

Modèle de développement régional pour les provinces du sud

Évaluation de l'effectivité des droits humains fondamentaux dans les provinces du sud

Rapport intermédiaire

Mars 2013

Conseil Economique, Social
et Environnemental

Modèle de développement régional
pour les provinces du sud

**Évaluation de l'effectivité
des droits humains fondamentaux
dans les provinces du sud**

Rapport intermédiaire

Mars 2013

- Partant des Hautes Orientations de Sa Majesté le Roi Mohammed VI contenues dans le discours du 6 novembre 2012 à l'occasion de la Fête de la Marche Verte , et confiant au Conseil Economique, Social et Environnemental la mission d'élaborer un **Modèle de développement régional pour les provinces du Sud** ;
- Conformément à la loi organique n° 60-09 relative à la création du Conseil Economique et Social et à son règlement intérieur ;
- Vu la décision du bureau du Conseil du 7 novembre 2012 de créer une Commission ad hoc chargée d'élaborer un modèle de développement dans les provinces du sud ;

Le Conseil Economique, Social et Environnemental
présente son rapport intermédiaire

Modèle de développement régional pour les provinces du sud

Évaluation de l'effectivité des droits humains fondamentaux dans les provinces du sud

Rapport préparé par

La Commission ad hoc en charge
de la préparation de l'avis sur le nouveau modèle de développement régional
des provinces du sud du Royaume

*Rapporteurs : M. Fouad Benseddik
Mme Laila Berbich
Mme Amina Lamrani
Mme Hajbouha Zoubeir*

Sommaire

Acronymes	10
Contexte	13
Méthode	17
Synthèse	23
• Une société profondément transformée	24
• Besoin d'une vision holistique : tenir compte du handicap colonial et de la contrainte géopolitique	25
• Des acquis et des points forts à consolider	26
• Des points faibles et des motifs de préoccupation	28
• Des enjeux fondamentaux pour la démocratie et le développement des régions du sud	32
Chapitre 1 Accès aux services essentiels et bien-être social	39
• Droit à la garantie et à la sécurité de la vie	
• Droit à la santé	41
• Droit à la sécurité alimentaire	43
• Droit d'accès à l'eau et gestion de l'eau	44
• Droit à l'éducation	45
• Droit au travail et à des conditions justes, favorables et équitables	46
• Droit d'entreprendre	50
• Droit au logement	52
• Droit à la mobilité et aux transports	55
• Droit aux loisirs	56
• Droit à la justice et à la protection judiciaire	68
• Droit à la protection sociale	60
• Droit à l'information	62
• Droit à la liberté d'expression	64
• Droit à la sécurité	65
Chapitre 2 Savoirs, formation et développement culturel	67
• Droit d'accès à l'enseignement supérieur	69
• Promotion et valorisation de l'enseignement technique	72
• Droit à la formation continue	74
• Droit à la culture	74
• Droit au sport	77
• Droit de propriété intellectuelle	78

Chapitre 3	Inclusion et solidarité	79
	• Non-discrimination et promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes	81
	• Protection de la famille	82
	• Protection des personnes et des groupes vulnérables	83
	• Protection des travailleurs migrants et de leurs familles	84
	• Droit à la protection en cas de licenciement	85
	• Réduction de l'exclusion	86
Chapitre 4	Protection des enfants	89
	• Droit des enfants à l'information, à l'éducation et à la formation	90
	• Protection médico-sanitaire maternelle et infantile	92
	• Protection des enfants contre la violence, la traite, la maltraitance et l'exploitation	93
Chapitre 5	Dialogue social, dialogue civil et partenariats innovants	95
	• Liberté syndicale et droit syndical	97
	• Droits collectifs	99
	• Droit de grève	100
	• Liberté d'association	101
	• Promotion du dialogue civil	102
	• Responsabilité sociale des organisations	103
	• Contrats partenariaux pour le progrès économique et social	105
Chapitre 6	Protection de l'environnement	107
	• Droit à un environnement sain	109
	• Préservation de l'environnement	111
	• Préservation de la biodiversité et des écosystèmes	114
	• Prévention des risques et des catastrophes naturelles	117
Chapitre 7	Gouvernance responsable, développement économique et démocratie sociale	119
	• Respect des conventions et traités internationaux	121
	• Droits de l'homme	122
	• Bénéfice des activités économique pour les populations	122
	• Respect des lois et des règlements	125
	• Vives critiques de la situation fiscale	126
	• Obligation de transparence et de reddition des comptes	126
	• Qualité de la gouvernance des services publics et des programmes sociaux	128
	• Lutte contre la corruption	130
	• protection ET Promotion des droits de l'entreprise	132
	• Information et participation des parties prenantes	133
	• Promotion et protection de l'action associative	133
	• Extension de l'apport des conventions collectives	135
	• Territorialiser l'élaboration et l'administration du développement social	136
Bibliographie		139

Acronymes

ADS :	Agence de développement social
ANPME :	Agence nationale pour la promotion de la petite et moyenne entreprise
APDS :	Agence pour la promotion et le développement économique et social des provinces du sud
BIT :	Bureau international du travail
CDE :	Convention relative aux droits de l'enfant
CEDEF :	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
CDT :	Confédération démocratique du travail
CESE :	Conseil économique, social et environnemental
CNDH :	Conseil national des droits de l'homme
CNE :	Conseil national de l'environnement
CNSS :	Caisse nationale de sécurité sociale
CORCAS :	Conseil royal consultatif des affaires sahariennes
DUDH :	Déclaration universelle des droits de l'homme
EPU :	Examen périodique universel
FAO :	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FDT :	Fédération démocratique du travail
FIDH :	Fédération internationale des ligues des droits de l'homme
FNE :	Fonds national pour la protection et la mise en valeur de l'environnement
FODEP :	Fonds de dépollution industrielle
GS :	Région Guelmim-Es-Smara
HCP :	Haut-Commissariat au plan
HCEFLCD :	Haut-Commissariat aux eaux, aux forêts et à la lutte contre la désertification
ICPC :	Instance centrale de prévention de la corruption
IER :	Instance Equité et Réconciliation
INDH :	Initiative nationale pour le développement humain
ISO :	Organisation internationale de normalisation
ISTA :	Institut spécialisé en technologie appliquée

LBSH :	Région Laâyoune - Boujdour - Sakia-el Hamra
MDP :	Mécanisme de développement propre
MEN :	Ministère de l'Éducation nationale
NTIC :	Nouvelles technologies de l'information et de la communication
OCDE :	Organisation de coopération et de développement économique
OCP :	Office chérifien des phosphates
ODCO :	Office du développement et de la coopération
ODL :	Région Oued ed-Dahab - Lagouira
ODT :	Organisation démocratique du travail
OFPPT :	Office de la formation professionnelle et de la promotion du travail
OIF :	Organisation internationale de la francophonie
OIT :	Organisation internationale du travail
OMD :	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMDH :	Organisation marocaine des droits de l'homme
OMPIC :	Office marocain de la propriété industrielle et commerciale
OMS :	Organisation mondiale de la santé
ONDE :	Observatoire national des droits de l'enfant
ONEE :	Office national de l'électricité et de l'eau potable
ONG :	Organisation non gouvernementale
ONP :	Office national des pêches
ONU :	Organisation des Nations Unies
PIDCP :	Pacte international des droits civiques et politiques
PIDESC :	Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le développement
RSE :	Responsabilité sociale des entreprises
SIBE :	Site d'intérêt biologique et écologique
UCESIF :	Union des conseils économiques et sociaux et institutions similaires des États et Gouvernements membres de la Francophonie
UGTM :	Union générale des travailleurs du Maroc
UMT :	Union marocaine du travail
UNTM :	Union nationale du travail au Maroc
UNESCO :	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture



Contexte

1. Conformément aux Hautes instructions royales, le CESE a entrepris, en novembre 2012, l'étude d'un nouveau *Modèle de développement régional intégré et rigoureux pour les provinces du sud*. La Commission ad hoc en charge de ce projet a réalisé une note de cadrage établissant un premier diagnostic et une méthodologie pour ses travaux. Elle identifiait cinq défis appelant des « inflexions majeures » : (1) la dynamisation de l'économie, (2) le raffermissement de la cohésion sociale et la mise en valeur de la culture, (3) l'amélioration de l'inclusion et le renforcement de la lutte contre la pauvreté, (4) la protection active de l'environnement et l'aménagement durable du territoire, et (5) la définition d'une gouvernance responsable et inclusive. Elle précisait que la conception du nouveau modèle de développement se baserait sur le respect et la promotion des droits humains fondamentaux avec, pour options stratégiques, le choix de l'économie sociale de marché, la régionalisation élargie, les solidarités interrégionales et une vision positive de la subsidiarité qui consiste à responsabiliser les échelons locaux et les corps intermédiaires dans la conception et le déploiement des projets de développement. Cette note de cadrage a été présentée le 2 janvier à Sa Majesté le Roi Mohammed VI par le Président du CESE.
2. Depuis janvier 2013, la Commission a tenu une série de réunions à Rabat avec différents acteurs, parmi lesquels les députés et les conseillers des deux Chambres du Parlement. Trois sous-commissions du CESE se sont déplacées du 13 au 19 janvier 2013, chacune dans l'un des trois chefs-lieux de région (Laâyoune, Dakhla et Guelmin) et dans plusieurs provinces (Boujdour, Es-Smara, Tan Tan, Assa, Tata, Aousserd, Mhiriz). Elles ont organisé sur place, plus de 50 rencontres avec les élus locaux, les chambres professionnelles, les acteurs économiques, les responsables syndicaux, les principaux chefs des services extérieurs et les représentants de plusieurs dizaines d'associations

actives dans les domaines des droits humains et sociaux. Au total, plus de 1 000 acteurs se sont exprimés lors de ces rencontres et toutes celles et tous ceux qui en ont formulé le souhait ont pu participer à ces réunions ou rencontrer en formation restreinte les membres du CESE. En marge de ces réunions et rencontres, les membres du CESE, ont visité des installations et des sites d'activités (ports, exploitations agricoles, villages de pêche, installations sportives, bibliothèques).

3. Tout au long de ce processus, un forum citoyen, sous forme de plateforme web « Al Moubadara-lakoum » a été mis à disposition de tous les contributeurs qui souhaitent adresser au CESE leurs travaux, idées, réflexions et suggestions, à propos de la conception du nouveau modèle de développement des provinces du sud. De même, il est envisagé d'organiser un appel à projets pour la réalisation d'études par des chercheurs et des doctorants, dans des domaines en relation avec le développement des provinces du sud.
4. Au cours du mois de mars, au niveau de chacun des chefs-lieux de région, des ateliers de travail ont été organisés par le CESE sur l'accès aux services sociaux essentiels et le développement humain, sur l'action associative et son rôle dans le développement, et sur la gouvernance économique et le climat des affaires (Guelmin, les 8 et 9 mars 2013 ; Dakhla, les 12 et 13 mars 2013 ; Laâyoune, les 16 et 17 mars 2013). De même, un séminaire national est prévu à Rabat sur le thème de la valorisation du patrimoine culturel hassani.
5. L'objectif de ces rencontres est de faire vivre le débat en assurant la participation la plus ouverte au plus grand nombre d'acteurs locaux dans l'établissement des constats et l'élaboration des recommandations à partir desquelles il conviendra de définir un modèle nouveau de développement qui soit économiquement dynamique, socialement inclusif et juste, écologiquement viable, et culturellement ouvert et rayonnant.

Les provinces du sud ont réintégré tour à tour l'espace national marocain : en 1956, Guelmim et Tata, en 1958, Tan Tan et Tarfaya, Es-Smara et la région de Laâyoune-Boujdour-Sakia-el-Hamra, en 1975, dans le sillage de la Marche verte, et celle d'Oued-ed-Dahab – Lagouira, en 1979. Passées de neuf à dix depuis 2009, avec la création de la province de Tarfaya, ces provinces forment trois des seize régions administratives du Royaume et 58% de sa superficie. Elles sont constituées à 80% des terres du Sahara libéré de la colonisation espagnole. Cette libération a consolidé des moments essentiels de la conscience nationale contemporaine des Marocains, en raison de la profondeur des liens historiques multiformes, et de l'apport essentiel, y compris politique et spirituel, de ces régions à la construction et la vitalité de l'identité nationale.

Au nord, la Région de Guelmim-Es-Smara regroupe cinq provinces (Tata, Guelmim, Tan Tan, Es-Smara, Assa Zag) et occupe 18,8% de la surface totale du pays, avec une superficie de 133.730 km². Au centre, celle de Laâyoune-Boujdour-Sakia-el-Hamra couvre 19,6% de la superficie nationale (139480 km²) et compte trois provinces (Laâyoune, Boujdour, Tarfaya). Au sud, la troisième région, la plus grande, celle d'Oued-ed-Dahab-Lagouira (142 865 km², 20% du territoire national), comprend les deux provinces d'Aousserd et d'Oued-ed- Dahab.

Depuis 38 ans, cet espace immense, aride, soumis à une nature difficile, a bénéficié d'efforts considérables et d'investissements massifs de l'État. En 2002, le discours royal de Laâyoune et la création de l'Agence pour la promotion et le développement économique et social des provinces du sud marquaient la volonté royale de donner un nouveau souffle à la politique de développement de ces régions. Dix ans plus tard, le bilan est paradoxal, avec des infrastructures impressionnantes mais des mécanismes de création et de redistribution des richesses, ainsi que des règles d'exercice de l'autorité et de gestion des affaires publiques, qu'il est urgent de repenser pour préserver la cohésion sociale et bâtir la prospérité sur des bases durables.



Méthode

6. Ce document est le premier rapport de la Commission du Conseil économique, social et environnemental (CESE) en charge de proposer un nouveau Modèle de développement des provinces du sud du Royaume. Il porte sur l'effectivité des droits humains fondamentaux dans les trois régions du sud du Maroc, Guelmim-Es-Smara, Laâyoune-Boujdour-Sakia-el-Hamra, et Oued-ed-Dahab-Lagouira.

Objectifs et limites

7. Ce rapport est destiné à l'évaluation de l'effectivité, dans les trois régions du sud du Maroc, des droits humains fondamentaux, économiques, sociaux, culturels, environnementaux, tels qu'ils sont universellement définis par le droit public international et reconnus par la Constitution du Royaume. La gouvernance de ces droits et l'exercice des libertés individuelles et collectives, ainsi que les conditions d'exercice du dialogue civil et du dialogue social, sont intégrés à cette revue. Le champ politique électoral et les activités des partis politiques sont hors de ce périmètre. Ce rapport constitue un cadre de référence, à partir duquel seront déployées les inflexions énoncées dans la note de cadrage de décembre 2012 pour un modèle de développement régional, orienté vers la création de richesses et d'emplois et qui renforce la cohésion sociale.
8. Ce travail a consisté à identifier les acquis et les points forts de la situation des droits humains fondamentaux dans les régions du sud du Maroc, ainsi que les déficits et les faiblesses que le pays se doit de résoudre pour définir, dans ces régions, les axes de réforme indispensables à la définition d'un modèle rénové et durable de développement de ses provinces du sud.
9. Le rapport rassemble, au sujet de chacun des droits sous revue, dans le respect du pluralisme de leurs angles de vue et de la diversité de leurs intérêts, les constats et les points de vue des institutions publiques nationales, des organisations internationales institutionnelles et/ou associatives, et les

avis des acteurs associatifs et des organisations professionnelles, ainsi que ceux des élus et des responsables des services extérieurs de l'État que les membres du CESE ont pu rencontrer, dans les trois régions du sud, en janvier, puis en mars 2013, ou lors des auditions organisées à Rabat.

10. L'ensemble des droits revus dans ce rapport sont adossés à des indicateurs chiffrés ou des appréciations qualitatives, lorsqu'ils étaient disponibles ; les cas de non-disponibilité de données sont signalés. Les faits, les chiffres, les allégations et les opinions figurant dans ce rapport proviennent de documents ou de points de vue recueillis auprès des différentes parties prenantes. Ils présentent un caractère strictement déclaratif et n'ont fait, ni ne pouvaient faire de la part du CESE, l'objet d'une vérification de leur matérialité. De même certains parmi les indicateurs repris dans ce document peuvent être anciens ou être extraits de séries discontinues. Même si le phénomène n'affecte fondamentalement pas les constats ni les analyses de la situation dans les provinces du sud, certains agrégats étaient parfois différents d'un document officiel à l'autre. Il importe de signaler l'absence d'une banque de données qui soit unifiée, exhaustive et à jour, sur les indicateurs du développement et l'effectivité des droits humains au sens large, aussi bien au niveau national que dans les régions du sud.
11. Ce premier rapport se limite à une collecte de constats et d'opinions. Il ne comporte pas de recommandations. Il conclut, sous forme de diagnostic, une phase importante d'observation et d'écoute sur l'effectivité des droits humains fondamentaux, sur la gouvernance de ces droits, et sur les impacts de cette gouvernance sur l'entrepreneuriat et sur la démocratie sociale dans les provinces du sud.

Référentiel des droits

12. Le CESE est convaincu que le respect des droits humains fondamentaux, la prévention de leurs violations et leur promotion active sont une condition indispensable et un puissant levier d'émancipation, de cohésion et de justice sociales, de préservation de l'environnement, de prospérité économique et de consolidation des libertés et de la démocratie. Cette conviction a guidé le CESE dans l'élaboration du référentiel de la Charte des droits sociaux fondamentaux et dans son adoption, en novembre 2011, sous le titre *Les Droits humains fondamentaux, économiques, sociaux, culturels et environnementaux : des normes à respecter et des objectifs à contractualiser*.

13. Le référentiel du CESE s'appuie sur la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH, 1948), sur ses pactes associés de 1966, le Pacte international des droits économiques, sociaux, culturels (PIDESC), le Pacte international des droits civils et politiques (PIDCP), sur les conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail (OIT), et sur les traités, les recommandations et les principes directeurs des agences des Nations Unies, relatifs à la protection des droits de l'homme au sens large, la protection et la promotion de la création et de la diversité culturelles de l'UNESCO, la lutte contre le changement climatique et la préservation de la biodiversité, et la lutte contre la corruption. Sont également intégrés à ce référentiel, en conformité avec l'engagement du Maroc de procéder à l'intégration progressive de l'acquis communautaire européen, les principes de la Charte sociale du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme. De même, ce référentiel prend dûment en compte les principes directeurs de l'OCDE à l'attention des multinationales, ainsi que les normes et les initiatives institutionnelles ou privées en faveur du respect des droits de l'homme, de la responsabilité sociale des organisations et du développement durable (Rapport Ruggie sur la responsabilité des entreprises en matière de respect des droits de l'homme, Pacte mondial de l'ONU sur la responsabilité sociale des entreprises (Global Compact), Norme ISO 26000 sur la responsabilité sociale des organisations, et Principes de l'investissement responsable (PRI) de l'UNEP-Finances). Le référentiel du CESE a servi de base à la Charte sociale adoptée, le 18 décembre 2012 à Rabat, par l'Union des conseils économiques et sociaux et des institutions similaires des États et Gouvernements membres de la francophonie (UCESIF).
14. C'est par rapport à ce même référentiel que le CESE a questionné l'effectivité des droits humains fondamentaux dans les provinces du sud. Ce choix se fonde sur l'universalité des droits, sur la légitimité et sur l'exhaustivité des principes et des objectifs qui composent ce référentiel dont les dispositions sont, par ailleurs, explicitement affirmées dans la Constitution adoptée par le Royaume, le 1^{er} juillet 2011. Le référentiel comporte 54 droits et principes fondamentaux déclinés en sept volets, comme suit :
- a. Accès aux services, aux droits essentiels et aux bien-être social
 - b. Savoirs, formation et développement culturel
 - c. Inclusion et solidarités

- d. Protection des enfants
 - e. Dialogue social, dialogue civil et partenariats innovants
 - f. Protection de l'environnement
 - g. Gouvernance responsable, développement et sécurité économiques, et démocratie sociale.
15. Les six premiers volets se fondent sur des normes universellement opposables énonçant des principes explicitement reconnus par la Constitution et qui garantissent des libertés et des droits individuels et collectifs dont la protection, la jouissance et la promotion constituent un socle indispensable à la cohésion et à la justice sociales, et un repère pour la démocratie et le développement au plan local comme au plan national.
16. L'effectivité de chaque droit ou principe a été questionnée au regard d'indicateurs quantitatifs, de rapports publics de l'administration ou d'institutions internationales, de déclarations ou de témoignages recueillis directement, et sur place, auprès d'acteurs associatifs et de professionnels, de représentants des autorités publiques ou des services extérieurs de l'État. Les rapports des ONG internationales, notamment des défenseurs des droits de l'homme, des notes de chercheurs et des articles de presse ont également été pris en compte. De fait, c'est un patrimoine d'informations sans équivalent que le CESE a constitué sur la situation générale des provinces du sud. Ce patrimoine peut utilement contribuer à faire avancer la connaissance et l'analyse de la situation des régions du sud.

Comment utiliser ce rapport

17. Ce rapport a vocation à être utilisé en tant que :
- a. grille permettant de rendre compte, avec le maximum d'objectivité possible, et dans des termes universellement opposables, du degré d'effectivité des droits humains fondamentaux dans les régions du sud du Royaume, en appui sur les descriptions et les chiffres officiels ainsi que sur les perceptions et les avis - y compris les plus radicalement critiques - des observateurs internationaux et des acteurs associatifs et professionnels, locaux et nationaux ;

- b. aide à l'information et à la compréhension de la situation des droits humains fondamentaux et des enjeux du développement des provinces du sud ;
 - c. cadre référentiel pour le recueil des propositions et l'élaboration des recommandations que le CESE formulera en faveur d'un nouveau modèle de développement des provinces du sud ;
 - d. guidance pour la conception, la mise en œuvre, le contrôle et l'évaluation des impacts des politiques publiques et privées, et la prévention des violations des droits humains fondamentaux dans les régions du sud.
18. Ce rapport sera remis et présenté par le CESE, pour information et recueil d'avis, à l'ensemble des parties prenantes qui ont participé aux rencontres qu'il a organisées dans les régions du sud ou qui ont bien voulu lui transmettre leurs contributions par écrit.



Synthèse

19. Ce document est une première étape dans la préparation par le Conseil économique, social et environnemental (CESE) du *Rapport sur le nouveau modèle de développement dans les provinces du sud*¹, en application des Hautes instructions de Sa Majesté le Roi Mohammed VI. Il constitue un outil d'aide à l'identification des « points d'inflexion » nécessaires à une refonte des conceptions et du processus de développement des régions du sud. Il repose sur le postulat, et la conviction de toutes les composantes du CESE, que le respect des droits humains fondamentaux, tels qu'ils sont universellement définis et tels qu'ils sont affirmés par la Constitution du Royaume, est à la fois la condition et le levier indispensables au succès de toute politique de développement qu'elle soit nationale ou régionale. C'est dans cet esprit, et à ce titre, que ce premier rapport est consacré à une revue de l'effectivité dans les régions du sud du Royaume, des droits humains fondamentaux, économiques, sociaux, culturels et environnementaux et, chemin faisant, des droits civils et politiques qui en sont indissociables.
20. La finalité de ce travail est de procéder, au regard de normes universellement légitimes et de principes opposables, à un « état des lieux » du développement humain dans les trois régions du sud. Ces constats ont été collectés par voie de rencontres, sur place, avec plus de 1 000 personnes représentant une vaste chaîne de parties prenantes (associations de plaidoyer et associations de proximité, syndicats de travailleurs, associations professionnelles, chambres d'agriculture, de commerce et d'industrie, industriels, services centraux et services extérieurs de ministères, Agence du Sud etc.). Ils ont également été établis à partir d'une revue approfondie des séries statistiques, de rapports d'information et d'analyse établis par les services de l'administration centrale et de l'administration locale, ainsi que par les institutions et les associations internationales.

¹ Discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI à l'occasion du 37^{ème} anniversaire de la Marche Verte du 06/11/2012

Une société profondément transformée

21. L'espace, la démographie, l'économie, et la société des trois régions du sud ont profondément changé depuis leur décolonisation (vis-à-vis de la France en 1956 pour Guelmim et Tata, puis vis-à-vis de l'Espagne par étapes successives : Tan Tan et Tarfaya en 1958, Es-Smara et la région de Laâyoune-Boujdour-Sakia-el-Hamra en 1975 et, en 1979, la région Oued-ed -Dahab-Lagouira). L'État, via ses fonctions de souveraineté, et en appui sur les investissements publics, sur les dépenses de l'administration et sur la distribution des aides sociales a été l'acteur central de cette transformation. L'œuvre accomplie est impressionnante. Elle mérite, sur plusieurs points, d'être saluée. Mais elle comporte aussi des insuffisances et des limites qui appellent, au service d'une vision lucide de l'avenir, de vraies réformes des conceptions et des méthodes consacrées au développement des provinces du sud, ainsi qu'un sursaut qui modifie les mentalités, les comportements et les habitudes des décideurs et des élites en charge de l'animation du développement en question.
22. En quelques décennies, la population des dix provinces du sud, tout en devenant majoritairement citadine, s'est multipliée par un facteur supérieur à 10, et dépasse aujourd'hui le million d'habitants, soit 3,5% de la population totale². Le PIB des trois régions du sud était en 2010 de 21,7 milliards de dirhams, soit 3,5% de la richesse nationale annuellement produite. Les dépenses sur place de la consommation finale des ménages s'élevaient à 12,7 milliards de dirhams en 2011, soit, là encore, 3,5% des dépenses de consommation des ménages du pays.
23. Mais les dix provinces du sud, qui couvrent plus de la moitié de la superficie du Maroc, recueillent à peine plus de 1% des dépôts et des crédits bancaires. Le secteur privé y est atone. En 2010, le chiffre d'affaires de l'industrie ne représentait que 1,2% de la valeur de la production industrielle nationale et l'emploi industriel, avec 7 714 salariés, correspondait à 1,6% du salariat industriel du pays. En revanche, la part de la région représentait 57,8% de la valeur des produits de la pêche côtière en 2011. Alors que le chômage³ y concerne 15,2% de la population active, contre 8,9% au niveau national

² Le taux d'urbanisation est de 93% dans la région de Laâyoune-Boujdour-Sakia-el-Hamra, 63% à Oued-ed-Dahab-Lagouira

³ Selon l'enquête HCP 2007/2011

(avec un taux de 35,1% pour les femmes contre 10,2% au niveau national), les régions de Laâyoune et de Dakhla figurent parmi les régions les moins pauvres du pays (avec des taux de pauvreté respectivement de 2,2% et 2,6% contre 8,9 % au niveau national).

24. Mais la relative prospérité que suggèrent les chiffres n'est pas homogène, ni entre les régions, puisque Guelmim affiche un taux de pauvreté de 9,7%, ni au sein des régions à cause de très fortes disparités entre les centres urbains et les petites communes, notamment rurales. Au total, d'après les chiffres du HCP, le taux de pauvreté était plus faible en 2007 dans les régions du sud (4,9%) que dans le reste du pays (8,9%), et les inégalités bien que fortes, avec un indice de Gini⁴ de 0,35, y sont moins extrêmes que dans le reste du pays (taux de Gini de 0,41 au niveau national). Il reste cependant que la vulnérabilité à la pauvreté est un peu plus élevée dans les régions du sud (avec un taux de vulnérabilité⁵ de 19,6% contre 17,5% au niveau national). C'est l'État qui joue, dans ces régions, le rôle de rempart contre la pauvreté. En l'absence d'un observatoire dédié au développement des provinces du sud, et en l'état de la comptabilité nationale, il n'est pas possible de quantifier avec précision la valeur des transferts de l'État vers ces mêmes provinces. Selon des estimations communiquées par l'APDS au CESE, la contribution annuelle de l'État à la lutte contre la pauvreté, sous forme d'aides directes et indirectes dédiées à la région, serait de l'ordre de 4,6 milliards de dirhams. Les aides directes distribuées par le programme de la Promotion nationale à quelque 34 000 personnes pour un budget de 589 millions de dirhams représentent la moitié du budget alloué à ce programme au niveau national.

Besoin d'une vision holistique : tenir compte du handicap colonial et de la contrainte géopolitique

25. Pour appréhender la situation des régions du sud, en vue d'en repenser le modèle de développement et de le dynamiser, il importe d'avoir de ces régions une vision holistique, qui fasse sa part au poids de l'histoire et à celui des contraintes géopolitiques qui ont pesé sur la société et sur les acteurs

⁴ Le taux de Gini est un indicateur assez largement reconnu de mesure des inégalités où l'inégalité se calcule sur une échelle dégradée de 1 (inégalité absolue) à 0 (égalité parfaite).

⁵ La vulnérabilité à la pauvreté est la proportion des personnes dont la dépense annuelle moyenne se situe entre le seuil de pauvreté et 1,5 fois ce seuil.

de ces régions. Des études, à caractère scientifique, seront impulsées par le CESE sur cet important aspect. Il est essentiel, pour l'intelligibilité de la situation et la faisabilité des solutions qui peuvent être formulées afin de dynamiser l'activité et renforcer la cohésion sociale des régions du sud, de tenir compte du blocage géopolitique qui entrave l'intégration régionale depuis le milieu des années 70. La contestation de la souveraineté du Maroc sur ses provinces du sud a eu pour effet d'obstruer la structuration des liens naturels et nécessaires de coopération et d'échanges entre ces provinces et leur voisinage à l'Est et, plus profondément encore, en direction du Sahel. Ces blocages seront tôt ou tard levés et c'est dans un esprit d'ouverture et de complémentarité avec leur voisinage qu'il importe que le Maroc continue à œuvrer au développement de ces provinces. Tout modèle de développement des provinces sahariennes du Royaume se doit en effet de s'appuyer, d'une part, sur les ressources et les dynamiques endogènes et, d'autre part, sur le concours et le soutien de la puissance publique, ainsi que sur l'articulation avec les autres provinces du Royaume mais aussi, à terme, avec le sous-ensemble régional du grand Nord-Ouest africain. L'ambition du CESE est de contribuer à affirmer la vocation de pôle régional de coopération, de prospérité et de paix de ces régions.

26. Dans ce contexte de tension, compte tenu du caractère limité des ressources financières du Maroc et compte tenu de l'indigence où se trouvaient les infrastructures et les services sociaux des provinces du sud au moment de leur réintégration, le tableau de l'évolution démographique, économique et social des régions du sud présente de vrais acquis et de nombreux points forts. Mais ces réalisations se doublent de déficits, et présentent des signes d'essoufflement, ainsi que des échecs, dans plusieurs des domaines clés du référentiel d'évaluation retenu par le CESE.

Des acquis et des points forts à consolider

27. Le droit à la vie et à la sûreté, ainsi qu'à la sécurité des biens et des personnes sont assurés dans les régions du sud avec les garanties de droit commun et dans les mêmes conditions que dans le reste du Royaume. Le droit de circuler, de quitter les provinces et les communes du sud ou de s'y installer s'exerce pleinement.
28. Aucune disposition législative ni réglementaire ne limite de façon spécifique les libertés individuelles dans les régions du sud. Des abus de pouvoir

sont cependant dénoncés par les défenseurs des droits de l'homme, abus consistant en actes d'intimidation, en raison de l'opinion ou de mauvais traitements en milieu carcéral. De même, des allégations de refus non justifiés de délivrance de récépissés de déclaration d'associations sont formulées par les défenseurs des droits de l'homme qui y voient une atteinte au droit d'association. Force est de déplorer que ces différents types d'allégations ne suscitent pas l'ouverture d'enquêtes ni d'explications officielles.

29. Aucune disposition législative ni réglementaire ne limite non plus les libertés collectives. Toutes les organisations syndicales représentatives sont implantées localement et peuvent, *de jure*, intervenir dans les relations professionnelles. Toutes organisent des cortèges et manifestent dans les provinces du sud, notamment le 1^{er} mai, à l'occasion de la Fête du travail. Le droit de grève s'exerce librement et on ne connaît pas dans la région de cas de recours à l'article 288 du Code pénal qui punit l'organisation ou la participation à la grève au motif de l'atteinte à la liberté du travail. Des allégations crédibles de cas de refus de reconnaissance de sections syndicales de la part de certains responsables administratifs ont été cependant formulées auprès du CESE par certaines organisations syndicales.
30. De même, l'action des partis politiques relève du droit commun dans les régions du sud.
31. L'accès à l'enseignement préscolaire bénéficie à 100% des enfants, et la généralisation de la scolarité dans l'enseignement primaire, notamment des filles, est sans doute une des réalisations sociales les plus importantes et les plus prometteuses dans la région. Le taux d'alphabétisation des habitants des régions du sud (63%) est devenu supérieur à celui du reste du pays (57%). De nombreux observateurs critiquent cependant la qualité de cet enseignement et plusieurs déplorent l'absence d'un enseignement de l'histoire de la culture hassanie.
32. Les indicateurs d'espérance de vie et de santé ont été considérablement améliorés et sont désormais en ligne avec les indicateurs nationaux. Les indicateurs du nombre moyen de lits, de médecins et d'infirmiers par millier d'habitants sont comparables à la moyenne nationale. Mais derrière ces chiffres, les citoyens sont confrontés à d'importants problèmes d'accessibilité aux centres de soins, de qualité des plateaux techniques et de disponibilité du personnel médical et paramédical.

33. Malgré l'éloignement des régions du sud par rapport aux grands centres de production et aux réseaux de distribution, les grandes fonctions logistiques sont assurées de façon efficiente. Les marchés sont achalandés, et l'indice des prix évolue dans des termes identiques aux autres provinces du pays. Les connexions, notamment aériennes mais aussi routières, avec les autres régions du Royaume demeurent cependant difficiles et coûteuses.
34. Les indicateurs d'accès aux grands services publics, notamment l'eau, l'assainissement, le raccordement à l'électricité ont dépassé les moyennes nationales (plus de 84% contre 70% au niveau national pour l'électricité, autour de 70% pour l'eau potable contre 55% au niveau national). Des disparités au sein et entre les provinces, et notamment entre les centres urbains et les communes rurales, persistent dans les régions du sud comme dans le reste du pays.
35. Les bidonvilles ont été largement résorbés. Mais des poches d'habitat insalubre persistent et l'échec du programme de réalisation de villages de pêche maintient en plusieurs endroits les pêcheurs dans des conditions de vie humainement insoutenables.
36. Le déploiement dans les régions du sud de l'Initiative nationale pour le développement humain (INDH) a produit des effets appréciables. 10% environ des projets de l'INDH ont été déployés dans les provinces du sud (2.242 sur 23.000 projets) entre 2007 et 2012. Ils ont bénéficié à 495.840 personnes (5 millions au niveau national). La moitié des projets impliquait des associations et des coopératives (1.065 sur 2.242), leur financement représentant 10% des budgets (152,4 millions de dirhams). 702 projets (31%) ont été destinés à des activités dites « génératrices de revenus ».

Des points faibles et des motifs de préoccupation

37. A côté des acquis énumérés ci-dessus, les politiques de développement des régions du sud présentent de sérieuses difficultés.
38. La politique de l'eau, sujet majeur s'il en est pour des régions arides, n'est pas lisible. En dix ans (2000-2010), du fait de l'urbanisation et de l'intensification de ses usages domestiques, la consommation d'eau potable a augmenté de 29% dans la région (de 10651 m³ à 13817 m³) contre 18,3% d'augmentation au niveau national. Alors que les ressources sont limitées (moins de 100 mm par an), les prélèvements sur les ressources hydrauliques fossiles dans des

régions comme celle de Dakhla, et leur usage pour des activités agricoles maraîchères destinées à l'export sont d'une rationalité critiquable. Ce défi doit être relevé selon une démarche de préservation de la durabilité et sans accaparement de la ressource en eau qui est rare. Il nécessite une évaluation objective des réserves et leur usage rationalisé. De même, le recours au dessalement de l'eau de mer en « substitution » à la ressource fossile, pour assurer une continuité de l'activité agricole, questionne la contribution à son financement et l'intégration de son prix dans l'activité et les produits des exploitations agricoles.

39. La prise en compte des contraintes environnementales dans les régions du sud est clairement insuffisante. Les moyens de l'État pour la surveillance et la prévention des risques de pollution du littoral, bien qu'en amélioration, restent limités. L'excès de pompage des ressources hydriques est une menace sérieuse. Les actions en faveur de la protection de la biodiversité et des sites écologiques, si elles existent, ne sont pas tangibles. A l'inverse, l'exploration des opportunités d'une démarche de développement sur place des énergies propres et renouvelables, ou d'une offre nationale et internationale de tourisme écologique et culturel, a manifestement été, jusqu'ici, sous-estimée.
40. La physionomie des villes ne semble pas obéir à un style architectural cohérent ni harmonieux. La fonctionnalité des espaces urbains et la prise en compte des besoins sociaux des habitants (loisirs, espaces verts, infrastructures sportives et culturelles) sont peu assurées.
41. La politique de l'habitat est faiblement intégrée. Les grands opérateurs privés du logement social ne sont pas engagés localement.
42. Les mêmes gros dysfonctionnements observables dans la gestion, au niveau national, du réseau des soins de santé de base, la distribution des cartes d'assistance médicale pour les personnes démunies ou la mise en œuvre de l'assurance-maladie pour les salariés du secteur privé se retrouvent dans les régions du sud. Sauf que localement, et compte tenu des distances par rapport aux centres de décision de la capitale, ces dysfonctionnements produisent ici un mécontentement démultiplié.
43. La plupart des acteurs rencontrés par le CESE ont par ailleurs déploré l'absence d'une offre d'enseignement universitaire au niveau de la région, et la faiblesse de l'orientation des lycéens vers les filières scientifiques.

44. On n'observe pas, dans les régions du sud, de véritable politique de l'emploi. Des postes budgétaires ont été alloués depuis plusieurs années (des témoignages font état de quelque 6 000 emplois) à de jeunes ressortissants des provinces du sud, dans différents services administratifs et dans des établissements publics auprès desquels certains d'entre eux émargeraient sans activité ni présence. L'absence d'information ou de mesures correctives a pu ainsi laisser se cristalliser l'idée que les représentants de l'État ont le pouvoir discrétionnaire de distribuer des prébendes et des rentes.
45. Le régime fiscal applicable aux provinces de la région est empirique, sans cadre légal précis. Il produit un effet adverse sur l'investissement et prive de ressources les communes, notamment rurales. Le régime d'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est partiel (ne porte pas sur les intrants) et suscite un large mécontentement. Il en est de même pour le régime d'immatriculation foncière, lourd de dysfonctionnements. Les oppositions à l'immatriculation, ainsi que la lenteur du traitement des dossiers fonciers et de l'octroi des indemnités, suscitent aussi de légitimes récriminations.
46. L'investissement privé et l'extension du secteur marchand restent limités dans la région. Les dix provinces du sud comptent 125 points bancaires, sur un total national de 5 113 (2,4%). L'accès au crédit bancaire est réputé très difficile, en raison des niveaux irréalistes des garanties exigées et de leur inadéquation avec les activités et les profils des porteurs de projets. À l'inverse, plusieurs opérateurs bancaires déplorent la fréquence élevée des défaillances et les difficultés de faire valoir les garanties. Dans certains lieux d'activité, comme les villages de pêche de Dakhla, on ne compte aucun service bancaire et tout ou partie des rémunérations des marins s'effectue en bons d'achats gérés par des intermédiaires.
47. L'absence d'une dimension sociale de la politique de la pêche constitue un des gaps les plus préoccupants des politiques publiques dans les provinces du sud, et un des motifs de mécontentement les plus fréquemment évoqués. Le secteur des pêches contribue, selon les sources, à 60 à 80% des captures nationales. Il représente 15% de la richesse produite dans les régions du sud et fournit 30% des emplois. La mise en valeur de la ressource s'effectue hors de la région, ainsi que le bénéfice de la pêche en haute mer qui génère la plus forte part de la valeur ajoutée. Parallèlement, les revenus des employés de la pêche côtière sont précaires, et leurs conditions de vie extrêmement dégradées.

L'absence d'une dimension sociale se ressent aussi dans le secteur agricole qui représente près de 10% de l'emploi local. Même si la superficie agricole utile ne représente que 1,2% de la surface totale des provinces du sud, l'effort en faveur de la création d'emplois coopératifs dans les secteurs de l'élevage (camelins, caprins, ovins) est resté très insuffisant. On ne relève pas davantage d'efforts en faveur de l'artisanat, du petit commerce qui reste dominé par l'informel, ni de véritable stratégie de développement des emplois et de l'activité dans le tourisme culturel et écologique.

48. La très faible valorisation sur place des revenus privés tirés des activités de l'agriculture et de la pêche, conjuguée à un déficit d'information dans ces secteurs sur les critères et les conditions d'octroi des licences et des financements, a généré une économie et un esprit de rente, au bénéfice d'un petit nombre de privilégiés.
49. Le système de définition et de distribution des aides sociales dans la région est l'un des éléments les plus controversés des politiques publiques au niveau régional. Les programmes de la Promotion nationale, les dispositifs de distribution des aides et des subventions, des denrées alimentaires, des aides aux hydrocarbures, l'allocation de terrains et de logements, les systèmes de bourses aux étudiants, les recrutements dans les services de l'administration et des établissements publics se juxtaposent sans visibilité sur leur coordination, ni reddition au sujet de leur évaluation ou de leurs impacts. La conséquence est que la politique sociale de l'État se révèle triplement problématique : d'abord parce que la dépense n'est ni optimisée ni contrôlée ; ensuite parce que, à défaut d'intelligibilité, ce type de politique du guichet ne recueille ni la compréhension ni le soutien des citoyens et enfin, parce que ce mode d'assistance non ou insuffisamment ciblée ne produit pas d'effets durables sur le renforcement des capacités des bénéficiaires et ne favorise pas la prise d'initiative et l'autonomisation.
50. Les engagements en faveur du principe de non-discrimination et de la promotion de l'égalité en faveur des femmes restent très timides dans la région, comme dans le reste du Royaume, à tous les niveaux. Le taux d'activité des femmes a régressé de près de 10 points entre 2000 et 2011, passant sous la barre des 15% (contre 25% au niveau national).
51. De même, les engagements en faveur de la non-discrimination et de la promotion de l'égalité des chances et des traitements en faveur des

catégories vulnérables ne sont ni visibles de la part des pouvoirs publics ni encouragés du côté des acteurs économiques et sociaux. Plusieurs personnes en situation de vulnérabilité ne disposent que des réseaux de solidarité familiale comme ultime soutien (anciens combattant et retraités dont les périodes de cotisation à un régime de pension étaient inférieurs aux minima ouvrant droit à des prestations, veuves, personnes en situation de handicap, anciens prisonniers de guerre).

52. Plusieurs associations rencontrées dans les différentes provinces du sud ont stigmatisé la prégnance de la logique sécuritaire sur les comportements de l'administration locale, ainsi que ses ingérences dans la programmation et la conduite de leurs activités. Ces allégations préoccupantes ne suscitent pas d'explications de la part des administrations concernées.
53. Le dialogue civil, garanti et encouragé par la Constitution du Royaume, présente des marges considérables d'amélioration, notamment si l'indépendance des acteurs associatifs était clairement respectée et si des forums institutionnels étaient aménagés, au niveau local et régional, pour la concertation et le dialogue entre la société civile et les autorités publiques. L'absence de ce dialogue, qui est aussi le signe d'un déficit de participation de la société civile à la conception, à la mise en œuvre, au contrôle et l'évaluation des politiques sociales, se ressent dans le fonctionnement d'institutions telles que l'Agence de développement des provinces du sud. L'activité du Conseil royal consultatif des affaires sahariennes (CORCAS), dont la composition et les missions correspondaient à une première expérience de forum civil, est limitée.

Des enjeux fondamentaux pour la démocratie et le développement des régions du sud

54. Cinq enjeux fondamentaux sont identifiés comme des facteurs clés pour libérer la dynamique de développement et consolider la démocratie dans les régions du sud. Ils touchent :
 - a. au pilotage des politiques publiques locales, pour remonter, dans l'ordre de leur priorité, la création de richesse et d'emplois et garantir la transparence, l'équité et la justice sociale dans la gestion des affaires publiques ;

- b. au recentrage des bénéficiaires des ressources de la région sur les besoins fondamentaux des citoyens de ces provinces ;
 - c. à la protection de l'environnement et des engagements formalisés, mesurables et contrôlés, en faveur du développement durable ;
 - d. à la rénovation de la réflexion sur la valorisation du référentiel culturel régional et le renforcement de son rayonnement dans l'identité nationale, et son interaction avec elle ;
 - e. au rétablissement de la confiance parmi les populations des régions du sud et de liens apaisés entre les populations de ces régions et les institutions publiques.
55. Le pilotage technique et la gouvernance administrative du développement des régions du sud sont en train de devenir des motifs de mécontentement. Le processus de décision et de gestion des affaires économiques et sociales touche à ses limites. La création de l'Agence du Sud n'a pas permis de rénover en profondeur l'approche de l'investissement public dans les régions du sud. La priorisation et l'utilité sociale des programmes et des projets publics restent dépourvues d'indicateurs de mesure en termes d'emplois créés, de revenus générés, de recul de la pauvreté ou des discriminations entre les genres, d'amélioration de la situation des personnes et des groupes en situation vulnérable et, de façon plus générale, en matière de mieux-être social. Plusieurs des grandes réalisations de ces dernières années sont critiquées en raison de leur caractère coûteux, somptuaire, inachevé ou achevé, et pas opérationnel (palais des congrès démesuré, piscine gigantesque par rapport à l'effectif de la population, bibliothèque immense en béton et à très fortes contraintes d'entretien et de climatisation, conservatoire de musique construit mais inactif, etc.).
56. Ni l'Agence du Sud, ni aucune administration ne disposent d'une base de données, détaillée et à jour, de l'état et des mécanismes du développement économique et social dans les provinces du sud. Une partie des chiffres disponibles sont centralisés auprès du HCP mais ils ne permettent pas d'instruire des questions fondamentales sur la chaîne de la création et de la redistribution des richesses, au plan régional comme d'ailleurs au niveau national. Or, il importe de mesurer de la façon la plus précise possible la destination de la valeur ajoutée locale et des transferts interrégionaux, afin de définir et de rendre lisibles des principes clairs et des clés de répartition

équitable et prévisible entre l'État, les régions et les communes. Cette doctrine est fondamentale pour l'avenir et indispensable dans le cadre de la régionalisation avancée.

57. La protection de l'environnement est une sorte d'« impensé » des politiques publiques locales. Les engagements pris dans le cadre de l'Agenda 21 ne donnent pas lieu à un suivi ni à une reddition d'informations publiques sur leur degré d'avancement. Pourtant, les enjeux des régions sahariennes pour la protection des ressources hydrauliques et halieutiques, la prévention des pollutions, notamment du littoral, ainsi que leurs potentialités en énergies propres et renouvelables (solaire et éolienne) sont immenses. La dimension environnementale devrait, comme la Charte nationale de l'environnement et du développement durable le prévoit, être au cœur des critères d'évaluation de tout projet d'investissement. Elle devrait structurer tout nouveau modèle de développement régional.
58. Les enjeux relatifs aux spécificités culturelles des régions du sud ont été soulevés de façon récurrente lors des rencontres organisées sur place par le CESE, en janvier et en mars 2013. Ces questions peuvent sembler difficiles parce qu'elles ne font traditionnellement pas partie du débat public de notre pays, alors même que la Constitution marocaine reconnaît un héritage culturel et linguistique pluriel. La réflexion sur la mixité des cultures hassani, amazigh et arabe qui compose la personnalité des provinces du sud, n'a pas encore eu lieu, et ce déficit se ressent dans la définition et la conduite des politiques publiques et des débats sur la situation sociale et l'avenir du développement de ces régions. Ce débat a besoin d'esprit d'ouverture et d'intégration, de capacité d'écoute et de dialogue. Il suppose aussi que soient identifiées et traitées les insuffisances, sérieuses, dans la formation à l'histoire et à la culture des régions du sud des dirigeants nommés, dans ces régions, aux postes de direction des administrations.
59. Il convient de signaler que de nombreux dysfonctionnements identifiés au niveau régional trouvent leur cause et appellent des solutions au niveau central. La mise en place et la dévolution d'attributions renforcées à des instances indépendantes, telles que le Conseil national des droits de l'homme (CNDH) ou l'ICPC (Instance centrale de prévention de la corruption) ne garantissent pas en elles-mêmes la bonne effectivité des fonctions de régulation et de contrôle nécessaires à une société démocratique, régie par la règle de droit. L'ICPC n'a pas encore de présence territoriale et reçoit

peu de dossiers des provinces du sud. Des témoignages auprès du CESE font état de requêtes introduites par le CNDH ou l'ICPC auprès de diverses administrations, au sujet d'allégations d'atteintes aux droits de l'homme ou d'actes de corruption perpétrés dans les provinces du sud, mais restées sans suite. La question de la responsabilisation de l'administration demeure ouverte. Dans cet esprit et, même si l'opportunité de la régionalisation avancée ne fait plus de doute, sa faisabilité appelle un intense effort de modélisation de ses principes directeurs et de préparation technique et procédurale de sa mise en œuvre.

60. Sur plusieurs aspects, on peut dire que les régions du sud offrent une image miniaturisée des blocages auxquels la dynamique du développement est confrontée au niveau national. Cela vaut pour l'accès aux services essentiels et au bien-être social, à l'emploi, l'éducation, la culture et l'inclusion, pour la protection de l'environnement, pour l'environnement des affaires, la gouvernance et le contrôle de la décision publique, ainsi que pour le dialogue civil et le dialogue social. Mais ce qui est en jeu, c'est la confiance aussi bien dans le fonctionnement local des services de l'État que dans l'avenir économique et la cohésion sociale des régions du sud. Les événements tragiques de Gdeim Izik, en novembre 2010, et ceux de Dakhla, en septembre 2011, doivent être analysés avec sérieux, car ils ne constituent pas des épiphénomènes explicables par de simples dysfonctionnements du système sécuritaire. Ces événements questionnent l'audience, la vitalité et, en fin de compte, la crédibilité des corps intermédiaires, notamment des associations, reconnus et agréés par les pouvoirs publics, et réputés habilités à intervenir dans la régulation et l'animation sociétales. Ce sont des signes de crise de confiance qui questionnent aussi la capacité des acteurs sociaux à construire leur représentativité et leurs interventions sur des bases autonomes, et la capacité des pouvoirs publics à respecter cette autonomie et à en tenir compte. Or, de l'écoute de nombreuses parties prenantes, il ressort que les attentes sont grandes et s'exacerbent en matière de mieux-être social, d'effectivité de l'exercice des libertés à la fois de responsabilité et de transparence, dans les comportements de l'administration et de ses représentants.
61. Ces attentes expriment aussi l'aspiration, dans les provinces du sud, de voir émerger une société civile mûre, reconnue et responsabilisée dans l'animation des affaires de la cité. Cette aspiration s'exprime négativement

dans le rejet des schémas de mise en dépendance financière et de contrôle par l'administration de l'action et du fonctionnement interne du tissu associatif. « *Nous avons libéré la terre, nous avons beaucoup investi dans la pierre, mais nous devons faire plus encore pour la dignité et le bien-être des citoyens* », a-t-on plusieurs fois entendu de la part de différents acteurs locaux. Il convient de transformer positivement cette aspiration à la participation, en faisant reculer les facteurs qui inhibent l'initiative économique et le développement du secteur privé, et en faisant reculer aussi les signes et les motifs du déficit de confiance des citoyens dans la capacité des pouvoirs publics à respecter leurs droits fondamentaux et à les garantir. L'objet de ce premier rapport est précisément de passer en revue la situation des droits humains fondamentaux, économiques, sociaux, culturels et environnementaux, avec pour ambition de préparer les recommandations utiles au renforcement de leur effectivité et à l'amélioration de la gouvernance au service de la cohésion sociale et de la prospérité des régions du sud.

62. Ce diagnostic sera rendu public et présenté le plus largement possible aux parties prenantes afin que, enrichi de leurs commentaires et de leurs propositions, et dans le prolongement de la note de cadrage présentée par le Président du CESE, le 2 janvier 2012, à Sa Majesté le Roi, il serve de référence à l'élaboration du nouveau Modèle de développement régional pour les provinces du sud.

Chapitre 1 :

Accès aux services essentiels et bien-être social



Accès aux services essentiels et bien-être social

Droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne

Amélioration de l'espérance de vie pour tous (sans discriminations, notamment de sexe ou d'origines)

63. L'espérance de vie dans les dix provinces du sud s'est significativement améliorée au cours des trente dernières années, avec un gain de dix ans entre 1987 et 2009, pour atteindre des niveaux aujourd'hui comparables à ceux du nord du pays (74,8 ans au niveau national en 2009 ; 71,7 ans en milieu rural et 77,3 ans en milieu urbain).

Prohibition des traitements cruels, inhumains ou dégradants (torture ou atteintes à l'intégrité physique, harcèlements)

64. Aucune peine de mort n'a été prononcée dans les provinces du sud depuis la décolonisation et le Maroc observe, depuis 1993, un moratoire de facto à ce sujet. Les rencontres avec de nombreuses parties prenantes laissent apparaître que, dans l'ensemble, le droit à la vie est jugé respecté et protégé de façon satisfaisante par les pouvoirs publics et les autorités judiciaires.

65. Il n'y a cependant pas d'assurance raisonnable quant à la capacité des pouvoirs publics à prévenir efficacement ou à secourir systématiquement les migrants clandestins subsahariens contre les risques de décès par noyade ou en raison de la précarité de leurs conditions de vie ; les associations locales ne semblent pas particulièrement attentives à cette question qui requiert une action et des moyens communs du Royaume, des pays d'origine et des pays de destination, en faveur de la protection des droits des migrants et de leurs familles.

66. Le principe de prévention des traitements cruels, inhumains et dégradants ne semble pas faire l'objet d'une politique claire et formalisée. Des militants associatifs ont déploré « *la prégnance de réflexes sécuritaires* » et critiqué le

recours des pouvoirs publics à des actes d'intimidation et de répression limitant le droit de manifester ; des critiques sont portées contre les conditions carcérales, en l'absence de garanties claires et de procédures de recours contre les actes de torture et de mauvais traitements.

Abolition de la torture

67. Des témoignages de défenseurs des droits de l'homme, après le démantèlement de Gdeim Izik, ont indiqué que les forces de l'ordre auraient recouru à de mauvais traitements et à des actes de torture sur les personnes arrêtées dans les gendarmeries et les commissariats de police. À l'issue de sa mission au Maroc, du 15 au 22 septembre 2012, le rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture, Juan Mendez, a souligné à la fois la « *volonté politique (...) de bâtir une culture institutionnelle capable d'interdire et de prévenir la torture et les mauvais traitements* », mais également l'existence de « *rapports crédibles selon lesquels [des policiers] ont donné des coups (de poing et de matraque), appliqué des chocs électriques et des brûlures de cigarette.* » Plus particulièrement, pour les provinces du sud, le rapporteur spécial a déclaré avoir été débordé par le grand nombre de demandes à satisfaire et les centaines de cas reçus avant et pendant sa visite de deux jours (à Laâyoune), et n'avoir malheureusement pu rendre visite qu'à un nombre limité de victimes présumées.
68. Le Comité contre la torture s'est dit préoccupé par le fait que la définition de la torture, telle que visée à l'article 231.1 du Code pénal en vigueur, ne couvre ni la complicité ni le consentement exprès ou tacite d'un agent de la force publique ou de toute autre personne agissant à titre officiel. De plus, le comité regrette l'absence, dans le Code pénal, d'une disposition rendant imprescriptible le crime de torture. Le comité contre la torture a recommandé également au Maroc de mettre en place un régime effectif d'aide juridictionnelle gratuite, en particulier pour les personnes se trouvant en situation de risque ou appartenant à des groupes en situation de vulnérabilité.
69. Plusieurs intervenants ont critiqué l'impunité dont bénéficieraient des agents d'autorité responsables de violence.
70. Nous n'avons relevé d'indications, ni auprès des acteurs de la société civile ni auprès des pouvoirs publics, sur l'existence de cas de trafics d'êtres humains,

d'exploitation sexuelle des femmes ou des mineurs, ni sur les mesures dédiées à la prévention et la répression de ces phénomènes.

71. La sinistralité de la route est jugée "*anormalement élevée*" sur la RN1, étroite et sous-équipée, et sur les pistes en raison de leur état.
72. Malgré les efforts considérables déployés par les FAR pour nettoyer les provinces du sud des mines personnelles placées pendant la période de guerre, des explosions continuent de constituer une menace pour la vie des nomades et ce, malgré la délimitation des zones dangereuses.

Intégrer la prise en compte du principe de précaution et le respect de la dignité de la personne dans les activités de recherches cliniques

73. Les activités de recherches cliniques sont interdites dans l'ensemble du Royaume, dans l'attente d'une loi destinée, notamment, à protéger l'intégrité, la dignité, le droit à l'information et le libre consentement des personnes,

Réduire le nombre d'homicides, de suicides et d'accidents

74. Les chiffres sur les homicides et les suicides dans les provinces du sud n'ont pu être recueillis.

Droit à la santé

Renforcement de l'équité d'accès et amélioration en continu de la qualité des structures et des services de soins.

75. Les parties rencontrées par le CESE saluent la « *nette amélioration* » de la situation sanitaire en général, et materno-infantile en particulier (le taux de mortalité maternelle est passé de 227 pour 100 000 naissances, entre 1995 et 2003, à 112 en 2009).
76. Les indicateurs d'équipements sanitaires des régions du sud sont légèrement plus avancés que dans le reste du Royaume (1 lit pour 1 143 habitants dans les provinces du sud, contre 1 pour 1 180 en moyenne nationale). Mais les disparités sont fortes entre les trois régions, avec une très faible couverture dans la région d'Oued-ed-Dahab-Lagouira (1 lit pour 3 245 habitants), soit deux fois moins environ qu'à Guelmim-Es-Smara (1 lit pour 1 287 habitants), et quatre fois moins qu'à Laâyoune-Boujdour-Sakia-el-Hamra (1 lit pour 746 habitants). Les effectifs de personnel paramédical sont supérieurs aussi à

la moyenne nationale (1 paramédical pour 814 personnes dans les régions du sud, contre 1 pour 1 111 personnes au niveau national). En revanche, les ressources des régions du sud en personnel médical présentent des indicateurs inférieurs à la moyenne nationale : 1 médecin pour 2 625 personnes dans les provinces du sud, contre 1 pour 1 633 habitants au niveau national.

77. Le ratio de couverture de l'assurance-maladie des salariés et de leurs ayants droit par la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS – secteur privé) et par la Caisse nationale des organismes de prévoyance sociale (CNOPS) était quasi le même dans les provinces du sud (17,8%) que dans le reste du Royaume 18,4%.
78. Les parties prenantes rencontrées par le CESE dans les trois régions ont fait ressortir la persistance de déficiences en matière d'accès et de prise en charge, en soulignant que ces défaillances dans la conception du système de santé et de son pilotage aggravent les difficultés généralement liées aux moyens matériels.
79. Absence d'un programme répondant aux besoins de santé de base de la région ;
80. Persistance de cas de décès lors des transferts des patients vers les hôpitaux. Des décès sont aussi observés en relation avec des complications obstétricales, lors des accouchements à domicile ou lors des interruptions volontaires clandestines de grossesse.
81. Il ne semble pas que les collectivités locales ou les associations soient impliquées dans la définition, l'évaluation ou l'amélioration du système de santé de la région.
82. Infrastructures et ressources humaines insuffisantes et inégalement réparties : (hôpitaux en dessous des normes, pas de service de réanimation dans certaines villes, carence en effectifs de médecins généralistes et spécialistes, présence intermittente entre une et deux semaines par mois).
83. L'affectation des médecins à des postes dans les provinces du sud n'est pas valorisée, et est souvent ressentie comme une « *sanction* ».
84. Pas de médecins ressortissants de la région (pas de faculté de médecine locale ni de priorité accordée aux ressortissants de provinces du sud quand ils sont lauréats des universités de médecine pour l'installation et l'exercice dans les provinces du nord)

85. L'absence de cliniques privées contribue au sous-équipement médical de la région.
86. Une partie significative des indicateurs définis par le référentiel de la Charte des droits humains fondamentaux du CESE pour l'évaluation de l'effectivité du droit à la Santé n'est pas encore collectée au niveau national, rendant difficile l'approfondissement du bilan de la politique de santé dans les provinces du sud. Exemples d'indicateurs non disponibles :
- Taux de vaccination des femmes enceintes ;
 - Nombre d'interruptions de grossesse par an ;
 - Nombre d'associations intervenant dans le domaine médical ;
 - Taux de la mortalité liée à des maladies endémiques ;
 - Taux de prévalence du VIH dans la population âgée de 15 à 25 ans ;
 - Proportion de la population au stade avancé de l'infection VIH ayant accès à des soins et à des traitements antirétroviraux ;
 - Incidence et indicateurs de performance des structures spécifiques pour la prise en charge des addictions ;
 - Indicateurs sur l'existence et le nombre de bénéficiaires de programmes de sensibilisation sanitaire de la population ;
 - Nombre d'associations de sensibilisation des citoyens à l'hygiène publique.
87. De façon générale, les structures du système de santé présentent, dans les provinces du sud, les mêmes dysfonctionnements en matière de pilotage et d'information que dans les localités moyennes et rurales du reste du pays. Ceux-ci sont cependant exacerbés par l'importance des distances entre localités, la qualité du réseau routier et le recours à des débutants sans expérience et peu encadrés.

Droit à la sécurité alimentaire

88. Au niveau national, 14,9% des enfants de moins de cinq ans souffrent d'un retard de croissance (8,6% en milieu urbain et 20,5% en milieu rural). L'insuffisance pondérale concerne 3,1% (1,7% en milieu urbain et 4,3% en milieu rural). Il n'est pas signalé d'écart tangible à ces taux moyens pour les provinces du sud.

89. Dans les provinces du sud, l'État pallie activement les mécanismes du marché pour assurer l'accès aux produits alimentaires de base, via un dispositif de subventions des prix et de distribution directe des biens alimentaires. Les rencontres menées sur place par le CESE font ressortir la centralité de l'intervention publique dans l'approvisionnement de la région, les subventions de prix et l'allocation des produits alimentaires aux composantes démunies de population. Les rencontres ont également pointé, de façon récurrente, des problèmes d'équité et d'efficacité dans le ciblage des bénéficiaires, de transparence et de contrôle de la gestion de ce dispositif.
90. L'existence de circuits parallèles d'introduction et de distribution de denrées alimentaires questionne la qualité des produits et leurs risques pour la santé (produits de contrebande, périmés ou avariés).
91. Si l'accès aux biens alimentaires de base est effectivement sécurisé pour les provinces, l'articulation entre circuits relevant du marché et circuits relevant de l'assistance semble insuffisamment maîtrisée (des biens subventionnés se retrouvent dans les circuits marchands : cette situation produit des effets de distorsion et d'éviction sur le marché).

Droit d'accès à l'eau et gestion de l'eau

92. L'article 31 de la Constitution prévoit que « *l'État, les établissements publics et les collectivités territoriales œuvrent à la mobilisation de tous les moyens disponibles pour faciliter l'égal accès des citoyennes et des citoyens aux conditions leur permettant de jouir du droit d'accès à l'eau* ». Les régions du sud présentent un niveau d'aridité parmi les plus élevés du monde. Cette particularité érige l'eau, ici plus que partout ailleurs sur le territoire national, en variable déterminante de toute politique de développement.
93. Les politiques publiques ont atteint, en matière d'effectivité du droit d'accès à l'eau potable, des performances très positives. En 2011, 87% des ménages des régions du sud bénéficiaient d'un raccordement à l'eau potable (contre 79,4%) au niveau national. De même, 61,6% des ménages des régions sud avaient accès au réseau public d'assainissement contre 58,4% au niveau national (ces proportions avaient été évaluées respectivement à 45% et 54%) en 2007.

94. Les rencontres menées par le CESE avec différentes parties prenantes dans les provinces du sud font ressortir plusieurs types de préoccupations :
- Absence d'une politique claire, transparente et équitable de gestion et de préservation de l'eau;
 - Défaut d'implication de la société civile dans la détermination de la gestion de la ressource hydrique (consultation sur les usages, sensibilisation) ;
 - Absence d'une politique de prévention contre le gaspillage de l'eau et pour sa valorisation ;
 - Absence d'une politique de traitement des eaux usées.
95. Des situations extrêmes sont rapportées, comme celle des villages de pêche de Dakhla sans raccordement au réseau d'eau potable.
96. Stress hydrique et mauvaise qualité de l'eau dans les villes, notamment à Dakhla (eau soufrée).
97. Utilisation de la ressource fossile pour l'irrigation agricole et absence de stations de dessalement ou de toute autre technique de valorisation de la ressource hydrique (Guelmim et Dakhla).

Droit à l'éducation

Garantie de l'effectivité de l'enseignement fondamental obligatoire et amélioration continue de sa qualité

98. Les taux de fréquentation de l'enseignement préscolaire dans les régions du sud se situent à des niveaux qui dépassent les indicateurs nationaux moyens. Oued-ed-Dahab-Lagouira atteint 84%, Laâyoune-Boujdour-Sakia-el-Hamra affiche 84,9%, contre 64,9% au niveau national. Guelmim, en revanche, se situe à un taux inférieur (53%).
99. La généralisation de l'enseignement primaire est spectaculaire pour les enfants (filles et garçons) de 6 à 11 ans, avec un taux de 100% dans les régions d'Oued-ed-Dahab-Lagouira et Laâyoune-Boujdour-Sakia-el-Hamra, contre 97,5% à l'échelle nationale. Guelmim est en retrait avec 95,2%. Cette excellente performance se confirme en matière de réduction de l'abandon des études primaires, les régions d'Oued-ed-Dahab Lagouira et Laâyoune-

Boujdour-Sakia-el-Hamra atteignant des niveaux de rétention des élèves autour de 95%, nettement supérieurs à la moyenne nationale (86,5%). Les taux de scolarisation des enfants handicapés, faibles au niveau national (34,7%), ne sont pas identifiés au niveau des provinces du sud.

100. Le taux d'alphabétisation des personnes âgées de 10 ans et plus est supérieur dans les régions du sud (65,9%) à la moyenne nationale (60,3%).

Promouvoir la maîtrise des outils d'apprentissage essentiels et des contenus éducatifs fondamentaux : insuffisance et défis

101. Malgré le niveau élevé du taux spécifique de préscolarisation dans les provinces du sud, l'enseignement traditionnel y est prégnant, et l'assurance est limitée sur l'effectivité et la qualité de ses impacts quant à l'accès aux apprentissages essentiels, aux activités d'éveil et aux contenus éducatifs fondamentaux.
102. Les rencontres, organisées par le CESE dans les provinces du sud, font ressortir que si la légitimité du système public n'est pas en cause, plusieurs acteurs pointent cependant de sérieux problèmes de qualité et d'efficacité, notamment concernant :
- les effectifs, la qualification et la motivation du personnel enseignant jugés insuffisants ;
 - l'apprentissage des langues étrangères, jugé défailant, surtout celui du français ;
 - l'orientation des élèves vers les matières scientifiques, jugée défailante ;
 - l'insuffisance de l'enseignement de l'histoire de la région, de la culture et du patrimoine hassanis ;
 - La faiblesse des activités d'éveil et parascolaires, l'accès limité aux nouvelles technologies.

Droit au travail et à des conditions justes, favorables et équitables

103. Le Code du travail garantit le droit au travail, la liberté du travail et le droit à des conditions de travail justes, favorables et équitables. Ces principes ne font pas l'objet de restriction ni de mesures actives particulières dans les régions du sud. Leur mise en œuvre relève des services régionaux et provinciaux des administrations de l'État (notamment du Ministère de l'Emploi).

104. Le taux d'activité dans les régions du sud était, en 2011, légèrement plus faible que dans le reste du Royaume (41,8 % contre 49,2%). Cet écart est principalement dû à la faiblesse du taux d'activité des femmes dans ces régions (14% contre 25,5% au niveau national). Le taux d'activité féminin y est presque cinq fois inférieur à celui des hommes et il a évolué négativement entre 1991 et 2011 (-8,5% contre -5% au niveau national). Le chômage dans les provinces du sud était en 2007 de 27,6% pour les femmes (contre 9,8% pour les femmes au niveau national) et de 17,1% pour les hommes contre 9,8% pour les hommes au niveau national. Dans la tranche des 25-34 ans, une femme sur deux (52%) est au chômage dans les régions du sud, contre 15,6% pour les hommes de la même tranche d'âge.
105. Des mesures budgétaires importantes (6 000 postes) ont été prises dans la fonction publique, en faveur du recrutement de jeunes ressortissants de la région, à partir de 1987. Ces mesures ont été critiquées pour leur « *effet de rente* » (fonctionnaires fantômes « *Achbah* ». Il est ainsi reproché aux autorités d'avoir « *perverti le rapport du jeune Sahraoui à l'État. Aujourd'hui, dans les grandes villes (...) la nature du rapport entre l'État marocain et les jeunes est perçue sous un prisme clientéliste* ⁶ ». Les attentes des jeunes ressortissants de la région restent cependant fortes en matière d'accès prioritaire aux emplois, dans le secteur public et privé : « *Les jeunes Sahraouis... deux mots liés au désespoir, au manque d'opportunités et au chômage. Nous n'avons pas de travail dans les mines de phosphates, ni dans la pêche* ⁷ ».
106. Le Code du travail garantit la définition de minima légaux en matière de salaire et de durée du travail, et prohibe les discriminations sur les lieux de travail en raison du sexe, de l'ascendance régionale ou sociale, de l'appartenance ou de l'activité syndicales. La législation fixe également des règles précises de protection de la sécurité et de la santé sur les lieux de travail. Cependant, il est fait état de :
- discriminations à l'encontre des femmes dans l'accès à l'emploi (préjugés et stéréotypes privilégiant le recrutement des hommes ; pas de mesures positives en faveur de l'emploi des femmes) ;
 - discriminations à l'encontre des ressortissants de la région dans l'accès à certains emplois publics (police, forces de sécurité) ;

⁶ Omar Brouksy (2008)

⁷ Carmen Gomez Martin (2012)

- absence de protection contre les risques de discrimination à l'égard des personnes en situation de handicap.
107. Pas de politique active en faveur de l'amélioration des conditions de sécurité, de santé et de bien-être au travail : les conditions de travail, la protection de la santé, l'hygiène et la sécurité dans certains villages de pêche sont en dessous des minima légaux, et présentent un tableau préoccupant. Les villages de pêcheurs dans les provinces du sud sont qualifiés « *d'enfers* ». Par exemple, le village d'Aarich, au nord de Dakhla, où vivent près de 1.500 pêcheurs de poulpe, « à des centaines de kilomètres d'une famille et pour quelques dizaines de dirhams ». « *Vivre ici, c'est accepter l'inacceptable. Accepter ou plutôt subir [...] le manque d'eau, l'absence d'électricité, la promiscuité qui interdit toute intimité*⁸ ». Un programme de réhabilitation des villages de pêcheurs a été initié depuis quelques années. Mais on signale, à Ntirift par exemple, qu'à défaut de logements décents (et outre une grand mosquée construite dans le village), *ce sont des bâtiments pour servir de rangement au matériel de pêche, une halle à marée pour traiter l'enlèvement des poulpes et des poissons, et même un vaste espace ceint de murs, grand comme deux ou trois terrains de football, pour accueillir les barques pendant la période de repos ! Pour l'heure, les quelques logements construits servent de lieux d'aisance pour une population en manque de sanitaires.* »
 108. Les moyens d'action de l'inspection du travail sont insuffisants, ce qui entrave le contrôle de conformité légale des conditions de sécurité et de santé au travail.
 109. L'âge minimal d'accès à l'emploi est fixé à 15 ans, et le travail forcé est prohibé. Ces deux principes fondamentaux sont manifestement respectés dans toutes les provinces du sud (des risques de travail des enfants persistent, cependant, dans le secteur informel et l'économie dite domestique).
 110. Le trafic d'êtres humains est un délit pénal, mais les assurances sont faibles sur l'efficacité des contrôles sur les trafics de main d'œuvre (circuits de migration clandestine)
 111. L'État, qui est le principal employeur, ne priorise pas les jeunes originaires de la région dans les recrutements pour les postes vacants.

⁸ Yanis Bouhdou, Actuel (2012)

112. Des fermetures d'entreprises et des opérations de licenciements sont fortement dénoncées en raison du non-respect des procédures réglementaires (Omnium des Pêches à Tan-Tan, Grands Moulins de Guelmim).

Les villages de pêche : un exemple aigü de défaut d'intégration de la dimension sociale dans la conception et le pilotage des politiques de développement régional

- 113 Dans le cadre d'un partenariat entre le Département des pêches maritimes du Ministère de l'Agriculture, l'Agence du Sud et l'Office national des pêches (ONP), un programme de réalisation de 10 villages ⁹ de pêche a été lancé en 2004. Il avait pour objectif de doter à court terme des sites insalubres d'infrastructures minimales et de répondre aux besoins immédiats des pêcheurs en matière d'amélioration de leurs conditions de vie et de travail. A long terme, ce programme visait la création de 10 micro-pôles de développement socio-économique autour des villages de pêche (dont la population cible est estimée à 150 000 habitants, correspondant à près de 30 000 pêcheurs et 6 000 barques artisanales). Ce programme comprenait trois volets: (i) l'habitat (viabilisation de lots et réalisation d'équipements socio-collectifs) ; (ii) la pêcherie (équipements commerciaux ; magasins de pêche ; ateliers de réparation des barques et des moteurs ; magasins pour mareyeurs...) et (iii) les infrastructures hors site (accès routiers, alimentation en eau potable et en électricité). Le montant engagé s'élève à plus de 915 millions de dirhams, dont 70% financés par l'APDS. Le fonds Hassan II et l'ONP ont investi respectivement 118 millions de dirhams et 151 millions de dirhams. Ce programme a fait l'objet des observations suivantes de la part de la Cour des comptes (dans son rapport annuel au titre de l'année 2011) :

- Non atteinte des objectifs, plus de sept ans après la conclusion du partenariat: *« Certes, les conditions de commercialisation ont été améliorées, néanmoins, force est de constater que les conditions de vie sur le site demeurent difficiles. »*;
- Risque de déviation par rapport aux objectifs initiaux : *« L'affectation des lots à d'autres catégories comme les propriétaires des barques par exemple constitue une déviation de l'objectif initial du programme, d'autant plus que cette catégorie n'a pas besoin de bénéficier de lots de terrain à titre gratuit. »*

⁹ Amégriou et Tarouma dans la province de Laâyoune ; Agti el Ghazi et Aftiessat dans la province de Boujdour ; Imoutlane, N'tireft, Lassarga, Labouirda et Ain Beida dans la province de Oued ed-Dahab ; Lamhiriz dans la province d'Aousserd

- Carence au niveau de la programmation
- Insuffisances au niveau de la détermination des critères d'affectation des équipements
- Equipements réalisés non opérationnels
- Dégradation des équipements

Droit d'entreprendre

114. En droit, la liberté d'entreprendre s'exerce dans les régions du sud dans les mêmes conditions que dans les autres provinces du Royaume. Entre 2006 et 2012, le rythme de progression des crédits à l'économie dans ces provinces a été supérieur à la moyenne nationale (13,8% contre 11%). Les dépôts du secteur bancaire dans les Provinces du sud ont atteint, à fin novembre 2012, un montant de 7 418 millions de dirhams en accroissement de près de 31% par rapport à fin décembre 2011. La création d'entreprise est y cependant confrontée à des difficultés sérieuses, à caractère structurel.
115. La part des provinces du sud demeure très limitée dans le volume national des dépôts (1,1%) et des crédits (0,7%). Plusieurs facteurs expliquent cette faiblesse structurelle de la mobilisation de l'épargne dans la région :
- Les grands déposants institutionnels (ONP, IAM, RAM, OCP, ONEE, Ciment de Laâyoune) centralisent leur trésorerie et la transfèrent vers les régions de leur siège (Rabat, Casablanca);
 - Les apports du secteur de la pêche ont régressé durant les dernières années, en raison du recul des exportations de produits de la mer destinées à l'Europe et au Japon ;
 - La dépendance de la région à l'égard des centres économiques nationaux (Casablanca, Agadir), en matière d'approvisionnement (légumes, fruits, produits d'alimentation générale, matériaux de construction, habillement), implique le transfert des dépôts vers ces régions ;
 - Les dépôts collectés par la main d'œuvre affectée, notamment dans le secteur des BTP et de la pêche maritime, sont transférés aux villes d'origine, sous forme de mise à disposition ou de cash ;
 - Certaines notabilités de la région auraient des comptes à l'étranger en raison de leur situation administrative (nationalité espagnole, titre de séjour) ;

Plusieurs éléments expliquent la faiblesse des crédits dans les provinces du sud

116. L'activité économique régionale reste vulnérable, en raison de sa dépendance à quelques secteurs d'activité, en particulier le secteur de la pêche, qui demeure le moteur principal de l'économie régionale, et les phosphates.
117. Absence d'une stratégie régionale pour la valorisation des produits par les promoteurs principalement les produits de la mer et les phosphates qui sont commercialisés généralement à l'état brut.
118. Problématique du statut fiscal des provinces sahariennes dans la mesure où l'exonération dont elles bénéficient n'a pas été consacrée par une loi de finances.
119. Non-récupération de la TVA (les investisseurs dans les provinces sahariennes ne sont pas considérés comme des producteurs fiscaux, en raison de l'exonération dont ils bénéficient).
120. Insuffisance des infrastructures de base au niveau des zones industrielles (eau, électricité, assainissement, voirie).
121. Absence des promoteurs immobiliers sur la place en dehors de la Société Al Omrane Al Janoub dont le rôle est limité à la viabilisation des lots de terrain.
122. Recours à des opérations d'investissement à caractère spéculatif ou de création d'entreprises sur le registre du commerce des provinces du sud, uniquement pour des considérations fiscales, sans activité, ni impact sur la région, en matière de création d'emploi et de génération de flux financiers.
123. Faiblesse de l'immatriculation des biens au niveau de la Conservation foncière. Recours limité aux garanties de la Caisse centrale de garantie, en raison de leur coût et de leurs procédures jugées contraignantes (ces garanties publiques sont considérées parfois comme des subventions de l'État, notamment pour les crédits à l'habitat et les programmes d'incitation à la création d'entreprises. Certains clients refusent, en effet, de rembourser leur crédit et demandent à la banque la mise en jeu de la garantie publique).
124. La réalisation des hypothèques se heurte à beaucoup de difficultés liées à la lenteur des procédures judiciaires, d'autant plus que le tribunal de Commerce pour l'ensemble des provinces du sud est situé à Agadir.

125. Difficultés liées à l'octroi et à la mise en jeu des garanties ainsi qu'au faible recours aux mécanismes de garanties publiques (Caisse centrale de garantie et ANPME).
126. Échec du Programme Moukawalati :
 - Complexité et lenteur du processus d'agrément des dossiers initiés dans le cadre de ces programmes ;
 - Inexistence de mécanismes d'accompagnement post-crédation même s'ils sont prévus dans le programme, ce qui engendre un taux de mortalité d'entreprises assez élevé ;
 - Absence de financement des besoins en fonds de roulement (non prévus en phase de démarrage) ;
 - Faiblesse du montant actuel de financement limité à 250 000 DH.
127. Taux de sinistralité élevé sur les dossiers agréés : près de 75% en nombre et 46% en montant enregistrent des impayés ou sont virés au contentieux.
128. Complexité des procédures de création de projets culturels et artisanaux.
129. Pas de dispositif d'encouragement à l'entrepreneuriat féminin dans la région.
130. Rareté du foncier titré et des zones loties ou aménagées.
131. Manque d'accompagnement, de sensibilisation et de formation des jeunes dans le domaine de l'entrepreneuriat. Il n'y a pas d'université, de centre ou de grandes écoles spécialisées dans l'entrepreneuriat.
132. Accès effectif aux microcrédits tels qu'Amana mais usage des fonds principalement au profit de la consommation.

Droit au logement

133. En vertu de l'article 31 de la Constitution, « *l'État, les établissements publics et les collectivités territoriales œuvrent à la mobilisation de tous les moyens disponibles pour faciliter l'égal accès des citoyennes et des citoyens aux conditions leur permettant de jouir du droit à un logement décent* ». Ce droit signifie, pour chaque individu, la faculté de disposer d'un endroit décent et adapté pour vivre et son exercice contribue à l'accès à d'autres droits fondamentaux (santé, éducation, travail, etc.). Qu'il s'agisse d'engagements budgétaires ou de travaux d'aménagement, l'effort des pouvoirs publics en faveur de l'accès au logement a été remarquable dans les provinces du

- sud. L'élimination presque complète des bidonvilles dans les 10 provinces (sauf dans quelques villages de pêche), la construction de logements pour une population qui s'est multipliée par un facteur supérieur à 10 en trente ans matérialisent de façon très positive le volontarisme de l'État en faveur de l'équipement des régions du sud et de leur intégration au processus de développement du pays.
134. La politique du logement s'est structurée, dans les régions du sud comme dans le reste du royaume, autour de l'extension et de la diversification de l'offre, la promotion du logement locatif, l'amélioration de la qualité des logements (raccordement à l'électricité et à l'eau potable, accès à l'assainissement) avec, pour objectif emblématique, la résorption des bidonvilles.
 135. Comparée à la moyenne nationale (5,6%), la proportion des ménages qui résidaient dans un habitat précaire était, à fin 2011, devenue supérieure dans les régions du sud globalement considérées (9,8%). Ce taux s'est détérioré par rapport à 2007 où la proportion de ménages occupant un habitat précaire en concernait 5,3% contre 5,6% à l'échelle nationale. Cette détérioration s'expliquerait par l'importance des flux de migrations de retour des ressortissants de la région (« raliés ») et par le volume des flux d'arrivée, depuis le nord du Royaume, de personnes en situation précaire.
 136. L'accès à l'électricité était, en 2011, assuré à 97,9% des ménages des régions du sud (98,% en milieu urbain et 96,4% en milieu rural), un taux plus élevé qu'au niveau national (94,8% dont 98,5 en milieu urbain et 88,2% en milieu rural).
 137. De même qu'il est légitime de saluer le niveau tout à fait satisfaisant des indicateurs d'accès au logement dans les provinces du sud, il est nécessaire également, pour les améliorer, d'en questionner les aspects qualitatifs. L'observation de visu, par les missions du CESE, dans les provinces du sud, révèle en effet le caractère assez sommaire de la conception des logements, leur faible adéquation avec le climat, la structure parentale et les traditions communautaires des régions du sud, ainsi que l'absence d'intégration fonctionnelle (bains, marchés, etc.) et paysagère des quartiers.
 138. A Laâyoune, l'action de l'État en faveur de la résorption des bidonvilles et du relogement des habitants des camps d'El Wahda est unanimement saluée dans son principe mais les conditions de ce relogement sont cependant

critiquées. Sont particulièrement mises en cause l'allocation de terrains et d'autorisations de construire sans schéma directeur, la défaillance des équipements collectifs et le défaut de mixité sociale.

139. Plusieurs ressortissants de la région expriment le ressenti d'une discrimination subie par rapport à leurs concitoyens « raliés » ou originaires du nord (campements Al Wahda), en matière d'accès aidé à l'habitat.
140. Plusieurs journaux ont rapporté, parmi les propos des protestataires du camp de Gdeim Izik, qu'ils « *vivaient dans des conditions sociales difficiles et qu'ils avaient décidé de sortir de la ville pour protester et se faire entendre par le pouvoir, afin de trouver une solution à leurs problèmes nés de la marginalisation qu'ils subissent depuis des années, en particulier dans deux domaines importants : le logement et l'emploi*¹⁰ ». Dans le même esprit, il est rapporté le cas d'un « grand projet » de 2008, à Laâyoune, portant sur près de 20 000 lots de terrain qui devaient bénéficier aux « *habitants sahraouis* » pour réparer « *une grande injustice* », dont l'origine remonterait à la fin des années 1970. « Le Maroc avait alors favorisé l'émergence d'élites préfabriquées, après le départ de plusieurs chioukh et leaders tribaux vers l'est. Les nouvelles élites makhzénienne venaient alors de Tan Tan ou de Guelmim. Ces élites ont totalement marginalisé les habitants originaires de Laâyoune ou de Es-Smara, tout en choyant les leurs et ceux qui venaient, dès 1991, du nord du royaume pour peupler les fameux camps d'Al Wahda, en prévision d'un référendum qui n'a finalement jamais eu lieu ¹¹ ».
141. Plusieurs parties prenantes ont déploré l'absence d'engagement dans la région des grands acteurs nationaux privés qui opèrent dans le logement social (Al Omrane, opérateur public, est le seul promoteur engagé dans la région). Elles soulignent l'insuffisance de l'offre et la difficulté d'accès aux projets d'habitat social dans la région.
142. De fortes pressions sur le foncier titré, la spéculation élevée, le défaut de visibilité et de prévisibilité de la politique foncière sont évoqués de façon récurrente comme des facteurs de crise du logement.
143. Défaillance de la politique urbanistique dans ces régions, absence de cachet architectural et absence de prise en compte de l'identité culturelle ou de valorisation du patrimoine.

¹⁰ FIDH et OMDH (2011)

¹¹ Driss Bennani, Tel Quel (2010)

144. Le cas des logements destinés aux pêcheurs dans les villages de pêche est emblématique des difficultés conceptuelles et opérationnelles de la politique du logement dans la région. Ces investissements se sont révélés inadaptés (isolés des lieux de vie et des services essentiels, non raccordés à l'eau potable et l'électricité) et sont en grande partie inoccupés aujourd'hui.
145. L'insalubrité des logements demeure importante dans la région de Guelmim (Assa, Tata, Tan-Tan).

Droit à la mobilité et aux transports

146. Le droit à la mobilité et aux transports est affirmé par l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 24 de la Constitution. Depuis leur libération, les trois régions ont bénéficié, en matière de transports, d'un effort d'investissement soutenu qui a considérablement amélioré l'infrastructure routière (quasi-inexistante sous l'occupation espagnole). Les effets sociaux de ce progrès sont inégaux.
147. Mesuré en longueur de routes, cet effort est considérable¹² : 4 023 km de routes revêtues et 2 953 km de routes non revêtues ont permis la réduction du coût du transport des marchandises (de 300 DH à 150 DH la tonne pour 100 km), une augmentation des services de transport de passagers et la réduction des temps de trajet vers les marchés ou les services sociaux. Cette évolution a également rendu possible l'augmentation de la production fruitière (31% entre 1985 et 1995), une hausse de 150% de l'investissement dans le cheptel de race, l'utilisation d'engrais (hausse de 60% dans les zones desservies par les nouvelles routes).
148. Cependant, de l'avis de plusieurs parties prenantes, le transport routier collectif reste coûteux et son offre inégale et incohérente, dans et entre les trois régions ; la région de Guelmim accuse un sérieux déficit en matière de transport urbain.
149. L'offre de transport aérien est majoritairement dénoncée comme une entrave sérieuse au développement des trois régions, inadaptée dans ses fréquences et ses horaires, le plus souvent tardifs, prohibitive en termes de prix, et sans connexion des régions entre elles ; la région de Guelmim, bien qu'elle dispose de quatre aéroports, n'est pas desservie.

¹² HCP (2010)

150. Les connexions entre les villes des provinces du sud et l'étranger ne sont pas desservies par la compagnie nationale, les seules dessertes avec les Iles Canaries sont assurées par des compagnies espagnoles.
151. Malgré d'importants efforts d'équipement, les infrastructures routières, et notamment la RN1, demeurent insuffisantes par rapport au développement régional et au potentiel que la route peut apporter à la croissance de l'activité et à l'intégration des régions.

Droit aux loisirs

152. Au Maroc comme dans de nombreux pays, la conception du droit aux loisirs en tant que droit de l'homme n'est pas éclairée par des définitions législatives précises. La Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH, article 24) affirme pourtant que « *Toute personne a le droit au repos et aux loisirs* ». Ce droit est également affirmé par l'article 7 (alinéa d) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) : « *Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir de conditions de travail justes et favorables, qui assurent notamment (...) le repos, les loisirs, la limitation raisonnable de la durée du travail et les congés payés périodiques, ainsi que la rémunération des jours fériés* ». La Constitution du Royaume du 1^{er} juillet 2011 énonce qu'il « *incombe aux pouvoirs publics de prendre toutes les mesures appropriées en vue de (...) faciliter l'accès des jeunes à la culture, à la science, à la technologie, à l'art, aux sports et aux loisirs, tout en créant les conditions propices au plein déploiement de leur potentiel créatif dans tous ces domaines* ».
153. Dans les régions du sud, notamment à Laâyoune et Dakhla, l'État a consacré des efforts budgétaires importants à la construction d'équipements de loisirs et de lieux d'activités culturelles. A Laâyoune, des travaux sont en cours pour la réalisation de la plus grande bibliothèque (en surface) du Maroc. La ville compte aussi une médiathèque. Dakhla a été équipée d'un conservatoire de musique. Des salles omnisports modernes ont été réalisées, notamment à Dakhla, et un important palais des congrès a été édifié à Guelmim.
154. Plusieurs parties prenantes stigmatisent la défaillance ou l'inactivité des équipements de loisirs et l'absence d'une politique claire d'accès aux loisirs dans la région. Plusieurs centres sont restés fermés en raison d'une

conception inadaptée, de l'absence de coordination entre les intervenants publics, ou de l'absence de dotation en budget de fonctionnement. L'Agence du Sud, principal promoteur de ces équipements, et les services extérieurs de l'État en charge de leur exploitation ne disposaient pas d'outils d'évaluation ni d'indicateurs, même approximatifs, pour mesurer l'impact sociétal de ces équipements.

155. Plusieurs intervenants devant les missions du CESE dans la région ont déploré :
- la marginalisation des activités sportives au niveau des trois régions ;
 - le manque ou l'absence de lieux de divertissements ouverts aux populations ;
 - le manque d'espaces de jeux pour enfants et de lieux de loisirs pour les jeunes ;
 - l'absence de structures valorisant le patrimoine régional ;
 - la gravité des menaces sur la conservation des sites historiques et du patrimoine local.
156. Alors même que l'effort de dépense publique est élevé, la visibilité, la valorisation de l'engagement de l'État et son efficacité restent limitées sur le sujet de l'accès aux loisirs. D'où de nombreuses expressions d'insatisfaction relevées sur place, en janvier 2013, par le CESE, portant notamment sur :
- l'efficacité de la programmation (« À quoi cela sert-il de construire des bâtiments qui restent fermés ? ») ;
 - le dimensionnement des projets (grande bibliothèque de Laâyoune, conservatoire de musique de Dakhla) ;
 - le respect de la législation du travail dans le fonctionnement des équipements sociaux (le personnel de certains établissements est rémunéré en cash, sans le bénéfice de la sécurité sociale) ;
 - l'intégration des facteurs environnementaux dans la conception des bâtiments ;
 - la fonctionnalité de l'accès aux grandes places (comme à Laâyoune).
157. Le nombre de lits hôteliers, considéré comme élément du faisceau d'indicateurs de l'offre de loisirs, est en amélioration avec, en 2011, 66 établissements classés, 1 696 chambres et 3 524 lits chambres contre, en 2007, 40 établissements, 1 176 chambres et 2 374 chambres. L'accroissement des capacités hôtelières a été supérieur au cours des cinq dernières années dans la région du sud (48,4%) à celui du reste du Royaume (41,7%).

158. Les bénéficiaires des programmes de colonies de vacances dans les régions du sud étaient 6 172 jeunes en 2011 (4,9% de l'effectif national de bénéficiaires).

Droit à la justice et à la protection judiciaire

159. Le droit d'accès pour tous à la justice, garanti par la Constitution, ainsi que l'accès à l'aide judiciaire s'exercent dans des conditions similaires dans les provinces du sud et les autres régions du pays.
160. Les trois régions comptent une cour d'appel, à Laâyoune, et sept tribunaux de première instance. L'encombrement judiciaire semble moins lourd dans les provinces du sud. D'après des estimations approximatives établies par le CESE, par recoupement de plusieurs sources statistiques portant sur les années 2009 à 2011, la moyenne annuelle des affaires civiles traitées par l'ensemble des juridictions de la région s'établissait à 17 000 dossiers enregistrés, 16 000 affaires jugées et 6 000 affaires en instance. Les affaires pénales étaient de 33 000 dossiers enregistrés, 32 000 jugés et 10 000 en instance. Par type d'affaire, les dossiers relatifs au civil étaient, en moyenne annuelle, au nombre de 6 500, relatifs au statut personnel 6 300, les accidents du travail 1 430, les affaires référées 730, et le contentieux du travail 789. Au pénal, les contraventions étaient au nombre de 21 000, les délits 16 000, les accidents de la circulation 3 000 et les affaires de mineurs 1 100¹³.
161. L'effectivité des principes d'action relatifs au contrôle et à l'amélioration du respect du statut juridique de l'enfant, et à la garantie du statut et de la protection juridiques de la maternité est manifestement assurée dans l'ensemble des provinces des régions du sud. Le CESE n'a pas relevé d'allégations critiques de la part des acteurs associatifs sur ces sujets.
162. Les principes de prévention et de prohibition de toutes les formes d'exploitation et de servitudes sont observés dans les provinces du sud dans des conditions comparables au reste du Royaume. Il est raisonnablement possible d'affirmer la disparition dans les régions de Laâyoune et de Dakhla, depuis leur libération en 1975 et 1979, des survivances des pratiques de l'esclavage et de la servitude pour dettes. Dans la région de Guelmim ces pratiques sont prohibées depuis 1958. L'assurance est moindre s'agissant de la prévention et de la prohibition du proxénétisme et de l'exploitation sexuelle des femmes, dans la région.

¹³ Annales Statistiques, HCP (Oued ed-Dahab Lagoura 2010, Guelmim-Es-Smara 2012, Laâyoune-Boujdour-Saquia-el-Hamra 2012)

Droit à un procès équitable

163. Le respect du principe de la garantie du droit à un procès équitable est controversé. Ainsi, dans son rapport préliminaire d'observation, le Conseil national des droits de l'homme a considéré que le procès des inculpés, dans l'affaire Gdeim Izik, « s'est déroulé dans des conditions normales et a été marqué, en général, par le respect des procédures¹⁴ ». Parmi les points relevés par le Conseil figurent : le caractère public de la séance ; la présence des familles, des observateurs, des défenseurs des droits de l'homme, des journalistes, des parlementaires et des diplomates ; le respect des principes et des garanties d'un procès équitable basés sur la présomption d'innocence et n'accordant aux procès-verbaux que le statut de documents d'information ; la traduction assurée en espagnol, français, anglais et hassani lors de toutes les audiences. Le Conseil a également relevé la bonne administration des débats, à travers, notamment, la notification aux accusés des chefs d'inculpation retenus contre eux dans une langue qu'ils comprennent.
164. Il convient également de souligner que, dans un mémorandum récent (février 2013), salué par SM le Roi pour sa méthode et ses recommandations, le CNDH a préconisé de réduire la compétence du tribunal militaire pour conformer le système judiciaire marocain aux dispositions de la nouvelle Constitution et aux engagements internationaux du pays. Ainsi, en temps de paix, seules les infractions, relevant de la discipline militaire ou impliquant un militaire en matière d'atteinte à la sûreté de l'État ou de terrorisme, pourront relever du tribunal militaire. Les civils ne seraient donc plus « justiciables » devant une juridiction militaire.
165. A la suite du verdict prononcé contre les 24 personnes poursuivies suite aux événements de Gdeim Izik, plusieurs organisations de défense des droits de l'homme ont critiqué le choix d'une juridiction militaire et doutent de son équité, de son impartialité et de son indépendance. Elles ont par ailleurs exprimé leurs préoccupations par rapport aux allégations de torture et de mauvais traitements qui ont été exprimées par les personnes poursuivies. Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies a notamment déclaré que : « Ces événements [de Gdeim Izik] sont très graves, impliquant des pertes humaines, et il est important que justice soit faite mais aussi que le processus judiciaire respecte scrupuleusement les standards internationaux pour un procès équitable¹⁵ ».

¹⁴ CNDH (2013)

¹⁵ Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies (février 2013). [Traduction non officielle]

166. Le Comité des droits de l'homme des Nations-Unies a invité le Maroc à mettre en place un système permettant à tout étranger qui prétend que son renvoi l'exposerait à la torture, à de mauvais traitements ou à la peine capitale, d'interjeter appel qui aurait un effet suspensif sur son renvoi. De même, le comité a recommandé au Maroc de revoir sa législation et sa pratique sur la garde à vue pour permettre à la personne arrêtée d'avoir un accès à un avocat dès le début de ladite garde à vue.
167. Plusieurs acteurs associatifs rencontrés par le CESE dans les trois régions du sud saluent les progrès de la justice dans la région. Ils déplorent cependant le sous-équipement judiciaire des régions, notamment l'absence d'une cour d'appel dans les régions d'Oued-ed-Dahab-Lagouira et de Guelmim-Es-Smara, et l'absence de tribunaux de commerce ou administratifs (les juridictions les plus proches sont situées à Agadir). Plusieurs d'entre eux ont déploré le caractère militaire du procès des inculpés, à la suite du démantèlement du camp de Gdeim Izik. Plusieurs intervenants ont critiqué l'absence d'une enquête publique sur les allégations de torture et de mauvais traitement, la qualifiant « *d'atteinte au droit à la justice et à un procès équitable* ».
168. Le CESE n'a pas relevé l'existence au niveau de la région d'une politique active de prévention des risques de, notamment surendettement des personnes et des ménages dans un contexte de forte croissance de l'offre de crédits à la consommation et de microcrédits. Il ne semble pas que les pouvoirs publics soient suffisamment engagés, dans la région comme dans le reste du pays, en faveur de la protection des droits des consommateurs les droits à l'information et aux recours.
169. En matière de justice transitionnelle, le CNDH et ses trois commissions régionales affirment œuvrer à l'exécution de l'intégralité des décisions arbitrales de l'Instance Équité et Réconciliation (IER).

Droit à la protection sociale

170. Le droit à la protection sociale est affirmé par l'ensemble des instruments normatifs relatifs aux droits sociaux fondamentaux (notamment les articles 9 et 10 du PIDESC). Il est décliné, pour l'ensemble des travailleurs et des employeurs, dans la Convention 102 de l'Organisation internationale du Travail (OIT). Ce droit est garanti par la Constitution (art. 31) : « *Droit à la protection sociale, à la couverture médicale, à la solidarité mutualiste ou organisée par l'État* ».

171. La protection sociale est l'ensemble des mesures, dispositifs et prestations de solidarité, d'aide-prévoyance et d'assurances collectives, permettant aux personnes et à leurs familles de faire face aux conséquences des risques sociaux majeurs (maladie, invalidité, vieillesse, perte d'emploi, aide à la famille). Elle garantit la survie, réduit les inégalités devant les risques de la vie, et assure aux personnes démunies, les ressources en nature ou en espèces leur permettant de préserver ou de rétablir leur autonomie.
172. La protection sociale est assurée dans les régions du sud par le concours de plusieurs parties prenantes : les organismes publics ou privés (sécurité sociale, mutuelles, caisses de retraite, assurances), les collectivités territoriales (dépenses de transport), l'État et les entreprises (Promotion nationale, aide alimentaire, bourses scolaires, défiscalisation des revenus), et les associations privées (associations caritatives).
173. La Promotion nationale consacre 50% de son budget global aux provinces du sud. En 2011, 598 millions de DH ont été versés à 34 000 bénéficiaires. Ce budget avait connu d'importantes augmentations en 2010 et 2011, respectivement 31% et 20%.
174. L'effectif des assurés relevant d'un régime de sécurité sociale des salariés et leurs ayants droits était en 2011 de 178 019 personnes, dont presque la moitié résidait dans la région de Guelmim-Es-Smara. 78,6% des assurés sont couverts par la CNOPS (régime des fonctionnaires et des agents de l'État) contre 46% à l'échelle nationale. Cette différence confirme la centralité de l'État employeur et pourvoyeur de sécurité sociale dans les régions du sud.
175. Dans les régions du sud, de même que dans les autres provinces du Royaume, la protection sociale des professions libérales, commerçants, artisans, ainsi que celle des marins-pêcheurs reste embryonnaire. En l'absence d'un régime national obligatoire, les offres d'assurance sociale expérimentées par le secteur privé (Wafa Assurance, Mutuelle Centrale Marocaines d'Assurances, etc..) sont restées limitées.
176. Les effectifs de salariés déclarés à la sécurité sociale (CNSS) sont réduits (35 257 salariés en 2012) ; l'effectivité des droits à la sécurité sociale, aux assurances (en matière d'accidents du travail, de maladies, et de maladies professionnelles) semble insuffisamment contrôlée.
177. Malgré leur part dans le volume des interventions de la Promotion nationale (50%), les aides versées aux populations en situation de précarité dans ces régions sont jugées « limitées » et le mode d'attribution

des aides alimentaires et des cartes de bénéficiaires (des aides de la Promotion nationale) sont perçus comme inéquitables et « *clientélistes* ». Ces populations sont aussi précaires en raison de l'absence de couverture sociale (santé et retraite). De nombreux acteurs associatifs mettent en cause l'effet de mise en dépendance à l'égard des pouvoirs publics que ces aides produiraient sur leurs bénéficiaires, ainsi que leur effet adverse sur la recherche d'emploi. Plusieurs défenseurs des droits de l'homme soulignent les risques de corruption liés aux conditions, insuffisamment contrôlées, dans lesquelles sont exécutées les prestations de la Promotion nationale.

178. La majorité des aides alimentaires seraient, d'après des acteurs associatifs, attribuées aux populations des campements d'El Wahda, ce qu'ils considèrent comme un signe de « *discrimination* » à l'égard des autres composantes de la population.
179. Les programmes de l'INDH sont critiqués pour n'avoir pas suffisamment tenu compte de la vulnérabilité et des besoins des habitants des provinces du sud.

Droit à l'information

180. Le droit à l'information est énoncé par la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH, article 19) qui affirme le droit de chacun « *de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations* ». Il est réaffirmé par le Pacte international des droits civils et politiques (article 19). Ce droit est garanti, dans ses différentes formes, par les articles 25, 26, 27 et 28 de la Constitution. Il implique le libre accès à l'information, y compris au moyen des nouvelles technologies (Internet). Il suppose aussi le respect du droit d'informer, en appui notamment sur la liberté de la presse, et la protection de l'indépendance des journalistes. Ce droit implique aussi la garantie du pluralisme de l'information. Son respect nécessite que la publication de l'information par les organismes publics s'effectue dans un langage et une forme accessibles aux usagers, y compris aux citoyens appartenant à des communautés isolées et défavorisées.
181. La Constitution de 2011 consacre le droit à l'information. Ce droit s'exerce dans les mêmes conditions sur l'ensemble du territoire national, y compris les provinces du sud, où la distribution de la presse locale, nationale et internationale, et les retransmissions par voie hertzienne et radiophoniques,

- y compris les émissions de propagande hostile à la souveraineté du Royaume depuis le territoire algérien voisin, se déroulent sans entrave manifeste de la part des pouvoirs publics.
182. L'accès à Internet est libre et effectif dans les provinces du sud. Certaines communes rurales sont isolées, accusant une absence d'équipements de communication et d'information (ex : Tata et Assa)
 183. Les acteurs associatifs rencontrés par le CESE reconnaissent et saluent l'effectivité du droit à l'information dans les provinces du sud, y compris l'accès à Internet. Certains bloggeurs nuancent toutefois ce constat en affirmant avoir « *le sentiment d'être surveillés de près par les autorités* » d'où ajoutent-ils la « *nécessité de cacher leurs identités* ».
 184. Le CESE n'a pas relevé d'allégation d'atteinte à l'indépendance des journalistes dans les provinces du sud. Les chaînes publiques de télévision et de radio, nationales et locales, ont ouvert un large débat, pluraliste, au sujet de la note de cadrage du CESE sur la refonte du modèle de développement des provinces du sud.
 185. Il est notable que la défense de la souveraineté nationale n'entrave pas l'information sur les activités et les prises de position des acteurs hostiles à la souveraineté du Maroc sur ses provinces du Sahara.
 186. La responsabilité d'informer incombant aux administrations publiques demeure inégalement assumée. De façon générale, l'information administrative publique demeure d'un accès techniquement peu convivial à difficile. Si plusieurs départements ministériels publient périodiquement des données économiques et sociales, il est rare que ces informations soient ventilées jusqu'au niveau des provinces du sud. Une mention particulière doit cependant être faite du Haut-Commissariat au Plan (HCP) qui consolide une riche batterie d'indicateurs nationaux et régionaux à partir de données communales et provinciales, y compris des communes et des provinces des régions du sud.
 187. L'Agence du sud, en charge de l'impulsion et du suivi du développement économique et social des dix provinces du sud, ne dispose pas d'une base de données détaillées et à jour sur les indicateurs de développement des régions du sud.

Droit à la liberté d'expression

188. Le droit à la liberté d'expression est un droit fondamental protégé par la Déclaration universelle des droits de l'homme (art. 19) : « *Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considération de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit* ». Le Pacte International des droits civils et politiques (PIDCP, 1966) réaffirme ce droit dans son article 19 « *1. Nul ne peut être inquiété pour ses opinions. 2. Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.*».
189. La liberté d'expression est également reconnue comme un droit fondamental par la Constitution du Royaume (2011) dont l'article affirme qu'« *est garantie la liberté de pensée, d'opinion et d'expression sous toutes ses formes...* ».
190. Des organisations internationales de défense des droits de l'homme relèvent de façon assez récurrente l'existence de « *restrictions des autorités marocaines à l'exercice de la liberté d'expression, d'association et de réunion des Sahraouis partisans de l'autodétermination du Sahara occidental* ».
191. D'après le témoignage de plusieurs acteurs associatifs, des procédures strictes d'autorisation préalable seraient imposées à la presse étrangère pour les rencontres avec les ONG et les personnes réputées séparatiste. Les journalistes concernés seraient assujettis à une demande d'autorisation préalable. Aucune interdiction n'a été signalée en 2011.
192. Il est de fait que, malgré l'impératif de défense de l'intégrité territoriale, les personnes formulant des points de vue séparatistes, dans des termes identiques aux campagnes de gouvernements étrangers hostiles à la souveraineté du Royaume sur ses provinces du sud, se sont également exprimées dans les médias locaux et nationaux. Il n'existe pas, ni en droit ni en fait, de disposition particulière limitant le droit d'expression des personnes et des groupes dans les régions du sud du Royaume.

193. De façon générale, les rencontres menées dans ces régions en janvier 2013, par le CESE, avec plusieurs représentants d'organisations de la société civile, ont laissé apparaître une évidente liberté de critique et de ton à l'égard des comportements des représentants des autorités publiques (walis, gouverneurs, représentants de services extérieurs des ministères ou des offices publics, élus locaux). Il importe de souligner que ces critiques, qu'elles reposent sur des éléments factuels ou sur des ressentis, mettaient en cause, selon les cas, la conformité avec les normes fondamentales relatives aux droits de l'homme, l'efficacité, l'équité, la transparence ou la probité des comportements des détenteurs de l'autorité, ou leurs abus de pouvoir, mais non la légitimité des institutions dont les représentants en question tenaient leur autorité.

Droit à la sécurité

194. Le droit à la sécurité est un droit fondamental, complémentaire du droit à la vie et interdépendant avec lui. Ce droit est affirmé par la Déclaration universelle des droits de l'homme (art. 3) : « *Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne* ». Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques affirme (art. 9) que « *tout individu a droit à la liberté et à la sécurité de sa personne* ». Ce droit est consacré par l'article 21 de la Constitution : « *Tous ont droit à la sécurité de leur personne, de leurs proches et de leurs biens. Les pouvoirs publics assurent la sécurité des populations et du territoire national dans le respect des libertés et des droits fondamentaux garantis à tous* ».
195. Les données relatives à la sécurité des personnes et des biens sont rares parmi les statistiques rendues publiques par les organismes publics, qu'il s'agisse du HCP ou des ministères de la Justice ou de l'Intérieur. Un observatoire national de la criminalité, annoncé dans le Discours Royal du 20 août 2009, est l'objet d'un projet de loi. Cet observatoire devrait réunir les administrations de la police, la gendarmerie, de la douane, le ministère de la Justice, le Conseil national des droits de l'homme, l'administration pénitentiaire, des juges et des universitaires.
196. Au cours des rencontres organisées dans les provinces des régions du sud par le CESE avec les principaux acteurs associatifs, la situation de la sécurité des biens et des personnes n'a pas fait l'objet d'observations particulières de

la part des intervenants, sauf au sujet de la ville de Tan Tan où s'exprimerait un sentiment de montée de l'insécurité du fait d'une hausse (non chiffrée) de la criminalité. La revue des médias ne signale pas d'anomalies en matière de protection de la sécurité des personnes et des biens.

197. La sécurité est manifestement assurée de manière satisfaisante dans les provinces du sud. La circulation des individus et des groupes, au sein et entre les régions du sud, s'effectue dans des conditions ordinaires de sécurité. Cet aspect, rapporté à la situation de tensions et de risques dans le Nord-Ouest africain et la région du Sahel limitrophe des provinces marocaines, confère un caractère probant à l'effectivité du droit à la sécurité dans les régions du sud.
198. De nombreux intervenants ont toutefois souligné un sentiment de « *hausse* » de montée de la défiance à l'égard de ce qu'ils appellent la « *partialité* » des agents d'autorité.

Chapitre 2 :

Savoirs, formation et développement culturel



Savoirs, formation et développement culturel

Droit d'accès à l'enseignement secondaire

Enseignement secondaire collégial

199. L'effectivité du droit d'accès de tous à l'enseignement secondaire est un des progrès sociaux les plus tangibles de l'action des pouvoirs publics dans les provinces du sud. Le taux de scolarisation par âge spécifique y est élevé et se situe à des niveaux nettement supérieurs à la moyenne nationale.
200. Dans son rapport annuel 2008, le Conseil supérieur de l'enseignement constatait que les premières années de la mise en œuvre de la Charte nationale d'éducation et de formation avaient permis de réaliser « *des avancées souvent impressionnantes, sur le plan quantitatif* ». Ces avancées auraient, selon le Conseil « *préparé le terrain pour des percées sur le plan de la qualité et sont principalement de quatre ordres : la généralisation de l'accès à l'éducation, l'expansion des ressources, la rénovation pédagogique et, enfin, la meilleure gouvernance du système* ». Le programme Najah 2008-2012 (appelé « *Plan d'urgence* »), établi à l'issue cette évaluation du Conseil supérieur de l'enseignement avait fixé pour objectifs : (i) un taux de scolarisation de 90% pour les enfants de 12-14 ans et (ii) un taux d'achèvement au collège de 80% pour les élèves de la cohorte 2009-2010.
201. De fait, la majorité des élèves qui entrent au collège achèvent ce cycle d'enseignement. Cette proportion est de 81,7% à Laâyoune-Boujdour-Sakia-el-Hamra et 68% à Guelmim-Es-Smara contre 64,6% à l'échelle nationale. Les taux de réussite au baccalauréat sont supérieurs à la moyenne nationale. En 2011, la région d'Oued-ed-Dahab-Lagouira affichait un taux de réussite de 75%, suivie de Guelmim-Es-Smara (64,7%) et Laâyoune-Boujdour-Sakia-el-Hamra (53,4%), contre 58,2% à l'échelle nationale.

202. Il convient cependant de signaler que, entre 2008 et 2012, l'effectif scolarisé au niveau de l'enseignement scolaire collégial a enregistré une baisse dans les régions de Guelmim-Es-Smara (-6,2%) et Oued-ed-Dahab-Lagouira (-1,8%). Cette baisse est plus importante pour les filles (respectivement -8,6% et -3,9%).
203. En revanche, le nombre de collégiens est en augmentation significative (40%) à Oued-ed-Dahab-Lagouira.
204. Parallèlement, le nombre de nouveaux inscrits au collège était en diminution dans les trois régions, -7,7% à Guelmim Es-Smara ; -7,9% à Laâyoune-Boujdour-Sakia-el-Hamra et -1,4% à Oued-ed-Dahab-Lagouira. Cette baisse a concerné tout particulièrement le secteur privé, alors qu'au niveau national, c'est le secteur privé qui compense le rythme lent du secteur public.
205. Plusieurs facteurs ont favorisé cette tendance baissière :
- faiblesse de la couverture des communes rurales par les collèges (33% à Laâyoune-Boujdour-Sakia-el-Hamra et 14,3% à Oued-ed-Dahab contre 56% à l'échelle nationale)
 - mise en cause de la qualité de l'enseignement dispensé
 - contribution limitée et insuffisamment encouragée du secteur privé à la promotion de l'enseignement secondaire collégial dans les provinces du sud.
206. Cette tendance est préoccupante : dans un contexte de chômage et de faiblesse structurels de l'investissement privé, l'école semblerait de moins en moins considérée comme le cadre indispensable à l'acquisition des connaissances et des compétences et à l'intégration sociale.
207. La plupart des intervenants rencontrés par le CESE ont souligné la nette amélioration des taux de scolarité et de l'accès à l'enseignement secondaire dans les provinces du sud. Les taux de scolarisation des trois régions, qui étaient les plus bas du Royaume au moment de leur libération, sont aujourd'hui parmi les plus avancés du Maroc (deuxième rang après la région du Grand Casablanca). Il est raisonnablement possible d'affirmer que ce progrès notable est sans doute une réussite de la politique de développement humain menée dans la région.
- 208 Plusieurs parties prenantes ont souligné cependant le niveau « faible » de l'enseignement secondaire, dont découlerait un sentiment de

«dévalorisation des diplômes» obtenus dans les établissements publics des provinces du sud. Cela expliquerait les difficultés d'accès aux grandes écoles et aux filières scientifiques.

209. Beaucoup déplorent que l'orientation vers les branches scientifiques ne soit pas davantage encouragée.
210. La formation des maîtres est critiquée pour son contenu et sa qualité, plusieurs enseignants ayant été recrutés en emploi direct, sans formation pédagogique. L'attractivité de l'emploi dans l'enseignement est jugée limitée, notamment chez les jeunes ressortissants de ces régions qui, de plus, enregistrent de mauvaises performances dans les concours nationaux.

Enseignement secondaire qualifiant

211. Les effectifs scolarisés dans l'enseignement secondaire qualifiant ont enregistré une augmentation plus importante, comparativement à la moyenne nationale (soit 29,4%) dans les régions d'Oued-ed-Dahab-Lagouira (69,2%) et Laâyoune-Boujdour-Sakia-el-Hamra (31,8%). Dans la région de Guelmim-Es-Smara, l'évolution (24,1%) est plus faible.
212. La branche technique de l'enseignement secondaire qualifiant attire le moins les élèves. La plus importante désaffection se situe dans la région de Guelmim-Es-Smara où seul 2% des élèves choisissent cette branche, contre 4,3% pour la région d'Oued-ed-Dahab-Lagouira et 4,0% pour la région de Laâyoune-Boujdour-Sakia-el-Hamra. A titre de comparaison avec d'autres régions du pays, la proportion la plus grande a été enregistrée dans la région de Doukkala-Abda (7,9%), suivie de celle de Souss Massa Draâ (7,2%).
213. Les principaux problèmes qui caractérisent l'enseignement technique en général au Maroc, et dans les provinces du sud en particulier, résident :
 - en amont, dans le manque d'articulation avec l'enseignement post-secondaire et l'absence d'opportunités offertes pour concrétiser l'itinéraire entamé dans l'enseignement technique la double fonction de l'OFPPT (formation initiale des jeunes et formation continue des salariés) ajoute une ambiguïté qui pourrait être un frein à l'initiative de création d'établissements privés de formation continue technique ;
 - en aval, dans l'absence d'une politique de sensibilisation et d'orientation efficace à même d'éviter aux élèves l'abandon scolaire ou les problèmes d'insertion dans le marché de l'emploi.

Promotion et valorisation de l'enseignement technique

214. L'OFPPPT, organisme financé par une taxe (1,6% dont au moins 30% sont théoriquement destinés à la formation continue) sur les salaires du secteur privé, est l'acteur central de la formation professionnelle. Il a ouvert 13 établissements en 2011 (contre 7 en 2007) : 8 à Guelmim-Es-Smara ; 4 à Laâyoune-Boujdour-Sakia-el-Hamra et 1 à Oued-ed-Dahab-Lagouira. La capacité totale de ces établissements est de 2.608 élèves, soit 3,7% de la capacité nationale des centres de l'OFPPPT. Les spécialités offertes sont les métiers de l'hôtellerie, le BTP, l'industrie, les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTC) et les métiers des services.
215. Les taux d'insertion des lauréats de la formation professionnelle dans le marché de l'emploi en 2009 étaient meilleurs dans les provinces du sud qu'au niveau national (61%) : 74,9% à Oued-ed-Dahab-Lagouira, 64,8% à Laâyoune-Boujdour-Sakia-el-Hamra et 70,5% à Guelmim-Es-Smara.
216. Malgré la hausse continue des effectifs, le secteur de la formation professionnelle au Maroc continue à souffrir de nombreux dysfonctionnements : une faible capacité d'accueil (capacité annuelle de 20% des jeunes qui arrivent sur le marché) ; un système de formation porté par l'offre de formation plutôt que par la demande des entreprises ; une trop faible articulation avec le système éducatif ; la marginalisation du milieu rural dont les habitants ne bénéficient encore que de 3% du dispositif de formation¹⁶).
217. Les acteurs rencontrés et les observations effectuées sur place par les délégations du CESE confirment que les investissements réalisés par l'OFPPPT dans les infrastructures de formation professionnelle sont importants et de qualité. Les équipements et les méthodes pédagogiques directement observées par la délégation du CESE à Laâyoune sont aux meilleurs standards.
218. Plusieurs intervenants n'ont déploré que le caractère, limité en qualité, de l'offre d'enseignement technique dans la région et sa faible adéquation aux débouchés locaux d'emploi.
219. Le contenu, les finalités ou même le pilotage de la politique régionale de la formation professionnelle ne semblent pas faire l'objet d'une vision intégrée

¹⁶ UNESCO (2010)

ni d'un dispositif de suivi ou d'évaluation orientés vers l'amélioration de leur fonctionnement et de leur adéquation avec les besoins des entreprises et du marché local.

Promotion de l'accès à l'enseignement supérieur et développement des filières professionnalisantes

220. Il n'y avait pas, jusqu'à janvier 2013, d'université dans les provinces du sud, ce qui entrave la portée des efforts déployés au niveau de l'enseignement primaire et secondaire et représente un obstacle très sérieux à la poursuite des études. Un « master en études sahariennes » a été mis en place à l'Université de Rabat-Agdal en octobre 2012, dont la première promotion comprend 22 étudiants. Ce programme ne peut se substituer au besoin d'un enseignement universitaire dans la région.
221. Au niveau de l'enseignement postsecondaire, 396 élèves sont inscrits en classes préparatoires aux grandes écoles pour l'année scolaire 2011-2012 : 161 à Guelmim-Es-Smara ; 181 à Laâyoune-Boujdour-Sakia-el-Hamra et 54 à Oued-ed-Dahab-Lagouira. La région du sud englobe 5,7% de l'effectif total inscrit.
222. 313 élèves suivaient, durant l'année scolaire 2011-2012, la formation pour le brevet de technicien supérieur (133 à Guelmim-Es-Smara, 50 à Laâyoune-Boujdour-Sakia-el-Hamra et 130 à Oued-ed-Dahab-Lagouira), ce qui représente 8% de l'effectif national.
223. Le renouvellement des « élites » et l'émergence d'intellectuels et de cadres scientifiques et techniques ressortissants des provinces du sud sont, de l'avis de plusieurs observateurs, sévèrement entravés par la défaillance du système d'enseignement secondaire local et son faible niveau d'articulation avec le système d'enseignement supérieur (la région est sous-représentée dans les effectifs nationaux de chercheurs, d'élèves ingénieurs, médecins).
224. De nombreuses parties prenantes déplorent l'absence d'un réseau d'établissements d'enseignement universitaire dans les trois régions ; pas d'université à Laâyoune et Dakhla ; une faculté a été ouverte en 2012 à Guelmim (sciences économiques) et à Es-Smara (études islamiques).
225. Plusieurs associations ont préconisé des mesures positives (quotas ou procédure hors-concours) pour l'accès des jeunes ressortissants de la région aux universités et aux grandes écoles.

226. Les étudiants des provinces du sud ne peuvent s'inscrire ailleurs qu'à Agadir et Marrakech. Ils disposent d'avantages particuliers : priorité concernant l'accès à la cité et au restaurant universitaires ; facilités pour les jeunes fonctionnaires désireux de poursuivre leurs études... « *Cette situation inégalitaire, les jeunes du Sahara occidental l'interprètent comme un ensemble de privilèges qui ne dureront pas et que, sitôt le conflit "régulé", l'État marocain supprimera, changeant de comportement à leur égard*¹⁷ ». Cette politique alimente la méfiance entre l'État et les jeunes.
227. Les personnes en situation de handicap ne bénéficient pas de mesures positives pour accéder à l'enseignement supérieur

Droit à la formation continue

228. En plus de la formation initiale, l'OFPPT assure, dans les provinces du sud, des prestations diversifiées dans le domaine de la formation continue : formations spécifiques, formations interentreprises, ingénierie de formation, conseil en recrutement, formation en cours du soir.
229. La formation en cours du soir est dispensée, durant l'année 2012-2013, dans quatre établissements de formation, couvre les métiers du tertiaire, de l'industrie et des technologies de l'information et de la communication. Le nombre de bénéficiaires a connu une évolution de 40% entre 2007 et 2012, passant de 545 à 762.
230. L'offre de formation continue reste très limitée. Au niveau national, 16% seulement des salariés immatriculés à la CNSS bénéficient d'une prestation de formation continue. La formation continue n'est pas considérée comme un droit ni dans la région ni, de façon générale, au Maroc. Les actions de formation continue sont menées, à leur initiative et pour leurs besoins propres, par les départements dans ces régions de certains offices, de quelques administrations publiques, de banques et de grandes entreprises.

Droit à la culture

231. Le droit au développement culturel est affirmé par le Pacte des droits économiques, sociaux et culturels (art. 15) et il est garanti par la Constitution (art. 33). L'UNESCO a consacré une Convention (2000), qui a valeur de norme internationale, sur la protection et la promotion de la création et de la diversité culturelles.

¹⁷ Omar Brouksy (2008)

232. L'exercice de leur responsabilité sociale définie au sens large (en appui sur la Constitution du Royaume, et sur la norme ISO 26000) par les pouvoirs publics et l'ensemble des acteurs de la société civile, (entreprises, investisseurs, organisations professionnelles, acteurs associatifs), implique une responsabilité commune de s'engager en faveur de la protection et de la mise en valeur du patrimoine et des expressions culturelles des provinces du sud du Royaume.
233. Le nombre officiel de bibliothèques dans les trois régions est de 33 selon les statistiques du Ministère de la Culture, avec un nombre de titres par millier d'habitants supérieur à la moyenne nationale (122 à Guelmim, 180 à Laâyoune, et 95 à Dakhla, contre 87 au niveau national). Mais la fréquentation des bibliothèques est encore plus faible dans ces régions que dans le reste du pays (inférieure à 0,1%, contre 5,5% au niveau national).
234. On ne signale pas d'action de mécénat culturelle particulière du secteur privé dans la région. Les crédits alloués par le Ministère de la Culture étaient en augmentation sur les cinq dernières années et progressent plus rapidement qu'au niveau national. Parallèlement, l'INDH a financé 116 projets dans le domaine culturel entre 2007 et 2012.
235. La région abrite l'un des événements classés, depuis 2005, Patrimoine immatériel de l'humanité par l'UNESCO. Le Moussem de Tan Tan est en effet un grand rassemblement annuel des nomades du Sahara, réunissant plus d'une trentaine de tribus du sud marocain et d'autres régions du nord-ouest de l'Afrique. Outre des activités commerciales (denrées et produits ; concours d'élevages de dromadaires), sociales (célébration de mariages..) et médicinales (consultation d'herboristes), ce moussem est un haut lieu d'expression et de perpétuation des arts de la région (musique, chants populaires, jeux, joutes de poésie et autres traditions orales hassanies).
236. L'Agence du Sud soutient l'édition d'une collection (16 ouvrages à ce jour) intitulée, *Histoire et société du Maroc saharien*, destinée à faire connaître les richesses culturelles et naturelles des provinces du sud ainsi que leur patrimoine.
237. Le CNDH contribue également à la promotion de la culture hassanie, avec un financement de l'OCP et de l'Agence du Sud, à travers l'organisation d'un colloque international, en décembre 2012, pour la création, à Dakhla, du Musée du Sahara dont les actes sont en cours de publication.

238. Créé le 7 février 2013, le Centre des études sahariennes a pour vocation de mener des recherches pluridisciplinaires dans les domaines de la connaissance historique, sociale et culturelle, prioritairement dans les provinces du sud, tout en s'ouvrant aux espaces sahariens et présahariens avoisinants. Ce centre est le fruit d'un partenariat entre la Faculté des lettres et des sciences humaines de l'Université Mohammed V-Agdal, le Conseil national des droits de l'Homme, l'Agence pour la promotion et le développement économique et social des provinces du sud du Royaume et l'Office chérifien des phosphates. Ce centre prévoit en 2013 de réaliser deux enquêtes scientifiques sur le pastoralisme et la question urbaine, de lancer un appel à propositions pour éditer des thèses de doctorat et traduire en arabe un grand classique sur le Sahara, *Estudios Saharianos* de Caro Baroja¹⁸.
239. Lors de sa visite à Dakhla, en 2011, l'experte indépendante de l'ONU dit avoir été informée que, dans le cadre de l'organisation de nombreux festivals, une « *partie disproportionnée des fonds* » avait été dépensée pour inviter des musiciens internationaux, originaires, en particulier, de Mauritanie. Dans le même temps, des formations musicales et des musiciens locaux « *auraient été sélectionnés par un comité habilité à leur demander de modifier, par exemple, les paroles de chansons traditionnelles ou de modifier des spectacles qu'ils jugeaient inappropriés. (...) Certains d'entre eux n'ont pas été autorisés à participer aux festivals. De telles pratiques limitent la liberté d'expression de la diversité culturelle, qui devrait pourtant être promue et réalisée* ».
240. Certains observateurs ont déploré que les programmes scolaires « *ne comprennent que l'enseignement de l'histoire officielle du Maroc, sans mention de la culture et de l'histoire sahraouies* », ce qui constituerait « *une violation de l'article 29 de la Convention relative aux droits de l'enfant et de l'article 5 de la Déclaration de l'UNESCO sur la diversité culturelle* ».
241. De même, des allégations non démenties par les pouvoirs publics indiquent que les Sahraouis « *ne jouissent pas toujours, dans la pratique, du droit d'enregistrer leurs enfants à l'état civil sous le prénom qu'ils souhaitent, en particulier, selon la pratique hassanie des prénoms composés* ».
242. Plusieurs parties prenantes rencontrées par le CESE déplorent le faible intérêt des acteurs institutionnels et des entreprises pour la reconnaissance, le respect et la valorisation des arts et des savoirs de la région, et soulignent

¹⁸ Conseil des droits de l'homme de l'ONU (2012)

- les menaces sur le patrimoine et les sites historiques (i.e. la piste de l'Aéropostale à Tarfaya, les gravures rupestres, les espaces oasiens, les casbahs et les *ksour*).
243. Peu ou prou d'initiatives sont prises en faveur de la protection de la mémoire et de la culture orale hassanis, hormis le Moussem de Tan Tan classé Patrimoine immatériel de l'humanité par l'Unesco, le festival d'Oued-Ed-Dahab-Lagouira et celui d'Aousserd.
244. L'attention du CESE a été attirée sur les obstacles et la complexité des procédures lors de l'organisation des événements culturels : des acteurs et des observateurs mettent en cause, tantôt les entraves, tantôt l'accaparement et, dans tous les cas, « *les ingérences abusives* », ou les « *attitudes paranoïaques* » des autorités administratives locales, à l'égard des projets et des actions d'animation culturelle initiés par les associations locales (festivals, congrès, foires, expositions).
245. La construction d'infrastructures géantes à vocation culturelle (bibliothèque de Laâyoune) est dénoncée comme un processus de façade sans contenu, dominé par des logiques d'engagements budgétaires et de dépenses en construction, sans objectifs rationnels ni indicateurs précis de mesure de l'utilité et de l'efficacité de ces projets.
246. Peu d'initiatives locales en faveur du développement des arts (cinéma, théâtre, danse) ni d'aide à la production littéraire
247. La production d'ouvrages de collection sur les arts, la culture et l'histoire de la région, activement soutenue par l'Agence du Sud, ne bénéficie pas de la sympathie des acteurs associatifs locaux qui en critiquent le coût et le caractère trop élitiste.

Droit au sport

248. La DUDH affirme, dans son article 24, que « *toute personne a droit au repos et aux loisirs et, notamment, à une limitation raisonnable de la durée du travail* ». Ce droit est affirmé par la Constitution (art. 26) « *Les pouvoirs publics apportent, par des moyens appropriés, leur appui au développement de la création culturelle et artistique, et de la recherche scientifique et technique, et à la promotion du sport* ».

249. Les trois régions du sud comptent, selon les statistiques du Ministère de la Jeunesse et des Sports, quelque 9 500 personnes titulaires de licences, dans une douzaine de disciplines sportives. Le budget de ce ministère pour les trois régions avoisine 50 millions de dirhams. Leur équipement se composait, à fin 2012, de 10 salles de sports (deux fois plus qu'en 2005), 4 piscines, 5 stades d'athlétisme, 31 stades de football, 9 stades de basket-ball, 6 stades de handball, et 5 stades de volley-ball.
250. Malgré la variété des disciplines affichées, la pratique sportive reste très limitée, particulièrement dans les régions de Guelmim-Es-Smara et d'Oued-ed-Dahab-Lagouira.
251. L'ambition et la cohérence de la politique des sports dans les régions du sud ne sont pas suffisamment lisibles. Plusieurs équipements n'ont pas les moyens de fonctionner ou se révèlent démesurés (une immense salle omnisports à Dakhla n'a pas de budget de fonctionnement ; à Guelmim, une salle reste inoccupée).
252. On n'observe pas d'action tangible en faveur de l'accès aux activités sportives des personnes en situation de handicap.
253. Pas de direction régionale de la Jeunesse des Sports à Dakhla et à Guelmim.

Droit de propriété intellectuelle

254. Il n'existe pas d'indicateur public relatif à l'activité d'enregistrement de brevets protégeant les droits de propriété intellectuelle (artistique, littéraire, scientifique ou technologique), au niveau des provinces du sud. Il n'existe pas non plus de données relatives à la prévention de la contrefaçon (nombre de contraventions constatées, plaintes enregistrées et suites données).
255. Plus généralement, il n'existe pas de dispositif dédié à la reconnaissance et la protection des droits de propriété intellectuelle des communautés des provinces de la région sur leurs savoirs ancestraux, notamment leur médecine et leur pharmacopée traditionnelles, leur connaissance des propriétés de la faune et de la flore, leurs traditions orales, et leur droit de protéger, développer, contrôler, préserver leur propriété intellectuelle collective.

Chapitre 3 :

Inclusion et solidarités



Inclusion et solidarités

Non-discrimination et promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes

256. Le degré d'effectivité des principes relatifs à la non-discrimination et à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes est sensiblement identique, en termes d'acquis, de difficultés et de défis, que dans le reste du Royaume.
257. La scolarisation des filles constitue à cet égard une des évolutions les plus positives, même si d'importantes disparités persistent entre le milieu urbain et le milieu rural. Les performances des provinces du sud, dans le domaine de l'enseignement fondamental, sont désormais meilleures qu'au niveau national. Toutefois, pour le préscolaire, elles ont stagné entre 2007 et 2011, alors qu'elles continuaient de progresser au niveau national. La région de Guelmim-Es-Smara enregistre même une baisse, l'indice de la parité passant de 91,1% à 89,4%. Au niveau du secondaire collégial, malgré une baisse de l'indice de la parité, les provinces du sud restent nettement au-dessus de la moyenne nationale. Au niveau de l'enseignement primaire, on ne notait en 2011/12 aucun ratio supérieur à la moyenne nationale, soit respectivement 91,8% et 90,7%. Par milieu de résidence, l'écart est plus grand en milieu rural en faveur des provinces du sud, comparativement à la moyenne nationale dans les campagnes, soit respectivement 91,6% et 88,7%.
258. En matière d'emploi, le taux d'activité des femmes, dans les régions du sud, est très faible comparativement à la moyenne nationale, soit respectivement 14,5% et 25,5%. Il est, près de cinq fois, inférieur à celui des hommes de ces régions. De plus, la tendance à la baisse du taux de féminisation de la population active est plus forte dans les provinces du sud qu'au niveau national.
259. Parallèlement, le chômage féminin s'est aggravé, passant de 27,6% à 35,1% entre 2007 et 2011, contre 9,8% et 10,2% à l'échelle nationale. 51%

des femmes actives occupées sont salariées dans la région du sud, contre 33,5% à l'échelle nationale et 63,4% des hommes de la région. De même, la proportion des femmes aides familiales ou apprenties ne dépasse pas 26% dans les provinces du sud, alors qu'elle est de 49,6% à l'échelle nationale.

260. Le taux de féminisation du personnel de l'État est estimé à 23% en 2011. Laâyoune-Boujdour-Sakia-el-Hamra dispose du taux le plus élevé en la matière, soit 27,9% contre 20,5% à Guelmim Es-Smara et 24% à Oued ed-Dahab - Lagouira.
261. Même si le taux des femmes chefs de ménages est, dans la région, équivalent à la moyenne nationale (autour de 12%), les entraves classiques à l'égalité entre les femmes et les hommes s'observent de façon plus aiguë dans les trois régions :
- Le taux d'activité des femmes a baissé dans la région, passant de 19,1% en 2000 à 14,5% en 2011, en recul par rapport au taux national (25,5%), mais en avance par rapport aux régions de l'Oriental (12,3%) et de Tanger-Tétouan (11,9%)
 - Il n'existe pas d'indicateurs chiffrés sur la participation des femmes à l'activité et la direction des associations. Il n'existe pas non plus d'indicateur sur l'évolution des stéréotypes discriminants et des entraves à l'accès des femmes aux fonctions de décision, dans les activités économiques, artisanales et syndicales. Cet accès demeure manifestement limité.

Protection de la famille

262. Le Pacte des droits économiques, sociaux et culturels affirme le droit de la famille à la protection et en appelle à une attention particulière pour la protection de la maternité (art. 10). La Constitution garantit la protection de la famille, sur le plan juridique social et économique (art. 32).
263. Dans les régions du sud, la taille moyenne des ménages a été évaluée, en 2011, à 4,1 personnes, contre 4,3 au niveau national. Comme au niveau national, les personnes mariées prédominent parmi la population adulte, avec des parts respectives, en 2011, de 54,9% et 55,8%. La proportion des femmes divorcées était alors de 4,2% dans les provinces du sud, contre 2,9% à l'échelle nationale.

264. Le cadre légal de protection juridique et social des familles dans les provinces du sud est un cadre de droit commun.
265. Un fonds d'entraide familiale a été créé en septembre 2011. Doté d'un budget estimé à 160 millions de dirhams, ce fonds intervient dans trois cas de figure : (i) le retard d'au moins deux mois de paiement de la pension alimentaire ; (ii) l'impossibilité d'exécuter la décision judiciaire portant versement d'une pension alimentaire, (iii) l'absence de l'époux. Le bénéficiaire des prestations de ces fonds, selon l'article 13 de la loi 41-10, est limité aux épouses divorcées démunies et à leurs enfants. Les bénéficiaires reçoivent un montant mensuel de 350 DH, sans que le total des pensions accordées à une même famille puisse excéder 1 050 DH.
266. Des mesures significatives d'aides sociales (accès au logement et aides alimentaires) ont été prises en faveur des résidents des camps d'Al Wahda, des groupes et des personnes de retour à la mère-patrie ; ces mesures positives ont suscité des critiques mettant en exergue leur effet inéquitable à l'égard des personnes et des familles ressortissantes de la région.
267. Les définitions de la pauvreté et des critères de déclenchement des aides publiques sont jugées irréalistes par rapport aux spécificités du mode de vie des familles ressortissantes de la région, ce qui conduit à l'exclusion d'un nombre significatif de personnes et de familles du champ des aides (difficulté culturelle de s'auto-déclarer « pauvre » ou « nécessiteux »).
268. On n'observe pas de déploiement de programmes d'aide publique internationale dans les régions.
269. L'absence de mesures en faveur des familles des cadres de la fonction publique ne favorise pas l'attractivité des régions pour les personnels de l'État.

Protection des personnes et des groupes vulnérables

270. La notion de personne ou groupes vulnérables désigne des catégories dont la situation physique, mentale, sociale ou économique constitue un obstacle à leur droit à l'égalité, à la garantie de leurs droits fondamentaux et à l'exercice de leur citoyenneté.
271. La Constitution affirme le droit des personnes et des catégories vulnérables à la protection et à des mesures actives en faveur de leur droit à l'égalité, en mettant à la charge des pouvoirs publics l'élaboration de politiques adéquates, afin de traiter et prévenir la vulnérabilité et de favoriser la réinsertion de ces personnes et de ces groupes (art. 34).

272. Ces dispositions de la Constitution du Royaume sont conformes aux principes affirmés par le Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels (art. 10) et par de nombreux instruments des Nations-Unies, notamment la Convention relative aux droits des personnes handicapées (2006) qui recommande la recherche de solutions aux difficultés de communication, de déplacement, ainsi que l'adoption de mesures actives contre toutes les formes de discrimination.
273. Le taux de prévalence du handicap dans les provinces du sud est sensiblement le même qu'au niveau national (2,8% contre 2,2% au niveau national). Mais le système d'aide et les prises en charge des personnes en situation de handicap sont confrontés à des difficultés encore plus grandes dans ces régions en raison de moyens plus restreints.
274. Il n'existe pas, ici comme dans le reste du Royaume, de définition institutionnelle des personnes et des groupes vulnérables ni de définition de programmes et de critères de prévention des discriminations à leur égard (personnes atteintes de maladies chroniques, personnes en situation de handicap, personnes dépendantes âgées, minorités sexuelles, migrants et familles de migrants, etc.).

Protection des travailleurs migrants et de leurs familles

275. La Convention de l'ONU sur la Protection des travailleurs migrants et de leurs familles (2003), dont le Maroc est signataire, a pour objectifs de protéger les travailleurs migrants contre les discriminations dans l'emploi et la profession, ainsi que contre l'exploitation et la violation de leurs droits fondamentaux, et de garantir leur droit à la vie privée. L'OIT réaffirme la nécessité de la protection des travailleurs migrants, en insistant sur l'égalité de traitement entre travailleurs nationaux et travailleurs étrangers, et préconise en ce sens la mise en œuvre de politiques actives (information, protection contre la discrimination, conditions de vie).
276. Après avoir été un pays de transit, le Maroc est devenu, à la suite du durcissement des contrôles frontaliers de l'Union Européenne, un pays de « destination par défaut ». Dans un rapport publié en mars 2013, Médecins sans frontières (MSF) a préconisé une « *action concrète (...) pour résoudre le paradoxe des politiques européennes et marocaines qui, d'un côté, ont une approche de la migration se faisant à travers un prisme de sécurité et*

criminalisent, marginalisent et discriminent les migrants subsahariens au Maroc et, de l'autre côté, protègent et défendent leurs droits humains fondamentaux ».

277. Dans une réponse diffusée par voie de presse le 15 mars 2013, le Ministère marocain de l'Intérieur a rappelé les garanties de non-discrimination apportées par la nouvelle Constitution du Royaume (1^{er} juillet 2011), ainsi que « *la doctrine et l'engagement des autorités marocaines* » de ne pas expulser les « *migrants vulnérables, les femmes enceintes, les mineurs, les réfugiés et les demandeurs d'asile* ». La loi 02-03 relative à l'entrée et au séjour des étrangers sur le territoire marocain comporte des mesures de protection des migrants en situation irrégulière, notamment le droit au recours contre les décisions administratives, le droit de disposer d'un interprète, d'un avocat et de l'assistance consulaire, ainsi que du contrôle judiciaire sur leurs conditions de rétention. Dans son communiqué, le Ministère marocain de l'Intérieur a récusé ce qu'il a appelé « *les allégations de MSF* », selon lesquelles les migrants sont victimes de « *violence institutionnelle* ».
278. Les travailleurs subsahariens abordent les provinces du sud comme une région de transit sans projet d'installation.

Droit à la protection en cas de licenciement

279. La Convention (n°158) sur le licenciement (1982) et la Recommandation (n°166) sur le licenciement de l'Organisation internationale du travail (OIT) définissent les principes relatifs à la protection des droits des salariés en cas de licenciement. De même, la Convention n°173 (1992) énumère des règles relatives à la protection des créances des travailleurs, en cas d'insolvabilité de leur employeur. Les objectifs de ces instruments consistent à sécuriser les droits des salariés, en cas de difficulté de l'entreprise qui les emploie, et à fournir une protection sociale, y compris un revenu transitoire et une aide à la réinsertion, pour les personnes en situation de perte d'emploi.
280. Il n'existe pas, dans les provinces du sud ni dans les autres régions du Royaume, de dispositifs dédiés à la prévoyance sociale, au financement ou/et à la fourniture d'aide aux personnes en situation de perte d'emploi.
281. Du point de vue réglementaire, le Code du travail régit les modes de licenciement, encadre les motifs et définit les indemnités en cas de licenciement. Un projet de mise en place d'une indemnité pour perte emploi fait l'objet de discussions entre l'État et les partenaires sociaux, depuis 2004.

282. Les acteurs associatifs et syndicaux rencontrés par le CESE dans les régions du sud déplorent l'absence de mesures de protection sociale et de prise en charge des personnes en cas de licenciement. Ils signalent plusieurs cas de licenciements collectifs et de lock-out dans la région, le plus récent étant celui de l'Omnium marocain de pêche.

Réduction de l'exclusion

283. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP, 1966) affirme que l'extrême pauvreté et l'exclusion sociale constituent une violation de la dignité humaine. Toute personne dans le dénuement ou en situation de détresse a droit au secours de la collectivité, au nom du droit à la vie et en vue de rétablir son autonomie. La réduction de l'exclusion et la solidarité visent à renforcer l'effectivité de l'accès à l'emploi, la santé, le logement, l'éducation, la formation professionnelle, et renforcent, de façon générale l'effectivité de l'insertion sociale (Déclaration et programme d'action de Vienne, 1993).

284. Les régions de Laâyoune-Boujdour-Sakia-el-Hamra et d'Oued-ed-Dahab-Lagouira avaient réduit, en 2007, leur taux de pauvreté relative au niveau le plus bas de l'échelle nationale, soit respectivement à 2,2% et 2,6%. Guelmim-Es-Smara dépassait légèrement la moyenne nationale (8,9%) avec un taux de 9,7%. Le milieu rural de la région de Guelmim-Es-Smara demeurait très vulnérable à la pauvreté avec un taux de 17,3%, presque huit fois supérieur à celui d'Oued-ed-Dahab-Lagouira.

285. Dans les régions du sud, les programmes d'aides de la Promotion nationale bénéficient à une proportion de la population active supérieure à la moyenne nationale : 8,3% à Laâyoune-Boujdour-Sakia-el-Hamra, 6,8% à Oued-ed-Dahab-Lagouira et 3,1% à Guelmim-Es-Smara, contre 0,3% au niveau national.

286. Dans les provinces du sud, l'INDH a contribué, entre 2007 et 2012, à la réalisation de 442 projets, pour un investissement global de 997,6 millions de dirhams (soit près de 6,5% de l'enveloppe nationale), dont 561,6 millions de dirhams pris en charge par l'INDH. Le nombre de bénéficiaires s'élève à 495.840 personnes. Ces projets ont concerné les activités suivantes : soutien à l'accès et aux services sociaux de base ; construction, équipement et mise

- à niveau de centres d'accueil ; promotion des activités génératrices de revenus et d'emplois ; soutien à l'animation sociale, culturelle et sportive ; formation et renforcement des capacités ; promotion et accompagnement du tissu associatif. Tout particulièrement, 559 projets ont concerné la lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain, pour un budget de l'ordre de 431 millions de dirhams.
287. L'assistance directe, sous forme d'aides en nature et en espèces, est la principale composante de la politique sociale de l'État dans les provinces du sud. En l'absence d'un secteur marchand autoporteur, les dispositifs d'aide aux personnes et aux familles jouent un rôle clé, à la fois de filet de sécurité et de soutien à l'économie. Néanmoins, le ciblage, l'équité, la transparence, le contrôle et l'efficacité des dispositifs d'aides sociales ne semblent pas, dans ces régions, faire l'objet de principes formalisés ni d'évaluation, et suscitent de fortes critiques.
288. **Aides à la réinstallation des personnes dans la patrie** : des associations de « alliés » pointent l'inégalité de traitement et l'absence de modalités stables d'accueil et d'insertion des personnes de retour à la mère-patrie ; d'autres associations critiquent, à l'inverse, le traitement jugé trop favorable aux « ralliés », en comparaison avec la situation sociale des populations locales. Plusieurs observateurs ont pointé le besoin de mesures actives de soutien et d'accompagnement pour la réinsertion socioculturelle et communautaire des jeunes issus des camps de Tindouf.
289. **Aides aux anciens combattants** : des associations ont évoqué un déficit de soutien matériel aux anciens combattants détenus dans les camps sous contrôle algérien et à leurs familles
290. **Aides aux personnes en situation de handicap** : pas de mesures spécifiques aux personnes en situation de handicap, les politiques publiques étant, à leur égard, identiques à celles observées dans le reste du Royaume
291. **Régimes des pensions et retraites** : les régimes des pensions et retraites dans les régions du sud sont identiques à ceux en vigueur dans les autres régions du Maroc.



Chapitre 4 :

Protection des enfants



Protection des enfants

Droit des enfants à l'information, à l'éducation et à la formation

292. Depuis 2005, le Maroc dispose d'un Plan d'action national pour un Maroc digne de ses enfants (PANE) qui vise à créer un environnement capable d'assurer aux enfants leur droit à la vie, au développement, à la protection et à la participation. Les provinces du sud présentent des indicateurs probants d'amélioration de la situation sociale de l'enfance.
293. En matière d'éducation préscolaire, les provinces du sud ont enregistré, entre 2007 et 2011, une progression supérieure à la moyenne nationale. A titre d'exemple, à Guelmin-Es-Smara, Laâyoune-Boujdour-Sakia-el-Hamra et Oued Dahhab-Lagouira, le nombre de filles inscrites a cru respectivement de 15,5%, 15% et 10,4%, contre 3,7% au niveau national.
294. La région du sud disposait en 2011 de 44 maisons de jeunes. A l'exception de Laâyoune-Boujdour-Sakia-el-Hamra, la fréquentation de ces maisons était en baisse, à l'instar de la tendance observée au niveau national. Depuis 2009, le Ministère de la Jeunesse et des Sports a lancé un nouveau concept, le club socio-sportif de proximité intégré (CSPI), qui offre aux jeunes des activités sportives et culturelles. A l'horizon 2016, la région du sud devrait disposer de 24 CSPI.
295. La presse nationale a brisé, au niveau national, plusieurs tabous relatifs à la situation des droits des enfants (pédophilie, travail des enfants).
296. Dans son rapport de 2012, l'UNICEF observait que le Maroc a réalisé d'importants progrès depuis la ratification de la Convention sur les Droits de l'Enfant et s'apprête à atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) en 2015. *«Il existe cependant un problème de plus en plus préoccupant, à savoir que les progrès constatés sur la base des moyennes nationales peuvent cacher des disparités importantes en termes de pauvreté et de développement des enfants au sein des régions, des catégories sociales du pays. Les progrès notoires dans différents domaines ne doivent pas*

cache, en effet, les contraintes nombreuses dans la réalisation des droits des enfants, adolescents et jeunes, garçons et filles, dans plusieurs secteurs (santé, éducation, protection)¹⁹».

297. L'UNICEF appelle à ce que les OMD et les droits des enfants soient réalisés avec équité. «*L'équité signifie que tous les enfants ont l'opportunité de survivre, de se développer, d'être protégés et de réaliser leur plein potentiel, sans discrimination, biais ou favoritisme* ».
298. Il ressort des rencontres menées sur place par le CESE, que la politique publique de l'enfance dans les régions du sud est fondamentalement identique à celle observée dans le reste du Royaume, avec ses points forts comme ses insuffisances : la généralisation de la scolarité primaire, l'amélioration spectaculaire de l'accès des fillettes à l'instruction et l'accès à la médecine scolaire sont de précieux progrès. A l'inverse, la limitation des budgets, des ressources humaines dédiées et des activités parascolaires, l'insuffisance et l'inégale répartition des budgets et des initiatives en faveur de l'éveil artistique, technologique et scientifique constituent des points de faiblesse.

Protection médico-sanitaire maternelle et infantile

299. Durant l'année scolaire 2010-2011, 30 933 enfants et jeunes des provinces du sud ont bénéficié de visites médicales systématiques, soit 3,3% des bénéficiaires à l'échelle nationale. Le taux de couverture dépassait la moyenne nationale (87,5%) à Oued-ed-Dahab-Lagouira (99,8%) et à Guelmim-Es-Smara (95%). Pour le contrôle de l'acuité visuelle, 3,9% des visites ont été effectuées dans les provinces du sud, avec une concentration de 62,4% à Guelmim Es-Smara.
300. La couverture vaccination nationale a atteint 90 %, pendant les années 90, et a dépassé 95 %, pendant les cinq dernières années. En 2011, 98,5 % des enfants âgés de 12-23 mois ont été vaccinés contre la tuberculose et 95% contre la polio et le DTCoq.
301. D'après les résultats de l'enquête nationale sur la population et la santé familiale réalisée en 2011, le Maroc a réalisé des avancées notables en matière d'amélioration de la santé de la mère et de l'enfant, particulièrement l'atteinte avant 2015 de l'Objectif 4 des OMD, relatif à la réduction de la

¹⁹ UNICEF (2012)

mortalité des enfants de moins de cinq ans. La mortalité des enfants de moins de cinq ans (mortalité infanto-juvénile) a été réduite de 35% entre 2004 et 2011, passant de 47‰ en 2004 à 30,4‰ en 2011. Mais, le milieu rural enregistre un important retard en comparaison avec la ville. À titre d'exemple, le taux de mortalité post-natale est deux fois plus important en milieu rural (13,05‰) qu'en ville (6,59‰). Le constat est le même en matière de malnutrition.

302. La protection médico-sanitaire maternelle et infantile présente les mêmes caractéristiques que celles généralement observées dans les centres urbains moyens et ruraux. On note cependant que la pénurie de médecins pédiatres et de médecins gynécologues est moins aiguë dans les provinces libérées en 1975 et 1978 (Laâyoune et Dakhla) que dans les provinces libérées en 1958 (Guelmim).
303. Les difficultés en matière de prise en charge des enfants en situation de handicap sont ici similaires à celles observées dans le reste du Royaume.
304. Il convient de souligner le dynamisme de quelques associations nationales et locales qui s'impliquent dans l'assistance et l'aide à l'intégration des enfants en situation de handicap.

Protection des enfants contre la violence, la traite, la maltraitance et l'exploitation

305. Les avancées du Maroc concernant la protection de l'enfance s'observent, notamment, en matière d'harmonisation de la législation nationale avec les engagements internationaux et de développement de stratégies sectorielles pour la lutte contre la violence. Mais la protection concrète des droits des enfants reste complexe. Plusieurs catégories d'enfants vulnérables sont aujourd'hui recensées : enfants hors système scolaire, enfants des rues, « petites bonnes », enfants en institutions surveillées, enfants victimes d'exploitation économique, enfants victimes d'abus, notamment sexuels, enfants abandonnés, particulièrement ceux abandonnés à la naissance...
306. Selon les statistiques du HCP, 123 000 enfants, âgés de 7 à 15 ans travaillaient en 2011. Les déterminants de ce phénomène sont le milieu de résidence, le niveau de revenus du ménage et le niveau d'éducation des parents. Les enfants de la région Doukkala-Abda sont ainsi 15 fois plus exposés au risque de travail que ceux de Guelmim-Es-Smara.

307. La prise en charge des enfants abandonnés s'effectue de manière très différenciée dans les provinces du sud. A Laâyoune-Boujdour-Sakia-el-Hamra, il existe une dynamique de prise en charge durable et la coordination entre les acteurs est effective. En revanche, les informations sont insuffisantes au sujet de Guelmim-Es-Smara.
308. L'attention des délégations du Conseil dans ces régions a été attirée sur la nécessité de renforcer la protection des enfants contre les effets, sur leur intégrité psychologique, de tout endoctrinement, et de les prémunir contre leur instrumentation en tant que bouclier humain dans l'organisation de manifestations non autorisées.
309. Une association nationale (la Ligue pour la protection de l'enfance) anime des structures d'accueil des enfants abandonnés dans les principales villes de la région. Les donateurs, notamment la Fondation Mohammed V et l'INDH, ont permis de doter ces structures de locaux et d'équipements ; leur durabilité est subordonnée à la pérennisation de leurs ressources financières et à l'assistance pour l'amélioration continue de leurs capacités techniques et fonctionnelles.

Chapitre 5 :

Dialogue social, dialogue civil et partenariats innovants



Dialogue social, dialogue civil et partenariats innovants

Liberté syndicale et droit syndical

310. Les droits fondamentaux de la personne humaine se matérialisent sur les lieux de travail par une série de dispositions normatives, découlant directement de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH, 1948). Il s'agit notamment du principe de non-discrimination et d'égalité, de la liberté d'association, d'opinion, du droit de réunion et du droit de participation à la vie politique, économique et sociale. Ces droits sont, soit des droits individuels qui s'exercent collectivement, soit des droits reconnus à des organisations, notamment aux syndicats de travailleurs et aux associations professionnelles d'employeurs
311. La Convention (n° 87) de l'OIT sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, (1948), la Déclaration universelle des droits de l'homme (art. 23) et la Constitution (art. 8-9-29) garantissent le respect de la liberté syndicale et l'exercice du droit syndical. Ces normes impliquent la garantie du droit de constituer, sans discrimination ni représailles, des syndicats et des organisations d'employeurs, et du droit individuel d'y adhérer ou de ne pas y adhérer ; le respect de l'indépendance et le libre exercice des activités des organisations syndicales et professionnelles, y compris dans l'entreprise.
312. Les organisations syndicales nationales, en particulier l'Union marocaine du travail (UMT), la Confédération démocratique du travail (CDT), l'Union générale des travailleurs du Maroc (UGTM) et l'Union nationale des travailleurs marocains (UNMT) sont implantées dans les trois régions du sud, principalement à Laâyoune et à Dakhla. Les syndicats sont actifs, surtout dans l'administration, les pêches et les phosphates. Le taux de participation des salariés des secteurs privé et public aux élections professionnelles

est élevé (77% à Guelmim-Es-Smara, 93% à Laâyoune-Boujdour-Sakia-el-Hamra et 93% à Oued-ed-Dahab-Lagouira, contre 75% au niveau national). Le pourcentage de femmes déléguées du personnel dans la région est cependant inférieur à la moyenne nationale (13% à Guelmim, 12% à Laâyoune et 18% à Dakhla, contre 21,6% au niveau national).

313. En parallèle de programmes de coopération et d'appui pour la modernisation des relations professionnelles, le Bureau international du travail (BIT) encourage le Maroc à ratifier la convention n°87 sur la liberté syndicale, d'autant plus que la législation marocaine est en majorité conforme à ce référentiel international.
314. La liberté d'association sur les lieux de travail et le droit syndical s'exercent ici dans le même cadre légal que dans le reste du Royaume. Le paysage syndical présente les mêmes caractéristiques que dans les autres provinces : pluralité des organisations, participation active aux élections professionnelles et participation des délégués du personnel au scrutin pour le collège électoral des représentants des salariés à la Chambre des conseillers du Parlement ; élection libre des dirigeants, affichage, réunions, dépôt de revendications, participation à l'activité syndicale internationale. Certaines entreprises privées exportatrices indiquent accepter de faire l'objet d'audits initiés par leur clients, pour l'évaluation des conditions d'exercice de la liberté d'association et du droit de négociation collective de leurs collaborateurs.
315. Les principales organisations syndicales sont représentées localement et actives à travers leurs unions régionales ou les sections de leurs fédérations professionnelles. Des militants syndicaux, écoutés par le CESE, ont fait état d'entraves à la constitution de sections syndicales dans certaines entreprises privées et dans certaines administrations (Entraide nationale). Ces entraves, que les syndicats stigmatisent comme des violations des garanties constitutionnelles qui protègent le droit de tous les salariés de constituer et d'adhérer, sans discrimination, aux syndicats de leur choix, ne font manifestement pas l'objet d'enquêtes administratives ni de mesures judiciaires de réparation.
316. Les activités de formation syndicale sont assurées par les organisations, au bénéfice de leurs membres.

Droits collectifs

- 317 Les droits et principes fondamentaux du travail visent la liberté d'association et le droit syndical, le droit de négociation collective, la non-discrimination et l'égalité dans l'emploi et la profession, le respect du droit de grève, l'abolition du travail forcé et l'élimination des pires formes de travail des enfants. Ces droits sont affirmés par la Déclaration de l'OIT sur les droits et les principes sociaux fondamentaux au travail (1998 et 1999), laquelle est opposable à tous les membres des Nations Unies, même s'ils n'ont pas ratifié les conventions relatives à ces droits.
- 318 La modernisation du dialogue social requiert l'encouragement de la définition de liens contractuels bilatéraux, multilatéraux, ainsi que la mise en réseaux en faveur d'objectifs sociaux et/ou environnementaux entre entreprises, collectivités locales, syndicats et associations professionnelles.
- 319 Toutefois, dans les régions du sud, comme dans les autres régions du pays, le droit conventionnel demeure très limité. Au niveau national, on compte moins de 40 conventions collectives sectorielles. Il n'existe pas de convention collective régionale. En revanche, la culture des accords d'entreprise, appelés communément « protocoles d'accord », semble être une pratique récurrente et un instrument privilégié pour résoudre les conflits de droit et d'intérêt. L'objet principal de ces accords et de la négociation dont ils résultent porte principalement sur les salaires et le respect de la législation du travail.
- 320 En 2012, neuf accords d'entreprise ont été enregistrés au niveau des trois régions du sud, à raison de trois accords par région.
- 321 Le Code du travail marocain interdit le travail forcé. Aucun cas n'a été signalé. Le Code interdit également le travail des enfants. Le risque n'est pas nul que des enfants soient employés dans les entreprises familiales et dans le secteur de l'agriculture. Le contrôle des obligations, en matière de santé et de sécurité sur les lieux de travail, est rudimentaire, excepté pour l'emploi des femmes dans les métiers dangereux.
- 322 En pratique, dans le secteur de la transformation des produits de la mer, le temps de travail pendant les périodes de pointe est de 12 heures par jour, 6 jours par semaine.

323 Il n'est pas relevé d'entrave ni de restriction à l'application des conventions collectives nationales dans les trois régions du sud. Il n'est pas non plus observé d'initiative en faveur de la conclusion de conventions collectives au niveau provincial ni régional.

Droit de grève

324. Le principe du droit de grève est consacré dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels adopté en 1966 (art.8, d : « *Le droit de grève, exercé conformément aux lois de chaque pays* ».

325. La Constitution réaffirme le droit de grève dans son article 29 : « *sont garantis les droits de réunion, de rassemblement, de manifestation pacifique, d'association... Le droit de grève est garanti. Une loi organique fixe les conditions et les modalités de son exercice* ».

326. À l'exception de certains statuts interdisant à des catégories spécifiques de fonctionnaires l'exercice du droit de grève, le Statut général de la fonction publique pour le secteur public et le Code de travail pour le secteur marchand et les statuts spécifiques (le Statut minier pour le personnel des entreprises minières et le Code de commerce pour les gens de mer) garantissent la protection de l'exercice de ce droit.

327. L'exercice du droit de grève n'est pas réglementé au Maroc. Il n'est pas rare que les grévistes soient poursuivis devant des juridictions pénales au titre de l'article 288 du Code pénal incriminant « *l'entrave à la liberté du travail* ». Ces incriminations sont fortement critiquées comme des atteintes à la liberté syndicale par les organisations syndicales qui revendiquent l'abrogation de cette disposition.

328. Il ressort des statistiques officielles qu'au niveau national, la plupart des grèves dans le secteur privé ont pour cause des différences d'interprétation entre les représentants des salariés et les employeurs, sur la conformité de la situation des entreprises et de leurs pratiques sociales avec la législation du travail. Un conflit sur cinq (20%) porte sur la législation, sur le salaire minimum (20%) ; la légalité des licenciements suscite 12,47% des conflits, la durée du travail concerne 8,05% d'entre eux, la protection sociale 9,98%, et la reconnaissance du droit syndical et du droit de négociation collective 10,7%.

329. En 2012 et au niveau national, le secteur marchand, y compris l'agriculture, a connu 413 mouvements de grève contre 474 grèves en 2011. Ces grèves ont concerné principalement le secteur industriel, les services, le BTP et l'agriculture. Le Grand Casablanca a concentré 24,18% des grèves contre 0,90% pour la région de Guelmim-Es-Smara.
330. L'essentiel des conflits évités a été enregistré dans la région de Guelmim-Es-Smara avec 119 cas de grèves évitées, soit 14,82% des conflits évités, suivie de la région du Grand Casablanca avec 13,82% (chaque situation conflictuelle évitée compte pour un conflit évité, même si elle se reproduit plusieurs fois dans le même établissement).

Liberté d'association

331. La liberté d'association et le droit de négociation collective sont garantis par deux conventions de l'OIT : la C087 relative à la liberté syndicale et à la protection du droit syndical, et la C098 concernant le droit d'organisation et de négociation collective.
332. La Constitution stipule dans son article 29 que « *sont garantis les droits de réunion, de rassemblement, de manifestation pacifique, d'association* ».
333. Dans son rapport 2013, Human Rights Watch soulignait que les autorités « *ont refusé de reconnaître légalement toutes les organisations locales de défense des droits humains dont les dirigeants soutiennent l'indépendance de ce territoire, y compris des associations ayant obtenu gain de cause à travers des décisions de tribunaux administratifs qui ont jugé qu'on leur avait injustement refusé la légalisation* ». Il s'agirait du Collectif des défenseurs sahraouis des droits de l'homme (CODESA) et de l'Association des Sahraouis victimes de graves violations des droits de l'homme²⁰ (ASVDH). Cette dernière, invitée par le CNDH à le rejoindre, a refusé d'examiner cette proposition avant sa légalisation.
334. Le droit d'association est garanti par la Constitution et s'exerce dans la région sans restriction réglementaire particulière. Même si le tissu associatif est considéré comme dynamique dans les provinces du Sud, il est fait état de refus administratifs non justifiés de délivrance d'autorisations à des demandes d'enregistrement d'association. Le nombre et les motifs de ces refus ne sont pas communiqués publiquement par les autorités.

²⁰ US Department of State (2012)

335. De nombreuses associations déplorent le faible soutien financier et la concentration des aides en faveur d'un nombre limité d'associations, ce qui est dénoncé comme un facteur de démotivation des acteurs sociaux et de fermeture du réseau associatif par rapport à son environnement national et international. La limitation des ressources en faveur de la formation dans le secteur associatif est également stigmatisée. Les principales victimes de cette limitation de l'aide aux associations sont, selon plusieurs intervenants, les femmes, qui sont ainsi privées des opportunités d'information et de participation à la vie locale et à la décision publique.
336. De nombreux acteurs ont fustigé le contrôle abusif des autorités administratives sur les associations et leur mise en dépendance financière et programmatique. En l'absence de critères objectifs d'évaluation de la pertinence et de la matérialité de leurs activités, plusieurs associations sont critiquées parce que considérées comme « *artificielles* ».

Promotion du dialogue civil

337. Le dialogue civil se définit par l'échange, la concertation et la communication entre les institutions publiques et les organisations de la société civile, permettant ainsi aux acteurs de la société civile de participer à la gestion des affaires de la cité. Le droit au dialogue civil est affirmé par la DUDH (art. 21), le PIDCP (art. 22). Il est garanti par la Constitution (art. 12).
338. Le Conseil royal consultatif pour les affaires sahariennes (CORCAS) a développé une expérience diversement appréciée par les parties prenantes rencontrées dans les provinces du sud, en janvier 2013, par le CESE. Certains intervenants ont considéré que ce Conseil constitue un cadre unique de dialogue civil et un acteur de référence dans la région. Plusieurs élus ont souligné que cet organisme est à ce jour le seul forum où les associations de la société civile peuvent s'exprimer. Un élu de la région de Laâyoune a même qualifié ce Conseil de « *représentant légitime* » de la population et de la région. À l'inverse, d'autres intervenants ont critiqué la faible représentativité de cette institution et son activité limitée.
339. L'intégration des associations à la prise de décision locale demeure limitée, voire inexistante. Il n'existe pas, localement, de procédure ni de cadre formalisés pour la concertation entre les pouvoirs publics, les élus et les associations de la société civile.

340. Les procédures d'enquête d'utilité publique ne sont manifestement pas activées en amont des grands projets d'infrastructure et d'équipement de la région.

Responsabilité sociale des organisations

341. À toute organisation, quelle que soit sa nature, sa taille ou ses missions, il incombe une responsabilité sociale découlant de l'impact de ses décisions et de ses activités sur ses parties prenantes, sur la société et sur l'environnement.

342. La responsabilité sociale requiert de toute organisation un comportement éthique et transparent qui :

- contribue au développement durable, à la santé et au bien-être collectif ;
- prend en compte les attentes des parties prenantes ;
- respecte les lois en vigueur tout en étant en cohérence avec les normes internationales ;
- est intégré dans l'ensemble de l'organisation et mis en œuvre dans ses relations.

343. La notion de responsabilité sociale n'est pas en soi un droit mais un principe de comportement visant l'intégration prioritaire du respect du droit et le dialogue avec les parties prenantes dans la définition et le déploiement des objectifs de toute organisation.

344. La responsabilité sociale a fait l'objet d'une norme de l'Organisation internationale de normalisation (ISO 26 000) publiée le 1^{er} novembre 2010. Elle a été élaborée par un groupe de travail mondial associant des représentants des consommateurs, des gouvernements, de l'industrie, des ONG, des syndicats et des services aux entreprises et des scientifiques. La Confédération générale des entreprises du Maroc (CGEM) a adopté en 2006 une Charte de responsabilité sociale composée, en neuf axes, de 35 objectifs en faveur du respect des droits de l'homme sur les lieux de travail et dans la société, de l'amélioration continue des conditions d'emploi, de travail et des relations professionnelles, de la protection de l'environnement, de la prévention de la corruption, du respect des règles de la saine concurrence, de la transparence de la gouvernance, de la contribution des entreprises au développement et à l'emploi, de la formation, du développement

économique des territoires où elles opèrent et de la contribution aux causes d'intérêt général. La CGEM a mis en place un label attribué sur la base d'un audit indépendant, en faveur des entreprises souhaitant authentifier la matérialité et la complétude de leurs objectifs de responsabilité sociale. Sur environ 45 entreprises titulaires de ce label en avril 2013, aucune n'opérait dans les régions du sud.

345. Peu d'entreprises dans les provinces du sud ont jusqu'ici formalisé des engagements ou mis en place des dispositifs pour assurer l'intégration effective de principes ou d'objectifs précis de responsabilité sociale à leur stratégie et à leurs opérations.
346. Plusieurs acteurs de la société civile ont exprimé le souhait que les entreprises opérant localement s'engagent, de façon tangible, en faveur du respect des droits humains fondamentaux, sur les lieux de travail et dans la société au sens large, notamment du respect de la liberté syndicale et du droit de négociation collective, de la non-discrimination et de la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, de la création d'emplois durables et de qualité, et de la protection de l'environnement.
347. Plusieurs intervenants ont souhaité qu'un nombre accru d'entreprises des secteurs privé et public installent leurs enseignes et opèrent dans les provinces du sud. L'absence de grandes enseignes de supermarchés, de banques, de la promotion immobilière a été plusieurs fois pointée comme un défaut de responsabilité sociétale des entreprises en question à l'égard des citoyens de la région.
348. De fait, quelques grandes entreprises comme l'OCP ont initié des engagements en faveur de la promotion de l'emploi local, mais leur visibilité demeure encore limitée.
349. Des importateurs de produits de la pêche ou de produits agricoles ont formalisé quelques exigences de responsabilité sociale à l'égard de leurs partenaires locaux, limitées principalement à la traçabilité sanitaire des produits.
350. Les rencontres du CESE avec les acteurs locaux ont mis en exergue des attentes importantes, qui deviendront sans doute pressantes, à l'égard des investisseurs et des dirigeants d'entreprise en matière de protection de l'environnement et d'appui au mécénat culturel et sportif.

351. Un des clients de la filiale Phos-Boucrââ du Groupe OCP, PotashCorp à Boucrââ, a évalué positivement la politique et les engagements de responsabilité sociale du Groupe OCP :
- Formation et recrutement du personnel localement : le pourcentage des effectifs originaires de la région est passé de 39% en 1997 à 54% en mai 2011, parallèlement, le niveau de qualification des postes occupés s'est amélioré ;
 - Absence de discrimination salariale entre les salariés de Phos-Boucrââ et les salariés du Groupe OCP des autres régions ;
 - Politique sociale avantageuse (couverture médicale, pensions de retraite parmi les plus élevées; facilitations pour l'accès à la propriété) ;
 - Malgré des pertes d'exploitation, financement de projets sociaux culturels et sportifs, d'un montant cumulé de 38,8 millions de dirhams entre 2007 et 2010 ;
 - Réalisation d'une unité de dessalement de l'eau de mer, pour ses propres besoins et ceux de la ville ²¹.

Contrats partenariaux pour le progrès économique et social

352. L'économie sociale et solidaire désigne l'ensemble des activités de production et de services, gérées selon des modalités privées, coopératives ou mutualistes, dont le fonctionnement, les produits ou les bénéfices sont dédiés à des objectifs sociaux ou environnementaux présentant un caractère d'utilité publique, ou à la satisfaction des besoins de personnes ou de groupes vulnérables.
353. Les activités relevant de l'économie sociale et solidaire concourent à la réduction de l'exclusion sociale, à la lutte contre le dénuement, à la prévoyance sociale, au développement culturel et, de façon générale, au mieux-être et à la cohésion sociale.
354. Les traditions sociales marocaines font une large place à l'économie sociale et solidaire à travers l'institution des Habous, les coopératives, le statut d'utilité publique reconnu, sous conditions, aux associations, ainsi qu'au moyen de la législation sur la mutualité.
355. L'actualisation de son cadre législatif et la dynamisation de l'économie sociale et solidaire ont vocation à favoriser le développement de partenariats innovants.

²¹ PotashCorp (2012)

356. Si plusieurs intervenants rencontrés par le CESE dans les provinces du sud ont salué « *les efforts des pouvoirs publics en faveur de l'économie sociale* », la plupart en ont déploré l'insuffisance au regard des besoins et du potentiel de la région.
357. Des projets emblématiques (success stories) sont mis en avant, notamment des coopératives de femmes ou des projets basés sur la mise en valeur de produits du terroir (argan, dattes, lait, couscous, cactus etc.). Néanmoins, plusieurs intervenants, lors de l'atelier sur gouvernance économique tenu à Laâyoune, ont critiqué le peu de diversification de ces activités et déploré l'installation de clichés réduisant les régions du sud à une approche folklorique (Sahara = couscous, pâtisseries). Plusieurs déplorent que les autres types de projets n'arrivent pas à voir le jour, à cause des problèmes de financements, notamment les exigences de caution des banques, et du manque de soutien des opérateurs tels que l'Agence du Sud ou l'INDH.
358. Le potentiel coopératif est décrit comme important et enthousiasmant à condition qu'il soit encouragé : élevage camelin, artisanat, tourisme culturel et écologique, etc.
359. L'action de l'Agence du Sud est diversement appréciée par les ONG de la région. Si elle a permis la réalisation de plus de 500 projets en lien avec des ONG locales, des réserves ont été exprimées sur la transparence des modalités de ses interventions et sur l'absence d'évaluation de leur impact.
360. Plusieurs intervenants ont mis l'accent sur la nécessité de renforcer l'appui aux Activités génératrices de revenus (AGR), notamment pour les femmes et les jeunes de la région.

Chapitre 6 :

Protection de l'environnement



Protection de l'environnement

Droit à un environnement sain

361. La Constitution du Royaume affirme dans son article 31 le droit de tout citoyen à un environnement sain.
362. Le Maroc a ratifié les trois conventions issues du processus de la Conférence de Rio et qui portent sur la lutte contre les changements climatiques, la protection de la biodiversité et la lutte contre la désertification²².
363. La protection de l'environnement dans les dix provinces du sud relève du droit commun, sans dispositions normatives et sans objectifs spécifiquement consacrés à la protection du milieu naturel pour les générations présentes et futures. Le principe de responsabilité environnementale et son corollaire « pollueur-payeur » ne sont pas mis en œuvre de ces régions ni, plus généralement, au Maroc.
364. Le cadre juridique national, applicable aux régions du sud, s'améliore. Il vise la protection des milieux (l'eau, l'air, les déchets), impose des études d'impact, définit des aires protégées, et encourage la production des énergies renouvelables et l'efficacité énergétique. La réglementation marocaine est appelée à se renforcer avec la Charte nationale de l'environnement et du développement durable, et des dispositions qui visent la protection du littoral, ou qui consacrent le droit d'accès à l'information.
365. Le Ministère de l'Environnement affirme avoir conclu, dans chacune des trois régions, une convention de mise à niveau environnementale, sur la base d'un « processus partenarial », avec les collectivités locales, les opérateurs économiques et des ONG locales. Ainsi, 23 conventions ont été conclues au niveau de la région de Guelmim- Es-Smara, d'un montant de 765 millions dirhams ; 9 conventions dans la région de Laâyoune-Boujdour-Sakia-el-Hamra pour un montant de 295 millions dirhams ; et 4 conventions dans la région d'Oued Dahab-Lagouira, d'un montant de 124 millions dirhams.

²² PotashCorp (2012)

366. L'action d'observation et de surveillance a donné lieu, dans les provinces du sud, à la mise en place « *d'observatoires régionaux dans les domaines de l'environnement et du développement durable, de la santé et du développement territorial* » ; à l'institutionnalisation de Comités régionaux des études d'impact sur l'environnement ; à la mise en place d'un contrôle sanitaire de la qualité des eaux destinées à l'alimentation humaine ; à des dispositifs de surveillance de la qualité et de la salubrité du milieu marin par le centre régional de l'Institut national de recherche halieutique à Dakhla ; et à la surveillance de la qualité des produits de la pêche. On ne dispose pas d'indicateurs relatifs à l'évaluation des performances de ces dispositifs.
367. Les enquêtes auprès de l'administration sur des questions environnementales sont rares dans la région, comme d'ailleurs dans le reste des régions du Royaume. En 2009 et 2010, dans la région de Guelmim-Es-Smara, quatre requêtes, qui soulevaient des questions de pollution de l'air, d'assainissement liquide, de gestion d'espaces verts et de monuments culturels, ont été enregistrées par le Ministère de l'Environnement. Pour la région de Laâyoune-Boujdour-Sakia-el-Hamra, une seule requête, qui portait sur la gestion des espaces verts, a été enregistrée durant la même période. Dans la région d'Oued-ed-Dahab, aucune requête documentée n'a été enregistrée.
368. La sensibilisation et l'éducation à l'environnement bénéficient, au niveau national, d'un budget très limité au sein du ministère de l'Environnement (4,7 millions de dirhams, soit 0,4%). On ne connaît pas les chiffres ni les actions, vraisemblablement très limitées, consacrés aux provinces du sud.
369. De nombreux acteurs associatifs rencontrés par le CESE déplorent l'absence d'une stratégie de création de richesse qui soit appuyée sur une vision claire et des projets intégrés de préservation de l'environnement et de valorisation durable des ressources naturelles des provinces du sud.
370. La production d'énergie solaire et éolienne est un exemple d'investissements que de nombreux acteurs considèrent comme un levier pour le développement durable de la région. Par ce moyen, les provinces du sud pourraient jouer un rôle clé de fournisseur d'énergie propre pour ses besoins et ceux de son voisinage africain.

371. Plusieurs ONG préconisent la mise en œuvre, dès l'école, sur les lieux de travail et à l'intention du grand public, de campagnes de sensibilisation et de programmes de formation à la protection de l'environnement. Elles pointent comme insuffisante la prise en compte de l'impact environnemental dans la conception, la réalisation et l'exploitation des infrastructures et des équipements.
372. L'absence de visibilité, et de consultation des acteurs économiques et sociaux, ainsi que des ONG, dans la conception de programmes de protection de la baie de Dakhla est un thème récurrent.
373. Les ONG considèrent que l'information doit être améliorée au sujet de l'existence, de la qualité et du contenu des études d'impact prévues par la loi, préalablement à tout projet d'investissement ou d'équipement.
374. Le nombre d'associations dédiées à la protection de l'environnement est limité dans les trois provinces.

Préservation de l'environnement

375. **Ressources hydriques.** L'eau se raréfie et sa qualité se dégrade. Cette évolution est liée à la réduction structurelle de la pluviométrie, à l'occurrence des sécheresses, à la déperdition du potentiel hydrique, en raison de la dégradation des réseaux d'adduction d'eau potable dans les villes et des diverses formes de pollution. Le prix de l'eau, plus fortement subventionné par l'État dans les régions du sud, ne favorise pas son utilisation raisonnée, la maîtrise ni la réduction de sa consommation.
376. Dans les trois régions du sud, les pressions sur les ressources en eau sont en effet importantes, et les données ne sont pas disponibles sur l'application de la législation relative à la protection et à l'accès aux ressources en eau.
377. Dans la région de Guelmim-Es-Smara, les eaux usées sont rejetées, sans traitement, dans le milieu naturel, tandis que la charge polluante agricole s'est aggravée ces dernières années en raison du développement du pompage. La surexploitation des nappes menace la durabilité du développement de la région, notamment dans la zone de Guelmim et les palmeraies et les oasis de Tan Tan. De même, certains rejets domestiques et industriels, sans traitement préalable, s'effectuent le long du littoral avec des risques d'effets néfastes sur le patrimoine environnemental et la pérennité du tourisme balnéaire.

378. Les ressources en eau de la région de Laâyoune-Boujdour-Sakia-el-Hamra subissent une dégradation qualitative et quantitative, aggravée par la répétition des périodes de sécheresse. Les ressources en eau souterraine sont de qualité moyenne à mauvaise, à cause d'une salinité élevée.
379. Au niveau de la région d'Oued-ed-Dahab-Lagouira, la problématique des ressources en eau est sérieuse. L'extraction de la ressource depuis la nappe profonde et l'extension du périmètre agricole de Taourta (près de Dakhla) sont une menace sur les eaux fossiles. Si les nappes souterraines de la région ne sont actuellement pas menacées de pollution, aucune étude de bassin hydraulique n'éclaire sur les limites de la nappe phréatique de la région. L'alimentation en eau potable de la ville de Dakhla est assurée à partir de sept forages connectés à une station de traitement. Huit nouveaux forages ont été réalisés, en vue d'un doublement de la capacité d'alimentation.
380. **Émissions atmosphériques.** On ne dispose pas de données sur les émissions atmosphériques et la pollution de l'air dans les trois régions du sud. D'après le département de l'Environnement, des stations de surveillance de la qualité de l'air y sont envisagées en 2014 et 2015. Dans la région de Guelmim-Es-Smara, la qualité de l'air est affectée principalement par l'exploitation des carrières et le transport, les véhicules étant pour la plupart vétustes. Dans la région de Laâyoune-Boujdour-Sakia-el-Hamra, les carrières de phosphate exploitées à ciel ouvert impactent les écosystèmes. Les unités de production d'huile et de farine de poisson produisent de fortes nuisances olfactives. D'autres rejets gazeux proviennent de l'unité de traitement des phosphates de Phosboucraâ, de la cimenterie de Laâyoune et des groupes électrogènes pour la production de l'électricité.
381. **Pollution des eaux et du littoral.** Dans la région de Guelmim-Es-Smara, la charge polluante des rejets liquides industriels reste limitée par rapport à la moyenne nationale. Cette région dispose de quatre stations de traitement des eaux polluées. Dans la région de Laâyoune-Boujdour-Sakia-el-Hamra, les rejets des eaux usées domestiques et industrielles non traitées, particulièrement à Laâyoune, et la solubilité des sels, au niveau d'Akhenfir et de la lagune de Khnifiss, menacent le littoral et la viabilité des zones humides. Dans ce cadre, l'ONEE a lancé une opération de renforcement du réseau d'assainissement et de construction d'une station d'épuration des eaux usées dans la province de Laâyoune, pour un investissement de l'ordre de 200 millions de dirhams. Dans la région d'Oued-ed-Dahab-

Lagouira, le taux d'accès au réseau d'assainissement liquide atteint 96% à Dakhla. Mais les rejets liquides collectés par le réseau ne sont pas épurés avant leur évacuation dans la baie de Dakhla. Une station d'épuration, pour un investissement de 131,7 millions de dirhams, est annoncée pour 2014. De plus, la baie de Dakhla est exposée aux risques de la pollution liée aux activités d'entretien des bateaux qui accostent dans la baie.

382. Déchets solides. La quantité de déchets solides de la région d'Oued-ed-Dahab -Lagouira est de l'ordre de 13.000 tonnes/an, celle de Laâyoune-Boujdour-Sakia-el-Hamra de 75 000 tonnes/an, et celle la région de Guelmim-Es-Smara de 59 000 tonnes /an. La production moyenne, exprimée en kg/habitant/jour, se situe pour la région d'Oued-ed-Dahab-Lagouira à 0,72, Laâyoune-Boujdour-Sakia-el-Hamra à 1 et pour Guelmim-Es-Smara à 0,60. On ne signale pas de risques particuliers avec les déchets industriels dangereux. Dans la région de Laâyoune-Boujdour-Sakia-el-Hamra, les quantités produites sont estimées à 2446 tonnes/an. Pour les déchets médicaux dangereux, les données disponibles, qui concernent uniquement la région de Laâyoune-Boujdour-Sakia-el-Hamra, font état d'un volume global d'environ 87 tonnes/an. Deux décharges contrôlées ont été mises en place, d'une capacité de 23.000 tonnes dans la région de Guelmim et de 26.000 tonnes dans la région de Laâyoune. De même, ces deux régions ont bénéficié des projets de réhabilitation des décharges sauvages (réhabilitation d'une décharge sauvage à Guelmim et réhabilitation de la décharge publique de Laâyoune).

383. Pollutions d'origine agricole. Dans la région de Guelmim-Es-Smara, la céréaliculture, couvre 45% des terres et est essentiellement destinée à l'autoconsommation et à l'alimentation du cheptel. Les cultures maraîchères, localisées au niveau des périmètres irrigués par pompage, ne dépassent pas 4% de la superficie agricole utile. Dans la région de Laâyoune-Boujdour-Sakia-el-Hamra, la superficie agricole utile est de 127 500 ha, dont 146 ha en irrigué. Dans cette région, l'activité primaire se résume à de l'élevage extensif. C'est dans la région d'Oued-ed-Dahab-Lagouira, principalement à Dakhla, que l'activité agricole tend à l'intensification. L'utilisation des engrais chimiques et des pesticides y constitue une source potentielle de pollution d'origine agricole.

384. **Efficacité énergétique et énergies renouvelables.** Le programme d'action de l'Agence de développement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique ne fournit pas de données spécifiques pour les régions du sud.
385. Plusieurs ONG rencontrées par le CESE ont préconisé le renforcement des contrôles sur l'octroi des autorisations de forage et sur l'exploitation agricole des ressources hydriques dans les provinces du sud. Le cas de la région de Dakhla concentre les critiques, en raison de la production intensive de produits spéculatifs (melons, tomates) destinés aux marchés internationaux, sans prise en compte du coût réel de l'eau. Ce modèle économique repose sur une exportation de l'eau d'autant plus préjudiciable que l'irrigation dans cette région provient d'une nappe fossile dont le potentiel n'est pas, à ce jour, clairement évalué.
386. Les acteurs associatifs locaux déplorent que les espaces oasiens ne fassent pas l'objet de programmes de préservation et préconisent le développement de programmes de recherches scientifiques sur la protection de l'environnement, la gestion de l'eau et la sauvegarde du patrimoine naturel.
387. Beaucoup déplorent que les décisions et les plans relatifs à l'aménagement de la baie de Dakhla interviennent sans enquête d'utilité publique, et plusieurs ONG locales ont préconisé que les acteurs de la société civile soient consultés.
388. Même si le taux de foyers bénéficiant de raccordement à l'assainissement est relativement élevé dans les principales villes de la région, certaines communes, par manque de ressources, n'en sont pas encore dotées.

Préservation de la biodiversité et des écosystèmes

389. La Convention sur la diversité biologique (1992) affirme que la conservation de la biodiversité est une «*préoccupation commune à l'humanité*» et une «*partie intégrante du processus de développement*». Elle a pour objectifs la conservation de la diversité biologique (ou biodiversité) ; l'utilisation durable de ses éléments, et un partage juste et équitable des bénéfices des ressources génétiques. La Convention de Ramsar de 1971 pour la préservation et l'utilisation durable des zones humides est un traité international que le Maroc a ratifié.

390. Les objectifs associés à la préservation de la biodiversité et des écosystèmes dans les régions du sud portent sur la protection de la diversité des espèces vivantes, la lutte contre la désertification ainsi que la préservation des écosystèmes marins et l'équilibre des ressources halieutiques.
391. **Biodiversité et écosystèmes.** Les provinces du sud abritent 16 Sites d'intérêt biologique et écologique (SIBE) sur les 154 SIBE nationaux. 6 ont été classés priorité 1 : l'oasis de Tissint ; Aït Oumribt ; Oued Tighzert ; Msseyed ; Foum Assaka et la Baie de Dakhla.
392. On signale d'importantes pressions sur les écosystèmes forestiers et oasiens dans la région de Guelmim-Es-Smara :
- Surexploitation des ressources naturelles, notamment en raison du surpâturage qui entraîne la dégradation importante des parcours, aggravée par la succession des années de sécheresse très sévère ;
 - Fragilisation des écosystèmes forestiers et réduction du couvert végétal, dues essentiellement à l'aridité du climat et à la succession d'années de sécheresse très sévère ;
 - Absence de délimitation et d'homologation des forêts ;
 - Ensablement actif menaçant les infrastructures publiques ;
 - Désertification et dégradation des oasis.
393. La région de Laâyoune-Boujdour-Sakia-el-Hamra dispose de richesses naturelles importantes, mais de plus en plus fragilisées. L'environnement naturel de cette région se distingue par une grande diversité de paysages (plages, déserts, oasis), une faune et une flore très variées. Elle abrite 6 SIBE, dont le Parc national de Khnifiss, protégé en 2006 et classé dans le cadre de la convention de Ramsar. La lagune de Khnifiss et les vastes *sebkhat* qui la prolongent vers le sud (Sebkha Tazra) sont caractérisées par une importante diversité d'habitats et une forte productivité biologique (grâce à l'influence de l'upwelling au niveau des eaux océaniques). Ses richesses biologiques en faune et flore, notamment en espèces vulnérables menacées, et sa situation en tant que zone d'hivernage pour de nombreuses espèces d'oiseaux, font d'elle un parc national classé dans la convention de Ramsar. La lagune est soumise à une forte exploitation de ses ressources : pêche et extraction de sel. Une ferme ostréicole y installée depuis 1996 et un plan d'aménagement pour le développement de la conchyliculture dans la lagune a été élaboré en 2006.

394. Les écosystèmes des sites naturels de la région d'Oued ed-Dahab-Lagouira sont exposés aux pressions liées à la croissance démographique et au développement (expansion des activités de pêche et de tourisme, construction d'infrastructures, urbanisation, création d'unités industrielles, augmentation des déchets solides et des rejets liquides).
395. **Ressources halieutiques.** Les régions du sud du Royaume, et plus particulièrement les régions d'Oued-ed-Dahab- Lagouira et de Laâyoune-Boujdour-Sakia-el-Hamra ont réalisé des avancées significatives en matière de pêches respectueuses de l'environnement, grâce à la mise en place de plans de gestion de la ressource et d'aménagements couvrant la totalité des pêcheries, pour une exploitation durable des ressources halieutiques et la préservation de leur biodiversité dans la région.
396. De l'avis du Système de coordination des Nations Unies (2010), la biodiversité connaît de « *graves dangers au Maroc en dépit de sa richesse* ». Le Royaume recèle une flore d'environ 7 000 espèces et une faune de plus de 24.602 espèces. Cette diversité est l'objet de multiples pressions : surexploitation des ressources, notamment par la pêche ; perte d'habitat et de zones humides, en raison de la déforestation et de l'urbanisation accélérée ; pollution des milieux de vie de cette flore et de cette faune. Ainsi plusieurs espèces sont-elles menacées et/ou en voie de disparition. Elles sont estimées à 1 641 pour la flore, 613 pour la faune, dont 85 espèces de poissons²³.
397. En matière de ressources halieutiques, les avis scientifiques convergent sur le fait qu'elles sont pleinement exploitées, voire surexploitées, à l'exception du stock de sardines au sud du 29°N. Les captures des flottes industrielles de petits pélagiques dans la zone sud incluent la sardine, réputée sous-exploitée, mais également des captures de chinchards et de maquereaux espagnols, pour lesquels les indicateurs d'état des stocks sont alarmants. Certaines catégories visées par l'accord de pêche entre le Maroc et l'Union Européenne ont des impacts environnementaux négatifs. Ils s'agit notamment des palangriers de la catégorie 2 qui pêchent des requins listés par l'Union internationale pour la conservation de nature²⁴.

²³ Système de coordination des Nations Unies (2010)

²⁴ Oceanic Développement (2010)

398. Même si plusieurs acteurs institutionnels affichent leur mobilisation en faveur de la protection des espaces oasiens et des équilibres marins, et en faveur de la protection des ressources halieutiques, leurs actions sont vivement critiquées par les acteurs associatifs, en raison de leur faible coordination, et de la consultation jugée insuffisante des parties prenantes représentant les associations de la société civile, et les organisations socioprofessionnelles.

Prévention des risques et des catastrophes naturelles

399. De par sa position géographique et ses spécifications hydrogéologiques, le Maroc est vulnérable aux catastrophes naturelles (séismes, inondations, crues torrentielles, désertification, sécheresse). Plusieurs événements de ce type ont été, au cours de la dernière décennie, à l'origine de pertes humaines, d'importants dégâts matériels et d'une dégradation de l'environnement²⁵.
400. 15 communes de la Province de Guelmim ont été victimes d'inondations le 7 janvier 1985. Dans la province de Tata, on a déploré 13 morts, 2 blessés, 4 disparus et 350 familles sans abri, avec destruction de 655 habitations à la suite des inondations du 31 mars 1995. Le 23 octobre 2003, les inondations ont provoqué, dans la même région, la destruction de 25 habitations et un mort, le 3 novembre 2006
401. Des commissions provinciales et préfectorales en charge de l'élaboration de plans de prévention et de gestion des risques au niveau local sont opérationnelles dans les trois régions du sud. Certains plans communaux de développement, dont celui de Tata, ont inclus la gestion des risques. La prévision des crues est basée sur la surveillance des cours d'eau, laquelle relève de la responsabilité des Directions régionales de l'hydraulique et des Agences de bassin hydraulique (ABH). Le réseau de mesures au sol comprend des postes d'observation et d'alerte tenus par des opérateurs humains. Dans le cadre d'un projet dit « VIGIOBS », 17 stations seront implantées dans la région de Guelmim-Es-Smara, 6 dans celle de Laâyoune-Boujdour-Sakia-el-Hamra et 6 dans celle d'Oued-ed-Dahab-Lagouira.

²⁵ Système de coordination des Nations Unies (2010)



Chapitre 7 :

Gouvernance responsable, développement économique et démocratie sociale



Gouvernance responsable, développement économique et démocratie sociale

Respect des conventions et traités internationaux

402. Le respect des conventions et des traités internationaux et de leur primauté sur le droit interne, est un principe énoncé par le préambule de la Constitution : « *Le Royaume du Maroc réaffirme et s'engage à (...) à accorder aux conventions internationales, dûment ratifiées par lui, dans la cadre des dispositions de la Constitution et des lois du Royaume, dans le respect de son identité nationale immuable, dès la publication de ces conventions, la primauté sur le droit interne et à harmoniser en conséquence les dispositions pertinentes de sa législation interne* ».
403. A ce jour, le Maroc a ratifié 34 instruments internationaux de protection des droits humains. Sa nouvelle Constitution, adoptée par référendum le 1^{er} juillet 2011, reconnaît, et nomme explicitement, l'ensemble des droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux, ainsi que les droits civils et politiques énoncés par le système des Nations-Unies. Mais le gouvernement n'a pas levé ses réserves concernant le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et le Royaume n'a pas encore approuvé la Convention 87 relative à la liberté syndicale (qui fait partie des conventions fondamentales de l'OIT et du système des droits de l'homme des Nations-Unies).

Droits de l'homme

404. Le Conseil national des droits de l'homme (CNDH), à qui la nouvelle Constitution a attribué des pouvoirs d'investigation renforcés, a été doté de commissions régionales (CRDH), chargées du suivi et du contrôle de la situation des droits de l'homme au niveau régional, de la réception et de l'examen des plaintes, et de l'élaboration de rapports spéciaux ou périodiques. Trois commissions régionales du CNDH des provinces du sud ont été constituées durant l'été 2011 et installées en décembre 2011, selon une approche participative et ouverte, y compris auprès d'acteurs se revendiquant de thèses séparatistes : « *Tous les courants d'opinion ont été approchés, quelle que soit leur position politique sur l'avenir de la région*²⁶ ». Pour le CNDH, « *l'action pour les droits de l'homme a son référentiel propre et ses méthodes spécifiques d'action* ».
405. Le CNDH a organisé des sessions de formation sur les droits de l'homme au profit des membres de ses commissions et des acteurs associatifs, et a mis en place des bases de données pour le suivi des plaintes. Il ressort du suivi de ces plaintes « *qui mettent souvent en cause le comportement de certains agents d'autorité [que] les services déconcentrés de l'État tardent à répondre et rejettent quasi systématiquement les allégations des citoyens* ».
406. On relève que les études et enquêtes récentes du CNDH intègrent systématiquement les provinces du sud à leur périmètre (exemples de l'enquête sur les lieux de privation de liberté, et de l'étude sur les centres de protection de l'enfance).
407. L'existence et les attributions du CNDH et de ses commissions régionales ont été saluées par le Conseil de sécurité en 2011.

Bénéfice des activités économiques pour les populations

408. La position de l'État marocain, avec le soutien de l'ensemble des forces vives du Royaume, est que les trois régions du sud sont une composante indissociable du territorial national et que l'exercice de la souveraineté du Maroc sur ces provinces résulte d'un même et constant processus historique de libération nationale, de décolonisation et de parachèvement de l'intégrité territoriale du pays. Dès lors, la question de l'exploitation des ressources

²⁶ CNDH

naturelles de ces provinces ne se pose pas en termes de « *légitimité d'un prélèvement de ressources sur un territoire non autonome* ». Il est toutefois d'intérêt national que, en conformité avec les engagements pris par Feu le Roi Hassan II, et régulièrement réaffirmés par SM le Roi Mohammed VI, la question soit posée et la preuve apportée de l'impact de l'exploitation des ressources de ces régions en faveur de leur développement et du bien-être de toutes les composantes de leurs populations. Il est admis par tous les observateurs que les transferts publics vers les régions du sud sont substantiellement supérieurs aux flux de la région vers les provinces du nord. Par ailleurs, un principe communément admis de droit international est que, même si un territoire est défini comme « non autonome », la mise en valeur de ses ressources est pleinement légitime quand elle s'effectue dans l'intérêt de ses populations ou en consultation avec leurs représentants. L'évolution et le niveau des indicateurs de développement humain, ainsi que l'extension des infrastructures dans les provinces du sud, démontrent que, même si elles sont éligibles à des améliorations quantitative et qualitative, les politiques économiques régionales ont permis d'améliorer les indices de prospérité locaux.

409. La résolution 50/33 du 6 décembre 1995 des Nations Unies confirme cette approche. Elle établit une distinction entre les activités économiques qui sont préjudiciables aux populations des territoires non autonomes et celles qui sont déployées pour leur bénéfice. Elle affirme « *la valeur des investissements économiques étrangers entrepris en collaboration avec les populations des territoires non autonomes et conformément à leurs vœux afin d'apporter une contribution valable au développement socioéconomique des territoires* ». Cette position a été affirmée par l'Assemblée générale dans des résolutions ultérieures (résolutions 52/72 du 10 décembre 1997, 53/61 du 3 décembre 1998, 54/84 du 5 décembre 1999, 55/138 du 8 décembre 2000 et 56/66 du 10 décembre 2001).
410. « La récente pratique des États, quoique limitée, indique que les puissances administrantes, aussi bien que les États tiers, ont l'*opinio juris* suivant : si les ressources de territoires non autonomes sont exploitées au bénéfice des peuples de ces territoires, en leur nom, ou en consultation avec leurs représentants, cette exploitation est considérée comme compatible avec les obligations qui incombent aux puissances administrantes, en vertu de la Charte, et conforme aux résolutions de l'Assemblée générale ainsi qu'au

principe de la « souveraineté permanente sur les ressources naturelles qui y est consacré²⁷ ». Selon cette logique, les contrats relatifs aux activités de reconnaissance et d'évaluation des ressources pétrolières ne sont pas illégaux.

411. Au sujet de l'accord de pêche entre le Maroc et l'Union Européenne, un avis du 13 juillet 2009 du service juridique du Parlement européen, indiquait que la politique marocaine de la pêche ne contenait pas explicitement de mesures particulières au bénéfice de la population. « Il est exact que certaines mesures prévues visent les ports de villes situées dans le territoire du Sahara Occidental, comme El Aïoun, Dakhla, et Boujdour. (...) Ce n'est pas nécessairement au bénéfice du peuple du Sahara Occidental, dans la mesure (...) où l'on ne sait pas si et dans quelle mesure il est en mesure de trouver un avantage à de telles améliorations ».
412. Certains acteurs associatifs allèguent que le Maroc « *ne respecte pas la légalité internationale* », au motif que la population locale ne récolte pas les bénéfices de l'exploitation des ressources naturelles de ces régions. Ils pointent une « *négligence* » de la part de certaines autorités gouvernementales, ce qui crée « *un sentiment de discrimination chez les Sahraouis* ». « *Les hôpitaux, ajoutent-ils, sont si mal équipés que beaucoup se soignent ailleurs* ».
413. Sont également pointés comme des signes de « *négligence* » parfois qualifiées même de « *discrimination* » l'absence d'université dans les régions du sud ; le taux de chômage est élevé et un ressenti de priorité à l'emploi qui serait accordée aux ressortissants des provinces du nord, dans la fonction publique, les industries de la pêche ou l'extraction des phosphates.
414. Un client du Groupe OCP à Boucraâ, la société PotashCorp, a fait procéder à des due diligence sur l'impact sociétal des activités de son fournisseur, dont les conclusions, rendues publiques, indiquent que « *les activités et les investissements de l'OCP dans la région ont contribué significativement au développement du Sahara Occidental et continuent à fournir des avantages économiques et sociaux pour le peuple sahraoui.*²⁸ » Dans le cadre de cette due diligence, PotashCorp affirme avoir pris connaissance à titre confidentiel de deux avis juridiques de cabinets internationaux de premier plan, DLA Piper and Covington & Burling LLP. « *Les deux cabinets - Ana Palacio, l'ex-Ministre*

²⁷ Conseil de sécurité (2002)

²⁸ PotashCorp (2012) | Traduction non officielle

des Affaires étrangères espagnole est la signataire de l'avis de DLA Piper - concluent que les activités de l'OCP dans la région bénéficient directement à la population de la région et sont en accord avec les obligations internationales. »

Respect des lois et des règlements

415. Dans les régions du sud, comme dans les autres régions du Royaume, les atteintes aux droits de l'homme, l'inégalité d'accès aux services essentiels, la perte de confiance dans le fonctionnement de l'administration et des institutions publiques, les menaces sur la cohésion sociale, les atteintes à l'environnement, le sentiment d'insécurité juridique et les blocages économiques ont en commun de découler, le plus souvent, de l'inapplication de la loi. Alors que l'arsenal législatif et réglementaire marocain est reconnu comme développé, la méconnaissance du respect dû à l'autorité de la loi conduit, dans les provinces du sud comme ailleurs, à de nombreux coûts cachés (déficit de confiance dans les institutions et entre les citoyens, corruption, conflits et prises illégales d'intérêts, non-participation à la vie publique, faiblesse de l'investissement, tensions et explosions de violence). Il ressort clairement des rencontres menées sur place par le CESE que ce qui est en cause dans les provinces du sud n'est ni le sentiment d'appartenance au Maroc, ni la légitimité des institutions, mais le fonctionnement des services de l'État et l'aptitude de ses représentants et de ses services sur place à faire respecter l'autorité de la loi, sans discrimination.
416. La Constitution de 2011 a solennisé le caractère fondamental du respect de la loi (art. 36 et 37). Elle a renforcé l'indépendance et l'autorité de plusieurs organes de contrôle et de régulation. Ainsi, par exemple, l'Instance de probité de prévention et de lutte contre la corruption a-t-elle désormais pour mission de coordonner, superviser et assurer le suivi des politiques de prévention et de lutte contre la corruption, de recueillir et de diffuser les informations dans ce domaine, de contribuer à la moralisation de la vie publique et de consolider les principes de bonne gouvernance, la culture du service public et les valeurs de citoyenneté responsable. De même, le Conseil de la concurrence est devenu « *une autorité administrative indépendante chargée de l'organisation d'une concurrence libre et loyale, d'assurer la transparence et l'équité dans les relations économiques, notamment*

à travers l'analyse et la régulation de la concurrence sur les marchés, le contrôle des pratiques anticoncurrentielles, des pratiques commerciales déloyales et des opérations de concentration économique et de monopole. » (Art. 166).

Vives critiques de la situation fiscale

417. Plusieurs acteurs rencontrés par le CESE ont vivement critiqué la situation exorbitante du droit commun et l'incohérence du régime fiscal des provinces du sud. La politique d'exonération qui est observée dans ces régions ne repose pas sur un texte légal. Les fonctionnaires la jugent « *démagogique, et de pure façade* », ne concernant que leurs émoluments de base. La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est payée sur les intrants mais non récupérée par les entreprises. L'exonération fiscale des régions du sud appauvrit en outre les communes dont les ressources dépendent ainsi, exclusivement, des transferts de la Direction générale des Collectivités locales.
418. Plusieurs intervenants ont stigmatisé, auprès du CESE, le « *non-respect de la loi* » et la « *corruption* », le « *sentiment d'impunité des élites* », comme des facteurs préoccupants de désagrégation du tissu social et comme des motifs de perte de confiance dans le fonctionnement des institutions.
419. Plusieurs acteurs mettent en cause la fiabilité des indicateurs de développement de la région, les considérant même comme « *artificiellement gonflés* » par et au service des « *responsables administratifs* » de la région.
420. L'Agence du Sud, dont le rôle a été central dans l'animation des programmes de développement de la région au cours des dernières années, mais dont la mission n'est manifestement pas suffisamment expliquée ni claire pour l'opinion locale, a été l'objet, auprès des délégations du CESE dans les régions du sud, de plusieurs récriminations sur son fonctionnement, sa transparence et son efficacité.

Obligation de transparence et de reddition des comptes

421. Plusieurs intervenants ont mis en cause le caractère discrétionnaire, et selon eux abusif, de l'autorité exercée par les responsables administratifs dans la gestion des affaires publiques et des ressources des régions du sud, dans la conduite des politiques sociales et d'allocation des terrains,

des logements, des agréments de toutes sortes et des aides. L'absence de reddition publique sur les critères d'attribution des licences de pêche et des terres agricoles est fortement critiquée. Dans le même temps, la sécurité des biens et des personnes, l'effectivité des services publics et leur continuité, l'importance des investissements dans les infrastructures et les équipements, ainsi que l'accès aux services et aux biens essentiels, sont cités comme des éléments probants de la bonne intégration des provinces du sud au reste du Royaume. Le bon fonctionnement technique des principaux services de l'État ne dispense cependant pas les autorités publiques de leurs responsabilités en matière de transparence et de reddition d'information (obligation de rendre compte) sur la situation des droits humains fondamentaux et la gestion des affaires publiques.

422. Des progrès de la transparence sont à signaler. Le renforcement des compétences du CNDH et la mise en place de ses délégations régionales, ainsi que l'engagement qu'a pris le Royaume d'accorder un accès sans réserves ni restrictions à tous les titulaires de mandats relevant des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme, ont été relevés et salués par le Conseil de sécurité des Nations-Unies²⁹.
423. La Cour des comptes a consacré, pour la première fois, une partie de son rapport annuel (2012) au fonctionnement, aux opérations et aux résultats de l'Agence du Sud. Elle a pointé de sérieuses défaillances dans la capacité de l'Agence à rendre clairement compte de la conduite de ses projets et de leurs résultats : absence de stratégie formalisée et de suivi des projets ; absence d'indicateurs de mesure des impacts sociaux et environnementaux des projets réalisés ; manque de transparence et de coordination. Dans ses réponses, la Direction générale de l'Agence du Sud a considéré que ses missions ont un « *caractère transversal* », qu'elle est chargée d'une mission d'accompagnement de projets qui seraient, de fait, décidés, lancés et cofinancés avec d'autres partenaires, (notamment l'Intérieur pour les projets INDH, le Fonds Hassan II, les ministères et établissements publics concernés par les différents plans sectoriels, les collectivités territoriales).
424. Les constats de la Cour des comptes au sujet de l'APDS et les réponses de cette dernière illustrent le besoin de clarification des attributions, des

²⁹ Résolution n°1979 du Conseil de sécurité (2011)

responsabilités et des systèmes de pilotage, de coordination et de contrôle des programmes de développement des provinces du sud.

425. Le sentiment exprimé par plusieurs acteurs associatifs est que les visions, les programmes et les projets qui touchent au développement économique et social des régions du sud sont à l'excès conçus et déployés selon une approche descendante (top-down), qui ne laisse que peu ou pas de marge à la consultation et, *a fortiori*, à la prise en compte des points de vue et des attentes des parties prenantes de la société civile.
426. Des allégations de clientélisme et de copinage sont soulevées par des acteurs associatifs qui mettent en cause, sans cependant en fournir de preuves, les conditions d'attribution des marchés publics.
427. Plusieurs intervenants ont déploré le «*manque de visibilité des plans communaux de développement*», l'insuffisance de la formation des élus et du soutien qui leur est apporté en matière de gestion.
428. Selon certains intervenants, les engagements pris dans le cadre de l'Agenda 21 ne sont pas suivis ni mis en œuvre.

Qualité de la gouvernance des services publics et des programmes sociaux

429. L'équité d'accès et la bonne marche des services publics, qui sont des conditions essentielles de la cohésion sociale et du développement économique, requièrent un niveau probant de transparence et d'efficacité des dispositifs consacrés à l'orientation et à l'évaluation de leurs activités, ainsi qu'à la prévention et la maîtrise de leurs risques.
430. Qu'ils soient accomplis par des établissements publics, ou au moyen de concessions à des entreprises privées, ou dans le cadre de programmes sociaux nationaux, régionaux ou par le biais de partenariats internationaux, il est fondamental que les services d'intérêt général fournissent une assurance raisonnable sur leur qualité, leur fiabilité, leur durabilité et sur la probité de leur gestion
431. Outre l'obligation redditionnelle qui incombe à leurs organes exécutifs, il importe que les systèmes de contrôles internes et les performances des organes de gouvernance des établissements publics et des programmes sociaux soient l'objet d'évaluations crédibles et indépendantes.

432. L'indépendance du contrôle de la gouvernance des établissements publics a été énoncée par la Constitution (articles 157 et 159).
433. Le rapport de la Commission d'enquête parlementaire sur les événements de Gdeim Izik a vivement critiqué le mode de répartition des aides sociales comme motif des « *sentiments d'injustice et de marginalisation* » ressentis par une grande partie de la population des provinces du sud. « *Les budgets des conseils élus, les programmes de promotion nationale, d'habitat social, de l'INDH, de subventions des produits alimentaires et du carburant, et la promotion de l'investissement sont subordonnés aux intérêts catégoriels de l'élite politique dominante et excluent la majeure partie de la population du bénéfice de ces projets économiques et sociaux que l'État prédestinait, initialement, à l'amélioration du niveau de vie des citoyens* ».
434. Les deux grands motifs de protestations étaient le logement et la distribution des aides, soit deux chapitres en faveur desquels les engagements budgétaires de l'État sont reconnus comme massifs. Plus de 44 000 logements et lots, dont la majorité à Laâyoune (6 777 logements et 28 500 lots) ont été réalisés par l'État, depuis 1976. De même, le nombre de bénéficiaires des aides de la Promotion nationale est estimé à 34 000 personnes dans ces régions pour un budget de 589 millions de dirhams³⁰. Ce qui est donc en cause, ce sont moins les volumes des dépenses publiques d'aides sociales que l'équité dans le ciblage de leurs bénéficiaires.
435. La Commission d'enquête parlementaire souligne également que « *la politique volontariste d'investissement public n'a pas été accompagnée par son corollaire, une gestion valorisante des ressources humaines au sein des administrations locales qui ont la charge de la production du service public (...). Une telle faiblesse institutionnelle de l'administration locale combinée à la collusion des intérêts de certains fonctionnaires et de ceux des élus et des notables explique l'ampleur des dysfonctionnements de la gouvernance locale* ». Elle conclut, qu'« *au-delà des erreurs commises dans la gestion des événements de Laâyoune, ceux-ci semblent être le résultat de dysfonctionnements profonds dus à la suprématie de certains intérêts catégoriels, par rapport à l'intérêt suprême de la nation.* »

³⁰ « Entretien avec le Gouverneur de la Promotion Nationale », d'après étude de septembre 2012 remise au CESE par l'APDS,

436. Au moment des évènements de Gdeim Izik, « aucune institution locale, administrative ou élue, n'a pu contenir la colère des habitants ou la canaliser. » Un observateur associatif y voit « la preuve de la faillite des institutions publiques au Sahara ³¹ ». Une « élite locale », décrite comme « issue d'élections non transparentes » contrôlerait, selon des observateurs internationaux reprenant eux-mêmes des allégations d'acteurs locaux, « toutes les sources de financement de l'État ». Le manque de transparence et d'équité est repris dans les commentaires de défenseurs internationaux des droits de l'homme, au sujet des distributions des aides destinées aux populations démunies et des conditions dans lesquelles s'effectue l'attribution des terrains destinés à la construction de logement sociaux. « On ne peut pas parler des revendications sociales des citoyens en ignorant leurs revendications politiques. D'ailleurs, la question sociale est, au fond, politique, car elle est la conséquence de la discrimination et du pillage des richesses qui sévissent dans la région. ³² ».
437. De nombreux acteurs associatifs déplorent la défaillance, le défaut d'équité et l'absence de contrôle dans la gestion des biens publics et pointent l'existence de réseaux et de « véritables barrons » de la corruption. Plusieurs affirment que la distribution de l'aide par la Promotion nationale s'effectue de façon « opaque » et « non équitable », ce qui favoriserait la corruption.
438. D'après les acteurs associatifs, les politiques d'assistance, telles qu'elles sont menées, contribuent à « tendre les rapports sociaux, car elles sont un signe clair de discrimination adressé à l'égard des Sahraouis qui s'opposent à la présence du Maroc dans le territoire. Ainsi ces derniers ont-ils fini par se convaincre que l'accès à un logement correct, aux aides étatiques et aux services sociaux de base dépend entièrement de l'appui prêté au régime ou de l'appartenance à un groupe ethnique ³³ ».

Lutte contre la corruption

- 439 La Convention contre la corruption, adoptée le 31 octobre 2003 par l'Assemblée générale des Nations Unies (résolution n° 58/4), a été signée par le Maroc en décembre 2003, puis ratifiée le 9 mai 2007. L'article 36 de la Constitution dispose que « les pouvoirs publics sont tenus de prévenir et de

³¹ Driss Bennani (2010)

³² FIDH et OMDH (2011)

³³ Carmen Gomez Martin (2012)

réprimer, conformément à la loi, toutes formes de délinquance liées à l'activité des administrations et des pouvoirs publics, à l'usage des fonds dont ils disposent, ainsi qu'à la passation des marchés publics». Ce même article énonce le principe de la sanction légale des infractions relatives aux conflits d'intérêt, aux délits d'initiés et de toutes autres infractions d'ordre financier, ainsi que du trafic d'influence et de privilèges, et de l'abus de position dominante.

440. Sur 272 requêtes reçues par l'ICPC, par voie postale, entre 2009 et 2012, portant sur des cas de corruption, 2,94% provenaient des provinces du sud (soit 8 plaintes au total). De début décembre 2009 à fin 2012, le nombre de plaintes via le portail « www.stopcorruption.ma » de l'ICPC s'élevait à 37, dont 22 pour un motif de corruption, 6 pour l'arbitraire administratif et 6 pour des infractions au niveau des marchés publics. Près de 50% de ces plaintes concernaient la région de Guelmim-Es-Smara.
441. Parmi les difficultés signalées par l'ICPC dans le suivi des plaintes qui lui sont adressées, on relève « *le manque de sérieux du côté de la plupart des administrations qui ne jugent pas opportun de répondre aux plaintes qui leur sont transmises ou de tenir l'ICPC informée des mesures prises* ».
442. La corruption dans les domaines de la sécurité et de la justice est fréquemment identifiée comme un sujet de préoccupation. Selon le classement 2012 de Transparency International sur les indices de perception de la corruption, le Maroc a reculé de 8 places, (80^e en 2011 et 88^e en 2012), sur 176 pays. En revanche, la note du Maroc passe de 34 points à 37 points sur 100.
443. De nombreux acteurs associatifs stigmatisent la banalisation de la corruption dans la région et y voient un risque d'installation de toutes sortes de trafics.
444. De nombreux intervenants ont critiqué la distribution des cartes d'aides de la Promotion nationale à des « *gens qui n'en ont pas besoin* ». Les aides aux populations des campements El Wahda sont distribuées d'une manière jugée « *anarchique* » et discriminatoire dans la mesure où la population dite « locale » n'en profite pas.
445. Des allégations, mettant en cause l'équité et la rigueur de la gestion des aides sociales, ont été formulées auprès des missions du CESE dans la région. Les administrations ne fournissent l'information suffisante pour préserver la confiance de l'opinion.

446. Plusieurs militants associatifs critiquent l'usage des cartes d'accès aux aides de la Promotion nationale par certains responsables dans leurs campagnes électorales

Protection et promotion des droits de l'entreprise

447. En tant que personne morale, l'entreprise dispose de droits et de protections énoncés par la législation relative aux contrats, aux transactions, et à la gouvernance. En tant que personne privée, elle a droit à la protection contre l'arbitraire et dispose de la faculté d'ester en justice pour faire valoir ces droits. La reconnaissance, la protection et la promotion des droits de l'entreprise sont indispensables à la construction et au maintien d'un environnement favorable à l'investissement et à la croissance économique.

448. On ne relève pas, parmi les instruments de politique économique régionale, de mesures favorisant l'investissement à long terme. On ne relève pas non plus d'initiatives régionales en faveur de l'amélioration de l'environnement des affaires.

449. En 2010, le produit intérieur brut des trois régions était de 21,7 milliards de dirhams, soit 3,5% du PIB national. L'économie des provinces du sud est principalement animée par l'administration publique dont les dépenses représentent 36% du PIB et 27% des emplois. Les investissements publics par habitant positionnent cette région au 3^{ème} rang au niveau national. Dans le même temps, le taux de couverture (part des recettes qui couvrent les dépenses dans une région) plafonnait à 15% au niveau des provinces du sud contre 62% au niveau national.

450. La pêche, qui représente 17% du PIB et 35% des emplois, est dominée par une logique de rente, concentrée sur les activités de l'amont, d'où une contribution à la valeur ajoutée locale qui reste faible.

- Les entreprises ne récupèrent pas la TVA sur l'investissement et sur l'export, ce qui produit des effets adverses sur l'investissement.
- Les petites et les jeunes entreprises sont ici particulièrement confrontées aux difficultés d'accès aux commandes et marchés publics. Plusieurs acteurs associatifs pointent « *un manque de transparence dans les critères de choix et de soumissions à ces marchés* » et affirment que les « *marchés sont souvent octroyés à des privilégiés* ».
- On n'identifie pas de mesures positives pour encourager l'investissement des jeunes.

Information et participation des parties prenantes

451. L'information et la consultation des personnes et des groupes (parties prenantes) dont les intérêts, les attentes légitimes ou les droits sont susceptibles d'être affectés, positivement ou négativement, par les décisions, les comportements ou les activités d'une organisation quelle qu'elle soit, constituent des principes fondamentaux de responsabilité sociale. Ces principes sont énoncés par les Pactes internationaux (1966), associés à la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH, 1966).
452. L'information, la consultation des parties prenantes, leur participation à la conception, au déploiement et à l'évaluation des objectifs et des politiques poursuivis par une organisation, qu'elle soit publique ou privée, constituent un levier d'amélioration des processus de décision et de renforcement, à la fois du sentiment et de la pratique démocratique.
453. La dynamique de développement des associations et l'affirmation croissante du rôle de la société civile renforcent l'intérêt du principe d'information, de consultation et de participation des parties prenantes. Ce principe est affirmé par la Constitution (art. 156) qui a renforcé de manière significative les principes de démocratie représentative et participative, en faisant du Parlement la seule source de la loi et en accordant aux citoyens des droits de pétition, d'initiative législative et de contestation de la constitutionnalité des lois. Par ailleurs, les nouveaux conseils consultatifs (Conseil de la jeunesse et de l'action associative, Conseil des langues et des cultures) ont vocation à étendre la participation des citoyens à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques³⁴.
454. Plusieurs associations déplorent le peu de consultation et de participation des ONG dans la définition des politiques publiques, leurs définitions et leurs évaluations.

Promotion et protection de l'action associative

455. La contribution de la société civile est fondamentale à la cohésion et aux progrès de la société, et son rôle de médiation est irremplaçable entre les corps constitués et les citoyens. Leur participation, au moyen de leur action

³⁴ CNDH (2012)

de plaider et de leur action de proximité, est nécessaire au renforcement de l'exercice des droits sociaux et à la préservation de la cohésion sociale. La Constitution protège le rôle des associations (art. 33).

456. Les subventions de l'APDS aux associations, y compris dans les domaines culturel et sportif, sont passées de 2,89 millions de dirhams en 2006 à 42,35 millions de dirhams en 2011. Elles ont totalisé 165,24 millions de dirhams durant cette période.
457. Sur les 350 associations ayant reçu des aides de l'Agence, 20 associations ont bénéficié de plus de 57% du total des subventions. Dans la partie de son rapport annuel 2012 consacrée à l'APDS, la Cour des comptes déplorait que *« les rapports financiers, quoique validés par l'autorité locale, ainsi que certaines notes d'évaluation présentées par les associations bénéficiaires, ne permettent pas de s'assurer de la bonne utilisation des fonds alloués »*.
458. La Cour des comptes faisait également remarquer que *« l'Agence est appelée à jouer un rôle de structuration du tissu des associations qu'elle finance par le renforcement de leurs capacités »*. L'Agence, ajoute la Cour, devrait également créer un effet d'entraînement, en privilégiant les créneaux présentant une valeur ajoutée à même de permettre de passer d'une logique d'assistantat à une approche basée sur l'impact réel et la génération de revenus³⁵ ».
459. Selon l'APDS, l'appui apporté à certaines associations pour l'organisation d'importantes manifestations régionales spécifiques aux régions du sud, *« s'inscrit dans le cadre du marketing territorial du grand Sud, permettant de faire connaître au grand public les potentialités locales couvrant au sens large, les divers aspects, paysager, culturel, artistique et artisanal, considérés à la fois comme atouts et facteurs d'attractivité, notamment pour les opérateurs économiques. A titre d'exemple, le festival, Mer et Désert, de Dakhla a contribué à faire émerger cette région comme nouvelle destination touristique, mettant naturellement en exergue les potentialités³⁶ »*.
460. En 2012, le Ministère du Développement Social a accordé aux associations des provinces du sud des subventions totalisant 4,6 millions de dirhams, dont 3,9 pour Guelmim-Es-Smara.

³⁵ Cour des Comptes (Rapport 2011)

³⁶ Cour des Comptes (Rapport 2011)

461. L'ampleur de l'effort budgétaire consacré à l'aide aux associations est reconnue et fréquemment citée comme un signe de la volonté des pouvoirs publics de favoriser le dynamisme de la société civile dans les provinces du sud.
462. Les conditions dans lesquelles se décident les aides apportées aux associations et les critères de sélection des projets sont jugés « opaques » et insuffisamment « inclusifs ». L'efficacité des programmes n'est pas évaluée.
463. Plusieurs observateurs considèrent que les représentants de l'État, en l'absence de règles de transparence et de mécanismes de contrôle sur l'attribution des aides aux associations des provinces du sud « dilapident les deniers publics ».

Extension de l'apport des conventions collectives

464. Les conventions collectives librement conclues entre les associations professionnelles d'employeurs et les syndicats du travail consacrent l'effectivité de la démocratie sociale au niveau des entreprises, des branches et des secteurs d'activité. L'inobservation des dispositions de ces conventions par les entreprises qui n'en sont pas signataires peut cependant représenter une source de distorsion concurrentielle préjudiciable pour les entreprises qui en sont signataires. Pour préserver la dynamique d'amélioration des standards sociaux, il peut être d'intérêt public d'étendre les dispositions des conventions collectives, couvrant une part significative d'un secteur ou d'une branche, à l'ensemble du secteur ou de la branche en question.
465. L'encouragement des conventions collectives est un objectif solennisé par la Constitution (article 5) et leur extension est prévue par l'article 133 du Code du travail.
466. Les organisations syndicales rencontrées dans les provinces du sud par les délégations du CESE formulent des constats convergents (entre organisations) et pointent des difficultés identiques à celles dont elles font état dans les autres provinces du Royaume : atteintes fréquentes à la législation du travail de la part des employeurs privés et publics ; sous-déclarations ou défaut de déclaration et de paiement des cotisations dues à la sécurité sociale ; licenciements abusifs ; difficulté d'établir des relations conventionnelles sur la base de mécanismes formalisés de négociation collective.

467. Les organisations syndicales affirment que les difficultés qu'elles rencontrent dans les provinces du sud sont fondamentalement identiques à celles qu'elles éprouvent dans le reste du Royaume et n'identifient pas de restrictions réglementaires, procédurales ou comportementales propres aux régions du sud à l'encontre du droit de négociation collective. Il convient cependant de préciser que le cas d'un employeur public (l'Entraide nationale) refusant de reconnaître une section syndicale au motif que « *nous sommes ici dans les provinces du Sahara* » a été cité lors d'une rencontre avec le CESE à Laâyoune.

Territorialiser l'élaboration et l'administration du développement social

468. La régionalisation avancée, telle que définie par l'article premier de la Constitution du 1^{er} juillet 2011, accroît la vocation des régions et des collectivités locales à concevoir, piloter et gérer activement leur propre développement économique et social.

469. En affirmant le principe de subsidiarité comme fondement de leurs compétences, la Constitution (art. 140) reconnaît aux régions et aux collectivités une vocation primordiale dans la conception des programmes sociaux de proximité, leur exécution et leur évaluation. Aucune disposition législative, réglementaire, ni jurisprudentielle ne définit encore le principe de subsidiarité au Maroc. Ce concept a vocation à contribuer à éclairer les débats à venir sur les projets de régionalisation avancée.

470. La création en 2002 de l'APDS visait à dynamiser le développement régional. La mission confiée à cette agence était « *d'étudier et proposer des stratégies de développement, de fédérer les efforts des différents départements ministériels et de rechercher les moyens de financement nécessaires, en vue de favoriser la conception et la réalisation de projets à impact économique et social certain* ³⁷ ». En raison même de sa définition vague ³⁷, de sa transversalité, et en l'absence de toute véritable capacité d'impulsion à l'égard des services extérieurs de l'État ou des collectivités territoriales, la mission de l'APDS est devenue celle d'un guichet dans l'incapacité de pallier l'inexistence d'une stratégie intégrée.

³⁷ Site Web de l'APDS (http://www.lagencedusud.gov.ma/presentation_generale.php)

471. Le premier programme de développement des provinces du sud, établi par l'APDS pour la période 2004-2008, comprenait 226 projets pour un investissement global de 7,2 milliards de dirhams. Il était structuré en sept grands axes : habitat, mise à niveau et développement urbain ; villages de pêche, pêche artisanale et côtière ; eau et environnement ; routes, port et électrification ; action de proximité et études ; tourisme et artisanat ; agriculture et élevage. La Cour des comptes a relevé qu' « *en dépit du positionnement important qu'a conféré le législateur à l'Agence, l'examen de ses plans d'action montre que celle-ci se contente d'intervenir dans des domaines qui pourraient être réalisés par les autres acteurs locaux, comme les travaux de voirie, la construction des équipements socioéducatifs et sportifs* »³⁸.
472. Durant la période 2005-2011, le montant des engagements de l'APDS a dépassé 5,6 milliards de dirhams. Les actions de proximité représentaient plus de 55% de ces engagements et comprenaient :
- les programmes d'aménagement, de construction et d'équipements collectifs de proximité pour un montant de 2,1 milliards de dirhams ; l'appui à l'accès aux utilités urbaines de base et l'appui aux collectivités locales (études générales de formalisation de projets, expertises, consultations et évaluation des opérations), pour un montant cumulé de 230 millions de dirhams ;
 - l'appui à l'animation socioculturelle et sportive, et au marketing territorial, pour 193 millions de dirhams ;
 - diverses opérations de proximité pour plus de 441 millions de dirhams ;
 - le soutien à la société civile, pour un montant de 98 millions de dirhams.
473. L'APDS considère que sur les 202 millions de dirhams engagés au profit des actions à caractère socio-économique, culturel ou sportif, 132 millions de dirhams (soit 65% du montant global) engendrent un effet générateur de revenus de manière directe ou indirecte au profit des associations bénéficiaires. Toutefois, la Cour des comptes recommande à l'Agence de « *procéder à l'étude d'impact socio-économique de ses actions et de tenir une comptabilité analytique permettant un suivi de ses opérations avec plus de détails et de précisions quant à la destination des fonds alloués. Elle devrait reconsidérer sa nomenclature de programmes et d'actions, en vue d'observer plus de cohérence et de clarté. Les subventions octroyées par l'Agence devraient privilégier les actions qui ont un impact direct sur les revenus des populations cibles* ».

³⁸ Cour des Comptes (Rapport 2011)

474. La mise en œuvre de la Constitution de juillet 2011 devrait conduire à une transformation profonde de la conception et des pratiques de gestion locale en matière économique, culturelle, sociale et environnementale. La Constitution dispose que « *l'organisation territoriale du Royaume (...) assure la participation des populations concernées à la gestion de leurs affaires et favorise leur contribution au développement humain intégré et durable* ³⁹ (...). Elle prévoit des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation au niveau des Conseils des régions et des Conseils des autres collectivités territoriales « *pour favoriser l'implication des citoyennes et des citoyens, et des associations, dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement* ». La Constitution reconnaît aussi le droit de pétition ⁴⁰.
475. Plusieurs intervenants rencontrés par le CESE ont stigmatisé la politique d'exonération fiscale dans la région qui « *appauvrit les communes* » et les met en situation de totale dépendance par rapport aux transferts de la Trésorerie du Royaume.
476. Le régime d'exonération fiscale constitue aujourd'hui un handicap sérieux à l'établissement d'une personnalité administrative régionale fondée sur des mécanismes de prélèvements et de redistribution de la richesse au niveau local.
477. En l'absence d'une institution locale, de type Conseil économique, social, culturel et environnemental régional, il n'existe pas de structure ni de mécanismes de concertation dédiés à l'examen, à la détermination ou à la conduite de programmes ou de projets de développement impliquant la participation active des acteurs économiques et associatifs locaux.

³⁹ Article 136 de la Constitution

⁴⁰ Article 139 de la Constitution

Bibliographie



Bibliographie

Rapports de mission ou d'observation

- Adala ; le Médiateur pour la démocratie et les droits de l'homme ; l'Instance marocaine des droits humains ; le Centre de réflexion stratégique et de défense de la démocratie et l'Observatoire marocain des libertés publiques. *Rapport préliminaire sur l'observation du procès des 25 prévenus accusés dans les événements de Gdeim Izik*. 25 février 2013
- Chambre des députés. *Rapport de la commission d'enquête sur les événements du camp Gdeim Izik et de Laâyoune*. Janvier 2011
- Conseil des droits de l'homme des Nations Unies. *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'éducation*, M. Vernor Muñoz. Mission au Maroc (27 novembre-5 décembre 2006). 6 mai 2008
- Conseil des droits de l'homme des Nations Unies. *Rapport de l'experte indépendante dans le domaine des droits culturels*, Mme Farida Shaheed. Mission au Maroc (5-16 septembre 2011). 2 mai 2012
- Conseil national des droits de l'homme. *Rapport préliminaire sur le déroulement des personnes accusées dans les événements de Gdeim Izik* (Les audiences du 1er février et allant du 8 au 13 février 2013 jusqu'à midi)
- Francesca Doria, Benjamin Bodig, Michèle Decaster, France Weyl, Jacqueline Fontaine, Pierre Lebas, Maurice Groues. *Rapport de mission d'observation judiciaire au procès des 24 de Salé* (du 30 janvier au 2 février 2013)
- Fédération internationale des ligues des droits de l'homme et Organisation marocaine des droits de l'homme. *Sahara Occidental. Les affrontements du 8 novembre 2010 à Laâyoune : Escalade dans un conflit qui s'éternise*. Mars 2011

Rapports sur la situation des droits de l'homme

- Amnesty International. Rapport 2012 sur la situation des droits de l'homme dans le monde. 2012
- Collectif d'organisations (sous la coordination de la Fondation Driss Benzekri pour les droits de l'homme et la démocratie). *Rapport conjoint pour l'examen périodique universel du Maroc*. Mai 2012
- Comité contre la torture. *Observations finales du Comité contre la torture dans le cadre de l'examen du rapport présenté par le Maroc, en application de l'article 19 de la Convention*. 21 décembre 2011
- Conseil national des droits de l'homme. *Rapport du CNDH au titre du 2^{ème} cycle de l'examen périodique universel du Maroc*.
- Human Rights Watch. *Human rights in Western Sahara and in the Tindouf Refugee Camps*. 2008
- Human Rights Watch. Rapport mondial 2013. Janvier 2013
- Union Européenne. *Droits de l'homme et démocratie dans le monde*. Rapport sur l'action de l'UE en 2011. 2012
- US Department of State. *Human Rights reports 2011*.

Études

- APDS. *Programme de développement socio-économique intégré des provinces du sud*. Septembre 2012
- APDS. *Programme de développement des provinces du sud 2004-2008*. Septembre 2004
- Brouksy Omar. « *Etre jeune au Sahara occidental* ». Note de l'IFRI. Novembre 2008
- Dierckx de Casterley Emmanuel. *Rapport sur le développement humain dans les provinces du sud : Acquis et perspectives*. APDS. Août 2008
- Filali Meknassi, Rachid et Rioux Claude. *Relations professionnelles et négociation collective au Maroc*. Bureau international du travail. Octobre 2010

- Médecins sans frontière. *Violences, vulnérabilité et migration. Bloqués aux portes de l'Europe*. Un rapport sur les migrants subsahariens en situation irrégulière au Maroc. Mars 2013
- Oceanic Développement. *Evaluation ex-post du protocole actuel d'accord de partenariat dans le domaine de la pêche entre l'Union Européenne et le Royaume du Maroc et étude d'impact d'un possible futur protocole d'accord*. Décembre 2010
- UNICEF et ONDE. *L'enfant dans la presse écrite au Maroc*. 2009
- UNICEF et La Ligue marocaine pour la protection de l'enfance. *Enfants abandonnés : Ampleur, état des lieux juridique et social, prise en charge et vécu*. 2010
- UNICEF. *L'équité pour accélérer la réalisation des droits des enfants au Maroc*. 2012
- UNESCO. *Education au Maroc, analyse du secteur*. 2010

Articles et communiqués de presse

- Actualités du droit. *Avis juridiques sur l'exploitation des ressources au Sahara Occidental*. 23 mai 2012
- Amnesty International. *Maroc et Sahara occidental : des Sahraouis condamnés doivent être rejugés de manière équitable devant des tribunaux civils*. 18 février 2013
- Bennani Driss. « *Sahara : Comment tout a basculé ?* ». TelQuel du 20 au 26 novembre 2010
- Bennani Driss. « *Sahara. La bombe à retardement* ». TelQuel du 5 au 11 novembre 2011
- Benzeha Hajar. « *Gdeim Izik : l'OMDH juge le procès* ». L'Économiste, édition n°3974 du 22 février 2013
- Bouhdou Yanis. « *Bienvenue dans l'enfer d'Aarich* ». Actuel du 14 au 20 avril 2012
- Bouhmidi Abderrahim (Propos recueillis par Hassan Arif). « *Affaire Gdeim Izik. Justice militaire : Quelles garanties pour un procès équitable ?* ». L'Économiste, édition n°3964 du 8 février 2013

- Conseil national des droits de l'homme. *Inauguration du centre des études sahariennes : un outil en faveur de la promotion de la recherche scientifique sur les provinces du sud*. 7 février 2013
- Chick Kristen. "In remote Western Sahara, prized phosphate drives controversial investments". The Christian Science Monitor. January 24, 2013
- Gómez Martín Carmen. « Sahara Occidental : quel scénario après Gdeim Izik ? ». *L'année du Maghreb [En ligne]*, VIII | 2012, mis en ligne le 01 janvier 2013
- Hari Tarik. « Sahara. Demain le CORCAS. ». TelQuel, édition n°452
- Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies. *Press briefing note on Egypt and Western Sahara*. 19 février 2013
- Mrabi Mohamed Ali. « Affaire Gdeim Izik, un procès irréprochable ». L'Économiste, édition n°3969. 15 février 2013
- Ould Rachid Khalihenna (Propos recueillis par Houda Filali-Ansary): « Le CORCAS est un Conseil royal consultatif et non une collectivité locale ». La Vie éco. 21 décembre 2009
- PotashCorp. "Phosphate rock from Western Sahara". April 2012
- UN News Center. "Morocco must do more to eradicate torture", says UN rights expert. 24 September 2012

Enquêtes et statistiques

- HCP. *Annuaire statistique du Maroc*. Années 2008 et 2012.
- HCP. *Annuaire statistique régional Guelmim- Es-Smara*. Années 2008 et 2012.
- HCP. *Annuaire statistique régional Laâyoune – Boujdour - Sakia-el-Hamra*. Années 2008 et 2012.
- HCP. *Annuaire statistique régional Oued-ed-Dahab-Lagouira*. Années 2008 et 2012.
- HCP. *Enquête nationale auprès des institutions sans but lucratif (exercice 2007)*. Décembre 2011
- HCP. *Enquête nationale sur les niveaux de vie des ménages*. 2001
- HCP. *Enquête nationale sur les niveaux de vie des ménages*. 2007

- HCP. *Monographie de la région Guelmim - Es-Smara* (édition 2011)
- HCP. *Monographie de la région Laâyoune - Boujdour - Sakia-el-Hamra* (édition 2011)
- HCP. *Monographie de la région Oued-ed-Dahab - Lagouira* (édition 2010)
- HCP. *Recensement général de la population et de l'habitat*. 2004
- Ministère de l'Emploi et de la Formation professionnelle. *Bilan 2012*
- Ministère de la Santé. *Enquête nationale sur la population et la santé familiale*. 2011
- Ministère de la Santé. *La santé en chiffres de 2011*. 2012

Autres

- Conseil économique, social et environnemental. « *Pour une nouvelle charte sociale : des normes à respecter et des objectifs à contractualiser* ». Avis n° AS 1/2011. Novembre 2011
- Conseil économique, social et environnemental. « *Respect des droits et inclusion des personnes en situation de handicap* ». Avis n° AS 5/12. Juillet 2012
- Conseil de sécurité des Nations Unies. *Lettre datée du 29 janvier 2002, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général adjoint aux affaires juridiques, Conseiller juridique*. 12 février 2002
- Conseil de sécurité des Nations Unies. *Résolution 1979 (2011)*. 27 avril 2011
- Conseil national des droits de l'homme. *Mémoire sur le code de justice militaire*.
- Conseil Supérieur de l'Enseignement. *État et perspectives du système d'éducation et de formation. Réussir l'école* (volume 1). *Rapport annuel 2008*
- Cour des Comptes. *Rapport annuel 2011*.
- Instance centrale de prévention de la corruption. *Rapport 2010-2011*. Synthèse. Novembre 2012
- Ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enseignement Supérieur, de la Formation des Cadres et de la Recherche Scientifique. « *Pour un nouveau souffle de la réforme* ». Présentation du Programme NAJAH 2009-2012. *Rapport de synthèse Juin 2008*

- Ministre délégué auprès du Chef de Gouvernement chargé des Affaires économiques et générales. *Stratégie de l'économie sociale et solidaire 2010-2020*. Novembre 2011
- OIF et UCESIF. *Charte sociale de l'UCESIF*. 17 décembre 2012
- Système de coordination des Nations Unies. *Bilan Commun de Pays*. Novembre 2010

