



## SYNTHESE

### Enquête sur le rôle de la société civile dans la mise en œuvre de l'INDH

(L'étude intégrale est disponible au siège de l'ONDH)

#### AVERTISSEMENT

L'ONDH attire l'attention des utilisateurs potentiels de cette publication, commanditée par l'ONDH, qu'il s'agit d'un document de travail qu'il se réserve le droit d'utiliser en vue d'en tirer les conclusions qui lui semblent pertinentes.

L'ONDH décline toute responsabilité quant à la reproduction et/ou à l'utilisation, même partielle, des informations qui sont contenues dans cette publication qui n'engage que ses auteurs.

\* \* \* \* \*

## **PRESENTATION GENERALE DE L'ENQUETE**

### **Contexte de l'enquête**

Les acteurs de la société civile jouent un rôle essentiel dans les programmes de développement humain et notamment dans la lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion.

Les nouveaux concepts et programmes de développement, notamment ceux de l'INDH, impliquent de nouveaux modes de gouvernance. En effet, Les organisations de la société civile se voient de plus en plus confier des tâches inhérentes aux diverses formes de collaboration que préconisent les programmes de développement.

Cette implication nécessite des pré-requis et une capacité à assumer ces responsabilités.

### **Objectifs de l'enquête**

La présente enquête a pour objectif d'établir une typologie des associations impliquées dans le développement local et de décliner leurs différents modes d'interventions.

Elle vise aussi à apporter un éclairage sur les compétences des acteurs associatifs et leur capacité à assumer le rôle qui leur est dévolu dans le cadre de l'INDH.

Par ailleurs, cette enquête tente de mettre en évidence les forces et les faiblesses des modalités partenariales des associations, afin de rendre compte des liens existants entre les associations et, avec les collectivités locales, ainsi que des moyens déployés et des capacités d'optimisation de ces moyens et modalités

En somme, cette enquête a pour but de répondre aux trois problématiques suivantes :

- Est-ce que le phénomène associatif est un vecteur de changement social et lieu d'innovation sociale et d'apprentissage de la vie collective?
- Est-ce que les associations sont en mesure de traduire les préoccupations des populations en anticipant la demande sociale d'accessibilité aux biens et services de base ?
- En ce qui concerne l'INDH, quel est le degré d'implication des associations dans le développement humain et quelle est leur capacité à appuyer les dynamiques locales pour lutter contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion ?

## Méthodologie de l'enquête

L'enquête réalisée en 2008 a couvert sept provinces et préfectures du Royaume dans les milieux urbains et ruraux : Ourzazate, Al Hoceima, Chefchaouen, Khénifra, Oujda, Casablanca-Anfa et Casablanca-Aïn Chock.

Cette enquête s'est adressée aux responsables de 480 associations, soit une moyenne de 70 par province, figurant parmi les bénéficiaires et non bénéficiaires des programmes de l'INDH et dont les domaines d'action relèvent du développement humain.

Les personnes interrogées dans le cadre de cette enquête ont répondu à un questionnaire structuré selon les axes d'analyse suivants :

- Informations générales sur l'association : Identification de l'association, raison sociale de l'organisation, ressources humaines, capacités financières et financement des projets.
- Implication dans l'INDH : Evaluation des projets soumis à l'INDH, capacité de management des projets, évaluation participative, gouvernance et convergence de l'action associative.
- Attentes et voies d'amélioration : Rôle du secteur associatif

## PRINCIPAUX RESULTATS DE L'ENQUETE

### Panorama du secteur associatif marocain

Le corps associatif répond, certes aux besoins des populations et du développement, mais il reste le produit de l'initiative de l'Etat entre 1992-1997, des individus et des forces sociales elles-mêmes après 2002. Par conséquent, même si l'association est en soi une demande sociétale, la part des initiatives personnelles comme motif ayant présidé à la création des associations n'est pas négligeable (27,4% des associations enquêtées). Il faut noter, à ce propos que le profil des acteurs associatif est un fait décisif au Maroc, dans la mesure où les associations sont des composantes sociales plus proches des cadres et des responsables qui les ont créées et qui les gèrent que du contexte temporel ou conjoncturel dans lequel elles s'inscrivent.

Le tissu associatif demeure jeune par rapport à la tradition de solidarité communautaire dans ces régions. A ce titre, 73,2% de l'ensemble des associations enquêtées ont moins de dix ans. Traditionnellement, les communautés s'organisent autour de la *Jmaâ*, institution qui a survécu aux transformations culturelles, politiques et socio-économiques et qui continuent à exercer tant bien que mal ses prérogatives. Aujourd'hui, le tissu associatif s'est totalement substitué à cette institution dans les provinces centrales et péri-centrales. Dans les provinces périphériques, la substitution est plus progressive.

Il existe deux tendances contradictoires dans toutes les provinces enquêtées :

- D'une part, on recense des associations mal organisées, faiblement structurées, souffrant de carences en matière de ressources humaines et qui n'arrivent ni à s'approprier des moyens financiers, ni un local. Ce type d'associations s'appuie sur le bénévolat (34% des associations enquêtées) et manque de légitimité. Certaines ont été créées par des artistes et des étudiants et œuvrent majoritairement en milieu urbain et périurbain.
- D'autre part, certaines associations se distinguent par des ressources humaines relativement structurées et suscitent l'intérêt des partenaires institutionnels sur des projets de société porteurs d'une valeur ajoutée. Ce type d'associations disposent de moyens logistiques adéquats (elles sont propriétaires de leurs locaux dans 45% des cas), et travaillent en partenariat avec les institutions nationales et internationales sur des

projets concrets et des populations cibles bien maîtrisées. Ces associations ont su valoriser leur expérience du terrain et ont acquis une crédibilité leur permettant de répondre à des besoins précis des populations.

Les associations sont des organes de développement territorial efficaces en milieu rural. L'enquête a montré que 46,7% des associations exercent en milieu rural contre 36,6% en milieu urbain. Le champ périurbain n'est couvert que par 16,7% des associations. L'unité territoriale principale d'intervention des associations enquêtées est le douar, puisque 73,3% d'entre elles y consacrent leurs activités.

Les associations sont inégalement réparties sur le territoire. A titre d'exemple, à Ouarzazate, on dénombre 3,5% d'associations pour 1000 habitants alors qu'à Taroudant ce taux est inférieur à 1,4%.

Concernant la question du genre, même si les résultats restent insignifiants, un changement social s'opère caractérisant désormais la société marocaine. En effet, l'expérience acquise par ces associations, en matière de développement local, dans la lutte contre l'analphabétisme et dans les activités génératrices de revenus à l'image des coopératives agricoles, ont favorisé l'accès de la femme au milieu associatif et à son enracinement dans les sociétés les plus conservatrices et les plus réticentes aux changements sociaux. L'exemple d'Al Hoceima où les femmes constituent en moyenne plus de 88% des effectifs des associations, montre bien un changement. Toutefois, les femmes salariées permanentes sont sous-représentées par rapport aux hommes, dans la majorité des cas. Ainsi, plus l'environnement socioculturel est conservateur plus la présence des femmes dans les associations diminuent (10,4% à Chefchaouen contre 36% à Casablanca).

Quant à la direction des associations, on peut retenir que la proportion des femmes parmi les membres du bureau des associations est de 34% à Oujda, 19% à Al Hoceima, 18% à Casablanca et près de 80% à Khénifra. Enfin, le pourcentage des femmes parmi les membres des conseils d'administration est de 11.7%, en moyenne interprovinciale.

## Envergure de l'action associative

Pour réaliser leurs projets, les associations utilisent soit leurs ressources propres, soit des ressources externes. 38,7% des associations enquêtées mobilisent leurs ressources propres qui sont constituées d'une part, par les cotisations des membres de l'association et d'autre part, par les participations de ses adhérents. Dans une moindre mesure, les profits générés par les projets mis en œuvre viennent augmenter les ressources financières des associations. Les ressources externes se composent des dons des populations locales (39% des associations enquêtées), des subventions communales, provinciales et régionales qui peuvent atteindre une moyenne de 28,9%, des subventions étatiques (24,4%) et enfin des financements des ONG (34,1%).

L'alphabétisation est le secteur d'activité qui a le plus bénéficié de subventions publiques. Ces subventions permettent aux associations de prendre en charge les salaires des formateurs ainsi que d'acquérir les supports pédagogiques nécessaires à la réalisation de cette activité.

Malgré des financements importants, les résultats sont médiocres. Il faut préciser que ces financements ont permis d'améliorer les conditions des communautés locales, même si une partie non négligeable de ces financements est consacrée au fonctionnement de l'association et aux salaires des permanents. De plus, il n'y a pas de relation directe entre la masse financière et le niveau de progrès des projets hors INDH. Enfin les financements étant irréguliers, ils ne permettent pas d'assurer la durabilité des actions de développement des associations.

Dans la pratique, les associations sont peu autonomes. Même si les associations ont conscience de l'existence d'une relation clientéliste qui les lie aux pouvoirs publics, aux bailleurs de fonds et aux Communes, elles ne dénoncent que rarement le poids de l'État et de l'administration car elles en ont besoin pour accéder à certaines ressources aussi bien humaines que financières. Toutefois, même si, sur le plan strictement financier, certaines associations arrivent à s'autonomiser, elles cherchent toujours la tutelle administrative pour des raisons diverses, c'est d'ailleurs ce qui ressort de l'interprétation de leurs slogans et plaques indicatives.

Un grand nombre d'associations est financé par les contributions de leurs membres et surtout par les dons des leaders communautaires, généralement de grands commerçants ou des hommes d'affaires brigant des sièges politiques.

## ADEQUATION DES PROJETS PROPOSES

### PAR LES ASSOCIATIONS AUX PROGRAMMES DE L'INDH

#### Capacité des associations à s'inscrire dans les programmes de l'INDH

L'analyse des capacités du secteur associatif à s'inscrire dans les programmes et processus de l'INDH, fait ressortir l'existence d'obstacles majeurs qui entravent son développement. De nombreux exemples illustrent les difficultés de la mise en œuvre des programmes INDH et des actions engagées, que ce soit en matière d'identification, de conception et de financement des projets associatifs, de gestion partenariale ou encore de gouvernance locale.

On peut ajouter la difficulté à identifier et à hiérarchiser les besoins de la communauté, la faible représentation des femmes dans les instances de direction, ou encore l'absence de la dimension environnementale dans leurs activités principales.

Ce constat renvoie à un fait de décalage entre les exigences des programmes et des principes de l'INDH avec la réalité d'un tissu associatif, qui est soit très jeune, soit hérité des modes de gestion sous ou non contrôlés, évoluant dans l'absence d'une définition claire des responsabilités, des attributions des différents partenaires locaux et d'un cadre d'actions coordonnées. Malgré les tentatives de partenariat, la mise en œuvre dépend souvent plus des bonnes volontés de certains responsables que de véritables démarches partagées.

A ces contraintes, on peut opposer certains aspects positifs caractérisant le monde associatif marocain. Les associations ont montré des capacités importantes d'adaptation et une forte volonté de développement. Que ce soit dans le domaine du développement local ou en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le tissu associatif a démontré son efficacité sur le terrain. Il a su mobiliser objectivement les populations et développer une certaine expertise qui demande, bien entendu, un effort de renforcement, de cadrage et de réajustement concrets sur le terrain. En matière d'équipement de base, en milieu rural, le tissu associatif a été directement impliqué dans beaucoup d'actions de développement durable. Il est souvent derrière des programmes structurant de l'Etat comme le PAGER, le PERG, etc.

Ainsi, le secteur associatif est désormais mobilisé dans la lutte contre la pauvreté mais il n'est pas encore performant pour participer à l'élaboration de politiques et à la programmation de l'INDH.

### Evaluation des projets soumis à l'INDH

La composante essentielle de la dynamique des associations est le financement des projets. Le cadre de l'INDH a un pouvoir d'orientation sur les axes de développement des associations. En pratique, les associations enquêtées ne semblent pas bien assimiler la philosophie et les objectifs du programme INDH. De ce fait, les associations s'alignent massivement et sans orientation approfondie sur les Activités Génératrices de Revenus et l'accès aux infrastructures. Cet état de fait altère la vision et la manière de procéder des associations qui s'engagent dans des projets ayant plus de chance de leur assurer des financements.

A priori on pourrait croire à une adéquation entre l'orientation des projets des associations et les objectifs de l'INDH en matière de développement local, de mise en place des infrastructures et en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Cependant cet alignement dissimule en règle générale, un manque de compétences et une insuffisance des capacités financières des associations.

Pourtant, cela traduit un pouvoir d'adaptation important des associations sur lequel il est possible d'agir pour optimiser leurs actions.

Depuis la mise en place de l'INDH, l'« accès aux infrastructures » et les « Activités Génératrices de Revenus » sont les deux premières activités qu'engagent les associations respectivement à 51,5% ou 36,1%. De même, la priorité concerne les jeunes et les enfants qui constituent les catégories les plus vulnérables et les projets ciblant un public de 1000 à 2000 individus. En somme, 85% des projets Activités Génératrices des Revenus réalisés dans le cadre de l'INDH ciblent les femmes, les jeunes et les enfants.



## APPROCHE PARTICIPATIVE ET PARTENARIALE

### DANS LA REALISATION DES PROJETS

#### Modalités de l'approche participative et partenariale

Au moment de l'identification des projets, 64,5% des associations ne nouent aucun partenariat solide. Toutefois, au cours du montage des projets ou de leurs réalisations, les associations ont largement recours au partenariat, ce qui leur permet de faire aboutir leurs projets. En effet, environ 60% des associations recourent aux services de l'Etat, aux collectivités locales, à la Division de l'Action Sociale et aux Equipes d'Animation Communautaire pour réaliser leurs projets.

En ce qui concerne, l'utilisation de documents de diagnostic participatif par les associations s'élève à un taux de 30%. Moins encore, elles ne procèdent à des études de diagnostic participatif qu'occasionnellement (15,9%). Particulièrement, dans les provinces rurales, les associations restent fortement attachées à des méthodes de groupes restreints et d'entretiens individuels (37%) devenus aujourd'hui obsolètes et peu efficaces et ne s'inscrivant guère dans les démarches des nouvelles méthodes participatives.

Le manque de partenariat stratégique inter-associatif et avec les acteurs institutionnels aboutit à une similitude des projets présentés par les associations et les instances territoriales.

A titre d'exemple, 73% des projets à Ouarzazate et 50% à Chefchaouen sont similaires. Cette similitude provient essentiellement de l'orientation massive des associations vers les mêmes axes de développement aux dépens d'autres axes aussi importants tels que la gouvernance locale, la protection de l'environnement, et la promotion de la femme rurale.

Le manque d'information et les divergences d'intérêts entre les différentes institutions constituent la deuxième raison conséquente invoquée. Par exemple, 36% des projets des associations présentent des similitudes avec ceux des collectivités locales et des services extérieurs.

Ainsi, la mise en œuvre des programmes est contrainte par la persistance d'attitudes de défiance des associations vis-à-vis des autorités locales, notamment des élus communaux et des services extérieurs de l'Etat, qui butent par ailleurs sur la quasi impossibilité de remplir l'intégralité de leurs

missions et de répondre à la demande sociale. Ces attitudes tiennent aux menaces supposées pesant sur l'avenir politique des élus communaux qu'induirait la concurrence portées par les initiatives de la société civile. Elles s'expliquent aussi par le fait que toutes les activités de société civile incombent d'abord à l'Etat, alors que les associations n'ont pas la prétention de se substituer à l'Etat.

Cette situation est également l'héritage d'une période caractérisée par la compétition entre les différentes associations afin bénéficier des appuis extérieurs. C'est pourquoi les relations inter-associatives sont restées peu développées. Mais aujourd'hui il y a une prise de conscience de la nécessité de mettre en commun leurs capacités.

### Promotion de la gouvernance locale

Dans le cadre de l'INDH, les structures de gouvernance mises en place ont abouti à l'émergence de dispositifs dits englobant, c'est-à-dire que les institutions créées (Comités INDH, les Agences de développement, Fondations) ont tendance à englober les associations pour mieux encadrer leurs interventions. Même si l'INDH insiste sur l'importance de la participation populaire représentée par les associations, la structure administrative du programme se révèle dominée par l'Etat en raison des pouvoirs élargis confiés aux gouverneurs. Cette organisation réduit le rôle des associations à une simple consultation sans participation réelle dans la mise en place des politiques et des projets.

Dans les faits, il existe des différences notables d'une province à une autre, au niveau local. Al Hoceima et Khénifra affichent des taux élevés de représentation au niveau des membres des comités locaux INDH se situant respectivement à 78,7% et 81,8%, alors qu'à Ouarzazate le taux est de 15,5%. Casablanca et Chefchaouen affichent des taux intermédiaires de 59,5% et de 54,5%.

Les associations sont plus ou moins introduites sur le plan partenarial, dans les instances provinciales (60,8%) et préfectorales des comités INDH, par opposition à leur introduction dans les instances régionales. Dans les comités régionaux qui constituent les instances de décision, les associations sont quasi absentes, exception faite de Ouarzazate qui affichent un taux représentation de 76%.

## La question de la convergence de l'action associative

Si l'implication d'acteurs publics et privés multiples (services de l'Etat, collectivités locales, associations, autorités locales, secteur privé) est un des fondements du concept INDH, sa mise en œuvre n'est pas pour autant aisée. En effet, la cohabitation autour des mêmes programmes, d'acteurs aux légitimités historiques et institutionnelles différentes induit nécessairement une situation de recomposition et de rééquilibrage des pouvoirs entre les principaux intervenants.

On ne peut que constater l'absence de cohérence entre l'action des associations et des orientations prioritaires mises en avant par l'INDH. Cette situation est le produit d'une mauvaise circulation de l'information et d'une capitalisation insuffisante de l'expérience acquise.

La minorité d'associations qui s'opposent à cette convergence se justifient par la nécessité de s'affirmer dans son espace territorial et de renforcer sa légitimité, avant de s'exposer à la « concurrence » des autres associations.

En revanche, pour la majorité des associations, la convergence est un moyen pour mieux couvrir les besoins des populations, pour réussir la mise en œuvre des projets, pour capitaliser les expériences et pour consolider la coopération entre associations. C'est dans cet état d'esprit que la grande majorité des associations enquêtées envisage de collaborer avec les autres pour mettre en place et réaliser des projets de développement.

## Les voies de progrès

- Pour mieux mobiliser le secteur associatif, il est primordial que les instances de l'INDH entreprennent plus de mesures d'accompagnement en matière d'information et de communication. Cela passe également par une simplification des procédures d'accès au programme de l'INDH, l'adoption d'une stratégie d'information souple et accessible.
- Il serait souhaitable de mener des actions de renforcement des capacités afin de conforter les associations dans leur rôle d'acteur de la gouvernance et dans leur participation du développement local. Les associations expriment ce besoin de renforcement de capacités parce que cela leur permettrait un alignement efficace sur les modalités techniques de participation et de communication avec les objectifs des programmes de l'INDH.

- Il est également important que les programmes de l'INDH intègrent des actions de formation en approche participative en direction des associations. Les associations sont conscientes de cet enjeu puisqu'elles estiment que la décision, le financement et la mise en œuvre d'une action ne peuvent aboutir que si elles sont suffisamment coordonnées, et donc réalisées dans la concertation et la participation. Des structures institutionnelles, comme les comités de l'INDH à l'échelon local existent, mais elles ne sont pas assez opérationnelles. C'est un problème qui relève aussi d'un manque de communication ciblée et efficace. Il est certain que les programmes et processus de l'INDH ont contribué à améliorer le partenariat avec les collectivités locales en le portant à 30%. Or, la construction d'une bonne gouvernance locale et le développement par le bas passe nécessairement par l'enjeu de la citoyenneté et par une responsabilité partagée à la hauteur des attentes des différentes formations sociales et à la hauteur des ressources mobilisées pour engager le local sur la voie d'un développement durable et citoyen.
- Les associations sont loin de constituer un groupe de pression ayant une force de propositions efficaces. Elles se sentent distancer de l'instance régionale qui pourtant les représente administrativement. Elles demandent à être plus concertées et sollicitées afin de participer aux réunions stratégiques, et ainsi pouvoir jouer correctement leur rôle dans l'aide à la prise décision. Une intégration des associations au niveau des instances régionales doit être réalisée. En effet si l'action de développement humain s'inscrit dans l'unité territoriale de base à savoir la commune, son financement se situe au niveau de la province et les décisions déterminantes sont prises au niveau régional. Plus de décentralisation en matière de développement humain est souhaitée par l'ensemble des associations.
- Une des conclusions tirées de cette étude est que le monde associatif, est imparfaitement connu et explorés au plan sociologique. Il faudrait multiplier les explorations visant à accumuler et capitaliser des données précises. De plus, cette expérience montre que des acteurs associatifs très au fait des évolutions concrètes du mouvement associatif sont disponibles pour alimenter une recherche-action qui voudrait maintenant passer à un stade qui préfigure un Observatoire du Mouvement Associatif national.