

Avis du Conseil Economique Social et Environnemental sur :

L'effectivité des droits de l'enfant, responsabilité de tous

Avril 2016

Conformément à l'article 6 de la loi organique N°128-12 relative à son organisation et à son fonctionnement, Le Conseil Economique Social et Environnemental (CESE) s'est autosaisi, en date du Le 8 juillet 2015 afin de préparer un rapport et avis sur le thème relatif à «L'effectivité des droits de l'enfant, responsabilité de tous »

Lors de sa 61^{ème} Session Ordinaire tenue le 28 avril 2016, l'Assemblée Générale du Conseil économique, social et environnemental a adopté à ce rapport à l'unanimité, dont est extrait le un avis.

Introduction

Partant des réalisations en matière de protection de droits de l'enfance au Maroc, des défis qu'il reste à relever et de l'enjeu que représente l'enfance dans la perspective des « Objectifs de développement durable (ODD) » post 2015, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a jugé impératif de s'interroger sur la situation des enfants au Maroc, sur l'effectivité de leurs droits et des politiques publiques mises en place.

Cette auto-saisine vise à formuler des recommandations concrètes aux pouvoirs publics pour un accès effectif des enfants à leurs droits, tels que stipulés par la Convention internationale relative aux droits de l'enfant.

Démarche adoptée

Le CESE a fondé son avis sur :

- une approche participative comprenant l'audition de différents acteurs et parties prenantes¹ ;
- l'analyse des documents disponibles sur le sujet, dont, notamment, les Observations finales du Comité des droits de l'enfant concernant les troisième et quatrième rapports périodiques du Maroc;
- l'exploitation du dernier rapport de l'UNICEF qui dresse un bilan actuel de la situation de l'enfance et présente les problématiques spécifiques aux enfants particulièrement vulnérables (enfants abandonnés, enfants orphelins, les enfants vivant et/ou travaillant dans les rues, enfants en situation de handicap, mineurs migrants non accompagnés, enfants de migrants en situation irrégulière, enfants placés en institution,...).

Eléments d'analyse et principales conclusions

Les enfants (0 à 18 ans) représentent toujours plus du tiers la population ; la moitié sont des filles et 10% ont moins de 5 ans ².

Les inégalités sociales sont encore importantes et touchent les femmes plus que les hommes (IDH des femmes est très inférieur à celui des hommes 0,545 respectivement 0,658). L'indice de

¹ Voir en annexe les acteurs auditionnés

² RGPH, 2014

développement humain ajusté aux inégalités (IDHI) n'est que de 0,433, soit une perte de 29,7% de l'IDH par le fait des inégalités.

Le taux d'urbanisation a doublé entre 1960 et 2014 (29,1%, 60,3%)³. La population vivant dans des agglomérations de plus d'un million d'habitants a augmenté de 345% pendant cette période.

La structure familiale est aujourd'hui majoritairement nucléaire. La taille moyenne actuelle des familles est de 4,6 personnes. 64,5% des femmes chefs de ménages sont analphabètes (56,6% en milieu urbain, 88,3% en milieu rural).

Le taux de chômage est passé entre 2014 et 2015, de 9,9% à 9,7% au niveau national, de 14,8% à 14,6% en milieu urbain et de 4,2% à 4,1% en milieu rural⁴.

Les problématiques liées à l'enfance concernent certes l'ensemble de la société, mais c'est à l'Etat qu'il revient d'honorer ses engagements nationaux et internationaux, de mettre en place des politiques protectrices des droits de l'enfant et de faire respecter la loi dans l'Intérêt supérieur de l'enfant.

L'investissement adéquat dans l'enfance est universellement reconnu comme étant un facteur essentiel de diminution de la pauvreté et des inégalités sociales (inégalités de genre comprises), d'accroissement du bien-être des sociétés et de croissance économique. C'est à ce titre que l'enfance devra bénéficier d'une attention particulière dans la réalisation des « Objectifs de développement durable » sur lesquels le Maroc s'est engagé.

Le Maroc a réalisé des progrès lors des deux dernières décennies, tant sur le plan socio-économique, qu'en matière de droits de l'enfant. Il s'est engagé à respecter et faire respecter les droits de l'enfant.

Aujourd'hui les bilans sont faits. Ils ont été établis par l'Etat, l'UNICEF et la société civile, à partir d'études et du croisement d'un ensemble de données factuelles et d'appréciations. Ces bilans font ressortir que trop d'enfants sont encore particulièrement exposés aux violences et à des formes de violences particulièrement extrêmes, que des normes et pratiques sociales préjudiciables aux enfants persistent et que les politiques publiques concernant l'enfance sont insuffisamment coordonnées, suivies et évaluées.

L'effectivité des droits de l'enfant, notamment son droit à la protection, demeure ainsi une question préoccupante :

- l'intérêt supérieur de l'enfant, un droit et un principe fondamental de la CIDE est insuffisamment pris en compte ;
- la protection⁵ des enfants est jusqu'à présent insuffisante ;

³ HCP : RGPH, 2014

⁴ <http://www.hcp.ma/La-Situation-du-marche-du-travail-en-2015>

⁵ Les Etats parties prennent toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour protéger l'enfant contre toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation, y compris la violence sexuelle, pendant qu'il est sous la garde de ses parents ou de l'un d'eux, de son ou ses représentants légaux ou de toute autre personne à qui il est confié (art 19 de la CIDE). Ces mesures de protection doivent comprendre, selon qu'il conviendra, des procédures efficaces pour l'établissement de programmes sociaux visant à fournir l'appui nécessaire à l'enfant et à ceux à qui il est confié, ainsi que pour d'autres formes de prévention, et aux fins d'identification, de rapport, de renvoi, d'enquête, de traitement et de suivi pour les cas

- des discriminations à l'égard d'enfants, en raison du sexe, d'un handicap ou de leur statut socio-économique persistant ;
- la justice pour mineurs⁶ est encore éloignée des standards internationaux en la matière ;
- la santé⁷ des enfants s'est certes améliorée, mais de nouveaux défis à affronter dans un contexte de dégradation de l'offre de soins publique ;
- l'éducation des enfants demeure une préoccupation majeure ;
- la participation des enfants, un élément essentiel de la construction de la démocratie et du citoyen est un droit insuffisamment pris en compte.

Il faut cependant souligner l'absence d'un système d'information et de suivi évaluation national intégré et centralisé. Les données existantes sont souvent sectorielles et catégorielles, et que les études sont faites selon des méthodes différentes dans certaines régions et pas d'autres, à des moments différents, ne sont souvent pas répétées Cela rend difficile la mesure réelle de l'ampleur et l'évolution des différentes problématiques.

Les politiques publiques mises en œuvre à ce jour sont sectorielles, insuffisamment suivies et évaluées, manquent de coordination et de vision intégrée, leur déclinaison au niveau territorial demeure faible.

La Politique publique intégrée de protection de l'enfance et la « Vision 2030 » pour l'éducation, constituent deux leviers d'action puissants pour l'amélioration de l'effectivité des droits de l'enfant. Pour leur mise en œuvre, de nombreux défis restent cependant à relever :

Au niveau social

- L'élimination progressive des normes sociales préjudiciables aux enfants.

Au niveau institutionnel

- La faiblesse des capacités institutionnelles, - humaines, financières et d'organisation- , dans la mise en œuvre et le suivi-évaluation des plans d'action et stratégies.
- La clarification et le recadrage des missions et responsabilités des différents ministères et différents intervenants au niveau territorial concernés par l'enfance.
- L'amélioration de la performance des institutions.

Au niveau des politiques publiques

- La coordination effective des actions des différents départements ministériels, des collectivités territoriales et de la société civile.
- La continuité à moyen et long terme de la mise en œuvre;
- La mise en œuvre au niveau territorial;

de mauvais traitements de l'enfant décrits ci-dessus, et comprendre également, selon qu'il conviendra, des procédures d'intervention judiciaire.

⁶ Annexe 3 : définition

⁷ « Les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation. Ils s'efforcent de garantir qu'aucun enfant ne soit privé du droit d'avoir accès à ces services » (CIDE, Article 24, alinéa 1)

- La mise en place d'un suivi-évaluation rigoureux basé sur des indicateurs « droits de l'enfant » et la reddition de comptes régulière par rapport à des objectifs clairement définis.
- La budgétisation pluriannuelle liée à des indicateurs relatifs aux droits de l'enfant.
- L'implication structurée et pérenne de la société civile et du secteur privé à but lucratif et non lucratif dans la mise en œuvre de ces stratégies.

Recommandations

C'est dans un esprit de capitalisation sur les acquis, de prise en compte des engagements de l'Etat et des chantiers en cours (Politique publique intégrée de protection de l'enfance, Vision 2030 de l'enseignement, création du Conseil de la famille et de l'enfant, mise en œuvre des régions,...), que le CESE fait les recommandations suivantes.

I. En matière de politique intégrée de protection de l'enfant

1. Eriger la protection des enfants et de leurs droits en tant que priorité de l'agenda politique national. Ceci devrait se traduire concrètement par l'intégration des droits de l'enfant dans les politiques publiques et la planification budgétaire des actions à mener par les différents départements ministériels concernés.
2. Inscrire la Politique publique intégrée de protection de l'enfance dans une loi-cadre afin de lui garantir la continuité et la cohérence nécessaires. Parmi les actions à mener, la lutte contre les normes sociales préjudiciables à l'enfant, le développement de la protection sociale et l'aide aux familles dans le cadre d'une véritable politique familiale devraient constituer un axe important de la PPIPE l'aspect préventif de la protection étant primordial.
3. Redéfinir clairement les responsabilités et missions du ministère de la Jeunesse et des Sports en matière de protection de l'enfance. Dans ce cadre, recentrer l'action du ministère de la Jeunesse et des Sports sur le travail en milieu ouvert ainsi que sur l'animation socio-culturelle, pédagog-éducative et sportive de proximité en privilégiant la qualité et l'accessibilité aux enfants vulnérables.
4. Mettre en place des systèmes territoriaux intégrés de protection de l'enfance, ce qui va nécessiter :
 - l'intégration de la protection de l'enfant dans les schémas régionaux, provinciaux de développement et les plans d'actions communaux;
 - l'établissement d'un diagnostic territorial de la situation des enfants comprenant l'identification régionale des problématiques et de leur ampleur, des besoins en ressources, la cartographie des différents acteurs (départements ministériels déconcentrés, associations, collectivités locales, secteur privé...);
 - la mise en place d'un comité régional de protection de l'enfance, en charge de la déclinaison de la politique intégrée de protection de l'enfance en plans d'actions, de la coordination des actions, de la budgétisation pluriannuelle et de l'allocation des

budgets, du suivi évaluation des réalisations et de la situation de l'enfance, ainsi que de la mise en place d'un système d'information. Cette instance devrait être multipartite, présidée par le Président de la région et comprenant le Wali, les représentants des départements ministériels déconcentrés et du ministère en charge des affaires sociales, des ONG) .

- la définition au niveau provincial d'un comité provincial de protection de l'enfance en charge des mêmes missions, composée du Gouverneur, des Présidents de communes des représentants des ministères et des ONG ;
- la mise en place des dispositifs territoriaux de protection de l'enfance au niveau territorial qui établissent le circuit de détection, signalement et prise en charge des enfants en situation difficile ou en danger. A ce titre, le renforcement, la généralisation et l'institutionnalisation des Unités de protection de l'enfance (UPE), dans les territoires s'avèrera nécessaire, car elles assureront l'accompagnement et le suivi des enfants et constitueront le point de convergence du dispositif dont l'objectif est d'assurer une protection appropriée juridique et/ou sociale des enfants. Ce dispositif territorial intégré de protection de l'enfance, qui sera rattaché à un comité territorial de protection de l'enfance, permettra non seulement de renforcer les services/prestations relevant de la police, la gendarmerie, la justice, et des secteurs sociaux (gérés par les départements ministériels, les collectivités locales et les ONG), mais également de disposer de données relatives aux spécificités locales en matière de protection et à l'évolution de la situation des enfants
- L'élaboration de budgets, pluriannuels, adossés à des indicateurs droits de l'enfant,
- la diversification des sources de financements : budget de l'Etat, fonds privés, fonds de la coopération internationale.

5. Mettre en œuvre une politique de justice adaptée aux mineurs qui garantisse aux enfants victimes, témoins ou auteurs, sans discriminations et préjugés :

- la mise en place de mesures alternatives à la privation de liberté (travail en milieu ouvert, mesures d'intérêt général, médiation)
- la mise en place de mesures alternatives au placement en institution (Kafala, familles d'accueil, appui aux familles)
- l'accès à une aide juridictionnelle, la protection, aux services sanitaires, et aux services sociaux et à une prise en charge appropriée facilitant leur réinsertion sociale ;
- la confidentialité, la protection contre l'intimidation et la confrontation avec l'agresseur en rendant effectives les nouvelles dispositions relatives à la protection des témoins ;
- la prise en compte de leur avis lors du processus judiciaire ;...
- la réparation effective et adéquate des dommages causés ;
- des sanctions lourdes contre les auteurs de violence et d'exploitation des enfants.

6. Intégrer dans le projet de loi-cadre relative à la mise en œuvre de la Vision stratégique 2030 de la réforme de l'école :

- l'obligation des établissements à bannir toutes les formes de violences à l'égard des enfants ;

- l'obligation de respecter tous les droits des enfants et notamment leur participation ;
 - le renforcement des capacités des enfants à se protéger : éducation sexuelle, éducation civique, éducation sanitaire.
7. **Favoriser l'accès non discriminatoire aux enfants** (enfants migrants, enfants handicapés y compris) à la culture et aux loisirs et développer les activités parascolaires.
8. **Ratifier la Convention de Lanzarote du Conseil de l'Europe relative à la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels et le 3ème Protocole facultatif de la CIDE, et poursuivre l'harmonisation des lois** (notamment du Code pénal, du Code de la procédure pénale et du Code de la famille) **avec la CIDE et ses protocoles facultatifs**. Dans ce cadre il est recommandé de :
- abroger les articles 20 et 21 du Code de la famille (recommandation du CESE en 2012)⁸ relatifs au mariage des mineurs ;
 - protéger les droits des enfants des mères célibataires en abrogeant l'article 490 du Code pénal;
 - introduire les infractions relatives aux sollicitations sexuelles en ligne ;
 - veiller à la non criminalisation des enfants âgés de moins de 18 ans victimes d'exploitation sexuelle à des fins commerciales (prostitution, pornographie);
 - établir l'obligation de signalement pour les infractions liées au secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC) ainsi que de l'industrie du tourisme et du voyage ;
 - prendre des dispositions législatives afin de garantir la protection de la vie privée et des données personnelles sur Internet.
9. **Réviser la loi 14-05 relative aux établissements de protection sociale** en y introduisant
- les **normes et standards de prise en charge d'enfants opposables à toutes les institutions** prenant en charge des enfants qu'elles soient **étatiques, associatives et privées** et en exigeant de toutes les institutions (écoles, crèches, centres socio éducatifs et culturels, etc ...) qui prennent en charge des enfants d'adopter une politique interne de protection de l'enfant, bannissant toutes les formes de violence à l'égard des enfants et entre les enfants, prévoit des mécanismes de recours pour les enfants, des mesures disciplinaires à l'encontre des auteurs et l'obligation de signalement (interne ou à la police) d'actes de violence à l'égard des enfants.
 - La définition de l'instance régionale de contrôle qui sera en charge de contrôler régulièrement la conformité de toutes les institutions ayant des structures d'accueil, étatiques, associatives et privées (foyers d'accueil, internats, orphelinats, centres de protection sociale, Dar Taliba, Dar Talib...) avec les normes et standards établis, de délivrer les autorisations d'ouverture, d'ordonner la fermeture ou les mesures correctives à apporter. Le CESE propose qu'elle soit composée d'au moins trois représentants des ministères : MSFFDS, Intérieur et la Justice et des libertés.

⁸ Autosaisine 8/2012 du CESE « Concrétiser l'égalité entre les femmes et les hommes, une responsabilité de tous : concepts, recommandations normatives et institutionnelles.

10. Elaborer un cadre légal relatif aux métiers du travail social (assistante sociale, éducateurs, animateurs sociaux ...).
11. Renforcer les dispositions législatives des différents textes de lois relatifs à la publicité et communication, en interdisant l'exploitation des enfants et l'utilisation de leur image à des fins commerciales.
12. Renforcer les dispositions législatives afin d'améliorer l'environnement urbain des enfants et l'accessibilité pour les enfants en situation de handicap.
 - instituer de par la loi l'obligation pour les responsables des secteurs de l'habitat, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire à humaniser les lieux de vie en prévoyant des espaces verts, des établissements culturels (conservatoires, théâtres, bibliothèques, complexes multimédia, maisons de jeunesse...)⁹;
 - introduire les accessibilités pour les enfants en situation de handicap dans les lois relatives à l'urbanisme.
13. Renforcer l'offre de soins publique et garantir aux enfants vulnérables l'accès gratuit des soins et des médicaments.
14. Prendre en compte dans les programmes, tant préventifs que curatifs, la santé sexuelle, la santé mentale des enfants, les addictions et la toxicomanie, les problématiques nutritionnelles qui génèrent l'obésité ou des carences, les problèmes de santé générés par l'ingestion ou l'inhalation de « perturbateurs hormonaux » se trouvant dans les pesticides, herbicides et l'alimentation.
15. Favoriser la participation des enfants :
 - les médias audio visuels devraient organiser des émissions dans lesquels les enfants (petits, adolescents et jeunes) débattent de problématiques qui les intéressent : débats sur l'école, les violences, les NTIC, l'environnement, ... , promouvoir les droits de l'enfant, les expériences réussies, les bonnes pratiques en matière de protection de l'enfant...
 - Dans le même ordre d'idée, il serait souhaitable de créer une chaîne de télévision consacrée aux enfants et de développer la production de films et dessins animés marocains pour les enfants.
 - la presse écrite (électronique incluse) devrait favoriser l'expression des enfants par la publication d'articles par des enfants sur des thématiques qui les intéressent, créer des rubriques ou pages spéciales dédiées à l'expression de l'enfant ...
 - Favoriser la participation des enfants dans les instances décisionnelles des écoles.
 - Inscrire la participation des enfants dans toutes les actions et programmes liés à l'éducation parentale et l'aide à la parentalité.

II. En matière de suivi des politiques publiques

⁹ Rapport du Conseil économique et social : Inclusion des jeunes par la culture - Mesure 6 , (2012)

16. Veiller à ce que la Commission interministérielle chargée du suivi de Politique publique intégrée de la protection de l'enfance au niveau central, se conforme aux dispositions du décret instituant sa mise en place.

17. Mettre en place le Conseil consultatif de la famille et de l'enfance dont le rôle devrait être¹⁰ de :

- émettre son avis à la demande du Roi, du Chef du gouvernement ou des présidents du Parlement, sur les projets de loi et de Conventions internationales ou toute autre question rentrant dans le domaine de ses compétences ;
- contribuer à la promotion des droits socio-économiques et culturels ;
- contribuer à la conciliation entre la vie familiale et le travail ;
- assurer le suivi de l'évolution de la situation de la famille et des enfants sur les plans socio-économiques et culturels ;
- assurer l'évaluation des réalisations de la politique familiale et de la politique intégrée de protection de l'enfance ;
- assurer le suivi et l'évaluation des impacts des dépenses publiques et des budgets annuels de l'Etat et des Collectivités locales dédiés à l'enfance et à la famille, sur les droits des enfants et la situation des familles ;
- s'auto saisir sur toute question en lien avec la famille et l'enfance;
- conclure des partenariats et nouer des liens avec des organismes nationaux et internationaux.

18. Créer au sein du CNDH, dans le cadre de la révision de la loi du CNDH, un mécanisme de recours indépendant spécialisé dans la surveillance des droits de l'enfant, habilité à recevoir les plaintes émanant d'enfants, à enquêter sur ces plaintes et les traiter dans le respect de la sensibilité de l'enfant. La révision du statut du CNDH dans ce sens doit être activée, notamment en raison de la signature par le Maroc du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation et de communications

19. Inciter le Haut Commissariat au Plan à

- produire des statistiques, dans la mesure du possible, annuelles et consolidées, régionales et nationales, sur la situation des enfants, respectant la définition de l'enfant (tranche d'âge de 0 à 18 ans), et ses droits ;
- redéfinir certains indicateurs et présenter les résultats statistiques conformément à la tranche d'âge qui définit l'enfant (0 à 18 ans): par exemple « aide familiale », un indicateur à connotation positive que l'on retrouve dans les statistiques de l'emploi et qui cache en fait l'exploitation économique d'enfants, la déscolarisation et la discrimination des filles ; « état matrimonial de la population âgée de **15 ans et plus** », alors que l'âge légal du mariage est fixé à 18 ans ; « femmes au foyer », une définition sexiste qui inclut des enfants ;
- se pencher de manière spécifique sur le travail des jeunes âgés de 15 à 18 ans : types d'emploi, pénibilité, protection sociale, durée de travail, accidents de travail ... , ce travail devant être en cadré de manière spécifique et répondre à des normes conformes aux droits de l'enfant.

¹⁰ Avis du CESE concernant le projet de loi n°78.14 relatif au Conseil consultatif de la Famille et de l'Enfance (CCFE)(Novembre 2015)

20. Mettre en place un système d'information accessible, territorial et central sur la base d'indicateurs droits de l'enfant pertinents. A ce titre le travail conjoint du CESE et l'UNICEF sur les indicateurs du référentiel de la Charte sociale et celui du ministère de l'Economie et des finances sur « l'indice composite de l'accès aux droits fondamentaux » (IADF), pourraient constituer une plateforme solide de développement. Cela permettrait l'adoption des mêmes définitions et concepts par tous les départements producteurs de statistiques, au niveau central et territorial, l'instauration d'une périodicité des enquêtes (ONDH, HCP, ministères...), l'introduction d'indicateurs spécifiques aux enfants vulnérables et l'amélioration de l'efficacité des politiques publiques.

III. En matière de responsabilité sociale des entreprises

21. Promouvoir la responsabilité sociale des entreprises et impliquer le secteur privé dans la protection de l'enfant :

- Favoriser l'adhésion des entreprises aux principes des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme/ Droits de l'Enfant ;
- Pousser les fournisseurs d'accès Internet et de télécommunications à adhérer au Code de conduite de l'Union Internationale des télécommunications afin d'assurer un accès sécurisé en ligne, de bloquer les sites pédopornographiques, de signaler aux autorités tout matériel d'abus des enfants disponibles en ligne, et de développer des programmes de prévention en partenariat avec des associations ;
- Inciter les secteurs du voyage et du tourisme à adopter le Code mondial d'éthique du tourisme de l'Organisation mondiale du tourisme relatif à la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle, sachant que l'exploitation sexuelle des enfants dans les secteurs du voyage et du tourisme est un phénomène mondial en constante expansion.

IV. Développer la recherche

22. Pousser, orienter et soutenir la recherche en collaboration avec les universités, les associations, le futur Conseil consultatif de la famille et de l'enfance, le CNDH, le Haut Commissariat au Plan, les départements ministériels, sur différents aspects de l'enfance.

V. En matière de coopération internationale

23. Intégrer la protection de l'enfance et de ses droits, notamment des enfants résidant à l'étranger et des mineurs marocains non accompagnés dans les accords bilatéraux et la coopération transnationale.

ANNEXE : Acteurs auditionnés

- Ministère de la justice et des libertés
- Ministère de l'éducation nationale et de la formation professionnelle
- Ministère de la solidarité de la femme de la famille et du développement social
- UNICEF
- M. Abdelkarim Belhaj, Enseignant-Chercheur en Psychologie Sociale, FLSH- Université Mohammed V- Rabat
- Les associations œuvrant dans le domaine de l'enfance

Des demandes d'informations ont été envoyées à :

- Ministère de l'économie et des finances
- Le Médiateur
- Observatoire national des droits de l'enfant