et fournir un appui financier.

**Source : Conçu par nos soins sur la base des travaux de Barbier**

## 5. Evaluation des politiques publiques de l'emploi

La plupart des programmes relevant des politiques publiques de l'emploi (PPE) s'inspirent du modèle libéral selon lequel elle s'inscrit en complément de la politique de régulation macro-économique. Cette dernière détermine, par son action sur le rythme de croissance économique, le volume d'emplois généré par le système productif, alors que la politique publique de l'emploi agit sur les modalités de fonctionnement du marché du travail. La politique publique de l'emploi

<sup>6</sup> D.CARD a distingué sous la catégorie « formation » deux sous-catégories : les programmes de type « scolaire » (*classroom programs*), consistant à extraire les individus du marché du travail pour les soumettre à un enseignement classique d'une durée pouvant atteindre plusieurs années, et les programmes de formation « en emploi » (*on the job training programs*), où la formation est dispensée dans l'environnement de travail, sur le principe des cursus d'apprentissage, mais pour une durée souvent beaucoup plus brève.

<sup>7</sup> Les handicaps et les personnes à besoins spécifiques

est, d'après M. BOUGROUM & A. IBOURK, (2002), un ensemble de dispositifs qui assurent la flexibilité, tant au niveau des prix que des modalités d'utilisation du travail, indispensable pour augmenter le contenu en emplois de la croissance économique. C'est dans ce sens que s'inscrivent les principales actions entreprises par les pouvoirs publics, telles que la mise en place d'une structure d'intermédiation publique, l'instauration de subventions à l'emploi et la relance du chantier de réforme du code du travail.

Selon B. PERRET, (2008) « l'évaluation des politiques publiques de l'emploi a été marquée , dans plusieurs pays du monde<sup>8</sup>, par des tâtonnements institutionnels au cours des deux dernières décennies, qui peuvent expliquer, du moins en partie, son absence du débat public.

Le développement politique et institutionnels et le couronnement de la pratique évaluative comme acte constitutionnel ont conforté la place de l'évaluation conformément aux principes du Nouveau Public Management<sup>9</sup>.

D'après B. SIMONIN, (1995), l'évolution de la politique publique donnant plus d'importance à la politique publique de l'emploi remet au premier plan la question de l'évaluation. Les travaux d'évaluation des politiques d'emploi peuvent être menée dans deux optiques.

Le premier optique est restrictif qui permet d'évaluer les effets d'une mesure particulière en fonction de ses objectifs et de ses moyens en admettant les relations de causalité qui sont à l'origine de ces effets. Cette méthode, indispensable, s'avère insuffisante si l'on cherche à apprécier les effets d'ensemble de politique publique de l'emploi prise dans sa globalité, étant donné qu'elle ne peut pas être considérée comme une simple juxtaposition d'actions indépendantes les unes des autres. L'existence de phénomènes de substitution et de renforcement mutuel font que l'effet global ne peut se réduire à la simple sommation des effets propres à chaque action. (M. BOUGROUM & A. IBOURK, 2002)

L'autre optique, plus générale, consiste à chercher à apprécier la cohérence d'ensemble de politique publique de l'emploi considérée comme une combinaison d'actions non mutuellement indépendantes prenant sens uniquement dans l'interaction avec d'autres éléments du pays.

Dans ce cadre , J.P.BARBIER,(1998) affirme que les différences constatées au niveau des mesures de politique publique de l'emploi seraient le reflet de différences plus globales qui

---

<sup>8</sup> Sauf aux États-Unis, au Royaume-Uni ou encore en Europe du Nord où ces pratiques sont plus anciennes.

<sup>9</sup> En France, par exemple, la notion d'évaluation des politiques publiques a été inscrite en juillet 2008 au sein de la Constitution et la modernisation de l'action publique annoncée en décembre 2012 prévoit que « toutes les politiques publiques, sur l'ensemble du quinquennat, feront l'objet d'une évaluation ».

renvoient aussi bien aux caractéristiques de la cohérence sociétale <sup>10</sup> qu'au régime d'activité <sup>11</sup> en vigueur.

Selon J. GAUTIE, (1998), la PPE peut être appréhendée par deux approches différentes :

**Tableau N°2 : les deux approches d'évaluation des politiques publiques de l'emploi**

<b>Approche normative</b>	<b>Approche systémique</b>
<p>L'objectif principal de PPE est de rapprocher le fonctionnement réel du marché du travail du modèle concurrentiel d'inspiration néoclassique ou microéconomique.</p> <p>Ce sont alors les défaillances du marché et/ou les défaillances d'institutions très liées au marché du travail qui déterminent les modalités de l'intervention publique.</p>	<p>La PPE constitue un sous-système qui doit être appréhendé relativement aux autres sous-systèmes (les autres interventions publiques, le système de protection sociale...) avec lesquels il contribue à forger une cohérence sociétale.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> </ul>

**Source : J. GAUTIE, (1998)**

## **6. L'expérience marocaine en matière d'évaluation d'impact des politiques d'emploi**

L'examen des pratiques évaluatives des instances de contrôle nationales conduit à l'usage des différentes définitions du concept d'évaluation. A ce titre, il s'avère important de se référer à la définition formulée par l'OCDE, (1998)<sup>12</sup>.

En vue de quantifier l'intérêt porté à la mesure d'impact des politiques publiques en matière d'emploi par les différents acteurs chargés de l'évaluation, nous allons nous focaliser sur une revue des évaluations faites par deux instances nationales du contrôle des finances publiques à savoir la Cour des Comptes et l'inspection générale des finances.

### **6.1.L'expérience de la Cour des Comptes en matière d'évaluation des PPE**

Le système de contrôle supérieur des finances publiques au Maroc a connu une évolution importante, passant d'un simple mécanisme administratif de contrôle des comptes des

<sup>10</sup> La cohérence sociétale est caractérisée par quatre éléments qui constituent autant de champs à forte interaction avec les politiques de l'emploi : le système national de protection sociale, "l'ordre politique", l'ensemble des règles collectives de la relation d'emploi dans les entreprises et enfin l'orientation choisie en matière de politiques de régulation macro- économique.

<sup>11</sup> Le régime d'activité au d'emploi désigne les caractéristiques de la population active (structure par âge et par genre) et celles des emplois (importance du travail à temps partiel, part des emplois publics, part des CDD...).

<sup>12</sup> Les évaluations sont « des analyses des résultats des politiques, des organismes ou des programmes publics, menées en vue de dégager des conclusions fiables et utiles. Elles ont pour rôle d'améliorer l'information et de réduire les incertitudes. Les évaluations ont essentiellement pour objectifs d'améliorer la prise de décisions, l'affectation des ressources et de mieux en rendre compte. Ces objectifs peuvent être atteints en informant l'opinion, en étayant solidement les procédures d'élaboration des grandes décisions et en encourageant les organismes à être en situation permanente d'apprentissage ».

comptables publics à un vrai dispositif de contrôle, porté par la Cour des comptes et orienté de plus en plus vers la performance et la bonne gouvernance publique. L'existence d'un dispositif efficace de contrôle des finances publiques est à même de permettre de restaurer la confiance des citoyens dans l'Etat et ses démembrements (collectivités territoriales, établissements publics).

Durant les deux dernières décennies, le rôle de la Cour des Comptes est demeuré quasi inexistant en termes d'évaluation : les saisies par le Premier Ministre sont aussi rares. De même que les auto-saisines sont aussi quasi inexistantes

Il sied de rappeler que la non constitutionnalisation du cadre institutionnel de la Cour des Comptes, ne lui donnait pas une grande assise institutionnelle. Aussi, les statuts de ses magistrats, de même que ses moyens financiers humains, ne facilitaient pas l'entreprise de missions d'évaluation. Même la volonté politique ne semblait pas vouloir l'implication de la Cour dans un métier nouveau qui pourrait écorcher l'image d'autorité supérieure de contrôle suscitant 'la crainte des administrations'.

La constitutionnalisation de la Cour des Comptes au début des années 2000 a contribué au renforcement de sa mission de contrôle de gestion et à la transparence de ses activités. Ainsi, bien qu'elle n'a quasiment pas pris en charge d'évaluation ; celle-ci a réalisé un grand nombre de missions de contrôle de gestion portant sur diverses dimensions. Ce mandat a permis à certains rapports de la Cour des Comptes de développer des analyses de gestion proches de l'évaluation. Ainsi, ces rapports annuels posent des questions relatives notamment à l'efficience, l'efficacité, la régularité, les ressources humaines, la stratégie etc.

Les fruits de ces premiers travaux sont devenus plus accessibles avec la publication annuelle des rapports d'activité et de rapports thématiques. Ce qui a permis de poser publiquement les bases d'une réflexion sur un nouveau mandat de contrôle stratégique et de gestion, proche par sa nature de l'évaluation.

Depuis quelques années, au regard de sa mission de plus en plus importante de contrôle de la gestion publique, les rapports de la Cour des comptes comportent un plus large effet d'appréciation de la gestion publique, notamment à travers l'appréciation des stratégies, de la pertinence des choix opérés et un questionnement des résultats.

D'après le site web de la cour des comptes, le contrôle privilégie l'approche visant l'appréciation des résultats atteints par les entités publiques contrôlées en terme d'efficacité, d'économie, d'efficience, d'environnement et d'éthique (5E), il est donc est apparemment apparente à l'évaluation.

Selon M.BELGA , (2019), la Constitution française de 2008 a posé le principe selon lequel la Cour des Comptes assiste le Parlement dans l'évaluation des politiques publiques<sup>13</sup>. Dans le même sens, la nouvelle Constitution marocaine de 2011, qui prône une responsabilisation accrue des acteurs de la scène publique et un renforcement de la reddition des comptes, n'est pas allée jusqu'au point d'octroyer expressément à la Cour des Comptes une telle attribution, à moins que l'on admette que les questions en rapport avec « la fonction d'évaluation », évoquées dans l'article 148 de la nouvelle constitution<sup>14</sup>, sont celles, effectivement, en rapport avec l'évaluation des politiques publiques .

A vrai dire, le rang occupé par la Cour des comptes en matière d'assistance du parlement à l'occasion de l'évaluation des politiques publiques, est lui est accordée eu égard à son statut d'institution suprême de contrôle de l'exécution de la loi des finances ; avec tout ce que cette considération est sensée véhiculer en terme d'indépendance et de neutralité au regard de l'exécutif, puisque, finalement, l'évaluation des politiques publiques est une forme de contrôle du pouvoir législatif sur le gouvernement.

Malgré cette évolution positive dans le sens de l'évaluation, les réformes internes visant à institutionnaliser celle-ci au sein de la Cour sont lentes puisqu'elle n'a toujours pas été révisé son organisation concernant les ressources mobilisées dans le cadre des évaluations.

Par ailleurs, le code des juridictions financières n'a également pas été révisé puisqu'il cantonne l'assistance du Parlement par la Cour des Comptes à la procédure budgétaire.

Les facteurs d'opportunité sont nombreux notamment la compétence reconnue au niveau du contrôle et son aura institutionnelle peuvent crédibiliser son implication dans l'évaluation, de même que son indépendance, ses importants moyens humains et financiers et son expertise accumulée. Toutefois, son positionnement de contrôleur rend difficile l'acceptation par les administrations de réalisation de missions d'évaluations partenariales, de même qu'un sentiment de distance dans la connaissance de leurs problématiques réelles par des évaluateurs. D'où le dilemme de l'articulation entre cette nouvelle mission de la Cour des Comptes et les ambitions gouvernementales en termes d'évaluations des politiques publiques.

---

<sup>13</sup> Article 47 / 2 de la constitution française de 2008 stipule : « La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens ».

<sup>14</sup> L'article 148 de la Constitution de 2011 dispose : « la Cour des comptes assiste le Parlement dans le domaine de contrôle des finances publiques. Elle répond aux questions en rapport avec les fonctions de législation, de contrôle et d'évaluation, exercées par le Parlement et relatives aux finances publiques ».

Dans la pratique, M. BELGA, (2019) a cité que la fonction d'évaluateur n'est pas une nouveauté pour la Cour, elle s'est lancée dans ce type de mission conformément aux dispositions du code des juridictions financiers. Par cela, l'évaluation des politiques publiques vient compléter le cheminement logique du contrôle supérieur des finances publiques dans notre pays. Ces missions ont concerné des thématiques variées allant de la caisse de compensation et celle des retraites jusqu'à la fiscalité locale, dans divers secteurs sociaux -économiques, financiers, et même sur des organismes publics en ce qui concerne les modes de gestion et de réalisation des projets.

A travers ses missions la cour des comptes a pu consolider son expertise dans ce domaine ce qui a permis d'échafauder une manière de faire propre à elle.

Cette méthode repose sur le concept de performance c'est-à-dire la gestion axée sur les résultats « passer d'une logique de moyens à celle de résultats »<sup>15</sup>, c'est une démarche qui s'intéresse en premier lieu à la mesure des résultats et leurs écarts des objectifs, en second lieu à la mesure des impacts sociaux économiques du programme, en troisième lieu à l'analyse coûts / bénéfiques. Cette méthode se fait en trois temps « phases » qui sont : la programmation, la mise en œuvre, mise en service du projet.

En matière d'évaluation des PPE, la cour des comptes a consacré deux missions. La première mission est au titre de l'exercice 2019-2020 à partir de laquelle, elle a mis en lumière des enjeux cruciaux concernant l'Agence nationale de promotion de l'emploi et des compétences (ANAPEC), les défis auxquels elle est confrontée et les recommandations<sup>16</sup> essentielles pour améliorer son efficacité et son impact sur le marché de l'emploi. La deuxième mission est au titre de 2022-2023 durant laquelle la cour des comptes évalue la politique de l'emploi des jeunes à travers les axes suivant :

- L'Adéquation entre l'offre de formation et les besoins en compétences du marché du travail,
- L'Intermédiation sur le marché du travail,
- L'Evaluation du plan national de promotion de l'emploi (2017-2021),
- Le système d'information relatif au marché du travail,
- Les programmes de promotion de l'emploi des jeunes : financement et coordination

---

<sup>15</sup> La GAR est une stratégie de gestion qui jette les bases d'une approche intégrée de la planification, du suivi et de l'évaluation des projets / programmes.

<sup>16</sup> Il sied de rappeler que la Commission de contrôle des finances publiques s'est réunie lundi 10 juillet 2023 pour l'audition de l'avis du gouvernement concernant ses recommandations relatives à la gestion de l'ANAPEC.

## **6.2.L'expérience de l'inspection générale des finances en matière d'évaluations d'impact des PPE**

Les compétences de l'inspection générale des finances (IGF) sont définies par un Dahir qui date de 1960. Il s'agit pour l'essentiel de missions de contrôle de l'usage des fonds publics en termes de régularité et de conformité, qu'il s'agisse des vérifications des actes des comptables publics ou des missions de contrôle des organismes publics.

Depuis son institution, l'IGF a compté 358 inspecteurs opérationnels et pluridisciplinaires<sup>17</sup>, répartis sur 39 promotions. Elle est organisée autour de quatre pôles : inspection, Etudes, Audit et développement des compétences. Les inspecteurs sont personnellement responsables de leurs rapports.

Des dispositions supplémentaires contenues dans des textes particuliers viennent compléter ce dispositif légal. On retiendra en particulier les accords contractés avec les bailleurs de fonds en vertu desquels l'IGF est habilitée à effectuer des audits de projets financés par ces institutions (BIRD, BAD, PNUD, AFD. . .).

Les dispositions légales et réglementaires précitées ne portent aucune mention, d'attributions en matière de contrôle de gestion ou d'évaluation.

Au cours des dernières années, une importante évolution de l'IGF a été constatée au niveau du contenu de ses programmes d'intervention, de ses procédures de contrôle et d'audit et encore plus en matière d'intervention étendue à l'évaluation des politiques publiques.

L'IGF considère que la capitalisation de ses acquis en matière d'évaluation de projets (pour le compte des bailleurs de fonds) d'audit de performances des ministères et plus timidement en matière d'évaluation ou plutôt d'analyse des politiques publiques (l'évaluation de la politique publique de soutien des prix des produits de base, ou encore l'évaluation de l'absentéisme), ouvrent naturellement la voie à une systématisation et une dynamisation de la démarche d'évaluation des politiques publiques .

L'audit de performance est « l'examen indépendant et objectif des entreprises, systèmes, programmes ou organisations du secteur public, sous l'angle de l'un ou plusieurs des trois

---

<sup>17</sup> En plus de l'emploi supérieur d'Inspecteur Général, le Statut particulier de l'IGF prévoit 3 grades à savoir : 1. Inspecteur des finances (60.2%) ; 2. Inspecteur des finances, Chef de mission ( 11.2%) ; 3. Inspecteur des finances de Grade exceptionnel (28.6%). Les statistiques citées renvoient à la répartition, par grade, des inspecteurs des finances en fonction à l'IGF à fin 2023

aspects que sont l'économie, l'efficacité et l'efficacité, dans la perspective de réaliser des améliorations »<sup>18</sup>

En ce qui concerne l'évaluation des programmes et politiques, l'IGF ne dispose pas d'attributions légales explicites. Elle ne dispose donc pas de référentiel en la matière à l'image, du reste, de la Cour des Comptes et de l'ensemble des administrations. Il arrive cependant que les rapports d'inspection fassent état d'observations qui dépassent le contrôle de procédure pour apprécier les éléments touchant à la gestion des entités inspectées. Une tendance qui répond davantage à la volonté de ce corps d'adapter ses missions à l'évolution des fonctions de contrôle. C'est d'ailleurs dans cet esprit qu'a été proposée depuis 1999, la mise à jour du texte fondateur à travers la définition du rôle et des missions de l'IGF.

En effet, le toilettage envisagé visait entre autres, à fournir une assise juridique aux missions d'audit de performance et de contrôle de gestion qui ne figurent pas explicitement dans le texte de 1960. Aussi, si le concept d'évaluation n'est pas évoqué dans la version actualisée du projet versée dans la procédure, il est toutefois indiqué dans l'art. 2, que les inspecteurs des finances « ...apprécient par ailleurs, les résultats réalisés eu égard aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre à cet effet » .

Si les interventions et les missions de l'IGF ont connu une évolution sensible ces dernières années, elles ont surtout concerné les activités d'audit qui connaissent un essor notable en nombre et en contenu.

En matière d'audit des PPE, l'IGF a consacré plusieurs missions d'audit dont l'une est réservée aux Programmes d'insertion économique des jeunes dont l'objectif est donner opinion d'appréciation du pilotage du Programme et son exécution physique et financière.

Il convient de souligner que ces programmes sont issus de convention<sup>19</sup> signée pour soutenir la politique nationale de l'emploi et particulièrement l'insertion économique des jeunes via la mise en œuvre de mesures d'emploi visant des jeunes de 18 à 34 ans (NEET<sup>20</sup>, jeunes en chômage de longue durée, jeunes ruraux et périurbains, etc.) dans trois régions du Royaume à

---

<sup>18</sup> INTOSAI, Lignes directrices sur l'audit de la performance : principes fondamentaux. Téléchargeable sur : <http://www.intosai.org/fr/issai-executive-summaries/detail/article/issai-3100-performance-audit-guidelines-key-principles.html>

<sup>19</sup> Généralement, c'est en application des dispositions de la convention de crédit finançant un programme public, y compris celui de l'emploi, qu'une mission de l'Inspection Générale des Finances (IGF) procède à l'audit des comptes dudit programme.

<sup>20</sup> NEET: Not in Employment, Education or Training. C'est une classification gouvernementale d'une certaine catégorie sociale de personnes se trouvant dans une situation sans emploi, ne poursuivant pas d'études et ne suivant pas de formation. Selon l'Observatoire National du Développement Humain, il s'agit des jeunes de 15 à 24 ans se trouvant dans une telle situation.

savoir : Rabat-Salé-Kenitra, Tanger-Tétouan-Al Hoceima et Souss-Massa. La maîtrise d'ouvrage du Programme est attribuée au Ministère de l'Inclusion Economique, de la petite Entreprise, de l'Emploi et des Compétences (MIEPEEC).

L'objectif général des Programmes d'insertion des jeunes consiste à contribuer à la structuration et la dynamisation des dispositifs régionaux de promotion de l'emploi et de l'entrepreneuriat dans le cadre d'une convergence des politiques publiques afférentes à l'emploi permettant, in fine, l'amélioration de l'accès des catégories ciblées aux opportunités économiques dans les régions concernées.

## Conclusion

La montée en puissance des instances supérieures de contrôle des finances publiques sur la scène de l'évaluation des politiques publiques y compris celles liées à l'emploi, constitue un nouveau souffle institutionnel qui se dégage pour garantir une bonne gestion des deniers publics dont leur budgétisation suit une logique de la performance.

La pratique d'évaluation d'impact des politiques d'emploi s'est ancrée, également, comme un axe de réforme de l'Inspection Générale du MIPEEC qui a orienté sa démarche, traditionnellement basée sur l'inspection, vers une fonction évaluative d'audit.

A travers notre étude des travaux de l'inspection générale des finances et de la cour des comptes, nous avons réalisé que l'exercice évaluatif retient l'audit de performance comme méthode privilégiée et avatar de l'évaluation des politiques publiques et va jusqu'à en faire l'incarnation dans la sphère de l'Etat ; du fait de l'adaptation de l'audit aux besoins d'évaluation, mesuré à l'aune de la détermination des indicateurs d'efficacité et d'efficience, ainsi qu'à l'analyse du contrôle interne et la sécurisation des processus.

## BIBLIOGRAPHIE

- Ibourk, A., & Ghazi, T. (2024). Un élan nouveau pour l'intermédiation : maximiser les acquis pour dynamiser le marché du travail au Maroc. PB Policy Center for the New South.
- HCP. (2023). Note sur la population active et ses composantes en 2023. Rabat, Maroc.
- HCP. (2023). Activité, emploi et chômage, résultats annuels 2023. Rabat, Maroc.
- Rapport économique et financier. (2023).
- Ibourk, A., & El Aynaoui, K. (2022). Jeunes NEET's et intermédiation sur le marché du travail en milieu rural. PB Policy Center for the New South.
- Erhel, C. (2020). Les politiques de l'emploi (Collection : Que sais-je ?).
- Belga, M. (2019). L'évaluation des politiques publiques au Maroc : étude de l'évaluation d'impact de l'INDH (Thèse de doctorat en droit public et sciences politiques). Université Mohamed V Agdal, Rabat.
- Khellaf, A., & Ibourk, A. (2018). Impact des politiques publiques sur l'emploi au Maroc : Analyse en équilibre général calculable. Novembre 2018.
- Ibourk, A. (2018). Bilan quantitatif des mesures de promotion de l'emploi au Maroc : Les enjeux du marché du travail marocain. Policy Center for the New South, février 2018.
- Belga, M., & Kihli, A. (2017). Les audits des programmes ILDH : Les balises d'une évaluation des politiques publiques au Maroc. European Scientific Journal, 13(1), 210. <https://doi.org/10.19044/esj.2017.v13n1p210>
- Ibourk, A. (2015). Les politiques de l'emploi et les programmes actifs du marché du travail au Maroc. ETF.
- Card, D. (2014). L'évaluation des politiques actives du marché du travail : Quels enseignements ? Travailler et Emploi, 15-23. <https://doi.org/10.4000/travailemploi.6404>
- Simonnet, V. (2014). Évaluation des politiques actives du marché du travail. Travailler et Emploi, 5-14. <https://doi.org/10.4000/travailemploi.6402>
- Bousta, M., & El Bouzidi, A. (2010). Rapport de synthèse sur les audits de performance effectués par l'IGF pendant les exercices 2007 et 2008. Janvier 2010.
- N. O'Higgins. (2007). Relever le défi de l'emploi des jeunes : Derniers éléments concernant des questions politiques essentielles. ID du corpus : 214122053.
- Perret, B. (2008). L'évaluation des politiques publiques. La Découverte.

- Bougroum, M., & Ibourk, A. (2002). Le chômage des diplômés au Maroc : Quelques réflexions sur les dispositifs d'aide à l'insertion. *Revue Formation-Emploi*, 79, 83-100.
- Ibourk, A., & Bougroum, M. (2002). Politique publique de l'emploi en faveur des diplômés au Maroc : Analyse et perspective. *Revue Critique économique*, 8.
- IGF. (2018). Rapport de synthèse sur l'audit des comptes du projet de Modernisation de la Grande Irrigation, Exercice 2017. Septembre 2018.
- IGF. (2023). Rapport de synthèse sur l'audit du Programme d'insertion économique des jeunes dans trois Régions du Maroc, Exercice 2022. Mai 2023
- IGF / IGAT. (2009). Rapport de synthèse sur l'audit des opérations réalisées dans le cadre du programme de l'INDH. Juin 2009.
- Barbier, J.-C. (1998). Les politiques publiques de l'emploi en perspective : pour un cadre de comparaison des politiques nationales de l'emploi. *Cahiers du Centre d'études de l'emploi*, n° 37. PUF.
- Barbier, J.-C. (1997). Les politiques de l'emploi en Europe (Collection Domino). Flammarion.
- Simonin, B. (1995). Texte introductif à l'ouvrage collectif *Les politiques publiques d'emploi et leurs acteurs*. *Cahiers du Centre d'études de l'emploi*, n° 34. PUF.
- Gautier, J. (1993). *Les politiques de l'emploi : les marges étroites de la lutte contre le chômage*. Vuibert.