

Fiche d'action pour le Maroc

1. IDENTIFICATION

Intitulé	Protéger et promouvoir les droits de l'Homme au Maroc - CRIS n° ENPI/2012/24433		
Coût total	Contribution de l'UE (instrument SPRING) : 2,865 millions d'euros		
Méthode d'assistance / Mode de gestion	Approche par projet : gestion décentralisée partielle		
Code CAD	15160	Secteur	Droits de la Personne

2. MOTIF

2.1. Contexte sectoriel

L'affermissement des droits humains au Maroc a été le fruit d'une évolution initiée par l'introduction de la notion de droits humains dans les lois fondamentales de 1992 et 1996, l'amplification du processus d'adhésion aux principales conventions internationales encadrant ce domaine, la mise en place en 1990 d'un premier mécanisme de promotion et protection des droits humains (le Conseil consultatif des droits de l'Homme, CCDH, classifié INDH de statut A depuis 2002) et l'adoption d'une série de lois protectrices des droits humains. L'évolution vers l'Etat de droit a par ailleurs connu une avancée significative avec l'adoption de la Constitution du 29 juillet 2011 qui consacre le principe de séparation des pouvoirs, établit les mécanismes essentiels soutenant l'indépendance de la justice et garantit l'exercice des principales libertés publiques.

Cette évolution constitutionnelle s'est accompagnée d'une mutation institutionnelle importante sous forme de l'érection en organes constitués d'une série d'instances indépendantes ayant vocation à assurer le contrôle ou l'observation des services publics et à rapporter annuellement au Parlement. Parmi ces organes figurent les instances de protection et de promotion des droits de l'homme, dont le Conseil national des droits de l'Homme (CNDH), successeur du CCDH, établi par dahir du 1er mars 2011 et chargé de connaître de toutes les questions relatives à la défense et à la protection des droits de l'Homme et des libertés. La réforme opérée par le dahir, étendant le mandat de l'institution, ouvrant plus largement sa composition à la société civile, amplifiant ses compétences de protection, lui ouvrant un droit de visite des centres privatifs de liberté (des prisons aux établissements psychiatriques) et organisant sa régionalisation, reflète un saut qualitatif qui situe désormais le CNDH parmi les quelques institutions exerçant la plénitude des fonctions dévolue par les Principes de Paris.

Le dispositif national de promotion et protection des droits humains a par ailleurs été complété par la création, par décret du 11 avril 2011, d'une délégation interministérielle aux droits de l'Homme (DIDH), qui représente l'homologue gouvernemental du Conseil national. Le mandat de la délégation est essentiellement centré sur la promotion des droits humains avec comme cœur de cible l'élaboration de la politique gouvernementale en la matière, la coordination des institutions

publiques concernées, la participation à l'harmonisation du corpus juridique ainsi qu'à la mise en œuvre des conventions DH et DIDH. Elle dispose par ailleurs d'une compétence d'attribution en matière de concours à la préparation et à la présentation des rapports nationaux aux organes des traités des droits de l'Homme. La délégation interministérielle aura enfin vocation à assurer le suivi et la coordination du "Plan d'action national pour le démocratie et les droits de l'Homme" (PANDDH), préparé avec le concours de l'Union européenne et en cours d'adoption par le Gouvernement.

En vertu du principe « more-for-more » consacré par la Communication conjointe du 25 mai 2011 (« Une nouvelle réponse à un voisinage en transformation »), il a été estimé que toutes ces avancées législatives et institutionnelles justifient une assistance additionnelle de la part de l'Union Européenne dans le cadre du programme SPRING afin d'accompagner le Maroc dans son effort de réformes.

Les attentes de la population d'avancées tangibles vers le régime de droit établi par la Constitution de juillet 2011 et la cristallisation des conflits sociaux, source potentielle d'atteinte aux droits fondamentaux, imposent que le CNDH et la DIDH puissent rapidement s'affirmer dans le dispositif national de défense des droits humains et exercer effectivement et de façon coordonnée leurs missions statutaires respectives. Or les deux institutions sont confrontées à d'importants problèmes d'ordre structurel, organisationnel, procédural et de ressources humaines qui limitent actuellement leurs capacités d'exercice de leurs fonctions statutaires.

Les principaux défis rencontrés par le CNDH, identifiés par un diagnostic mené en février 2012 avec le concours de l'Union européenne, ont trait aux retards pris dans la fonctionnalisation du nouvel organigramme traduisant les missions élargies du Conseil, à l'inadéquation du statut actuel et des procédures de gestion des personnels, à l'absence de système cohérent de gestion de l'information administrative et substantive aux plans central et régional, aux capacités insuffisantes du personnel en techniques de gestion et d'administration. Au plan substantif, le diagnostic a mis en évidence plusieurs carences liées à absence d'un pool d'expertise permanente, composé d'experts de chacun des droits ressortissant à la compétence du Conseil, apte à conseiller et épauler les membres centraux et régionaux dans leur fonctions de promotion et protection, l'insuffisante formalisation des procédures de promotion et, surtout, protection, l'absence d'outils de gestion et suivi des cas, l'absence de plan cohérent de formation permanente des membres et du staff.

La DIDH, établie un mois après le CNDH, est également en phase de construction et fonctionne actuellement avec un effectif réduit. La DIDH ne dispose en outre pas des mécanismes et outils de management et de gestion de l'information garantissant un exercice efficient de ses fonctions statutaires. Le personnel en place n'est au surplus pas suffisamment formé aux droits (national et international, DH et Droit International Humanitaire - DIH, général ou catégoriel) interprétés par la délégation, ainsi qu'aux mécanismes des traités, aux méthodologies du suivi des recommandations des organes conventionnels, des techniques de coopération et partenariat. Plusieurs avancées importantes sont toutefois intervenues avec l'adoption d'un organigramme détaillé et surtout d'un plan stratégique 2012-2016, qui donne une plus grande visibilité sur la manière dont l'institution envisage d'exercer son mandat, conformément aux dispositions du décret du 11 avril 2011 ainsi qu'à la lumière d'éléments nouveaux, dont l'adoption en cours du PANDDH ayant vocation à être suivi et coordonné par la délégation. Ce plan stratégique constituera le point d'ancrage du programme UE, notamment en ce qui concerne les activités prévues de

consolidation institutionnelle et de renforcement des capacités d'harmonisation de l'arsenal juridique, de promotion de l'intégration de l'approche droits humains dans les programmes et politiques publics et de suivi et évaluation de la mise en œuvre du PANDDH.

Dans la mesure où les deux institutions qui seront appuyées par le présent programme ont pour finalité d'œuvrer à la défense des droits et libertés fondamentaux, nous pouvons considérer que les actions proposées sont conformes aux objectifs de la nouvelle politique de Voisinage (communication du 25 mai 2011 : « Une nouvelle réponse à un voisinage en transformation ») ainsi qu'à ceux du programme SPRING (« Consolider la démocratie et de renforcer les institutions œuvrant à cette fin »).

2.2. Enseignements tirés

L'Union européenne a eu, dans une période récente, trois expériences de coopération avec le Conseil Consultatif des Droits de l'Homme (CCDH) devenu Conseil National des Droits de l'Homme : le programme d'appui au Plan National en matière de Démocratie et de Droits de l'Homme (PANDDH), le programme d'accompagnement aux recommandations de l'Instance Equité et Réconciliation en matière de réparation communautaire (IER I) et en matière d'Histoire et de Mémoire (projet IER II). Ces différentes expériences, notamment celle du PANDDH qui a une vocation plus globale que celles des projets IER, plus ciblés thématiquement, ont notamment mis en lumière la nécessité de procéder à une mise à niveau institutionnelle du CNDH. La Délégation interministérielle aux droits de l'Homme, de création récente, n'a encore bénéficié d'aucun appui des partenaires techniques et financiers (PTF).

2.3. Actions complémentaires

Ce projet est complété par les actions thématiques entreprises au titre de l'Instrument Européen pour la Démocratie et les Droits de l'Homme. Les projets qui en découlent visent en effet à renforcer la capacité de la société civile marocaine à faire du plaidoyer au sujet des activités de protection et de promotion des droits de l'Homme, plus particulièrement en ce qui concerne la contribution de la société civile à la conception et au monitoring des politiques publiques. Ces deux axes, l'un de renforcement institutionnel permettant aux deux institutions appuyées de se consolider, y inclus dans leur dialogue avec la société civile, l'autre de renforcement de la société civile dans sa capacité à forger un discours critique mais en même temps constructif, à l'égard des pouvoirs publics et notamment de ces deux institutions, se complètent donc utilement.

2.4. Coordination des bailleurs de fonds

L'Union européenne est le principal bailleur de fonds dans le domaine des droits de l'homme au Maroc. Les autres PTF actifs dans ce domaine sont quatre Etats membres (Danemark, Pays Bas, Royaume Uni et Suède) ainsi que les Etats-Unis et les organisations du Système des Nations unies.

Un groupe thématique Gouvernance, présidé conjointement par l'Ambassade de France et la Délégation de l'Union européenne, a été établi en 2011. Il est constitué des représentants des Etats Membres et de la Délégation. Il est ouvert aux autres bailleurs des fonds (pays tiers et organismes internationaux) et vise à renforcer le dialogue entre les donateurs dans les domaines de la justice, du développement

institutionnel, droits de l'homme, de la régionalisation, de la coopération avec la société civile et de la migration. Le groupe se réunit avec une périodicité trimestrielle.

3. DESCRIPTION

3.1. Objectifs

L'objectif global du projet est de contribuer au respect des droits de l'Homme et à la consolidation de la démocratie au Maroc.

L'objectif spécifique du projet est de renforcer les capacités du CNDH et de la DIDH à exercer leurs attributions statutaires par une double action de consolidation institutionnelle et d'appui à la mise en place des outils, procédures et formations critiques pour un exercice effectif des fonctions de promotion et de protection.

Le projet s'articule en deux axes répondant aux besoins spécifiques des deux institutions.

3.2. Résultats escomptés et principales activités

3.2.1. Composante 1 : CNDH

Le premier résultat, s'inscrivant dans le court terme, a trait à la consolidation institutionnelle du CNDH. Il visera à doter le Conseil d'une organisation interne et d'outils de gestion et d'information appropriés à son mandat élargi et aux contraintes liées à l'accroissement anticipé de ses effectifs. Les principales activités concerneront (i) la fonctionnalisation du nouvel organigramme par la définition et hiérarchisation de l'ensemble des postes centraux et locaux, qui servira de support au redéploiement et/ou recrutement des personnels, (ii) l'appui à la mise en place d'un régime statutaire des personnels adapté ainsi que d'un système de rémunération plus approprié, (iii) l'appui à la mise en place d'outils appropriés de gestion administrative et prévisionnelle des effectifs centraux et régionaux du CNDH permettant de garantir l'adéquation entre les exigences des emplois présents et futurs avec les profils de leurs titulaires, (iv) l'appui à la rationalisation et formalisation des procédures de gestion administrative et financière, (v) l'appui à la mise en place d'un système d'information administrative et substantive efficient, (vi) le renforcement des capacités des membres et du personnel en administration et gestion.

Le second résultat, s'inscrivant dans le court et moyen terme, visera au renforcement des capacités du CNDH à exercer ses missions statutaires de protection et de promotion, avec un accent particulier placé sur la première mission. Les activités du programme concerneront (i) le renforcement des capacités du futur pool d'expertise pluridisciplinaire (incorporé dans le "département juridique et des études" prévu par le nouvel organigramme), (ii) la conception de référentiels formalisant et uniformisant les procédures de traitement des plaintes et de visite des lieux privés de liberté, (iii) l'établissement d'outils informatisés de suivi des cas, ayant vocation à s'intégrer dans le système d'information évoqué plus haut, (iv) la formation des membres et du staff, généraliste (droits de l'homme et droit international des droits de l'homme) et spécialisée (i.e. techniques de conciliation et de médiation), (v) un appui méthodologique à la conceptualisation du format et à l'élaboration du rapport annuel sur l'état des droits de l'homme. Les capacités du CNDH à exercer sa compétence

subsidaire d'observation des opérations électorales devraient également être renforcées via (vi) une assistance à la conception d'un guide méthodologique d'observation.

3.2.2. Composante 2 : DIDH

Le premier résultat, s'inscrivant dans le court terme, a trait à la consolidation institutionnelle de la DIDH et est corrélé aux résultats 1 et 2 de l'axe 4 "Instauration de la gouvernance institutionnelle" du Plan stratégique 2012-2016 de la DIDH. Il visera à "dynamiser" l'organigramme élaboré en avril 2012 par la mise en place d'un système de management et de pilotage axé sur les résultats, favorisant la responsabilisation et la clarification des rôles. Les activités concerneront (i) l'élaboration d'un manuel des procédures métiers facilitant l'appropriation par ses personnels du fonctionnement interne et externe de la délégation, (ii) l'appui à la mise en place d'un système de coordination interne et d'animation des équipes et, surtout, (iii) l'appui à la mise en place d'un système d'information interne facilitant la circulation de l'information, mutualisant les efforts de coordination et assurant la cohérence entre différents activités et programmes de la DIDH ; ce système d'information devrait incorporer un module permettant le suivi-évaluation du PANDDH sur la base des indicateurs fixés par le plan ou à définir, (iv) la formation des personnels à l'exercice des systèmes et procédures ci-dessus.

Le second résultat visera à renforcer les capacités de la DIDH à exercer ses fonctions statutaires de promotion. Les activités concerneront (i) le renforcement des capacités du pool d'expertise juridique ayant vocation à se déployer au sein des directions substantives de la délégation, (ii) et (iii) le renforcement des capacités d'harmonisation de l'arsenal juridique par une assistance dans la réalisation d'une étude exhaustive de l'adéquation du corpus normatif national avec les nouvelles dispositions constitutionnelles et le droit international applicable, accompagnée de "normes et indicateurs en matière d'harmonisation" et un appui subséquent aux propositions de mise en conformité des textes identifiés par le plan stratégique, (iv) et (v) le renforcement des capacités de promotion de l'intégration de l'approche droits humains dans les programmes et politiques publics ainsi que le renforcement des capacités des ministères à contribuer à l'élaboration des rapports périodiques, ainsi qu'à assurer le suivi et la mise en œuvre des recommandations émanant des organes de traités et autres mécanismes onusiens et (vi) le renforcement des capacités de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre du PANDDH, via une assistance dans la mise en place d'indicateurs de suivi et d'évaluation des actions, recommandations et activités prévues dans le PANDDH ainsi que d'un guide méthodologique formalisant les modalités de mise en œuvre et de rapportage du Plan par les ministères et institutions concernés. Ces activités sont corrélées aux résultats 1, 3 et 4 du plan stratégique de la DIDH.

3.3. Risques et hypothèses

Les principaux risques auxquels le projet est soumis sont les suivants :

	Risques	Moyens d'atténuation
CNDH / DIDH	Duplication de compétences entre les deux institutions conduisant à une dispersion ou redondance des efforts, notamment en ce qui concerne les fonctions de promotion des droits humains (élevé)	Clarification et mise en cohérence des compétences dès la phase de consolidation institutionnelle des deux entités
CNDH	Retard dans l'adoption des nouveaux organigrammes et règlement intérieur compromettant la restructuration et le	Adoption par le CNDH d'un calendrier de discussion et d'approbation du

	redéploiement/recrutement des effectifs, avec un impact potentiel sur l'exécution des missions statutaires (faible) Faiblesse éventuelle des capacités institutionnelles (moyen)	nouvel organigramme avant la fin 2012 Activités de renforcement des capacités
DIDH	Retard dans la dotation en effectifs de la DIDH (faible) Faiblesse éventuelle des capacités institutionnelles (moyen)	Inscription des postes dans la loi de finances 2013 Activités de renforcement des capacités

L'hypothèse sous-jacente à la mise en œuvre du projet porte principalement sur la volonté politique de poursuivre les réformes en vue de renforcer un État de droit démocratique.

Les principaux éléments qui contribueront à la faisabilité et la durabilité du projet sont : la pleine appropriation nationale du projet résultant de sa formulation participative ; l'inscription du programme dans les politiques nationales (PANDDH, plan stratégique 2012-2016 de la DIDH, plateforme citoyenne pour la promotion de la culture des droits de l'Homme) ; la consolidation institutionnelle des bénéficiaires du projet, en premier lieu le CNDH, institution de bonne gouvernance établie par la nouvelle Constitution.

3.4. Questions transversales

Le programme contribuera à la promotion de l'égalité des genres, de la parité, qui est au cœur du mandat des deux institutions bénéficiaires. Les questions de bonne gouvernance seront également prises en compte à travers le renforcement des capacités des acteurs locaux et l'approche participative adoptée par le projet. Le CNDH est au surplus l'une des 10 institutions incluses dans le titre XII de la Constitution relative à la gouvernance.

3.5. Parties prenantes

Les parties prenantes du projet sont en premier lieu le CNDH et la DIDH ainsi que leurs partenaires dont les départements ministériels, le Parlement, les juridictions, les institutions de bonne gouvernance du titre XII de la Constitution, les organisations et associations de la société civile, les organisations professionnelles syndicales, l'Université et les institutions de formation.

Un comité de pilotage incluant les deux institutions bénéficiaires, le coordonateur national et la Délégation de l'UE en tant qu'observateur, sera mis en place pour contribuer à la programmation et au suivi de la mise en œuvre des actions prévues dans le programme.

La préparation, la mise en œuvre et le suivi des jumelages, ainsi que la coordination avec les instruments TAIEX et SIGMA, seront confiés à l'unité en charge de la mise en œuvre des jumelages institutionnels dans le cadre de la coopération UE-Maroc via la signature de Protocoles d'accord pour la délégation de tâches entre le CNDH et la DIDH (pouvoirs adjudicateurs des jumelages respectifs) et le Ministère de tutelle de cette unité. Les Protocoles d'accord seront contresignés pour approbation par le Coordonateur National et la Délégation de l'Union Européenne au Maroc.

4. QUESTIONS DE MISE EN ŒUVRE

4.1. Méthode de mise en oeuvre

Gestion décentralisée partielle via la signature d'une convention de financement avec le Royaume du Maroc sur la base des Articles 53c et 56 du Règlement financier, pour la mise en œuvre de jumelages institutionnels.

Pour cette composante qui prévoit la réalisation de deux jumelages institutionnels (l'un en faveur du CNDH et l'autre en faveur de la DIDH), les pouvoirs adjudicateurs sont le Conseil National des Droits de l'Homme (CNDH) et la Délégation Interministérielle aux droits de l'Homme (DIDH) respectivement.

La Commission exerce un contrôle ex ante de toutes les procédures de passation de marchés et d'octroi de subventions. Les paiements sont exécutés par la Commission.

Le changement du mode de gestion constitue un changement substantiel à la présente décision sauf dans le cas où la Commission "re-centralise" ou diminue le niveau de tâches préalablement déléguées au pays bénéficiaire (gestion décentralisée).

Exceptés les jumelages, tous les autres marchés, à savoir les marchés relatifs à la rubrique services/assistance technique, à l'évaluation externe et à l'audit sont conclus par la Commission en tant que pouvoir adjudicateur pour le compte du bénéficiaire.

4.2. Procédures de passation de marchés et d'octroi de subventions

1) Contrats

Tous les contrats mettant en œuvre l'action doivent être attribués et exécutés conformément aux procédures et aux documents standards établis et publiés par la Commission pour la mise en œuvre des opérations extérieures, tels qu'en vigueur au moment du lancement de la procédure en cause.

La participation au marché pour l'action décrite par la présente fiche est ouverte à toutes les personnes physiques et morales visées par le règlement de l'Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat (IEVP). L'ordonnateur compétent peut étendre la participation à d'autres personnes physiques ou morales sous couvert du respect des conditions établies par les articles 21(7) IEVP.

2) Règles spécifiques applicables aux subventions

Les critères de sélection et d'attribution essentiels pour l'octroi de subventions sont définis dans le « Guide pratique des procédures contractuelles dans le cadre des actions extérieures de l'UE ». Ces critères sont établis conformément aux principes stipulés au Titre VI "Subventions" du Règlement financier applicable au budget général.

Le taux de cofinancement maximal envisageable pour les subventions est de 80% du total des coûts acceptés de l'Action. Un financement intégral ne peut être accordé que dans les cas visés à l'article 253 du règlement de la Commission (CE, Euratom) n°2342/2002 du 23 décembre 2002 établissant les modalités d'exécution du Règlement financier applicable au budget général de l'Union européenne.

Dérogation au principe de non-rétroactivité: une subvention peut être octroyée pour une action ayant déjà commencé si le candidat peut démontrer la nécessité de démarrer l'action avant l'attribution de la subvention, conformément à l'article 112 du Règlement financier applicable au budget général de l'Union européenne.

La sélection et le déroulement des projets de jumelage se réaliseront en accord avec les procédures et documents standards du Manuel de Jumelage.

4.3. Budget et calendrier indicatifs

Le budget disponible pour la mise en œuvre du projet est détaillé en appendice.

La durée de mise en œuvre opérationnelle prévue est de 48 mois à compter de la date de signature de la convention de financement.

Les jumelages institutionnels viseront à renforcer les capacités institutionnelles et opérationnelles de la DIDH et le renforcement général des capacités de promotion et protection des droits humains par le CNDH.

Une assistance technique complémentaire sera mobilisée en premier lieu pour appuyer la réforme organisationnelle du CNDH nécessitée par l'extension de son mandat et pour renforcer ses capacités d'investigation et de gestion des cas de violation des droits humains.

D'autres missions d'assistance technique au bénéfice des deux institutions en lien avec les résultats attendus du projet pourront être contractualisées au cours du programme, en fonction de besoins à identifier ultérieurement.

De manière indicative, la composante assistance technique devrait être contractualisée à hauteur de 60 % au cours de l'année N+1, à hauteur de 30 % au cours de l'année N+2 et à hauteur de 10 % au cours de l'année N+3. La composante jumelage institutionnel devrait être contractualisée à hauteur de 100 % au cours de l'année N+1.

4.4. Suivi de l'exécution

Le Comité de pilotage mentionné au paragraphe 3.5 "Parties prenantes" contribuera à la programmation et au suivi de la mise en œuvre des actions prévues dans le programme.

Des indicateurs spécifiques de performance seront formulés et inclus dans la Convention de Financement du projet afin de permettre le suivi et l'évaluation des actions. A titre indicatif, les indicateurs pour la composante appui au CNDH pourraient inclure que l'institution dispose d'une organisation interne et d'outils de gestion et d'information appropriés à son mandat élargi et qu'elle fasse l'objet de sollicitations de plus en plus nombreuses de la part de la population et des acteurs concernés et que le traitement des plaintes se déroule de manière diligente et efficace. En ce qui concerne la DIDH, les indicateurs pourraient inclure la mise à disposition d'un système de management et de pilotage axé sur les résultats et favorisant la responsabilisation et la clarification des rôles et la dynamisation du dialogue et du partenariat entre les parties prenantes, départements ministériels, société civile et institutions nationales et qu'elle facilite l'interaction avec les acteurs internationaux.

4.5. Évaluation et audit

La Commission procédera à une évaluation finale au début de la phase de clôture avec l'assistance de consultants indépendants. Un audit final du projet sera effectué par des consultants indépendants contractés par la Commission.

4.6. Communication et visibilité

Le programme respectera les dispositions du Manuel de visibilité de l'UE applicables aux actions extérieures. A titre indicatif, la communication autour du projet sera notamment assurée par des cérémonies de lancement, des séminaires de clôture de jumelages, des tables rondes ainsi que via les sites Internet des 2 institutions appuyées. Les Etats Membres ayant remporté les appels à proposition des jumelages éditent par ailleurs des brochures sur leurs jumelages respectifs qui mentionnent l'origine du financement.

Appendice

Budget de l'action

Le coût total du projet est estimé à **2,865** millions d'euros, imputés en totalité à la contribution de l'Union européenne.

A titre indicatif, les volets du programme se présentent comme suit:

Rubriques	Montant en EUR
1. Approche projet (gestion décentralisée partielle)	2 100 000
Jumelage au bénéfice du CNDH – (pouvoir adjudicateur: CNDH)	1 200 000
Jumelage au bénéfice de la DIDH – (pouvoir adjudicateur: DIDH)	900 000
2. Approche projet (gestion centralisée)	600 000
Services - Assistance technique – volet CNDH	400 000
Services - Assistance technique*	200 000
3. Evaluation et audit	65 000
4. Imprévus**	100 000
TOTAL	2 865 000

* Le comité de pilotage décidera de l'affectation des fonds sous cette rubrique sous réserve de l'accord de la Délégation de l'Union Européenne au Maroc.

** les imprévus ne peuvent être utilisés qu'une fois obtenu l'accord préalable de la Délégation de l'Union Européenne au Maroc.