

# Modèle de développement régional pour les provinces du Sud

Note de cadrage

Décembre 2012



# Modèle de développement régional pour les provinces du Sud

Note de cadrage

Décembre 2012



# Sommaire

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. Préambule</b>  | <b>6</b>  |
| 1.1. Extrait du Discours   | 6         |
| 1.2. Les contours du mandat du CESE  | 7         |
| 1.3. La démarche du CESE   | 7         |
| <b>2. Diagnostic et état des lieux préliminaires : un bilan paradoxal</b>  | <b>8</b>  |
| 2.1. Bilan du développement territorial  | 9         |
| 2.2. Diagnostic et enjeux : développement des secteurs productifs  | 10        |
| 2.3. Diagnostic et enjeux : développement des infrastructures et des secteurs sociaux  | 11        |
| <b>3.2. Principes et objectifs fondamentaux du modèle de développement projeté</b>   | <b>13</b> |
| 3.1. S'appuyer sur les fondamentaux définis par la Constitution  | 13        |
| 3.2. Concrétiser les objectifs énoncés par la Charte sociale élaborée par le CESE, et permettre aux Provinces du Sud d'en tirer avantage | 13        |
| 3.3. Impliquer les populations locales dans le cadrage du modèle de développement  | 13        |
| 3.4. Les ambitions du projet de développement et ses indicateurs clés  | 14        |
| <b>4. Les défis du changement : des inflexions majeures à opérer</b>   | <b>14</b> |
| 4.1. Volet économique  | 14        |
| 4.2. Volet social et culturel  | 15        |
| 4.3. Volet développement humain  | 15        |
| 4.4. Volet aménagement du territoire et environnement  | 15        |
| 4.5. Volet gouvernance et implémentation   | 15        |
| <b>5. Méthodologie de conduite de l'étude du CESE</b>  | <b>16</b> |
| 5.1. Phasage de l'étude et définition des livrables  | 16        |
| 5.2. Démarche participative  | 17        |
| 5.3. Calendrier et rapports intermédiaires   | 17        |

## 1. Préambule

### 1.1 Extrait du Discours de Sa Majesté le Roi à l'occasion de la Fête de la marche verte du 06/11/2012 :

*" Nous réaffirmons notre engagement à mettre en œuvre la régionalisation avancée, en commençant, en premier lieu, par Nos provinces du Sud, au regard de la possibilité qu'elle offre aux populations de participer à la gestion de leurs affaires locales et de contribuer au développement humain intégré et durable. En plus, elle crée un climat mobilisateur porté par une dynamique sociétale prometteuse favorisant l'émergence de nouvelles élites, notamment parmi les femmes et les jeunes, dans le cadre d'une alternance démocratique ouverte au pouvoir... "*

*" A cet égard, Nous appelons à l'élaboration d'un modèle de développement régional intégré et rigoureux, s'appliquant à une échelle la plus large possible et visant à créer une synergie et une complémentarité entre les programmes sectoriels. Car il s'agit de relever les différents défis auxquels la région fait face et de favoriser la mise en place d'un système économique régional, qui soit favorable à la croissance et à la création de richesses et générateur d'emplois, notamment au profit des jeunes. "*

*Afin d'assurer les conditions de réussite de ce projet ambitieux, et compte tenu de ce dont dispose le Conseil Economique, Social et Environnemental en termes de compétences, d'attributions et de composition plurielle, il est le plus apte à en assurer la préparation suivant une approche participative permettant la participation des populations concernées et le concours de tous les acteurs nationaux "*

### 1.2. Les contours du mandat du CESE

Partant des orientations de Sa Majesté le Roi Mohammed VI, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) devra préparer une plateforme pour un modèle de développement régional intégré et durable pour les provinces du sud. Ce modèle doit être apte à insuffler une nouvelle dynamique à la région et capable de relever les défis auxquels elle fait face tant sur le plan économique que sur le plan social.

Il doit mettre les citoyennes et les citoyens des provinces du sud au centre des préoccupations en les impliquant dans les phases de conception et de mise en œuvre de ce projet. La finalité est de libérer davantage l'esprit d'initiative et les énergies créatives des citoyens pour permettre de tirer profit des atouts du territoire en faveur des populations de la région.

Il doit favoriser la mise en place d'un système économique régional porteur de croissance, créateur de richesse et générateur d'emplois notamment au profit des jeunes et ce en mobilisant toutes les composantes de la société des provinces du sud, en favorisant leur épanouissement et leur bien-être et en favorisant l'intégration dans le respect des particularités culturelles.

Ce modèle concernera les populations résidentes des provinces récupérées mais aussi des autres provinces de la région de Guelmim du fait des liens historiques, des liens sociaux et de la continuité géographique qui en fait une zone de transition. C'est donc les régions administratives de Laâyoune-Boujdour-Sakia Al Hamra, de Oued Eddahab-Lagouira ainsi que celle de Guelmim-Es Smara qui seront considérées parfois toutes ensemble, parfois séparément lorsque les spécificités de chaque région le justifient.

Le travail qui sera mené dans ce cadre se focalisera sur les domaines de compétence du CESE ; à savoir, l'économique, le social, l'environnemental et le culturel, même s'il se permettra d'aborder les autres volets quand il considérera qu'ils sont en relation étroite avec les centres d'intérêt du CESE.

Pour gérer les inflexions majeures, tout en tenant compte des attentes pressantes des populations locales, le CESE propose de travailler sur une vision temporelle réaliste se situant entre 10 et 15 ans.

Les travaux du CESE s'inscriront dans le cadre du projet de régionalisation avancée ; ils contribueront à donner corps sur les plans économique, social, environnemental et culturel à ce projet, dont les contours sont par ailleurs en train d'être définis à l'échelle nationale. En facilitant la concrétisation et la mise en œuvre de la régionalisation avancée, en premier lieu dans les provinces du sud, ces travaux pourraient préparer par la même occasion le terrain pour la réussite de l'initiative marocaine d'autonomie, une fois négociée dans le cadre des Nations Unies.

Les travaux du CESE n'ont pas vocation à se substituer aux acteurs institutionnels en charge de la planification et du développement territorial: Etat/Région/élus locaux/société civile/partenaires sociaux. L'ambition du CESE est de proposer une plateforme qui peut faciliter la mobilisation des acteurs autour d'un projet fédérateur.

### 1.3. La démarche du CESE

#### • Présentation du CESE

Le CESE est une institution constitutionnelle, indépendante qui assure des missions consultatives auprès du Gouvernement et des deux Chambres du Parlement. Il compte 99 membres, représentant la pluralité de la société civile organisée, qui participent de manière soutenue à l'élaboration de ses rapports et adoptent en plénière ses avis. Le CESE agit simultanément comme un observatoire de la situation économique, sociale, environnementale et culturelle du pays et des signaux faibles de la société, comme une force de proposition sur des sujets de société et enfin comme un espace de dialogue social et civil et de construction de convergence entre des sensibilités ayant des intérêts parfois contradictoires. Les travaux du CESE depuis près de deux ans reflètent de manière concrète et effective ce positionnement.

Dans l'élaboration de la plateforme du modèle de développement pour les provinces du sud, le CESE pourra tirer profit de sa composition plurielle, de sa représentativité de la société civile organisée et de sa démarche participative basée sur l'écoute, la concertation, les débats et une méthodologie interactive entre diagnostic, benchmark et recommandations opérationnelles.

Le CESE constituera ainsi une force active de propositions tenant compte de l'opinion des différentes composantes de la population locale et de ses forces vives, de manière objective et indépendante et veillera à la convergence des positions autour des inflexions et des réformes à opérer dans les provinces du Sud.

#### • La Commission ad' hoc du CESE

Au lendemain du discours Royal, le bureau du CESE, a décidé la création d'une commission ad' hoc, chargée de conduire les travaux d'élaboration d'une plateforme d'un modèle de développement régional intégré et durable pour les provinces du sud.

Cette commission procédera à un diagnostic et une analyse critique de l'état des lieux et proposer les inflexions qu'il conviendra d'introduire aux politiques publiques pour atteindre les objectifs fixés. Elle devra dans un deuxième temps d'identifier des scénarios de développement cible, les projets pouvant lui donner corps et les modalités d'implémentation et de gestion d'une transition entre l'existant et le modèle projeté, en focalisant sur les thématiques clés.

La commission ad' hoc est composée de 25 membres désignés selon un processus démocratique. Les cinq catégories composant le conseil ainsi que les six commissions permanentes y sont représentées. La commission a mis en place ses instances de travail (présidence, vice-présidence, rapporteurs et groupe de travail dédié).

- **Elaboration d'une note de cadrage de la mission du CESE**

La commission a décidé d'entamer ses travaux par la préparation d'une note de cadrage de sa mission qui précise les premiers éléments de diagnostic, le référentiel de travail du CESE, les inflexions majeures sur lesquelles le CESE doit se focaliser, ainsi que les résultats attendus.

Cette note précise aussi la méthodologie qui doit être suivie en terme de phasage de l'étude, de démarche d'écoute et de participation des populations et des institutions concernées et en terme d'analyse et de débats internes au CESE et enfin en terme d'adoption et de présentation des conclusions du CESE.

L'élaboration de cette note de cadrage qui a pris près de deux mois, s'est appuyée sur l'analyse des principales études consacrées aux provinces du sud dans les domaines économique, social, environnemental et culturel. Elle s'est aussi appuyée sur les discussions avec le Chef du Gouvernement et quelques départements ministériels, et une première série d'auditions des acteurs institutionnels des provinces du Sud à savoir l'Agence de développement des provinces du Sud, les Walis et les Présidents élus des trois régions des provinces du sud et les institutions de médiation présentes sur place (Le Conseil national des droits de l'homme et le Médiateur du Royaume). Elle a enfin bénéficié d'un large débat entre les membres de la commission avant son adoption.

## 2. Diagnostic et état des lieux préliminaires : un bilan paradoxal

---

Ce diagnostic préliminaire est le résultat de l'étude documentaire, des premières auditions du CESE et des débats internes à la commission ad hoc. Il sera complété et affiné ultérieurement lors des phases de conduite de l'étude. A ce stade, son objectif est d'aider à identifier les questions clés qu'il conviendra de traiter dans le cadre des travaux du CESE.

Depuis 1975, date de la réintégration des provinces du Sud au Royaume, les territoires récupérés ont bénéficié d'un effort national très important d'investissement pour les doter en équipements et infrastructures, pour sécuriser les citoyens qui y résident et leur assurer les services sociaux de base.

Ces efforts se sont articulés autour de trois axes principaux avec l'objectif de concourir à la promotion et au développement des provinces du Sud : Equipements et infrastructures, développement économique, développement social.

Les résultats semblent cependant contrastés et le bilan paradoxal : des infrastructures et des équipements avancés comparativement aux provinces du nord, des niveaux d'accès des populations aux services de base et des indicateurs sociaux qui se situent dans la tranche supérieure de la moyenne nationale mais de réels problèmes de décollage économique et de création de valeurs locales, des problèmes persistants de chômage particulièrement au niveau des jeunes et des femmes, des difficultés de cohésion sociale et d'intégration alimentées par le sentiment d'iniquité qui se traduisent par des tensions sociales.

L'Etat demeure le premier investisseur et employeur dans les provinces du sud. L'investissement privé et les initiatives individuelles restent insuffisants et ne traduisent pas l'ampleur des efforts consentis par les pouvoirs publics pour leur promotion et leur développement. Malgré le recours à différents dispositifs d'aide au niveau social, les résultats restent en deçà des attentes.

Ce premier constat questionne, sans en préjuger à ce stade, la pertinence, l'efficacité, l'efficience et l'impact des politiques publiques ainsi que les moyens et les voies de leur amélioration.



## 2.1. Bilan du développement territorial

### • Contexte général

Le territoire des provinces du sud est étendu (416 500 km<sup>2</sup> ; il représente 59% du territoire national, mais concentre uniquement 3% de la population nationale (946 000 hab.) avec un taux d'urbanisation moyen de 74% atteignant 95% dans les régions sud. Les contraintes d'ordre climatique sont très présentes. En effet, ce territoire figure parmi les déserts les plus arides de la planète, avec des ressources naturelles limitées (eau, terres arables, ...) et une densité de population faible concentrée sur quelques villes. Ces contraintes influencent le modèle de développement de la région.

Le Maroc saharien est caractérisé aussi par une complémentarité vitale entre nomadisme et monde oasien et une unité culturelle très forte. Il y a lieu de constater une prévalence de la logique tribale dans les territoires, amplifiée par le processus d'identification des populations dans le cadre de la résolution du problème politique et l'absence d'une mixité socio-ethnique inclusive équilibrée.

### • Evaluation économique du mode de développement

Sur le plan économique, les régions du Sud ont connu une action publique importante pour le développement du territoire, accélérée par la création de l'Agence de développement des provinces du Sud. En effet, les investissements publics dans ces régions sont très importants et sont classés en troisième position en termes d'investissements par habitant. Le territoire est également classé parmi les trois premiers en termes d'infrastructures et d'équipement.

Le PIB régional (PIBR) est de l'ordre de 20 milliards de dirhams soit un PIBR par habitant de 21 400 MAD contre 19 800 MAD au niveau national, se classant ainsi à la quatrième place.

Néanmoins, il y a lieu de noter l'absence d'un véritable décollage économique. En effet, l'économie de la région est peu diversifiée et reste fortement dépendante de deux secteurs à savoir l'administration publique qui contribue à 36% du PIBR et 27% des emplois posant une question de soutenabilité budgétaire à terme et d'équité territoriale, et la pêche avec 17% du PIBR et 35% des emplois.

Par ailleurs, les entreprises bénéficient de fait, de l'exonération fiscale de l'IS, de la TVA (sauf sur les intrants) et de taxes locales. Ces dispositions incitatives mises en place pour encourager les investissements n'ont pas atteint leurs objectifs et induisent parfois des comportements contre-productifs.

### • Evaluation sociale du mode de développement

Le territoire dispose d'indicateurs sociaux parmi les meilleurs du Royaume, en témoigne l'indice régional de développement humain estimé à 0,729 contre 0,672 au niveau national, le taux d'alphabétisation de 63% contre 57% au niveau national et le taux de pauvreté de 6,5% contre 10% au niveau national. De même, les taux d'accès des populations à l'électricité (84% vs 70% nat), l'eau potable (69% vs 55% nat) ou l'assainissement sont parmi les plus élevés du Maroc<sup>1</sup>.

Toutefois, le chômage est au cœur de la problématique de développement des régions du Sud et demeure le principal facteur de tension sociale. En effet, le taux moyen de chômage avoisine les 17%. Il touche inégalement certains segments de la population locale, particulièrement les jeunes sahraouis (29%) et les femmes, notamment ceux avec des niveaux de formation moyens et élevés.

Cette situation est le résultat des aides directes et indirectes dédiées au territoire qui représentent près de 4,6 milliards de dirhams (Promotion Nationale, aide alimentaire, double solde, subventions alimentaires et hydrocarbures, exonérations d'impôts...). Ce dispositif, en l'absence d'un système de filets sociaux, couvre l'ensemble des besoins du territoire et ne cible pas nécessairement les plus nécessiteux.

<sup>1</sup> Les statistiques proviennent du rapport sur le développement humain datant de 2008

## • Evaluation en matière de Gouvernance

Les trois régions des provinces du sud couvrent 10 provinces, 87 communes dont 17 sont urbaines.

A l'instar du reste du pays, le processus de décentralisation avance, mais sa traduction dans la réalité se heurte à une série de contraintes et de difficultés qui entravent sa mise en place réelle. Parmi elles: l'insuffisance de compétences qualifiées ; le faible niveau d'encadrement et de capacité de gestion des collectivités locales ; la faiblesse des ressources financières des collectivités territoriales, le manque d'articulation entre les différents niveaux de planification (locale, régionale, nationale) et d'aménagement du territoire ; le degré insuffisant de clarté du processus de décision et de reddition des comptes.

Par ailleurs, la déconcentration reste inaboutie. Les responsables des services extérieurs manquent souvent de motivation (leur affectation au sud est parfois considérée comme une sanction) et de connaissance du contexte particulier des provinces du sud. Ces responsables manquent d'autonomie de gestion et de décision et sont souvent cloisonnés dans des approches sectorielles au détriment d'une approche coordonnée de développement territorial ; ce qui entraîne des surcoûts administratifs et une lenteur dans les prises de décision et dans les délais d'exécution. La gestion locale reste dominée par des considérations d'urgence plutôt que par une vision à moyen et long terme.

Si la création de l'Agence de développement des provinces du sud en 2002 a permis de soutenir l'action de planification territoriale (programme quinquennal 2004-2008 : 7milliards de dirhams), le renforcement des partenariats entre les acteurs institutionnels (Etat/ région/ province/ commune) et la convergence des efforts de développement de proximité, il n'en reste pas moins que les problèmes de gouvernance demeurent souvent à l'origine de difficultés dans l'exécution de certains projets et dans la faiblesse du développement économique et social.

La société civile connaît un foisonnement mais reste tributaire de l'appui de l'Etat. Elle connaît des expériences intéressantes mais a besoin de soutien et d'un cadre garantissant le respect de son autonomie (régularisation, financement, développement de capacités...) pour la libérer des approches opportunistes ou des manipulations extérieures. Plus indépendante, plus crédible, la société civile pourrait jouer un rôle dans l'émergence d'une élite locale en mesure de favoriser la réussite d'un développement endogène des provinces du sud.

Le contexte géopolitique et la gouvernance des provinces du sud n'ont pas favorisé l'émergence d'une culture partagée du développement de la région ni une implication forte des acteurs concernés ou une cohérence des politiques publiques mises en œuvre.

## 2.2. Diagnostic et enjeux : développement des secteurs productifs

- **Produits de la mer** : Avec 1500 km de côtes, le littoral du Sud est riche de ressources halieutiques variées et abondantes, assurant 80% des captures nationales et contribuant à 15% du PIBR et 30% d'emplois. La valorisation des produits de la mer, orientée principalement vers la congélation et la farine de poissons et le manque de capacités de transformation sur place, limite les retombées locales. De même, la question de la gestion des licences de pêche hauturière est un sujet récurrent de tension. Par ailleurs, les programmes de pêche côtière destinés aux jeunes et le programme de villages de pêche rencontrent de nombreuses difficultés.
- **Agriculture** : Dans le secteur agricole, le territoire dispose de potentialités réelles (oasis, maraîchage à haute valeur ajoutée, élevage camelin). La superficie agricole utile (SAU) représente 1,20% de la superficie totale des provinces du Sud ; elle se situe en grande partie dans la région de Guelmim-Es-Smara. Malgré une production diversifiée, la contribution du secteur agricole au PIBR ne dépasse pas 2% et ne contribue qu'à hauteur de 5 à 10% à l'emploi. Le défi de la mobilisation des ressources en eau (connaissance des nappes, dessalement) constitue le principal facteur limitant. L'élevage est une activité prédominante dans les provinces du sud. Cette activité concerne aussi bien les camelins et les caprins que les ovins et, dans une moindre mesure, les bovins destinés à

une production laitière. L'élevage camelin recèle un potentiel important de développement de l'emploi des jeunes dans la région ; il se trouve confronté à l'absence d'un cadre de valorisation de l'ensemble de la chaîne de valeur (aménagement des parcours pastoraux, structuration du tissu d'éleveurs, l'encouragement d'agréateurs structurés en aval, la modernisation et la création de produits dérivés ainsi que l'adaptation des circuits de distribution et de commercialisation).

- **Tourisme** : Les provinces du Sud sont dotées d'un riche patrimoine naturel et culturel important. Le poids économique du tourisme reste encore faible, ne dépassant pas 1,5% du PIBR et 2% d'emplois. Ceci s'explique par plusieurs contraintes notamment la faible promotion, l'insuffisance des dessertes aériennes, leurs coûts jugés élevés et la timidité des entrepreneurs privés dans le développement de produits de niche, dédiés au tourisme saharien / oasien en mettant en valeur les aspects culturels locaux.
- **Mines et industrie extractive** : Les phosphates demeurent un secteur fortement contributeur à la croissance (6% du PIBR) et à l'emploi (3500 emplois). En dehors des phosphates, les perspectives d'extraction minière paraissent potentiellement intéressantes mais ont besoin d'un plus grand effort de prospection et de connaissance des sous-sols de la région aussi bien de l'Etat que d'acteurs privés (conditionné par une clarification du cadre institutionnel).
- **Energies renouvelables** : Les énergies renouvelables (d'origine éolienne et solaire) constituent une ressource d'avenir. Les questions de financement, de raccordement au réseau national, de qualification des sites potentiels et de formation de ressources humaines qualifiées sont à traiter.
- **Commerce et services** : Le commerce a connu une croissance soutenue grâce à l'aménagement de nombreuses infrastructures. Il constitue aujourd'hui un secteur majeur de l'économie du territoire en contribuant à 32% du PIBR et 20% d'emplois. Ce secteur reste peu structuré, dominé par l'informel et souffre d'un manque de services logistiques modernes. De même, le manque de visibilité dans l'environnement des affaires, particulièrement en ce qui concerne le foncier et le statut fiscal ainsi que la lourdeur de certaines procédures freinent l'installation d'acteurs nationaux modernes.
- **Artisanat** : Dans les trois régions du Sud, la richesse des traditions nourrit un artisanat varié à forte composante identitaire et culturelle (tissage, tapisserie, maroquinerie, bijouterie...). Toutefois, des retards persistent encore et sont attribués à l'insuffisance de la formation et de l'accompagnement des artisans, au manque de promotion et d'adaptation aux besoins du marché et de circuits de commercialisation.

### 2.3. Diagnostic et enjeux : développement des infrastructures et des secteurs sociaux

- **Infrastructures de transport** : Les investissements massifs de l'Etat ont permis d'atteindre un niveau d'infrastructure de transport supérieur à la moyenne nationale (même s'il demeure quelques goulots d'étranglement comme la route nationale 1 au niveau de Guelmim ou le projet de port atlantique de Dakhla). Le transport aérien reste toutefois largement insuffisant et constitue un handicap pour la région et son développement.
- **Politique de l'Eau** : Le territoire connaît une situation de stress hydrique majeure combinée à des ressources en eau très restreintes ; ces ressources limitées (180 mm<sup>3</sup> par an) sont fortement dédiées à l'eau potable (ex. : 63% de la consommation totale dans le bassin saharien vs. 4 à 9% ailleurs). Cette situation entraîne une limitation du potentiel agricole à Dakhla et à Guelmim pour préserver la nappe phréatique profonde en sur-pompage. La résolution de cette situation rencontre des difficultés liées à l'insuffisance du budget dédié à la prospection, au coût élevé de financement des barrages à Guelmim, aux contraintes liées à l'installation d'une station de dessalement.
- **Habitat et aménagement du territoire** : Le secteur de l'aménagement du territoire et de l'habitat a connu un effort d'investissement massif (3 milliards de dirhams entre 2008 et 2011 consacrés à l'habitat), ayant permis un large mouvement d'urbanisation, principalement dans les villes le

long du littoral et la résorption d'une grande partie de l'habitat insalubre (3 villes déclarées sans bidonvilles). Cependant, plusieurs défis subsistent, liés à l'assainissement du foncier, à la politique d'aide pour l'accès au logement et à la mixité des quartiers et à l'existence de plan d'aménagement des villes qui respectent les spécificités culturelles.

- **Santé** : Le territoire a bénéficié d'investissements importants en infrastructures de santé (11,4 lits pour 10 000 hab. contre 9,8 au niveau national.). Cela dit, le secteur manque de ressources humaines médicales (4 médecins pour 10 000 habitants contre 6,1 au niveau national) avec un manque de couverture médicale spécialisée ce qui se répercute sur la qualité de services requis et entraîne une dégradation des indicateurs de santé de base.
- **Education et formation** : Le territoire est globalement bien équipé en écoles et en centres de formation professionnelle entraînant une amélioration du taux d'achèvement de la scolarité (56% contre 21% au niveau national). Toutefois, plusieurs facteurs entravent l'efficacité du secteur à savoir :
  - La qualité insuffisante de l'enseignement préscolaire et secondaire due au manque de ressources humaines adaptées et aux problèmes d'orientation des élèves ;
  - Le manque d'offre d'enseignement supérieur de qualité limitant l'accès aux études supérieures ;
  - L'inadaptation de la formation professionnelle au marché de l'emploi.
- **Culture et patrimoine** : Le territoire se trouve au croisement de deux importantes cultures (amazigh et hassanya) ; il dispose d'une identité culturelle forte et unique au Maroc, fruit d'influences africaine, amazigh et arabe. Cependant, les traditions culturelles du territoire sont menacées par la perte des savoir-faire ancestraux et le manque de valorisation du patrimoine culturel vivant (patrimoine oral et immatériel, artisanat, art culinaire) ; la dégradation du patrimoine architectural et archéologique ou le peu de place accordé à la dimension culturelle dans les projets de développement.

### 3. Principes et objectifs fondamentaux du modèle de développement projeté

Il ressort des premières réflexions de sa Commission ad-hoc, que le CESE pourrait préconiser une réforme progressive mais profonde à la fois des conceptions et des méthodes consacrées au développement des provinces du Sud. Il s'agira de conjuguer l'ancrage de ces provinces dans le référentiel national avec le respect de l'identité de la région. L'objectif serait de faire éclore une économie locale viable et attractive, au moyen d'une gouvernance pleinement respectueuse des droits fondamentaux de ses habitants, garante de leurs libertés individuelles et collectives, et au service de leurs intérêts légitimes.

#### 3.1. S'appuyer sur les fondamentaux définis par la Constitution

Les principes fondamentaux affirmés par la Constitution du 1er juillet 2011 constituent un cadre normatif dont la bonne concrétisation représente, en soi, un levier structurant pour une refonte réussie et durable des politiques de développement des régions du Sud. Le rapport du CESE mettra en exergue la signification et formulera des recommandations opérationnalisant les principes constitutionnels ci-après :

- Le Respect et la Promotion des droits humains fondamentaux dans le cadre d'une responsabilité citoyenne (faire de la garantie des Droits de l'homme au sens large un principe fondamental de gouvernance économique et social) dans le cadre d'une responsabilité citoyenne ;
- Le choix de l'économie sociale de marché (un Etat régulateur et stratège, garant du respect des règles du marché et favorisant le développement de l'initiative privée, promotion de la responsabilité sociale des entreprises et des investisseurs en faveur de projets de long terme, et développement des activités de l'économie sociale et solidaire) ;

- Régionalisation élargie, déconcentration, solidarités interrégionales et subsidiarité (responsabiliser les échelons locaux dans la conception et le déploiement des projets de développement, territorialiser les politiques sociales de développement) ;
- Gouvernance : démocratie participative, transparence, reddition des comptes ;
- Développement durable (ériger en levier stratégique de développement la protection du milieu naturel, l'exploitation raisonnée des ressources hydriques et halieutiques, et le développement des énergies éoliennes et solaires).

### **3.2. Concrétiser les objectifs énoncés par la Charte sociale élaborée par le CESE, et permettre aux Provinces du Sud d'en tirer avantage**

Le CESE a adopté le 26 novembre 2011 une Charte sociale définissant les fondements d'un nouveau pacte de cohésion sociale et de croissance économique, en appui sur un référentiel de principes et d'objectifs tirés des normes publiques universelles (cette importante réalisation résulte des Hautes instructions que SM le Roi a adressées au CESE le 21 février 2011). Ce référentiel comporte 94 objectifs précis et réalistes, assortis de 250 indicateurs permettant d'en mesurer la matérialité et les progrès. La concrétisation durable de ces objectifs devrait permettre à la fois de dynamiser le développement des Provinces du Sud et d'en conformer les processus et les bénéfices pour les habitants avec les normes publiques universelles relatives aux Droits humains fondamentaux. Le rapport du CESE mettra en exergue la signification opérationnelle de cette Charte pour les provinces du Sud, et formulera des recommandations précises ordonnées autour des six champs d'action suivants :

- Garantir l'accès aux droits et aux services essentiels, et promouvoir le bien-être social ;
- Développer les savoirs, la formation et la culture ;
- Prévenir la marginalité et promouvoir l'inclusion et les solidarités ;
- Améliorer le dialogue social, le dialogue civil et les partenariats pour le progrès ;
- Protéger l'environnement et impulser l'économie verte ;
- Consolider la gouvernance responsable, la sécurité économique, encourager l'initiative privée et consacrer la démocratie sociale.

### **3.3. Impliquer les populations locales dans le cadrage du modèle de développement**

Le CESE poursuivra l'audition des acteurs économiques et sociaux, et recueillera leurs points de vue, de même qu'il passera en revue les travaux experts consacrés à l'économie des provinces du Sud et à la problématique de leur développement. Il formulera des préconisations sur les équilibres à construire entre les exigences que requiert un modèle de développement appuyé, d'une part, sur des ressources et des dynamiques endogènes et, d'autre part, sur le concours de la puissance publique, ainsi que l'articulation avec les autres provinces du Royaume comme, à terme, avec le sous ensemble régionale du grand Nord-Ouest Africain. L'ambition légitime du pays pouvant être de faire de ses provinces du Sud, en conformité avec leur histoire, un trait d'union avec l'Afrique et un pôle régional de coopération, de prospérité et de paix.

Le cadrage du modèle de développement doit refléter les choix essentiels des acteurs concernés et l'équilibre à trouver entre des approches et des ambitions différentes. Parmi les paramètres de cadrage identifiés, citons :

- Intégration nationale forte au niveau des stratégies sectorielles ou application des règles de subsidiarité pour tenir compte d'un développement plus adapté aux besoins de la région.
- Normalisation des règles de gouvernance (statut fiscal, aides sociales, incitations économiques) ou approche régionalisée qui tient compte de l'histoire et du contexte géopolitique de la région.

- Développement tiré par l'économie sociale et solidaire ou par les grands projets et l'investissement extérieur. L'intensité du développement économique souhaité (objectifs de croissance, nature des secteurs à impulser, contenu des emplois à créer) a des implications sur le modèle de société et l'émergence de nouvelles élites. La place de l'humain (éducation, formation et savoir) et du culturel doit dans tous les cas être au cœur de ces choix.
- Places respectives de l'Etat, la Région décentralisée et la Région déconcentrée, le privé et la société civile.
- Les ressources propres de la Région par rapport aux ressources de péréquation nationale.

### 3.4. Les ambitions du projet de développement et ses indicateurs clés

L'évaluation future de la réussite du modèle de développement projeté suppose de définir dès la phase de conception les indicateurs de suivi. Dans ce sens, une attention particulière sera consacrée à la définition de ces grands indicateurs en liaison avec les finalités du modèle en termes de respect des droits de l'homme, de type de croissance envisagée, d'emplois créés, de protection sociale, ainsi que les partis pris en faveur des principes de durabilité (soutenabilité environnementale et acceptabilité sociétale, réduction des inégalités, équilibres macroéconomiques et financiers, nécessité de règles garantissant la résilience du modèle, gestion durable des ressources naturelles).

## 4. Les défis du changement : des inflexions majeures à opérer

Les premiers éléments de diagnostic semblent indiquer la nécessité d'une inflexion majeure du modèle de développement appliqué jusque-là dans la région ; modèle qui semble avoir atteint ses limites et ne paraît plus en mesure de répondre à l'ambition de développement exposé ci-dessus. Réussir le changement suppose d'identifier les questions structurantes qui handicapent le développement actuel et aussi celles qui libère l'énergie et suscite la mobilisation. Le travail du CESE n'abordera pas directement les questions liées au projet de Régionalisation Avancée, actuellement en cours d'élaboration. Cependant, des questions liées à la future gouvernance locale dans ses mécanismes de représentation des populations, dans ses compétences et pouvoirs décentralisés ainsi que dans son mode de fonctionnement et ses ressources financières propres sont étroitement liées à la conception et la mise en œuvre du modèle de développement régional.

En traitant ces questions, le CESE vise à créer les conditions d'une plus grande convergence et une plus forte adhésion et à faciliter l'émergence de relais pour l'implémentation du modèle de développement. Les thématiques critiques qu'il convient d'adresser peuvent être regroupées autour de 5 volets :

### 4.1. Volet économique

- Comment prolonger l'effort de l'Etat et des collectivités territoriales en faveur du développement économique et social par une implication renforcée et proactive du privé régional/ national/ international ? (Privé productif et créateur de richesses par opposition au privé de rente) Quels prérequis et quelles mesures pour encourager l'émergence et la pérennité d'un secteur privé dynamique (qualité des services administratifs et autorisations, cadre fiscal, zones franches, foncier...)? Quels financements publics et privés à mobiliser?
- Comment jeter les bases d'une économie sociale et solidaire, à la fois inspirée des meilleurs standards internationaux et appuyée sur les traditions et le savoir-faire local, génératrice d'emplois, de revenus et de protection sociale ?
- Quelles modalités transparentes de gestion des ressources naturelles (pêche, mines et hydrocarbures) à même de faciliter le recours aux IDE dans le domaine de l'exploration et de la valorisation des ressources naturelles en prenant en considération, la nature et l'importance des investissements, les délais nécessaires à leur aboutissement et le besoin d'impacter le développement et les conditions de vie des populations locales ? Comment intégrer la gestion de ces ressources dans le cadre d'une solidarité régionale et d'un équilibre national ?

## 4.2. Volet social et culturel

- Comment renforcer la cohésion sociale, et développer les capacités des populations locales, à commencer par les catégories vulnérables (femmes, enfants, personnes âgées, personnes en situation de handicap, chômeurs...) et renforcer les filets sociaux de sécurité ? Comment intensifier la mixité et les liens de coopération et de confiance entre les différents segments de la population et prévenir les tensions sociétales? Quelle transition pour passer d'un modèle d'assistanat à un modèle d'insertion privilégiant l'autonomisation et la dignité des personnes par l'activité productive?
- Quelles mesures positives peuvent être envisagées en faveur des populations locales dans les domaines économique et sociale (préférence/soutien des opérateurs/investisseurs locaux ; mécanismes de stimulation de l'emploi de certains segments de la population touchés par le chômage)?
- Quelle politique mettre en œuvre pour favoriser un retour digne et une intégration réussie des populations sahraouis actuellement dans les camps de Tindouf, dans le respect des règles de justice sociale et d'équité?
- Comment valoriser le patrimoine culturel de la région comme composante structurante de son identité et levier de création de richesse?

## 4.3. Volet développement humain

- Quelles priorités accorder aux programmes de santé, d'éducation, de formation de lutte contre la pauvreté, d'exclusion, de marginalisation et de protection sociale pour permettre un développement humain et durable garantissant le bien-être social et la dignité de la population locale ?

## 4.4. Volet aménagement du territoire et environnement

- Quelle politique de gestion de la ville : entre développement des villes actuelles (en définissant cachet architectural, vocation claire des quartiers, services publics de qualité) et création de villes nouvelles dans une politique d'aménagement du territoire et de maîtrise de l'extension rapide des grandes villes et de liaison avec le développement territorial des activités économiques?
- Comment penser la ville durable dans ses fonctionnalités, son aménagement et ses infrastructures ?
- Quelle politique de sauvegarde des écosystèmes en péril, des sites naturelles de la région et de valorisation durable des ressources naturelles actuelles (pêche, phosphate, eau) ? Quel plan d'urgence pourrait être mis en place pour protéger en priorité la baie de Dakhla qui est un site unique à l'échelle mondiale et qui est menacée par une exploitation non contrôlée?

## 4.5. Volet gouvernance et implémentation

- Quels mécanismes de mise en œuvre dans la durée du futur modèle de développement des provinces du sud? Quel portage institutionnel, du pilotage de ce programme pour en assurer la réussite, à la fois sur le plan technique (robustesse des décisions) et sur le plan programmatique (rigueur et énergie dans la durée) ?
- Comment assurer la participation effective des populations et la mobilisation des forces vives du terrain et comment veiller à la cohérence d'ensemble des politiques publiques qui concernent les provinces du Sud ? Comment créer et développer la confiance dans les institutions et les acteurs de médiation ? Quelle politique de développement et de soutien aux élites régionales ? Comment donner sens à une conception positive de la notion de subsidiarité, fondée sur la complémentarité des compétences ente le national et le régional ?
- Le financement du développement du territoire ne peut s'envisager sans la génération de ressources financières locales pérennes et de schéma de financement innovants en plus des ressources de péréquation nationale. Quel équilibre entre ces types de ressources?

- Le passage de la situation actuelle au modèle de développement cible nécessite une approche graduelle de la transition, de manière à asseoir des avancées tangibles. Il conviendra de définir les principes directeurs de gestion de la transition, les approches de conduite du changement pour minimiser les risques et favoriser les quick-wins à fort impact afin de renforcer l'adhésion et le capital confiance.

## 5. Méthodologie de conduite de l'étude du CESE

### 5.1. Phasage de l'étude et définition des livrables

Pour rendre l'approche participative plus efficace, les travaux de la commission en charge du présent dossier, seront organisés en phases, chacune devant produire un livrable qui consolide la production de la phase et structure d'avantage les orientations des travaux de la phase suivante. Les principales phases prévues sont les suivantes :

- **Elaboration et Validation de la note de cadrage** : cette note a pour objectif de définir les grandes lignes qui devront orienter les travaux de la commission chargée de préparer la plateforme d'un modèle de développement régional des provinces du sud. Elle précise le référentiel de travail retenu, arrête la méthodologie qui sera appliquée pour garantir une approche participative et propose le calendrier de travail de la commission.
- **Recensement et Analyse des études existantes** : dans l'objectif de capitaliser sur les travaux des différents acteurs concernés par le développement des provinces du sud, le CESE s'appuiera sur une lecture critique de ces travaux pour alimenter le diagnostic, identifier les points nécessitant approfondissement aussi bien dans le cadre des auditions et rencontres, qu'à travers des études complémentaires.
- **Diagnostic et analyse des inflexions majeures** : sur la base de l'analyse documentaire, des études, des auditions et rencontres avec les acteurs et les représentants de la population concernée, le CESE approfondira le diagnostic du développement régional dans les provinces du sud, ses limites et ses impacts sur les principaux indicateurs.
- **Proposition de scénarios de développement et analyse des risques** : partant des acquis de développement, déjà réalisés au niveau des provinces du sud et tenant compte des atouts de chacune des régions, le CESE devra proposer une plateforme d'un modèle de développement qui rompt avec l'économie de rente et initie une nouvelle phase de développement. Celle-ci reposera sur l'investissement privé productif, générateur de richesses, d'emploi et de bien être pour les populations soutenu par l'investissement public et le partenariat public-privé. Les options retenues devront favoriser la participation des acteurs locaux à cette nouvelle dynamique. Elles devront, par ailleurs être évaluées dans leur faisabilité et leur acceptabilité et dans les risques associés, pour pouvoir proposer les mesures à même d'en assurer la maîtrise.
- **Grands axes du programme de développement** : la vision et le modèle de développement seront déclinés en définissant une méthode de sélection de projets fonction de leur impact sur le développement tel que défini dans la partie 3.4 ci-dessus, sur l'émergence de pôles de compétitivité dans chaque région et sur leur faisabilité dans le temps. Ainsi, le rapport final identifiera les projets productifs majeurs, pouvant être des moteurs de la croissance ainsi que ceux qui mettent pleinement à profit l'économie sociale et solidaire. Pour garantir, un développement humain harmonieux et durable une attention particulière sera accordée aux programmes de développement dans les domaines de l'éducation, de la formation, de la santé ou de l'aménagement du territoire.
- **Implémentation du modèle de développement et gouvernance** : Le CESE projette d'accompagner le modèle de développement par les grandes lignes d'un modèle d'organisation capable d'assurer une implémentation réussie qui tient compte de l'état actuel (du développement, des rôles et responsabilités des acteurs, des contraintes, des intérêts, ...), de la normalisation projetée autour



des axes de développement et de la nécessaire gestion des transitions. Pour cela, le CESE identifiera les instances et outils d'implémentation et d'intégration des acteurs et des populations ciblées (ex : Agence d'exécution, pilotage, déconcentration, ressources financières et ressources humaines).

## 5.2. Démarche participative

- Il est envisagé d'assurer l'écoute la plus large en intégrant les différentes sensibilités, afin de s'imprégner de la réalité du contexte économique et social au niveau des provinces du sud et de comprendre les attentes légitimes, les propositions et les dispositions des acteurs à évoluer vers un nouveau modèle d'organisation économique et de développement pérenne. Pour cela, le CESE organisera des rencontres sous différentes formes (auditions, rencontres, focus groupes, ateliers de travail, réunions institutionnelles voir des forums d'échange et de débat) avec les acteurs concernés, au niveau du Gouvernement, des parlementaires, des représentants et élus (régions et collectivités locales), les chioukhs des tribus, les opérateurs économiques (chambres professionnels, privé régional et national), les acteurs de la société civile dans leur pluralité (politique, social, culturel...), les faiseurs d'opinion locaux... Une identification concertée et raisonnée de ces acteurs sera établie. Ces rencontres devront être organisées aussi bien lors de la phase diagnostique et analyse des inflexions majeures que lors de la phase d'élaboration des grands axes de développement et ce pour enrichir, faire réagir et préparer à la future appropriation des axes d'implémentation du dit modèle de développement. Au total, il est envisagé d'organiser une cinquantaine de réunions, ateliers, forums... lors du processus d'élaboration du rapport du CESE. Par ailleurs, le forum citoyen du CESE « al moubadara lakoum » permettra de recueillir les contributions des chercheurs et des citoyens.
- L'avancement des travaux de la commission, permettront d'identifier à différentes étapes, des études spécifiques à conduire pour compléter ou approfondir la connaissance accumulée par le CESE sur le sujet, à travers l'analyse documentaire, les auditions et autres rencontres. Ces études toucheront différentes dimensions : environnement économique, démographie et sociologie de la région, entrepreneuriat féminin, gestion des ressources naturelles, financement de développement, aménagement durable du territoire... Pour disposer d'éléments de comparaison, le CESE pourrait avoir recours à des benchmark international/ national qui lui permettront de capitaliser sur des expériences ayant quelques similitudes avec le cas de nos provinces du sud.
- Tout le long du processus d'avancement des travaux, des débats seront organisés au niveau de la Commission ad hoc, des documents seront produits pour consolider les résultats auxquels la commission aboutirait et pour alimenter la rédaction des rapports intermédiaires et du rapport final.
- Le rapport finalisé par la commission sera, conformément aux procédures internes du CESE, soumis au bureau du Conseil pour la programmation de sa présentation, discussion, amendement et adoption par l'Assemblée Générale du CESE.
- Les travaux du CESE seront accompagnés d'une communication raisonnée qui permettra d'informer l'opinion publique sur l'avancement de l'étude et la mise en œuvre de la démarche préconisée ; toutefois la communication sur le contenu du modèle de développement demeurera très limitée en attendant son approbation définitive par le Conseil. Il est envisagé après l'adoption du rapport par le CESE une action de présentation de son contenu au niveau central et territorial auprès des acteurs concernés.

## 5.3. Calendrier et rapports intermédiaires

Le CESE s'est fixé comme objectif de produire le rapport final avant la fin du mois d'octobre 2013. Pour cela, la note de cadrage devra être finalisée avant la fin du mois de décembre 2012 ; un premier rapport intermédiaire de diagnostic et d'analyse des inflexions majeures serait finalisé en mars 2013 ; un deuxième rapport intermédiaire qui intègre les enseignements des études et du benchmark et qui affine les grands axes de développement, sera produit en juin 2013 pour aboutir au rapport final en octobre 2013.





## Conseil Economique, Social et Environnemental

1, angle rues Al Michmich et Addalbout, Secteur 10, Groupe 5  
Hay Riad , 10 100 - Rabat - Maroc  
Tél. : +212 (0) 58 01 03 00 Fax : +212 (0) 538 01 03 50  
Email : [contact@ces.ma](mailto:contact@ces.ma)

[www.ces.ma](http://www.ces.ma)