Résumé exécutif

Présentation de l'évaluation

Objet de la revue

Le projet Empowerment juridique des personnes migrantes au Maroc est financé par l'Union européenne dans le cadre du Fonds Fiduciaire d'Urgence. L'objectif général du projet s'aligne sur l'objectif stratégique 3 de la matrice de résultats du FFU – fenêtre Afrique du Nord, à savoir « Renforcer la protection et la résilience de ceux qui en ont besoin ». Plus spécifiquement, le projet vise à améliorer l'accès des personnes migrantes et réfugiées à leurs droits.

Le projet vise donc à compiler et diffuser l'information relative aux droits des migrants, réfugiés, et demandeurs d'asile. En outre, des actions de renforcement des compétences des acteurs pouvant faciliter l'accès aux droits des personnes (avocats, étudiants en droit, associations, personnel de justice) sont entreprises. Enfin, le projet appuie la production de données sur la thématique afin de les relayer vers les autorités centrales.

La stratégie d'intervention du projet tend à consolider et soutenir les efforts du Royaume du Maroc dans sa volonté de traiter la question migratoire de façon respectueuse et soucieuse des droits humains et de l'État de droit. Ainsi, les trois résultats poursuivis par l'intervention participent à la mise en œuvre de la SNIA.

Le Ministère de la Justice (MJ) et le Ministère Délégué auprès du Ministre des Affaires Etrangères et de la Coopération africaine Chargé des Marocains Résidant à l'Etranger (MCMRE) sont les partenaires principaux du projet. Le projet travaille également en étroite collaboration avec d'autres acteurs – qui sont également bénéficiaires des actions du projet : les universités, les avocats, les associations, le personnel de justice. La mise en œuvre du projet se fait en étroite collaboration avec les différents acteurs de la thématique migratoire au Maroc, à savoir les organismes de coopération internationale, les organisations internationales - telles que le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), UNICEF, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM)- et les associations. Le projet collabore également avec deux universités belges : l'Université catholique de Louvain (UCL) et l'Université libre de Bruxelles (ULB).

Les détenteurs de droits dans le cadre de ce projet sont les personnes migrantes comprenant autant les migrants que les demandeurs d'asile et les réfugiés au Maroc.

L'intervention est basée au niveau central, à Rabat, et intervient également au niveau des quatre régions (Rabat-Salé-Kénitra, Casablanca-Settat, Tanger-Tétouan-Al Hoceima, Oriental). Le projet a également une approche régionale à travers l'appui à la création et au renforcement des cliniques juridiques en Tunisie.

Objectifs et portée de la revue

La revue à mi-parcours du projet Empowerment poursuit trois objectifs majeurs à savoir : appuyer le pilotage, contribuer à l'apprentissage et assurer la redevabilité envers les bailleurs et les partenaires du projet.

La revue à mi-parcours couvre la période novembre 2018 – octobre 2020.

Méthodologie de la revue

Pour atteindre ces objectifs, plusieurs outils de collecte de données ont été utilisés, à savoir la revue documentaire, les entretiens et les focus groupes. Néanmoins, certaines difficultés survenues lors de la phase de collecte des données au Maroc comme les délais relativement courts pour l'organisation des entretiens et les contraintes liées à la lutte contre la COVID-19 ainsi que l'indisponibilité de certains acteurs n'ont pas permis de rencontrer l'ensemble des parties souhaitées.

La revue documentaire fait état d'environ 100 documents du projet consultés. Les entretiens individuels semi directifs ont apporté des informations supplémentaires pour la compréhension du

projet et du contexte d'intervention. Au total, 45 acteurs ont été interviewés et ont répondu aux 15 questions évaluatives préparées. Des focus groupes ont été organisés avec la population cible dans le strict respect des mesures de distanciation dans les villes de Tanger et Rabat. Ces focus groupes ont pris en considération l'approche genre, la situation géographique des participants (villes et quartiers), les besoins (accompagnement juridique, assistance judiciaire) ainsi que les différentes situations administratives (migrants régularisés, migrants en situation irrégulière, demandeurs d'asile). Au total, 15 personnes ont pris part à deux focus groupes.

Critères de performance

Pertinence

L'intervention montre un niveau d'alignement très élevé avec la SNIA et le cadre réglementaire national. Elle est bien orientée aussi pour répondre aux besoins des personnes migrantes en termes d'une assistance juridique qui permette de surmonter certaines barrières ou résoudre des différends dans les quatre régions concernées. D'un autre côté, l'intervention vise l'amélioration des capacités des acteurs institutionnels et de la société civile pour répondre à ces besoins en accord avec la SNIA et le cadre légal existant. En revanche, l'intervention n'a pas prévu d'actions visant les besoins ou priorités des communautés d'accueil, conformément à ce qui est indiqué dans l'objectif spécifique qui est tiré du cadre logique du Fonds fiduciaire d'Urgence (FFU) – fenêtre Afrique du Nord.

Efficienne

Les moyens humains et techniques mis à la disposition de l'intervention semblent être suffisants et adéquats (en termes de profils professionnels et d'expertise) pour mettre en place les activités prévues. Cependant, un décalage dans la mise en place des activités a été constaté. Le niveau modeste de mise en œuvre des activités par rapport au chronogramme initial et d'exécution budgétaire s'explique par quatre facteurs principaux : les délais nécessaires pour assurer le recrutement de l'équipe et la mise en place des outils de gestion du projet, l'impact de la COVID-19 sur l'ensemble des parties prenantes, y compris la population bénéficiaire, l'impasse générée par la non-activation du CCN (organe de gouvernance stratégique), ainsi que les délais dans la prise de décision et les procédures à suivre dans un cadre de travail institutionnel. Le projet utilise diverses modalités d'exécution (subsides, assistance technique, externalisation de services, mise en œuvre directe) pour s'adapter aux besoins et mécanismes de travail d'un éventail varié de partenaires.

Efficacité

Étant donné les difficultés liées au contexte institutionnel et à la crise pandémique, le programme montre des progrès dans les résultats liés à la connaissance des droits des migrants, réfugiés et demandeurs d'asile et, dans une moindre mesure, dans les résultats liés à la collecte des informations à remonter aux autorités locales. Concernant le résultat de facilitation de l'accès aux droits, le manque de mise en œuvre des activités spécifiques permettant d'arriver aux objectifs, ainsi que la réalisation d'un nombre d'activités inférieur à ce qui était prévu, notamment en termes de formation, sont à la base des différences entre les prévisions et les réalisations. La mise en œuvre du programme peut continuer à être influencée par l'incertitude créée par la pandémie et l'évolution du contexte institutionnel et politique, ce qui renforce la nécessité de réexaminer le calendrier d'exécution. Concernant les effets positifs non prévus, il s'agit de la mobilisation du digital.

Impact (perspectives)

La stratégie d'intervention du projet Empowerment combine des actions au niveau de l'offre de services du Ministère de la justice (sensibilisation et formation du personnel de la Justice) avec des actions au niveau de la demande ce qui, dans un scénario de prolongation du projet et d'achèvement des activités prévues, peut contribuer à rapprocher le système judiciaire et les justiciables. C'est d'ailleurs tout le mérite et la valeur ajoutée de ce projet qui ambitionne de procéder à une vulgarisation des droits des étrangers. Dans le même temps, le projet accompagne ce travail de diffusion des droits des personnes migrantes, demandeurs d'asile et réfugiés par le renforcement de la garantie de la protection de ces droits à travers les mécanismes juridictionnels notamment la justice et les mécanismes non juridictionnels notamment les organisations de la société civile et les cliniques juridiques partenaires.

Plusieurs activités de renforcement des compétences professionnelles du personnel des entités cibles notamment les cliniques juridiques, le personnel de la Justice, les avocats et les membres des associations travaillant dans le domaine de la migration ont été planifiées en vue d'atteindre l'objectif immédiat de l'intervention. Cependant, la tenue de ces activités est tributaire de l'amélioration de la situation sanitaire et de la disponibilité des partenaires. Aussi, l'accès effectif aux droits prévu dans la formulation du projet est, d'une part, grandement tributaire du droit de séjour et, d'autre part, des possibilités ou mécanismes financiers pour faire face aux frais des services publics, ce qui constitue un obstacle majeur.

Durabilité (perspectives)

Le projet s'appuie sur les partenaires nationaux pour la réalisation de ses actions : institutionnels – au travers du Ministère de la Justice principalement mais également de l'ISM- et non institutionnels, tels que les universités et les associations. L'implication des administrations publiques est nécessaire pour assurer dans la durée le fonctionnement des services publics qui sont en train d'être appuyés. Les formations en matière de migration et d'asile vont être intégrées dans les programmes de formation de l'ISM et probablement au sein des universités, ce qui va consolider la formation des professionnels du droit. Si pour l'ISM, cela est en cours de réalisation, pour les universités, cela reste encore timide et dépend encore du choix des professeurs à intégrer la dimension « droit des étrangers » dans leurs différentes matières. Il est important de mener une véritable réflexion sur l'intégration de cette question dans les cursus universitaires et les universités au sein desquelles se trouvent les cliniques qui peuvent jouer un rôle pionnier en la matière.

Les cliniques juridiques présentent des perspectives de continuité, tel que le cas de l'Université Mohammed V de Rabat en témoigne, mais il est encore nécessaire l'accompagnement du projet au reste des cliniques juridiques pour renforcer leur ancrage universitaire à Casablanca, Tanger et Oujda. Au niveau de l'activité d'orientation et d'accompagnement des migrants par les partenaires de la société civile, elle est totalement dépendante du financement externe et les perspectives de durabilité après la finalisation du projet sont faibles

Questions spécifiques

Implication des Ministères partenaires et autres acteurs clés

La revue montre que le cadre institutionnel de mise en œuvre du projet n'a jamais été formalisé, ce qui se reflète aussi dans l'absence de gouvernance stratégique. L'absence d'accords de partenariat effectifs avec les Ministères est un reflet du degré d'implication des administrations publiques. En revanche, des accords de partenariat ont été établis avec les facultés (concernant les cliniques juridiques), ce qui consolide un des axes d'intervention principal du projet.

Outils mis en place et partenariats

Le projet collabore avec plusieurs structures et acteurs (Ministères, universités, ISM, cliniques juridiques, associations, avocats, etc.) qui présentent des modèles organisationnels et des modalités d'intervention assez variés avec lesquels le projet essaie de s'articuler.

L'exécution des activités se fait soit à travers une mobilisation directe des ressources de l'intervention pour mener les activités planifiées, soit à travers les conventions de subsides conclues avec les deux associations (en plus des marchés qui seront attribués pour pallier le retrait de GADEM et pour remplacer la collaboration avec l'association Terre d'asile Tunisie). Les modalités d'exécution retenues semblent adaptées et devraient permettre une bonne exécution des activités du projet. La présence d'Enabel à Rabat en plus de l'engagement d'animateurs régionaux au niveau des cliniques juridiques à Rabat, Casablanca, Tanger et Oujda permettent de favoriser les relations à la fois avec les institutions partenaires et les autres acteurs au niveau national en veillant à donner une même approche à l'intervention.

Synergie et complémentarité

Le projet est cohérent avec les six priorités de la coopération belge dans le cadre du Fonds Fiduciaire d'Urgence et les orientations de l'Union européenne en matière d'asile et migration (plan de la Valette, Processus de Rabat).

Enabel au Maroc a mis en place trois projets avec lesquels le projet Empowerment juridique présente des synergies : Amuddu, Maghreb Belgium Impulse (MBI), appui à la SNMRE (mobilisation des MRE de Belgique pour l'investissement dans les régions du Maroc) et Déploiement des Politiques Migratoires au Niveau Régional (DEPOMI).

Enabel coordonne également la mise en œuvre de ses activités avec les différents acteurs de la thématique de l'asile et de la migration au Maroc. En 2020, la mise en œuvre des activités du projet a notamment été coordonnée avec le HCR, l'UNICEF, l'OIM, les Comités Programmes de la SNIA et d'autres acteurs nationaux.

Innovation et adaptation aux changements

- Innovation : En raison de la crise sanitaire, le projet a opté pour une digitalisation de ses activités en mettant en place des outils innovants et en menant des activités adaptées à la situation.
- Attributions du MDCMRE : face au remaniement ministériel d'octobre 2019 qui a conduit à un rôle décroissant de ce Ministère dans la mise en œuvre du projet, Empowerment a maintenu un lien à travers le partage d'informations dans l'objectif d'assurer que le Ministère puisse suivre la mise en œuvre.
- OMDH : Le partenariat entre l'OMDH et Enabel a été révisé afin de ne plus intégrer l'appui aux demandeurs d'asile suite à une demande du Haut-commissariat des Nations Unies.
- Autres adaptations : Le Ministère de la Justice a indiqué au projet qu'il ne pouvait plus s'engager sur le renforcement du système d'informations. Pour pallier ce changement, le Ministère a suggéré de procéder au développement d'un site extranet /application qui permettra de mettre en relation les migrants, réfugiés et demandeurs d'asile avec les assistants sociaux des tribunaux. La collaboration avec l'ISM devrait permettre d'assurer la formation initiale des magistrats.

Conclusions

Performance globale du projet

C1) L'équipe de projet a fait preuve d'un bon niveau de réactivité face à des obstacles majeurs (organe de gouvernance stratégique défaillant, pandémie COVID-19), et a été capable de démarrer la mise en place de la plupart des activités en l'absence d'orientations stratégiques et d'un cadre institutionnel solide. En 2020, année en principe cruciale pour la mise en œuvre du projet mais impactée par les effets de la COVID-19, le projet a profité de la crise pour introduire des innovations et développer des livrables clés. Cependant, les retards accumulés depuis le démarrage (aussi bien dus à des facteurs internes que contextuels bien documentés) ont freiné les progrès du projet jusqu'à présent.

C2) La performance globale du projet à mi-parcours « administratif » mais pas opérationnel montre, malgré les retards et difficultés vécues, des aspects positifs en termes de pertinence, de potentiel d'efficacité et d'impact et, finalement, des faiblesses en termes d'efficience et de durabilité. Le projet exerce un effet de levier, et présente un potentiel positif de fédération d'efforts dans l'écosystème d'acteurs (administrations publiques, société civile, universités) œuvrant sur le droit des migrants et réfugiés, malgré l'absence du CCN, l'implication limitée jusqu'à présent de certaines instances nationales et la complexité de mobiliser un large éventail d'acteurs.

Contexte migratoire et stratégie d'intervention

C3) Les différentes actions portant sur l'immigration au Maroc financées par des acteurs européens sont parfois confrontées à un mécanisme semblant opposer d'un côté la promotion et la défense des droits des personnes migrantes et, de l'autre côté, la lutte contre la migration irrégulière. Cela peut constituer un frein à la mise en place de dynamiques collectives et de synergies constructives au niveau national pour un meilleur accès des migrants à leurs droits, dont le préalable est l'attribution et/ou le renouvellement d'un titre de séjour.

Formulation du projet

C4) Le cadre logique du projet, qui répond à la demande de l'UE d'aligner la formulation initiale avec le cadre logique du FFU, présente certaines déconnexions entre ses éléments (p.e: objectif spécifique, indicateurs, cibles, niveaux d'évaluation), ce qui affaiblit la cohérence interne et crée une certaine confusion quant aux attentes du projet. En particulier, la question de l'attribution et du renouvellement de titres de séjour, préalable à l'exercice des droits, n'est pas suffisamment abordée dans la conception du projet, alors même qu'une part importante des activités d'information et d'accompagnement des personnes migrantes porte sur cette problématique. Il est à noter que c'est uniquement au travers de la mise en œuvre de l'accompagnement juridique que l'analyse de cet accompagnement a permis d'établir que les personnes préfèrent passer par la médiation plutôt que par le dépôt de plainte.

Cliniques juridiques

C5) Le projet contribue à l'ouverture des universités vers la société civile, dans une thématique d'importance croissante dans le débat politique et social, et à la mise en place d'une coopération académique (nationale et internationale) de longue haleine, ce qui représente une opportunité pour la continuité de certaines activités et échanges au-delà de la finalisation du projet. Cependant, le fonctionnement des cliniques juridiques et leur investissement dans l'assistance juridique aux migrants est encore tributaire, dans une grande mesure, du financement externe, des ressources mises à leur disposition et des conditions d'accès aux enceintes universitaires.

Coordination et complémentarité

C6) Les synergies et la complémentarité entre les projets dans le domaine de la migration aussi bien ceux gérés par Enabel que ceux financés par l'UE ne sont pas suffisamment développées et structurées malgré certaines initiatives positives, ce qui limite la capitalisation des expériences et la capacité de dialogue des institutions européennes avec les partenaires nationaux.

Recommandations

Domaine	Destinataire	Propositions d'actions	Priorités
Durée du projet	MJ, MDCMRE, MP, Enabel, UE	<p><i>R1 Considérer une prolongation du projet (« no-cost extension ») de 1,5 à 2 ans (en fonction du budget disponible) afin de permettre un délai de mise en œuvre des activités plus raisonnable et d'avancer vers la consolidation des efforts initiés en matière de renforcement des capacités et des dispositifs d'accompagnement des migrants¹. L'exécution budgétaire se situe à 28% à la fin 2020, ce qui offre une marge de manœuvre importante.</i></p> <p><i>La prolongation du projet s'avère fondamentale afin de consolider les efforts initiés en 2020 (du point de vue opérationnel) en matière de renforcement de capacités, structuration des cliniques juridiques et travail d'accompagnement des ONG pour l'accès aux droits. La capitalisation des études en cours d'élaboration et l'accompagnement des migrants sera un exercice clé pour renforcer les éventuelles actions de plaidoyer auprès des administrations publiques concernées.</i></p> <ul style="list-style-type: none"><i>Prévoir une phase finale spécialement dédiée à la capitalisation, et partage des connaissances et des expériences acquises, afin de renforcer la stratégie de plaidoyer et l'ancrage ou appropriation des acquis par les partenaires nationaux.</i> <p><i>La prolongation revête une importance particulière car la revue à mi-parcours recommande aussi une certaine révision de la</i></p>	Élevée

¹ En fait, l'approche de « résilience » de l'UE recommande des interventions à long terme, tel que reflété dans le document « A Strategic Approach to Resilience in the EU's external action 2017 ».

		<i>gouvernance et de la stratégie d'intervention initiale (voir recommandations suivantes). La réactivation des partenariats nationaux et, le cas échéant, la mise à jour de certaines activités nécessiteront de nouveaux échéanciers de mise en œuvre.</i>	
<i>Gouvernance</i>	<i>MJ, MDCMRE, MP, CNDH, Enabel, UE</i>	<p><i>R2 Relancer l'activation du CCN comme organe stratégique chargé du pilotage du projet et espace de réflexion pour mettre à jour les visions des différentes parties prenantes sur le projet et définir les orientations futures, prenant en considération le contexte actuel et les perspectives à moyen terme.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Réviser les accords existants ou établir de nouveaux accords entre les partenaires institutionnels du projet et Enabel afin de clarifier les rôles et les engagements des différentes parties prenantes (CNDH, MJ, MDCMRE, MI, MP, ISM), optimiser les moyens et les synergies existantes au sein de l'écosystème d'acteurs et renforcer les perspectives d'impact et de durabilité.</i> ▪ <i>Capitaliser et mettre en valeur l'expertise nationale en matière de droit de la migration et de l'asile, et accorder une place centrale aux instances de référence en la matière au Maroc dans l'atteinte des résultats du projet.</i> 	<i>Élevée</i>
<i>Stratégie d'intervention</i>	<i>MJ, MDCMRE, CNDH, Enabel, UE</i>	<p><i>R3 Renforcer le dialogue institutionnel entre les parties prenantes (Enabel, UE, organisations internationales, institutions nationales jouant un rôle dans l'entrée et le séjour des étrangers au Maroc) sur l'accès aux droits des personnes migrantes sur la base de l'étude sur les besoins des migrants en termes d'accès aux droits et de l'état des lieux législatif qui seront produits dans le cadre du projet, ainsi que de la capitalisation de l'expérience acquise par les cliniques juridiques et les OSC.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Considérer l'appui des partenaires du projet (Ministères, ISM, cliniques juridiques et associations) en vue de dupliquer les actions réalisées dans le cadre du projet et de favoriser le partage d'expertise et d'informations au sein de régions qui ne sont pas initialement ciblées par le projet.</i> 	<i>Élevée</i>
<i>Formulation du projet</i>	<i>MJ, MDCMRE, CNDH, Enabel, UE</i>	<p><i>R4 Réviser et mettre à jour, dans un cadre consensuel entre les parties prenantes, le cadre logique afin de refléter les changements contextuels qui ont eu (et continueront à avoir) une incidence sur la mise en œuvre, mieux préciser le focus et la portée du projet, réorienter certaines activités, introduire des indicateurs qualitatifs et recadrer les niveaux d'analyse prévus pour l'évaluation finale.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Replacer le droit au séjour au cœur du projet tant en termes de formation, d'information et d'accompagnement, et explorer, d'un commun accord entre les différentes parties prenantes du projet, des éventuels mécanismes de facilitation de la procédure d'obtention et de renouvellement des titres de séjour des migrants, notamment pour des personnes ayant déjà bénéficié d'une régularisation dans le cadre des campagnes exceptionnelles.</i> 	<i>Élevée</i>
<i>Cliniques juridiques</i>	<i>CNDH, Universités, Enabel</i>	<i>R5 Faire de la promotion de l'enseignement du Droit des migrants et des réfugiés un objectif prioritaire des programmes de coopération entre les universités marocaines et belges (et le</i>	<i>Moyenne</i>

		<p><i>Réseau des Cliniques Juridiques Francophones), en insistant sur l'importance d'un enseignement clinique. La professionnalisation du corps enseignant et d'encadrement dans ces cliniques est en effet un prérequis indispensable à la pérennisation de ces cliniques juridiques créées au sein des universités. Il paraît aussi plus efficace, d'inviter les cliniques juridiques à circonscrire leur domaine de compétence technique, en se fondant d'abord sur les ressources et les 'points forts' du personnel enseignant et encadrant au sein de chaque faculté concernée.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Mettre à jour le mapping des cliniques juridiques (et éventuellement des associations actives dans le domaine de l'assistance juridique aux migrants) dans d'autres régions du Maroc.</i> ▪ <i>Au niveau national, promouvoir l'intégration du reste de cliniques juridiques au Maroc dans le réseau national récemment créé.</i> 	
<i>Coordination et complémentarité</i>	<i>Enabel, Ambassade de la Belgique, autres acteurs financés par l'UE, UE</i>	<i>R6 Renforcer les mécanismes de coordination et d'échange entre les différents projets européens dans le domaine de la migration et de l'asile aussi bien au niveau d'Enabel et la représentation diplomatique de la Belgique au Maroc que de l'UE.</i>	<i>Élevée</i>

Leçons apprises

Liés à l'intervention

- L'introduction des TIC dans les activités de formation et l'adoption des outils de coordination et travail à distance ont démontré leur potentiel et efficacité pour continuer à développer des initiatives de renforcement de capacités dans un contexte de crise ou de restrictions de mobilité. Il s'agit d'une approche et d'outils qui peuvent être appliqués ou généralisés dans d'autres interventions.

Liés au processus évaluatif

- La plupart des « questions spécifiques » proposées pour cette revue se chevauchent avec les questions évaluatives liées aux critères d'évaluation CAD, ce qui crée une certaine confusion en vue d'assurer le fil conducteur du rapport.