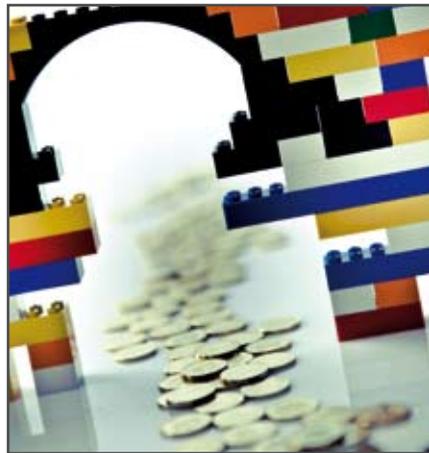


# ÉTUDES ET SONDAGES



ETUDE DE TERRAIN

**MAIS OÙ VA L'ARGENT DU SOCIAL ?**

**A la recherche d'une politique sociale**

Par Raymond Benhaim

**Le meccano désarticulé du social**

par Laetitia Grotti & Myriem Khrouz

**Les associations face au transit de l'argent social**

par Jamal Khalil

# A la d'une recherche politique sociale

En s'appuyant sur les données de l'étude présentée dans les pages suivantes, ce papier de cadrage a pour vocation d'analyser le contexte global dans lequel s'inscrit la question de l'économie sociale, en rapport avec la crise dans le monde, les pratiques politiques internes et souligne l'exigence d'une réorganisation du champ social, sous l'autorité d'un ministère de l'Economie digne de ce nom.

**L**e social est le marqueur du nouveau règne. C'est ainsi que celui-ci s'est affiché. L'homme politique, s'il est porté par ses convictions, doit conjuguer la modernisation technique du pays avec la modernisation sociale de la société. Une conjugaison de tous les temps, ceux de crise et ceux de prospérité, ceux du présent et ceux du futur. Pour ce faire, seul l'ordre constitutionnel assure l'organisation et le fonctionnement adéquats des pouvoirs, législatif, exécutif et judiciaire. Ce ne sont pas des généralités mais des principes. Dans la pratique, on mesure tous les jours ce que l'ignorance de ces principes ou le retard apporté à une véritable réforme constitutionnelle nous coûtent de tensions à tous les étages.

## Des limites institutionnelles à l'efficacité des actions sociales

Dans le cas qui nous concerne, les interviews menées lors de notre enquête indiquent les dysfonctionnements et les déviations engendrés

**Les efforts ont porté sur ce que les autorités savent faire en partie : du ponctuel, du projet par projet, de l'amélioration de la gestion mais sans vision globale, ni stratégie, termes galvaudés à leurs yeux car elles les assimilent à de simples généralités.**

par la fracture institutionnelle entre gouvernement et ministères de souveraineté. Ainsi, la convergence attendue entre les différents départements ministériels dans la mise en œuvre des projets de l'INDH s'est heurtée à la reprise en main du dossier par le ministère de l'Intérieur. Le principe novateur et

progressif de la «convergence» par la participation active et agrégée de tous les secteurs, représentés par les ministères, a été abandonné au profit d'une logique sectorielle, ce que beaucoup d'interviewés regrettent. Chacun est reparti dans son coin<sup>1</sup>. Ainsi, d'un côté, le ministère de souveraineté, de l'autre, les ministères du gouvernement (Education nationale, Santé, Energie, ...). La fracture institutionnelle se produit naturellement à tous les échelons.

Cette reproduction naturelle du péché originel de nos institutions entraîne un blocage permanent de l'application de nos politiques sociales, fussent-elles bien conçues et bien gérées, comme ce fut le cas pour l'INDH. J'insiste qu'il ne s'agit pas d'un slogan politique, mais d'un relevé établi à partir d'enquêtes de terrain et d'interviews sur les raisons des limites des actions sociales des autorités. Est-ce la reproduction d'un rapport interne de sujétion enraciné au point que les instances chargées de l'action sociale ne parviennent à s'en défaire ?

### Confusion entre deux formes de modernisation, technique et sociale

L'histoire de la dernière décennie, par son accélération, met en relief avec une grande acuité, dans tous les champs de la vie sociale, la contradiction majeure entre la modernisation technique et la modernisation sociale. Pour combler ces écarts, les autorités ont développé avec précipitation, sans vision globale, sans stratégie aucune, depuis 1998<sup>2</sup>, un nombre important de nouvelles instances avec des budgets et des projets significatifs.

On a assisté à une progression considérable en matière d'attentions et d'actions sociales au cours de la dernière décennie<sup>3</sup>. On le relève dans le discours politique, les masses budgétaires, le nombre d'instances, leur cartographie régionale.

Les efforts ont porté sur ce que les autorités savent faire en partie : du ponctuel, du projet par projet, de l'amélioration de la gestion<sup>4</sup> mais sans vision globale<sup>5</sup>, ni stratégie, termes galvaudés à leurs yeux car elles les assimilent à de simples généralités. Il faut dire que les hommes politiques de notre pays ne sont pas des foudres de créativité et de production de propositions, animés qu'ils sont d'abord par le souci de ne pas déplaire aux plus hautes autorités. Les écarts entre les deux modernisations s'accroissent, tant la pensée unique du néolibéralisme a étouffé tout sens critique.

### 1. Au Maroc, la croissance économique est aussi celle des inégalités sociales.

Si l'on se flatte de la première, on se doit de faire face aux conséquences de la seconde. Pendant que certains manifestent à bien des reprises contre le coût de la vie, d'autres font des coups en Bourse. Alors que

ni les organisations politiques, ni les syndicats ne se préoccupent du pouvoir d'achat, les grands chantiers se



déploient. Si l'euphorie boursière fait la une des journaux, les émeutes de la faim sont réduites au silence.

### 2. En Amérique latine, c'est la redistribution qui assure une croissance durable.

La croissance ne précède pas la redistribution. Or pour beaucoup, il faut d'abord de la croissance et ensuite on pense à la «politique sociale», sous prétexte qu'il faut qu'il y ait d'abord de la croissance pour redistribuer. Le bon sens apparent de cette maxime a prévalu sur les réalités économiques. L'expérience récente des pays d'Amérique du Sud qui ont mis en avant les demandes sociales de redistribution pour en faire un moteur de la croissance et avec succès, a remis en question ce présupposé. Cela sert d'ailleurs de leçon aux pays du Nord qui avaient prédit leur échec.

Dans ces pays, les affaires économiques et financières se sont trouvées en pleine expansion grâce aux politiques de redistribution. Et leurs économies, pour l'heure, sont protégées des récessions que connaissent déjà les autres éco-

Pendant que certains manifestent à bien des reprises contre le coût de la vie, d'autres font des coups en Bourse.

nomies du Nord et celles du Sud qui y sont arrimées. Cela s'appelle une politique keynésienne. Mais il est devenu «obsène» de parler de keynésianisme tant la pensée néolibérale a anesthésié tout sens critique. Impossible de «sortir» d'une politique de l'offre, les carcans intellectuels sont encore bien installés aujourd'hui, malgré les déflagrations successives des krachs boursiers et bancaires et de la récession économique qui essaime dans le monde entier. Au Maroc, les autorités et les politiques semblent, comme le démontre l'étude, fermés ►►

1 Voir l'article de Myriem Khrouz et Laetitia Grotti

2 Il ne pouvait en être autrement. Les partis politiques avaient traversé une période d'un demi-siècle de tensions et de répression, le Palais suivait les aléas conjoncturels et improvisait au coup par coup selon les besoins de l'économie.

3 ADS, Agence de développement Social, MDS : ministère du Développement Social, INDH : Initiative nationale pour le développement humain, Fonds Mohammed V, etc. Fonds Hassan II.

4 Il y a lieu de relever les termes employés par les interviewés sur la gestion, termes qui reviennent souvent dans l'article de Laetitia Grotti et Myriem Khrouz : «improvisation», «absence de coordination, de ciblage, de capitalisation d'expériences, d'évaluation, de ressources humaines (1800DH//mois)»

5 Cette demande est constante dans les interviews, voir l'article de Laetitia Grotti et Miriam Khrouz

à un tel changement de modèle.

### *3. L'opinion primaire qui consiste à dire que la politique de redistribution est un prélèvement sur les riches est un épouvantail agité pour faire peur.*

Elle est significative de la pauvreté de la culture économique dominante. On peut d'ailleurs noter que depuis plus de quarante ans, notre pays n'a jamais eu de ministre de l'Economie au plein sens du terme. Nous avons eu en 1998 et pendant dix ans, Fathallah Oualalou qui est un macroéconomiste, pianiste des agrégats mais rétif aux articulations sectorielles et à l'entreprise. Nous avons aujourd'hui un ministre, Salaheddine Mezouar, qui lui est un bon connaisseur de l'entreprise. Il faut dire que nous revenons de loin : quarante années d'absolutisme et d'obéissance aveugle aux exigences des organismes internationaux ont rendu les efforts des dix dernières années exemplaires et méritoires. Mais, des efforts, il en faut encore. Nous sommes trop lents : depuis plus de dix ans le dossier de la Caisse de Compensation est ouvert<sup>6</sup> (voir p.6-9). Nous sommes dépendants des conceptions dominantes : nous avons été et sommes trop timides dans notre politique de la demande (revalorisation des salaires du public et du privé, revalorisation du smic). Nous sommes trop soucieux d'être en phase avec les institutions financières internationales, alors qu'elles ont aussi besoin de nous. C'est le moment maintenant de passer à une politique forte et visible de la demande, tout en renforçant les projets d'infrastructures d'une politique de l'offre.

### *4. Où gît l'erreur alors que*

## L'articulation d'une très forte politique de la demande et de projets majeurs d'infrastructures devrait être harmonisée par notre ministre de l'Economie.

### *nous finançons à hauteur de 50% du budget général tant et tant d'actions sociales et avec si peu de résultats ?*

L'erreur est de considérer que les actions sociales, après avoir été de l'ordre du caritatif institutionnel, vont passer au statut de régulateurs à faible intensité, alors qu'une politique économique fait défaut. La régulation, s'il devait y en avoir une, serait du ressort des Conseils de la Consommation, de la Concurrence, de la Prévention de la corruption... L'un des moteurs de la politique de la demande est la politique sociale, sœur jumelle de la politique économique. L'articulation d'une très forte politique de la demande et des projets majeurs d'infrastructures devrait être harmonisée par notre ministre de l'Economie. La politique de la demande pourrait enclencher une politique publique et privée<sup>7</sup> de redistribution mais la mise en adéquation d'une politique économique et financière avec une véritable politique sociale se retrouve normalement dans les arbitrages du ministre de l'Economie.

### *5. Cette double articulation est le noyau d'une nouvelle politique, surtout par ces temps de crise.*

Elle mérite une étude intégrale de sa fiabilité, une approche par séquences, une déclinaison régionale. Encore faut-il avoir l'audace politique d'une économie de croissance issue de la redistribution. La réduction des inégalités doit précéder la pous-

sée de la croissance. Les politiques sociales de transferts monétaires, telles qu'elles sont pratiquées en Amérique latine, vont dans ce sens<sup>8</sup>, éventuellement jusqu'à l'affectation d'un revenu minimum universel. Au Maroc, les simulations<sup>9</sup> ont montré qu'en allouant simplement 6 MMDH de soutien monétaire direct, sous forme d'une allocation mensuelle de ressources, on réduit sensiblement la pauvreté<sup>10</sup>. Ce serait un premier pas vers une politique de transfert de fonds en provenance de la Caisse de Compensation. Ainsi, dans un premier temps, la politique de redistribution par un transfert monétaire direct ne coûterait pas plus au budget national.

## L'enjeu de l'argent social est aussi bien économique que politique

L'analyse introductive du dossier consacré à l'argent public du social permet de poser les questions qui suivent. Celles-ci ne sont peut être pas les meilleures, ni les seules. Toutefois, leur formulation technique montre bien leur nature totalement politique.

### *1. Comment peut-on caractériser la succession des dispositifs d'affectation de l'argent social durant la dernière décennie ?*

Les agences, les services ministériels, les instances régionales sont multiples, éclatés, disparates, déconnectés les uns des autres, chacun

répondant au mieux à la mise en place d'une sommation de projets mais aucun ne se sentant rattaché à une vision d'ensemble.

Au cours des cinquante dernières années, ce mode opératoire éclaté

tôt l'absence d'une politique sociale et la nécessité d'inscrire chacune de ces instances au sein d'une politique générale qu'on appelle de ses vœux.

le compte de l'espoir des dernières années et des attentes soudaines, devenues impatientes avec le nouveau règne. Il est clair que ce n'est pas une question de montant. Ce n'est pas non plus uniquement une question de compétences ou de gestion interne de projet, ce dont il s'agit, c'est de l'affectation et de son efficacité.

## Les travaux du HCP sur la pauvreté, de l'Entraide nationale, de l'INDH, de l'ADS, montrent qu'il y a, pour la première fois depuis longtemps, une frénésie d'études



répondait aux demandes politiques particulières du moment. Né pour répondre à des besoins ponctuels, il est devenu définitif. Ce qui est nouveau ? Le besoin de cohérence, de compétence, de résultats. Le diagnostic est verbalisé, c'est déjà énorme. Si l'INDH, bien conçue, à partir de structures disparates, est dominée par les maîtres mots de convergence et coordination, elle n'en devient pas moins un objet non identifié, mieux « vendu » à l'étranger qu'au Maroc. Peut-être que cette déception n'est que l'expression de l'impatience ? Peut-être que le temps est nécessaire pour qu'une nouvelle culture du débat interne et de la convergence porte ses fruits. Mais, à la lecture des résultats de l'enquête ci-après, une chose est certaine : ce n'est pas tant la multiplicité des instances qui est en cause mais plu-

### 2. La dimension des affectations budgétaires répond-elle aux besoins sociaux ?

Le montant devenu considérable des affectations sociales du budget paraît disproportionné au regard des résultats acquis. Ce qui est nouveau ? Le montant très important des sommes consacrées au social, la volonté de réponse à la grande variété des situations de précarité, l'élargissement donc du spectre du social<sup>11</sup>.

Les budgets sociaux sont passés de 37% en 1993, à 50% du budget général, en 2007. Peut-on aller plus loin ? Difficile à première vue. Alors, pourquoi ce désenchantement, lu dans l'ensemble des interviews, de la part des acteurs du social, pour certains dévoués et passionnés par leur métier ? On peut le mettre sur

La réponse aux besoins sociaux n'est pas tributaire du montant affecté mais bien de son mode d'identification et de la gestion de l'affectation<sup>12</sup>. Le projet du PERG est une avancée considérable dans l'accessibilité des citoyens aux services. Mais a-t-on fait une évaluation des services utilisés effectivement ? A-t-on étudié les formules d'utilisation eu égard au faible pouvoir d'achat ? La politique de tarification de l'ONE est-elle compatible avec le pouvoir d'achat dans les régions enclavées ?

### 3. Les besoins sociaux du pays peuvent-ils donner lieu à une stratégie ?

Pour mieux appréhender les besoins du pays, des régions commencent à être étudiées mais pas suffisamment pour donner lieu à des opérations significatives. Les travaux du HCP sur la pauvreté, de l'Entraide nationale, de l'INDH, de l'ADS, montrent qu'il y a, pour la première ►

6 Depuis l'affaire des minotiers en 1998

7 Le Fonds Mohammed V dans son fonctionnement (1,5% de son budget), ses méthodes et ses résultats (plus de 650 projets) est un cas de réussite de redistribution privée.

8 Au Brésil, le programme Bolsa Familia a concerné 50 millions de pauvres et a été le moteur d'un redémarrage de la croissance.

9 Etude sur la Caisse de compensation

10 Le soutien mensuel serait conditionné à une gouvernance limpide et au suivi des conditions sociales des familles bénéficiaires (alphabétisation, scolarisation)

11 Les précarités au Maroc, concept et typologie, Entraide nationale, 2008

12 L'article mentionné ci-dessus évoque le mode d'affectation sans contrôle ni évaluation des financements de l'Entraide

fois depuis longtemps, une frénésie d'études, une amorce de connaissance cartographique du ciblage de la pauvreté, une analyse des effets chiffrés de la suppression des subventions. Mais tous les acteurs interrogés affirment la faible efficacité de ce travail. L'absence de relevé des contenus de ces études et de leur «harmonisation», de même que l'absence d'exploitation des données existantes, mais non disponibles, tout cela fait désordre. C'est à peine si l'on commence à cerner l'étendue des dégâts dus au silence et à la paralysie des décennies 1970-90. Ainsi, d'une part, la connaissance est imparfaite : des études sont lancées au

### Ce qui est nouveau, dans l'habitat social et l'INDH par exemple, est une certaine volonté de rationalisation et de cohérence

fur et à mesure des improvisations. D'autre part, la connaissance de ces besoins, aussi concise et globale soit-elle, ne peut donner lieu à une stratégie, si on persévère dans une politique héritée de la conception de la pauvreté prônée par la Banque mondiale. En effet, la pauvreté est « noyée » dans un large éventail de précarités dont celle de l'emploi. Or l'attention accordée aux populations marginalisées prend le dessus sur une véritable politique économique et sociale de l'emploi.

#### 4. Comment analyser les montants affectés ?

Un premier critère de classification permettrait de distinguer deux groupes : celui qui englobe les financements des services majeurs tels que les subventions de la Caisse de compensation (22 MMDH),

l'éducation (34 MMDH), la santé (7 MMDH), et depuis peu l'habitat (1,3 MMDH)<sup>13</sup>, soit un total de 62,3 MMDH. Le second groupe de financements relatifs au système solidaire représente le solde, soit 7,7 MMDH.

Qu'en est-il du premier groupe ? Quatre affectations : les subventions pour les produits alimentaires, l'éducation nationale, la santé et l'habitat.

On sait désormais que la Caisse de compensation<sup>14</sup> est un flux financier public générateur d'inégalités. Ainsi 10% des subventions pour le gaz vont aux ménages les plus pauvres, 1% pour l'essence, 6% pour la farine et 9% pour le sucre. Pour l'Éducation nationale, les rapports de la Cosef, du CSE, sont éloquentes du rendement

très faible de l'enseignement public, nécessitant une réorientation progressive par les priorités. La santé, le parent pauvre des services publics attendus par la population, représente 10% seulement de la masse monétaire affectée au social<sup>15</sup>. C'est une perte économique de compétitivité, au même titre que le délitement de l'enseignement public. Seul l'habitat connaît une poussée qui va de 450 MDH à 1,3 MMDH. Mais on a confondu les immeubles avec les habitants : on n'a pas tenu compte des services publics indispensables pour les habitants des nouvelles agglomérations et des nouveaux quartiers, sortis de terre ces dernières années, au point qu'un journaliste s'est demandé si nous ne sommes pas en train de construire des bombes sociales<sup>16</sup>. Le second groupe est un « reste » qui regroupe,

l'INDH, la famille, la jeunesse, l'alphabétisation, et le lutte contre le chômage. La partie de l'étude menée sur les associations comme lieux de transit de l'argent social nous permet de mettre le doigt sur les incohérences qui règnent dans cette catégorie.

Outre le critère financier, on peut adopter une seconde classification qui distingue ce qui est ancien et ce qui est nouveau. Ce qui est nouveau, dans l'habitat social et l'INDH par exemple, est une certaine volonté de rationalisation et de cohérence. Ce qui est ancien, c'est la persistance de l'éclatement et du fonctionnement par projet sans évaluation globale.

### Conclusion.

Au saupoudrage, il s'agit d'opposer une concentration de moyens et de méthodes d'approche. Au chacun pour soi dans son instance, il s'agit d'opposer une politique de coordination, énoncée dans les intentions mais actuellement introuvable sur le terrain. Face à l'éclatement des politiques et des enveloppes, il s'agit de faire converger les projets. La Caisse de compensation nouvelle formule pourrait être le noyau dur autour duquel gravitent les différentes actions dans le cadre d'une politique économique fondée sur la demande et la redistribution. En mettant en avant le marché intérieur, on ancre la démocratie dans la pratique économique. ■

<sup>13</sup> Ces chiffres sont ceux de 2007. En 2008, 36 MMDH pour la Caisse de compensation. 44 MMDH prévus pour 2009.

<sup>14</sup> La Caisse de compensation permet la subvention du blé tendre (53%), du sucre (62%), de l'huile et du pétrole/gaz (96%)

<sup>15</sup> Soit 70 MMDH

<sup>16</sup> Ici aussi il est dit souvent que l'on s'occupe du quantitatif et que le qualitatif viendra après. Alors que c'est là un domaine où l'un ne peut aller sans l'autre, sinon, c'est trop tard. Il y a dix ans, la France a dû faire imploser ses immeubles-barres des années 60.

# Le Meccano désarticulé du social

Dans cette première partie de l'étude, basée sur une analyse quasi exhaustive des données existantes, et une série d'interviews marathons avec les responsables et experts en ce domaine, Laetitia Grotti et Myriem Khrouz parviennent à décrire les logiques parcellaires de financement, et à expliquer pourquoi la machine n'est pas huilée, malgré les sommes colossales qui y sont injectées.

**S**oixante-quinze milliards de dirhams (75 MMDH) que l'Etat distribue, d'une manière ou d'une autre, à sa politique sociale ! Une somme énorme, au regard du budget général, qui dans la loi de finances 2007 s'établit à près de 200 MMDH (dont 50 consacrés au remboursement de la dette). Pour que l'Etat en arrive à un tel engagement financier ... que de programmes, de fonds aussi divers que spéciaux, d'enveloppes sociales attribuées au fil des ans à tel ou tel département ministériel.

Aujourd'hui, l'ensemble des ministères a une «visée» sociale. Sans compter les institutions étatiques qui, dès 1957, avec la création de l'Entraide nationale, ont peu à peu investi le terrain social. Mais la réalité est têtue. Le constat d'échec est patent, endossé officiellement par le gouvernement depuis le Rapport du Cinquantenaire. L'arrivée de l'Agence de développement social, en 2001, a semblé sonner le signal d'un changement des mentalités. Vive la culture du résultat et non

**Une multiplication d'enveloppes, censées soutenir des missions aussi étendues qu'elles peuvent être vagues, pour des résultats très aléatoires. Etat des lieux.**

plus celle des moyens ! Les programmes sectoriels n'ont qu'à bien se tenir, dorénavant, convergence et coordination, sont devenus les maîtres mots. Cette nouvelle culture apparaît dans tous les discours des acteurs publics du social, elle a même été présentée comme une nouvelle philosophie, voire une nouvelle démarche, avec l'avènement de l'Initiative nationale pour le développement humain (INDH).

Dès lors, il nous a semblé légitime de confronter les discours à la réalité et pour ce faire, de partir des moyens

octroyés à ceux qui ont la charge du social, de tenter de comprendre leur fonctionnement, à commencer par la gestion des enveloppes budgétaires dont ils sont les récipiendaires. Que de recherches, de compilations, d'entretiens ... pour obtenir des données qui intéressent tous les citoyens et contribuables marocains et les confronter aux appréciations de décideurs et acteurs. Difficile d'accéder aux informations de ce qui nous est très vite apparu comme un «meccano» social. Une multiplication d'enveloppes, censées soutenir des missions aussi étendues qu'elles peuvent être vagues, pour des résultats très aléatoires. Etat des lieux.

**Sources de financement, multiples et peu coordonnées**

Comme le précise Mounir Zouiten<sup>1</sup>, «le renforcement des politiques sociales à partir de la deuxième moitié des années 90 s'est traduit par une expansion des dépenses consacrées à ce domaine. Le financement des domaines prioritaires (éducation, santé, emploi, habitat...) est passé de 39 % du Budget général ▶

de l'État en 1993 à plus de 47 % en 2002» pour s'établir en 2007 à plus de 50%. Les financements publics sont donc de très loin les principales sources de financement du social au Maroc.

Reste, en particulier depuis le lancement du Premier programme des priorités sociales, le BAJ 1, initié en 1996 avec la collaboration de la Banque mondiale, que les grands bailleurs internationaux jouent un rôle déterminant dans l'accompagnement tant financier que technique des programmes sociaux.

### Les financements publics de l'action sociale

Depuis l'Indépendance, l'Etat marocain n'a fait que multiplier acteurs et financements publics dans le domaine du social. Aujourd'hui, chaque ministère a sa «visée sociale» aux côtés d'institutions publiques entièrement dévolues à ce secteur. De nombreux observateurs dénoncent, en fait de politique globale, de réflexion stratégique, une multiplication de programmes sectoriels, un bricolage sans ancrage institutionnel. Qu'en est-il exactement ?

#### *Le social, une ligne enfouie dans les budgets ministériels*

En 2007, 55% du budget général de l'Etat (hors dette) sont allés aux secteurs sociaux (santé, enseignement, lutte contre le logement insalubre) d'une part, au renforcement de la lutte contre la pauvreté par le biais de l'INDH, aux équipements de base dans le monde rural (eau, électricité, pistes rurales, santé et éducation de base, la compensation...) de l'autre. Ainsi, et confirmant en cela une tendance à la hausse entamée il y a une décennie, l'ensemble de l'action sociale des pouvoirs publics

représente une enveloppe de près de 75 MMDH.

De fait, tous les départements ministériels, quelles que soient leurs préoccupations, ont parmi leurs prérogatives, une visée sociale<sup>2</sup>. Ainsi, le ministère de l'Agriculture fait du social lorsqu'il fait de la vulgarisation de techniques agricoles. Partant, il améliore les rendements et donc les revenus des petits agriculteurs vivant souvent dans la précarité. Il améliore également les conditions des plus défavorisés lorsqu'il met en place le Projet de développement rural intégré de mise en valeur des zones bour ou le Fonds de développement rural. Il en est de même pour les autres ministères (voir tableau ci-dessous).

On le voit, les différents départements ont donc très clairement dans leurs

attributions d'intervenir de manière directe ou indirecte auprès des populations en situation précaire.

Certains de ces départements ont cependant une visée strictement orientée vers l'action sociale : ainsi en est-il du très récent ministère du Développement social, de la Famille et de la Solidarité (institué en 2004 sous le gouvernement Jettou) qui a la charge de l'application et de la coordination de la politique gouvernementale en matière sociale. Autant dire, une mission d'envergure pour une enveloppe loin d'en épouser les contours : en 2007, son budget général n'a pas dépassé les 396 MDH. Reste qu'il redistribue à ses deux «bras armés», l'ADS et l'Entraide

### L'Entraide Nationale a procédé à 580 diagnostics participatifs pour un budget de 7 MDH.

Tableau récapitulatif des budgets octroyés aux principaux départements ministériels à visée sociale –

Désignation	Montant en millions de dhs
Caisse de compensation (ministère des Finances)	20 000
Fonds de lutte contre le chômage (ministère de l'Intérieur)	550
Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur, de la Formation des cadres et de la Recherche	34 000
Fonds de solidarité habitat (ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme)	1 300
Ministère de la Santé	7 000
Ministère du Développement social, de la Famille et de la Solidarité	396
Secrétariat d'Etat chargé de la Jeunesse	390
Secrétariat d'Etat chargé de l'Alphabétisation et de l'Education	145

Source : Loi de finances 2007

## Le financement par l'Agence de développement social (ADS)

### Nature et mission

L'ADS<sup>21</sup> est un établissement public bénéficiant de l'autonomie administrative et financière, créé par la Loi 12/99, pour contribuer à côté d'autres organismes «à combler les déficits dans le domaine social dont souffrent les couches les plus vulnérables».

### Mécanismes de financement

L'Agence apporte son appui financier à travers l'octroi de subventions et ce, via trois mécanismes de financement : les fonds de développement local (FDL) ; les caisses solidaires de développement (CSD) et les caisses villageoises solidaires (CVS). Excepté le premier mécanisme qui, de l'avis de ses initiateurs, a donné des résultats probants sur le terrain, il n'y a pas d'évaluation permettant d'apprécier l'efficacité des deux autres.

- De 2004 à juin 2008, l'Agence de développement social a créé 49 FDL, avec un coût global de 217,3 MDH auquel elle a contribué à hauteur de 73,1 MDH.

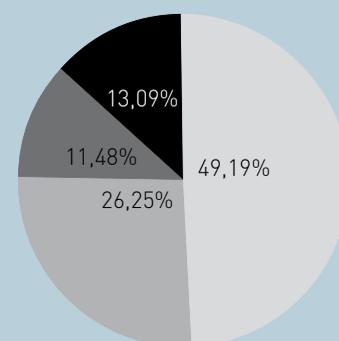
- Depuis l'adoption des CSD en 2003, 244 caisses ont été créées avec un montant global de 73,02 MDH dont 45,08 MDH de contribution de l'Agence. Ces caisses ont financé 28 299 micro-entrepreneurs accompagnés par 117 organes d'encadrement.

- Enfin, de début 2007 et à fin juin 2008, 4 caisses villageoises ont été créées au profit de 348 ménages qui représentent 1481 bénéficiaires. Le coût total est 827 100 DH dont 751 000 de contribution de l'Agence.

### Ressources 2008 :

Ressources	Montant en MDH	%
Subvention Etat	95,11	42,61 %
Coopération internationale	8,16	3,65 %
Bailleurs de fonds nationaux	112,70	50,48 %
Ressources diverses (Prouits financiers et autres ressources)	7,27	3,26 %
<b>Total des ressources</b>	<b>223,24</b>	<b>3,26 %</b>

### Répartition du budget



	Appui aux partenaires 38.74 MDH
	Dépenses propres à ADS 33.88 MDH
	Fonctionnement 77.68 MDH
	Investissement 145,55 MDH

### Répartition du budget par type d'activité (hors reliquat)

Axe	Nombre de projets	Budget total	Contribution ADS	Nombre de bénéficiaires
AGRE	694	271 931 736,88	148 479 432,87	174 004
ISB	987	492 768 865,48	188 609 618,85	1 162 139
RAC	344	88 738 564,88	35 079 491,12	1 505 551
<b>Total</b>	<b>2025</b>	<b>853 439 167,24</b>	<b>372 168 542,84</b>	<b>2 841 694</b>

\*AGRE : activité génératrice de revenus  
 \*\*ISB : infrastructures de base  
 \*\*\*RCA : renforcement de la capacité des acteurs

### Effectifs/bénéficiaires

Effectifs permanents	Effectifs CDD	Nombre de bénéficiaires directs (depuis 2001)	Nombre de projets soutenus par ADS (depuis 2001)
108	183	2,8 millions	2025

près de 80% de son budget, soit 24% à l'Agence de développement social et 55% à l'Entraide nationale. Ainsi, son budget propre s'élève à 103 MDH. De son côté, le secrétariat d'Etat auprès du Premier ministre chargé de la Jeunesse se voit doter d'un budget de près de 390 MDH, alors que son homologue en charge de l'alphabétisation et de l'éducation reçoit lui, une enveloppe de 145 MDH.

Si tous les départements ministériels ont une enveloppe sociale, celle allouée à la Direction de l'Habitat social et des Affaires foncières au sein du ministère de l'Habitat (elle est passée de 346 MDH en 2002 à 1400 MDH en 2008) est de loin la plus importante, à l'exception de la fameuse Caisse de compensation. Si le budget directement issu de l'Etat s'élève en 2008 à 247 MDH, il faut savoir que la principale ressource financière du Fonds de solidarité de l'habitat (FSH) provient de la taxe spéciale sur le ciment, et dont le taux a été porté par la loi de finances 2004 de 5 à 10 centimes le kilogramme.

Aussi, fidèle à sa stratégie de diversification, l'Etat ne va pas se contenter des actions de ces différents départements ministériels, mais continue à mettre en

place toute une panoplie d'instruments allant des instances nationales à vocations sociales, comme l'Entraide nationale, aux filets sociaux que sont la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) ou les caisses de retraite. Outre ces intervenants labellisés strictement sociaux, on pourrait continuer d'égrener la liste des divers instruments mis en place par l'Etat : le crédit jeune promoteur,

le microcrédit considéré comme le produit financier le plus adapté à la réalité microéconomique du pays, le Fonds spécial de développement régional, les interventions du fonds d'équipement communal et comment ne pas citer le Fonds Hassan II pour le développement économique et social, doté d'une enveloppe de 3,4 MMDH<sup>3</sup>.

De même que pour réduire les inégalités persistantes entre citadins et ruraux dans l'accès aux infrastructures de base, les pouvoirs publics ont lancé, dès 1995, les programmes d'amélioration des conditions de vie des populations rurales. A commencer par le PAGER (Programme d'approvisionnement groupé en eau potable des populations rurales), le PERG (Programme d'électrification rurale globale), le PNRR (Programme national de construction de routes rurales) ou encore le Programme de lutte contre les effets de la sécheresse et enfin le Programme de logement social. Plus récemment, en 2005, l'ancien Premier ministre Driss Jettou a

### Quelque 30 employés de la Fondation Mohammed V sont mis à disposition par les ministères ou les autres structures publiques

lancé le Programme prioritaire, basé sur une identification directe de projets à forts impacts, tels que la lutte contre l'abandon scolaire, le soutien à la santé et au cadre de vie des populations. Pour son financement, une enveloppe de 250 MDH a été mobilisée (50 provenant du budget général de l'Etat, 100 des collectivités locales et 100 du Fonds Hassan II pour le développement

économique et social).

Difficile de dire à la lecture de tous ces mécanismes que les pouvoirs publics n'ont pas tenté de remédier peu ou prou aux déficits sociaux que sont la pauvreté, l'exclusion et la précarité. Dans le discours, la pauvreté, le chômage, le handicap, les disparités spatiales étaient les fléaux contre les quels les différentes politiques étaient orientées<sup>4</sup>. Mais après cinquante ans de politiques de réduction des disparités sociales et malgré des progrès palpables, force est de constater que le bilan reste négatif dans de nombreux domaines. Les multiples leviers utilisés depuis l'Indépendance auraient pu (dû ?) atteindre des résultats plus honorables.

#### *Que cache la multiplicité des intervenants ?*

La multiplicité des intervenants cache mal leur efficacité limitée et leurs résultats biaisés. Prenons l'exemple de l'Entraide nationale, l'ancêtre en la matière. Son lien avec les associations bénéficiaires d'aides se fait formellement par conventions. Or, si la durée des conventions est en général de deux ou trois ans et atteint exceptionnellement quatre ou cinq ans, certaines restent «ouvertes», sans précision de durée. Quant aux partenariats avec les associations, il n'existe pas à leur sujet de critères «draconiens» de sélection, ni de manuel des procédures. Le choix semble se faire le plus souvent sur la base de l'expérience constatée de l'activité de l'association demandeuse, des besoins et de la demande locale en services sociaux divers, et bien entendu en fonction aussi des possibilités budgétaires de l'admi-

nistration de l'Entraide nationale, sans oublier que cette dernière a ses clients habituels. Ainsi, en 2005<sup>5</sup> par exemple, 74 % du budget (qui s'élevait alors à 104 MDH) ont été alloués sous forme de subventions aux associations musulmanes de bienfaisance et autres œuvres sociales. Ces mêmes associations musulmanes de bienfaisance sont les principales bénéficiaires des financements octroyés par la Fondation Mohammed V pour la création des foyers de jeunes filles. Or, la taille et le mode de gestion de ces structures ne permettent pas de retrouver la trace de ces financements. Une absence de traçabilité, dont les pouvoirs publics semblent avoir pris conscience, puisque la nouvelle loi 14.05 (publiée au B.O n°5480 en date du 7 décembre 2006) s'applique aux établissements de protection sociale et fixe leurs conditions d'ouverture et de gestion. Les établissements existants avaient deux ans, à compter de la date de publication au B.O, pour se mettre aux nouvelles normes. L'Entraide nationale a déjà procédé à 580 diagnostics participatifs pour un budget (prélevé sur ses fonds propres) de 7 MDH.

Toujours en rapport avec la sélection des associations bénéficiaires d'aides, le rapport sur le financement des associations<sup>6</sup> apporte une nuance de taille : « Dans les financements octroyés par la Fondation Mohammed V aux associations, on trouve également une liste d'associations et fondations qui ont bénéficié de l'appui financier de la Fondation, non pas en fonction des seuls critères objectifs de la taille de la structure, de son expérience, de son professionnalisme et du bilan de ses activités, mais en fonction de considérations plus politiques, stratégiques ou simplement relationnelles. Les montants accordés dans ce cas sont très inégaux et vont de 84 000 DH pour



**En 2005 par exemple, 74 % du budget de l'Entraide nationale (104 MDH) ont été alloués sous forme de subventions aux associations musulmanes de bienfaisance**

*Dar El Hana Et Darna, ou 20000 DH pour l'Association Horizon, à autour de 3,7 MDH pour l'Observatoire national de l'enfant, de 5 MDH à destination de l'Association marocaine des handicapés), ou 7,5 MDH pour l'Organisation alaouite pour la protection des aveugles et jusqu'à 17,2 MDH concernant la Fondation Mohammed VI pour la réinsertion des détenus».*

#### *La Fondation Mohammed V : une structure paraétatique ?*

Parlons-en justement, de la fondation Mohammed V. D'emblée, Kaïsse Benyahya, son directeur de

la communication prévient : « Notre budget est uniquement composé de fonds privés, nous ne recevons aucun argent du budget de l'Etat ». Sauf qu'à détailler attentivement le rapport financier de la Fondation, publié chaque année et certifié par KPMG, près de 50% des dons proviennent des principaux offices ou entreprises publiques de ce pays : OCP, RAM, IAM ou encore la CDG. Ceux-ci contribuent au budget de la Fondation, d'abord parce qu'ils sont membres de son conseil d'administration, mais aussi, nous apprend-on par ailleurs, parce qu'une ►►

#### **Ressources de la Fondation Mohamed V pour l'opération Marhaba 2006**

<b>Désignation</b>	<b>Opération Marhaba (en millions de dhs)</b>
Coût global	10,16
Contribution Banque Centrale Populaire	5
Collecte	5,16

Source : Rapport d'activité de la FM5, 2006

ligne budgétaire (négociée avec le ministère des Finances) leur permet de subventionner une association en lien avec leur domaine. Il n'existe pourtant aucun mécanisme de contrôle de cet argent, ni de comptes à rendre sur son utilisation!

Autre source de financement : les partenariats avec des ONG internationales (françaises, espagnoles, canadiennes...) pour la réalisation de certains projets et programmes sociaux. Or, en drainant les fonds d'institutions et d'offices publics, tout comme les financements des ONG étrangères, la Fondation ferait presque figure de concurrente du ministère du Développement social. A écouter Kaisse Benyahya, elle assure une gestion au plus près des dons privés puisqu'il affirme, non sans une certaine fierté, qu'elle dépense seulement 1% de son budget en frais de fonctionnement. Là encore, ce n'est pas faux ...mais ce n'est pas tout à fait vrai non plus. Encore une fois, rapport financier à l'appui, on découvre que la Fondation Mohammed V affiche un budget de fonctionnement avoisinant les 2 MDH, pris en charge pratiquement intégralement par ses produits financiers.

Par ailleurs, les quelque 30 salariés de la FM5 sont mis à disposition par les ministères ou les autres structures publiques (le directeur financier est un ex cadre du Crédit Agricole, le directeur de la communication vient de la CDG...). Ce qui signifie en clair qu'ils ne coûtent rien à la Fondation puisque leurs salaires continuent d'être versés par leur employeur initial ! Lors des grandes opérations de la Fondation, comme l'Opération Ramadan ou Marhaba pour les RME, des milliers de béné-

voles sont mis à contribution. Si la Fondation n'est incontestablement pas une institution publique, elle n'a pas, à l'instar des détenteurs de l'argent public du social, d'obligation comptable (même si elle figure parmi les rares à publier un rapport financier dont les comptes sont certifiés par le cabinet KPMG). Elle n'a ni tutelle dont elle doit tenir compte comme les associations ni de compte à rendre comme un gouvernement. Elle bénéficie pourtant indirectement de fonds, et totalement de personnels, issus du public. Elle a donc 0 salarié à sa charge.

### *L'INDH, le super ministère du social ?*

Tout cela est intéressant, structurellement parlant. Mais, l'essentiel est ailleurs. Ainsi, malgré une amélioration notable du taux de pauvreté à l'échelon national, actuellement de 14,2%, le taux de pauvreté dans le monde rural reste inquiétant, de même que de nombreuses poches de pauvreté dont le taux de certaines dépasse les 30%. Par ailleurs, la vulnérabilité à la pauvreté reste importante. Les ménages urbains habitant des logements insalubres continuent de représenter une proportion élevée. Le taux d'activité

est encore faible, le sous-emploi persistant et le chômage est une réalité omniprésente. Le préscolaire n'est pas généralisé. L'enseignement fondamental reste marqué par ses faibles performances et son incapacité à retenir les écoliers, d'où un taux d'analphabétisme élevé. Le système de santé, quant à lui est loin de satisfaire les attentes de la population et reste incapable d'améliorer les indicateurs de santé pour les ramener aux standards des pays similaires (cf. taux de mortalité infantile et maternelle parmi les plus élevés de la région). L'assurance maladie qui couvrirait 17% de la population ne devrait pas dépasser les 34% après l'entrée en application de l'AMO.

Fort de ce constat, maintes fois réitéré dans différents rapports d'instances internationales telles le PNUD ou la Banque mondiale et conforté récemment dans le Rapport du Cinquantenaire, le roi

## **L'assurance maladie qui couvrirait 17% de la population ne devrait pas dépasser les 34% après l'entrée en application de l'AMO**

### Ressources de la Fondation Mohammed V pour l'opération Ramadan 2006

Désignation	Opération Ramadan 2006 (MDH)
Coût global	47
Direction générale des collectivités locales	30
Ministère des Habous et des Affaires islamiques	10
Fondation Mohammed V pour la solidarité	7

Source : Rapport d'activité de la FM5, 2006

Mohammed VI a lancé le 18 mai 2005, l'Initiative nationale pour le développement humain, ce «chantier de règne», plus connu sous son acronyme INDH. Dotées d'une enveloppe globale de 10 MMDH pour les années 2006-2010, les actions de l'INDH ont traité à quatre

## L'objectif du ministère est de qualifier 2000 associations par an, côté gestion...

grands axes : pauvreté, précarité, exclusion et un axe transversal (non défini !), chacun bénéficiant de 2,5 MMDH. L'INDH, outre les valeurs de dignité, de confiance, de participation des bénéficiaires et de bonne gouvernance sur lesquelles elle repose, a été conçue pour renforcer ►►

### Le financement par l'Entraide nationale (EN)

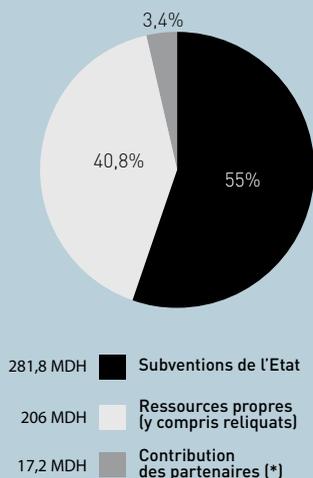
#### Nature et mission

L'Entraide nationale (EN) est historiquement le premier opérateur public dans le domaine du développement social. Ses programmes sociaux, dédiés aux populations défavorisées, sont développés au sein de centres et établissements sociaux répartis sur l'ensemble du territoire national. Ces programmes concernent l'amélioration de la condition des femmes et des jeunes filles ; l'éducation préscolaire des enfants ; la formation professionnelle des jeunes enfants déscolarisés ; l'alphabétisation des adultes ; la formation et l'assistance aux enfants et jeunes handicapés ; la contribution à la prise en charge des enfants et des personnes âgées en situation difficile au sein des établissements de bienfaisance.

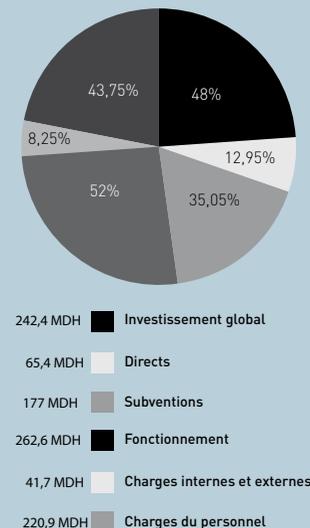
#### Mécanismes de financement

Les subventions accordées par l'Entraide nationale aux différents opérateurs de développement local, dont les associations constituent le plus grand nombre, se font à travers la conclusion de conventions de partenariat. En 2007, le total des conventions en cours s'élevait à 1350 alors qu'il était de 508 en 2004. A cette date<sup>22</sup>, le nombre des conventions établies avec les associations et autres ONG était de 367, soit 72 % du total. Les collectivités locales viennent en second rang des partenaires de l'EN, avec 12 % du total des conventions. Le reste est partagé entre divers services extérieurs de l'Etat et établissements publics, dont notamment les délégations provinciales du ministère de la Santé (6 %).

#### Ressources financières



#### Répartition du budget



Effectifs/bénéficiaires 2008 (tableau)

Effectifs totaux	Nombre de centres	Nombre de bénéficiaires directs
4 900	2 272	227 197

l'action de l'Etat et des collectivités locales.

N'ayant pu rencontrer le gouverneur en charge de la Coordination nationale de l'INDH malgré nos demandes répétées, et en l'absence de données disponibles sur les réalisations effectives opérées dans ce cadre, les seuls chiffres dont nous disposons sont ceux rendus publics lors d'une audience avec le roi Mohammed VI par le Premier ministre, Abbas El Fassi, faisant état d'un premier bilan pour les années 2005-2006-2007<sup>7</sup>. Ainsi, 12 000 projets auraient été réalisés dans les milieux urbains et ruraux, bénéficiant à trois millions de personnes pour un coût avoisinant les 6,6 MMDH, dont 4,9 mobilisés dans le cadre de l'INDH. Des projets qui auraient également permis de garantir la formation de 20 000 autres dans les domaines de l'élaboration et de la préparation des projets. Pour l'année 2008, ce même bilan établit à 5200 le nombre de projets en cours pour un coût global de 3,3 MMDH.

### *Le ministère de l'Action sociale, une coquille vide ?*

Pour mieux comprendre l'imbroglio du financement public des systèmes de solidarité, il est nécessaire de rappeler qu'initialement, l'un des axes principaux de l'action du ministère de l'Action sociale est le renforcement des associations : diagnostic, renforcement des capacités (formation et production d'outils), appui à la mise en réseau des associations, via le programme social de proximité lancé par Driss Jettou en 2004. Or, le lancement de l'INDH a obligé le ministère de tutelle à revoir sa stratégie. Le fait d'être dépossédé par l'INDH de sa fonction initiale d'appui direct aux associations a du coup limité les circuits et les

procédures financières propres au ministère, ce qui l'a obligé à redéployer son effort vers l'organisation et la mise à niveau du secteur.

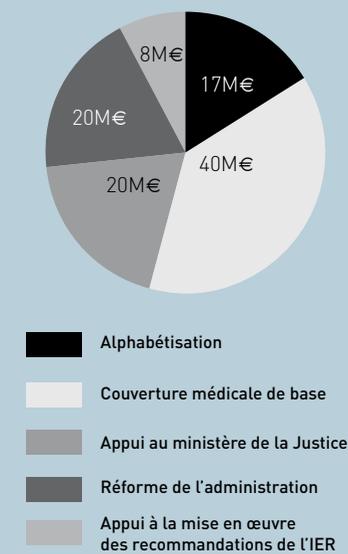
Aujourd'hui, le ministère se contente de financer une vingtaine de «gros» projets portés par de «grosses associations» (pour des budgets compris entre 2 et 5 MDH). Par ailleurs, après étude du plan d'action 2008-2012, le ministère s'oriente de plus en plus vers des activités de mise en réseau thématique (femmes, enfants...) ou territorial du tissu associatif. Il est parti d'un constat simple : dans un douar, 10 associations peuvent se retrouver à faire «la même chose»,

### **Le montant total des financements consacrés par les projets de la Banque mondiale aux interventions des associations s'élève pour les années 1999 à 2009 à 10,9 M\$**

or il est nécessaire d'aller vers plus d'efficacité et de pertinence. Dans ce cadre, le ministère compte jouer un rôle d'appui au fonctionnement du réseau et ce, via des financements qui peuvent aller jusqu'à 100 000 DH (afin de permettre aux associations de louer un local, recruter un permanent...). L'objectif est de faire de ces réseaux des partenaires incontournables du ministère là où ils sont, tout en cherchant à réorganiser l'action associative. Par ailleurs, afin de «réorganiser» le tissu associatif, Nezha Skalli a repris à son compte une idée de son prédécesseur, Abderrahim Harouchi, celle de la «certification» des asso-

ciations. Reste qu'à l'époque, cette proposition avait été rejetée en bloc par le secteur (vocabulaire et contenu trop proches de ce qui peut se faire au niveau des entreprises) et qu'elle se présente aujourd'hui sous le terme plus consensuel de «qualification». L'objectif est de qualifier 2000 associations par an, ce qui signifie en clair aider les associations à améliorer leurs méthodes de travail, de gestion... pour en faire «de véritables partenaires du développement, et ce, via 4 critères (la gouvernance et la gestion de l'association, la gestion de projets, le partenariat et la communication). Ces axes sont

**Allocations du budget de l'UE en 2007-2008**



établis par la «Commission nationale de qualification des associations» composée de ministères parmi lesquels le ministère de l'Education nationale (MEN), la Santé, les Finances, l'Intérieur, ainsi que des représentants des associations.

### Ressources de la Fondation Mohammed V pour l'opération Sanabil 2006

Désignation	Opération Ramadan 2006 (MDH)
Coût global	8,6
Fondation Mohammed V	2,6
CDG	1
Crédit agricole du Maroc	1
ONEP	1
ONE	1
Société royale d'encouragement du cheval	1
Ciments du Maroc	1

Source : Rapport d'activité de la FM5, 2006

#### *Les associations, mieux loties?*

L'inventaire de ce «meccano social» ne saurait s'arrêter aux portes des départements gouvernementaux ou étatiques, la désormais célèbre «société civile marocaine» y prenant une part de plus en plus prépondérante et active. En effet, une récente étude<sup>8</sup> établit que l'effort financier consenti par les pouvoirs publics aux associations connaît ces dernières années un accroissement très significatif. Ainsi, les crédits réservés dans le budget de l'Etat aux associations œuvrant dans les domaines de l'alphabétisation, de l'éducation non formelle, de la lutte contre la pauvreté, de la promotion des droits de l'enfant et du soutien aux personnes en situation difficile sont passés de 260 MDH en 2001

à 458 MDH en 2005<sup>9</sup>. Ces chiffres, qui ne tiennent pas compte, comme le précise l'auteur, d'autres formes de participation du secteur associatif aux activités publiques de développement, ont été établis avant l'avènement de l'INDH. On peut donc légitimement supposer qu'ils se sont encore accrus de manière significative. Malheureusement, loin de pouvoir être imputée à une stratégie délibérée de renforcement des capacités des associations, cette domiciliation du financement public des associations dans nombre de ministères s'apparente davantage à des programmes de prestations de services à la collectivité à bon compte.

«La multiplicité des programmes et des partenariats avec le secteur as-

sociatif est essentiellement liée aux graves déficits révélés en matière de développement humain, de services sociaux collectifs et d'infrastructures de base, notamment en milieu rural et dans les zones périurbaines<sup>10</sup>», ce qui a engendré une diversité de démarches et d'approches retenues pour l'attribution des financements publics aux associations. Pour Aziz Chaker, cet état de fait dénote «d'une improvisation préjudiciable à l'optimisation des ressources disponibles et à l'amélioration des résultats attendus en matière de développement social».

#### Conclusion

Multiplication des intervenants, multiplicité des sources de financement pour des résultats, encore une fois, largement en deçà des attentes et besoins des populations. Ce qui n'est pas sans soulever un certain nombre d'interrogations, tant sur l'efficacité et la gestion des structures que sur la traçabilité et la transparence des circuits financiers.

#### Engagements et limites du financement international

Les trois principaux bailleurs internationaux présents au Maroc sont la Banque mondiale (BM), la Délégation de l'Union européenne et l'ensemble des ONG affiliées au système des Nations unies (Lire encadré sur le PNUD). A côté de ces institutions, les chancelleries jouent un rôle dynamisant, à travers le soutien d'ONG et de projets de coopération. Ces derniers, étant implicitement intégrés dans les budgets sociaux des départements ministériels, et difficilement déchiffrables a posteriori, nous nous contenterons d'apprécier l'apport des trois gros organismes susmentionnés. Les axes d'intervention de ces derniers ont la particularité d'être identifiables, via ►►

### Crédits réservés aux associations dans le budget général de l'Etat

Aux associations (MDH)*		A l'INDH (MDH)**
en 2001	en 2005	2006-2010
260	458	6000

\*Source : Etude sur l'intermédiation financière au bénéfice des associations (Aziz Chaker)

\*\* site officiel de l'INDH

des enveloppes budgétaires globales attribuées au gouvernement ou directement aux associations, ce qui permet la traçabilité.

### *Banque mondiale, une banque d'abord !*

Afin d'appréhender réellement l'action de la Banque mondiale, il convient de garder en mémoire le fait que son action se fait surtout sous la forme de prêts dont elle est la première bénéficiaire. Cet aspect explique en effet la «souplesse» dont elle fait preuve et le fait qu'elle continue de financer sans exiger de garanties d'efficacité des programmes.

Commençons donc par le financement accordé

aux associations. Il convient de souligner qu'il est fondé, pour l'essentiel, sur des prêts accordés au gouvernement marocain. Ce sont en fin de compte les contribuables marocains d'aujourd'hui et de demain qui sont les véritables «bailleurs de fonds» de l'action associative. La sélection des associations repose sur plusieurs critères : elles doivent être localisées au Maroc, œuvrer dans le domaine du développement, avoir une existence légale, pouvoir présenter des rapports sur leurs réalisations et leur probité financière.

Le montant total des financements consacrés par les projets de la Banque mondiale aux interventions des associations s'élève pour les années 1999 à 2009 à 10,9 M\$<sup>11</sup>. En agrégeant les différents chiffres disponibles concernant les projets associatifs soutenus par la BM, il ressort que la problématique de l'eau et du rural capte un nombre élevé de programmes pour un montant

global de 3,39 M\$, que le gros de l'enveloppe est consacré à la micro-finance (4,90 M\$) et que le reste est grosso modo alloué à des projets en lien avec l'alphabétisation, avec pas plus de 1,58 M\$.

La Banque mondiale interagit avec les associations de trois manières différentes. Elle le fait en facilitant le dialogue et le partenariat entre la société civile et le gouvernement en tant que pourvoyeur de ressources, de formations et de soutien technique, jouant souvent le rôle

**«Nous n'avons toujours pas accès aux données douars (officiellement). Or, on ne peut pas cibler la pauvreté sur la base des agrégats collectés**

de fédérateur et de facilitateur pouvant réunir différents acteurs de développement autour d'une table de travail ou de réflexion. Elle le fait en entretenant des dialogues et consultations avec les associations sur des questions d'orientation, des politiques et des programmes, en restant à l'écoute de leurs suggestions et «en prenant en compte leurs visions et leurs recommandations». Et enfin, elle travaille directement en partenariat avec les associations à travers des contrats d'assistance technique et des formations, le financement des initiatives de la société civile et la gestion de programmes conjoints.

Depuis 2005, l'arrivée de l'INDH sur le marché du social a amené la Banque mondiale à soutenir également la partie gouvernementale, d'abord par l'octroi d'un prêt de 100M\$, destiné à soutenir l'exécution du programme durant la période 2007-2010, ensuite par des activités de renforcement de

capacités. Pour ce faire la Banque mondiale collabore avec le comité de pilotage de l'INDH, la coordination nationale de cette dernière au sein du ministère de l'Intérieur et l'Observatoire national du développement humain. Aucune donnée objective n'est accessible pour pouvoir apprécier plus finement les modes d'attribution et de suivi de ces fonds.

*«On oublie souvent par exemple que la BM est une banque. Elle n'a pas à donner de leçons. C'est plutôt l'inverse, dans le cadre des négociations, c'est elle qui a mis de l'eau dans son vin pour ne pas essuyer de refus d'emprunt du Maroc (les taux d'intérêt sont tout de même de*

8%), précise Abdessalam Dahmane, consultant pour la Banque mondiale, avant de conclure *«La BM a des quotas de prêts annuels qu'elle doit respecter donc elle négocie jusqu'à un certain point mais dès qu'elle voit que le ton monte, elle veut d'abord placer son argent.»*

### *La Commission européenne : du don au prêt*

Depuis 1992<sup>12</sup>, dans tous ses accords avec des pays tiers, la Commission européenne inclut une clause faisant du respect des droits de l'homme et de la démocratie un «élément essentiel». Depuis 2004-2005, le Maroc a été désigné comme pays prioritaire par 'l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH)». Les microprojets qui en découlent sont destinés à renforcer la société civile locale et à appuyer sa contribution au processus démocratique<sup>13</sup>. Le bilan des fonds mis à disposition dans ce cadre-là, nous révèle que seules 11 associations

ont eu accès chacune au modeste montant de 1 MDH prévu initialement, et n'ont consommé que 811 870 €, soit une moyenne par projet/association de 73 806 €. Parmi les organisations bénéficiaires, on trouve certaines grandes ONG ou associations marocaines telles que la Fondation Zakoura, L'Amicale marocaine des handicapés, l'Association démocratique des femmes du Maroc (ADFM), le Forum des ONG du Nord et l'Organisation marocaine des droits humains (OMDH)<sup>14</sup>.

Comparé à cette modique somme, l'apport au gouvernement marocain pour les quatre années 2007-2010 est de 654 M€<sup>15</sup>. Cette enveloppe a été attribuée au royaume du Maroc dans le cadre du Programme indicatif national (PIN), conçu comme un instrument de la politique européenne de voisinage et de partenariat. Le prochain PIN, actuellement en négociation, et devant démarrer en

2011, ne prendra plus la forme d'un don mais celui d'un prêt. Raison avancée, le Maroc n'est plus, dans le cadre de la politique européenne de voisinage, un pays prioritaire sur le plan social.

Concernant l'allocation de ces ressources provenant de l'UE, excepté le cas de l'INDH, pour lequel il est

- et Régime d'Assistance Médicale -RAMED), avec 40M€ ; l'appui au ministère de la Justice via la réforme du système pénitentiaire et la formation des magistrats (20M€) ; l'appui à la réforme de l'administration, à travers la gestion budgétaire, la gestion des ressources humaines et la maîtrise de la masse salariale, entendent le programme de Départs

## Le prochain projet européen qui doit démarrer en 2011, ne prendra plus la forme d'un don mais celui d'un prêt.

impossible d'évaluer le montant exact (car inclus dans celui de la coopération internationale, qui est de 2 MMDH), les budgets alloués pour l'année 2007 sont : l'appui à la stratégie nationale d'alphabétisation et d'éducation non formelle, lancée en novembre 2002, avec 17M€ ; l'appui à la consolidation de la couverture médicale de base (Assurance maladie obligatoire - AMO

volontaires définitifs (20M€). Et pour l'année 2008, l'appui à la mise en œuvre des recommandations de l'Instance équité et réconciliation (IER), avec 8M€.

### Conclusion

Au vu du montant fort limité attribué directement aux acteurs de terrain, sans transiter par l'appareil bureaucratique de l'Etat, il est légitime de ►►

## Les financements par la Fondation Mohammed V

En quelques années, la Fondation Mohammed V a réussi à s'imposer comme un acteur incontournable sur le terrain social, tant par le nombre de ses projets que par son budget, près de 240 MDH en 2006.

Le budget de La Fondation Mohammed V provient de la collecte organisée chaque année en novembre pendant 15 jours, «pour ne pas gêner les associations dans leur collecte de fonds». Pour l'année 2006, le montant global des collectes s'élève à 238,62 MDH dont 116,8 en espèces, 103,36 sous forme de dons pour le financement de projets et 18,43 en nature.

### *Mécanismes de financement*

Dans l'ensemble, la Fondation Mohammed V a consacré près de 140<sup>23</sup>MDH à divers soutiens et appuis financiers directs à la réalisation des projets et activités du secteur associatif marocain. Les données disponibles permettent de distinguer plusieurs formes de financement, dont les principales sont :

Le soutien aux associations jugées les plus actives au Maroc (AMSED, Bayti, L'heure Joyeuse, Solidarité Féminine, Darna, Association Oued Srou, Twiza, Annakhil, Itkel, AMDF et OPALS) à l'occasion des campagnes de solidarité entre 1999 et 2003. Dans une deuxième phase, la fondation a soutenu des projets de scolarisation, de formation et d'insertion des jeunes filles. Ainsi, dans plusieurs régions du pays, elle a consacré un montant global de 54 MDH pour le cofinancement de la construction de 23 foyers de jeunes filles, d'ailleurs dispatchés de façon inéquitable sur le plan géographique. (La région Souss-Massa-Drâa vient en tête des régions bénéficiaires avec un montant total de près de 13 MDH, soit 24 % du montant total).

relever le caractère contraignant de bailleurs tels que la BM, l'UE ou le PNUD (lire encadré). Leur implication comporte, néanmoins, une certaine rigueur, tout comme elle initie des procédures de contrôle, à même de rationaliser l'action sociale. Les partenaires de réalisation des projets (gouvernementaux et associatifs) sont, en effet, soumis à des contrôles et audits financiers réguliers et à des procédures de suivi et évaluation.

### Ciblage, gouvernance et autres contraintes

Pour Driss Gueraoui<sup>16</sup>, de nombreuses contraintes expliquent en grande partie l'échec des différentes politiques sociales menées depuis cinquante ans. Il en est ainsi de «l'incapacité objective d'assurer à une échelle centralisée le financement simultané de tous les déficits sociaux accumulés. Une incapacité qui se trouve, de surcroît, aggravée par une gouvernance publique de l'action sociale, marquée par une coordination entre les intervenants qui est soit absente, soit insuffisante, un manque manifeste de ciblage des actions et des populations, une absence réelle de toute forme de capitalisation des expériences pilotes réussies, la non-prise en compte de la nécessaire pérennisation des projets de développement social engagés et l'absence effective de procédures d'évaluation, de contrôle, de suivi dans le but de réorienter un programme en cours d'application».

#### Données/ciblage et évaluation

De fait, pratiquement tous les intervenants rencontrés ont souligné l'absence de données scientifiques sur les questions de pauvreté, d'exclusion sociale et de précarité.

Or, il est bien difficile d'engager un travail pertinent, un ciblage optimal des populations sans les connaître. Ainsi, comme le souligne Najib Guédira, directeur de l'ADS, «Dans un 1<sup>er</sup> temps, nous avons mis en place cinq coordinations régionales. Nous nous étions posé la question de cibler les territoires, mais les seules données qui existaient alors étaient celles de la consommation des ménages de 1998, ce qui posait le problème de la pertinence ». Une absence de pertinence qu'il n'est pas le seul à déplorer. Abdeslam Dahmane, consultant international qui a fait récemment partie de la mission d'experts en charge de l'évaluation à mi-parcours de l'INDH, confirme qu'il existe un réel problème de fabrication, d'organisation et de gestion de l'information.

A titre d'exemple, près de cinq ans après le dernier recensement de la population de 2004 : «Nous n'avons toujours pas accès aux données douars (officiellement). Or, on ne peut pas cibler la pauvreté sur la base des agrégats communes, à

savoir ceux dont on dispose». Le même d'enfoncer le clou : «Nous nous sommes rendu compte que nous nous étions trompés sur le ciblage de la pauvreté, puisque l'un des rares outils dont nous disposons, la carte de la pauvreté du HCP de 2004, n'est pas représentative de la pauvreté au Maroc». Et de raconter, quelque peu désappointé, l'une des déconvenues rencontrées lors de la mission d'évaluation de l'INDH. En effet, quelle ne fut pas sa surprise de découvrir dans une commune du Haut-Atlas, ciblée INDH, un revenu moyen par habitant équivalent à celui du quartier de l'Agdal à Rabat! En guise de conclusion désabusée: «On a travaillé sur une mauvaise carte». Ce que confirme de son côté, Mohamed Talbi, directeur de l'Entraide nationale, lorsqu'il affirme que même lorsque les schémas et les cartes de lutte contre la précarité existent, ils ne tiennent pas compte des différentes catégories de précarité sur un même territoire. Ce que nous dit de manière plus imagée mais non moins parlante Mohamed Souafi, ancien secrétaire général

### L'ONDH a lancé un travail sur l'évaluation de l'impact de l'INDH, mais cela supposait d'avoir des agrégats de base. Or, ils n'existaient pas

#### Allocations entre 1999-2009

Types de projet	Montant en millions de dhs	%
L'eau et le rural	3,39	32,15
Micro finance	4,90	44,95
alphabétisation	1,58	14,49
Autres	0,24	8,41
Total	10,9	100



vail colossal qui aurait l'avantage supplémentaire de mobiliser des compétences. Reste une fois encore qu'il semble que les pouvoirs publics aient mis la charrue avant les bœufs puisque, comme le stipule Mohamed Bijaad, tout nouveau secrétaire général de l'Observatoire: «L'an dernier, l'ONDH a lancé un travail sur l'évaluation de l'impact de l'INDH, mais cela suppose d'avoir des agrégats de base. Or, ils n'existaient pas au niveau des territoires, au démarrage de l'INDH». De fait, «ce travail vient seulement d'être lancé (début octobre) et il concerne 120 communes ciblées INDH». Comment ne pas s'interroger, dès lors, sur la pertinence d'une évaluation à mi-parcours de l'INDH, les repères de base n'existant pas ?

L'un des rares départements gouvernementaux en charge du social à avoir intégré l'évaluation dans ses mœurs est celui de l'habitat et de l'urbanisme. Ainsi, les contrats de «Villes Sans Bidonville» signés entre le ministère de tutelle, les walis / gouverneurs et les présidents des communes concernées, font l'objet chaque année d'un contrôle a posteriori. Nouveauté en 2008, la dimension qualitative de l'évaluation (financée par Cities Alliance) vient renforcer le dispositif. Habituellement, ce département ministériel, comme tous les autres, se contente d'évaluations quantitatives.

### Contraintes humaines et procédures administratives

Aux problèmes posés par les données, le ciblage et le suivi des projets s'ajoute celui des ressources humaines. De fait, comment ne pas entendre ce cri du cœur de Mohamed Talbi, à la tête de la plus

vieille institution sociale du pays, celle qui pourrait concurrencer le ministère de l'Intérieur par sa représentativité géographique, l'Entraide nationale. Pour lui, sa contrainte principale réside dans la motivation de son personnel (proche de 4000 salariés!). «Comment voulez-vous motiver une personne qui travaille avec des populations difficiles et qui touche 1800 DH par mois ? C'est «un métier à risques», où les gens peuvent être parfois mobilisés en continu. Convenez que c'est peu motivant!».

Pour cet homme, il est plus que nécessaire et urgent de valoriser le travail social, de créer un statut du travailleur social. Alors, s'il reconnaît du bout des lèvres que le ministère du Développement social travaille sur ce statut (un projet impulsé sous Abderrahim Harouchi), son expérience lui fait dire que tant, que le projet ne sera pas dans les circuits gouvernementaux, il restera au fond des tiroirs. Aujourd'hui, alors même que le rôle de l'Entraide se trouve revalorisé par le biais de l'INDH, Mohamed Talbi n'arrive pas à recruter de nouveaux cadres. Bien plus, il n'arrive même pas à renouveler les départs à la retraite (150 cette année, 250 à 300 dans les deux ans à venir). «Or, il existe un vrai besoin de renforcer le social avec des effectifs spécialisés (seul, l'Institut national de l'action sociale de Tanger forme actuellement des travailleurs sociaux, auxquels il convient d'ajouter quelques lauréats en sociologie des facultés de lettres)». S'il entrevoit un espoir dans la convention signée entre le Premier ministre (juin 2007) et l'enseignement supérieur pour former 10 000 travailleurs sociaux, il souligne néanmoins la

nécessité de prévoir l'évolution de leur carrière... sinon cela risque de n'intéresser personne. Si cette question des ressources humaines est valable pour l'Entraide, elle se pose de manière tout aussi prégnante pour des institutions plus jeunes, voire «modernes» dans leur fonctionnement. Ainsi en est-il de l'ADS dont le directeur affronte un

### L'INDH génère des cumuls de tâches, parfois incompatibles, et des goulets d'étranglement dans la chaîne de travail, synonymes de retards et de blocages.

véritable casse-tête : «Nous avons beaucoup de mal à recruter pour la partie administrative et financière. Nous n'avons pas la capacité de recruter des gens de qualité car nous n'en avons tout simplement pas les moyens. On a mis en place un système de CDD pour sortir de la logique de poste budgétaire. On s'est engagé à payer les gens hors budget de l'Etat, à les payer sur le budget propre de l'ADS ce qui représente environ 60% de nos effectifs. Pour ce qui est des permanents, l'ADS a un statut propre préparé sur la base du statut de l'Agence des provinces du Nord, lui-même étant une transposition du statut de la fonction publique, un peu aménagé. Il n'en reste pas moins que la rémunération est toujours assise sur le diplôme et l'ancienneté. Les contrats qui dérogent à ce statut doivent être visés par les Finances, ce qui nous entraîne dans des processus extrêmement longs et fastidieux».

Pour Najib Guédira, l'ADS est fortement handicapée par le fait d'être un établissement public. «Si cela comporte l'avantage de disposer des prérogatives de la puissance publique, cela nous handicape car le secteur public est très verrouillé par des procédures vieilles, lourdes et peu claires». En tant que jeune institution, l'ADS a cherché à mettre en place de nouveaux outils comme le manuel de passation des marchés, le système d'information.... De même qu'elle jouit d'un contrôle financier a posteriori car, comme nous l'explique Najib Guédira : «Cela correspondait à la volonté de laisser une marge de manœuvre à l'ordonnateur». Pourtant, le constat est amer. S'il reconnaît volontiers qu'il existe des velléités d'en sortir, l'opérationnalisation demeure difficile. Entre les obstacles liés aux mentalités, «cela ne fait pas partie de notre culture, les Finances ont basé toute leur logique sur la méfiance, le contrôle a priori», et ceux liés aux procédures, «depuis que l'ADS existe, six contrôleurs financiers se sont succédé, qui travaillent en parallèle sur d'autres établissements et n'ont pas de procédures univoques, claires», difficile de se ménager une



### **Au sein du ministère de tutelle, il existe des différences sensibles dans la méthodologie adoptée par les différents opérateurs du développement social.**

quelconque marge de manœuvre. L'INDH, voulue comme une véritable rupture, tant dans la démarche que dans l'ingénierie institutionnelle, souffre elle aussi au niveau des procédures. La lecture du rapport d'audit 2006 IGAT/IGF (en date de décembre 2007) est sur le sujet sans ambiguïté. Ainsi, peut-on y lire, «en l'absence de manuels de procédures, le contour encore peu précis des attributions des trois divisions (DAS, DBM et DT) en charge de la

mise en œuvre des actions INDH, est de nature à générer des risques susceptibles de compromettre l'atteinte des objectifs de délais et de qualité assignés à l'Initiative». De même que «le déséquilibre dans la répartition des charges de travail entre les postes des différentes divisions assurant la mise en œuvre de l'INDH génère des cumuls de tâches, parfois incompatibles, et l'apparition de goulets d'étranglement dans la chaîne de travail, synonymes de retards et de blocages. Le cumul de tâches incompatibles fait courir aux opérations INDH le risque d'altération de l'information physique, comptable ou financière, lorsque le poste de saisie pour alimenter le système d'information se confond avec le poste de validation - ceci explique en partie les nombreuses erreurs qui ont pu être relevées au niveau des différents états de suivi ►►

## **PNUD**

### *Nature et mission*

Le programme de coopération 2007-2011<sup>24</sup>, élaboré en concertation avec les partenaires nationaux et les acteurs de développement, apporte un appui à diverses stratégies sectorielles existantes, ainsi qu'à la mise en œuvre de l'INDH. Le PNUD intervient en amont à travers la fourniture de «services conseils», la coordination de la coopération au développement, ainsi que l'appui à la formulation de politiques et stratégies de développement.

### *Mode de financement*

Le programme de coopération s'articule autour des trois principaux axes d'intervention de l'INDH, soit le renforcement des capacités pour une gouvernance démocratique, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, l'énergie et l'environnement durable. Le montant global prévu s'élève à 5,6 M\$. Les ajouts ponctuels ou planifiés par le gouvernement marocain et par les institutions bilatérales sont estimés à 22 M\$. Le gouvernement marocain s'engage à hauteur de 14 M\$.

du système d'information INDH ; le risque de vider de leur substance les assouplissements en matière de gestion, introduits à la fois par les textes réglementaires propres à l'INDH et les différents manuels de procédures, quand les fonctions opérationnelles, administratives et comptables (réalisation des opérations, liquidation des dépenses y afférentes, certification du service fait) n'en font qu'une». Des critiques que semblent reprendre à leur compte les différentes institutions internationales, partenaires de l'INDH. Ainsi, la Banque mondiale et l'Union européenne ont émis, lors d'un récent comité de pilotage de l'INDH, des critiques sur les procédures fiduciaires propres à l'Initiative. Les deux institutions ont, entre autres, pointé du doigt une «application insuffisante des manuels de procédures, notamment

les pouvoirs publics et les ONG. L'examen de quelques exemples de procédures suivies par les différents départements ministériels et autres organismes publics ou parapublics dans le cadre du cofinancement d'activités et de projets portés par le secteur fait ressortir une diversité de situations, avec plus ou moins de garanties de transparence, de probité et d'objectivité.

- Au sein d'un même département, le ministère du Développement social et de la Solidarité, il existe des différences sensibles dans la méthodologie adoptée par les différents opérateurs du développement social constitutifs de ce département<sup>18</sup>, ce qui n'est pas sans engendrer certains risques, à commencer par celui d'une discrimination entre associations qui peut être liée à du simple favoritisme, ou plus généralement

préalable du contrôle du ministère des Finances (contrôle des engagements des dépenses), soit dispensées de cette obligation. Cette pratique révèle que la procédure suivie pour le déblocage effectif des fonds est source de difficultés considérables en matière de délais, dans la mesure où plusieurs mois s'écoulent (6 à 12 mois au minimum) avant que les associations concernées ne perçoivent les premières tranches financières promises. Ce retard compromet la bonne exécution des activités initiées en partenariat avec ces associations et affecte profondément la bonne volonté et le dynamisme des intervenants dans l'action sociale, sachant que ces derniers sont recrutés massivement dans le vivier des «diplômés chômeurs».

Par ailleurs, l'orientation des subventions internationales n'est pas elle aussi sans soulever un certain nombre de problèmes. Généralement, elles ne prennent pas en charge le renforcement des capacités institutionnelles des associations et en particulier les frais de fonctionnement. Elles ne favorisent pas une approche participative, tant recommandée, avec les populations ciblées, dans la mesure où les stratégies d'orientation de l'aide sont le plus souvent «déterminées ailleurs».

De plus, les ressources locales, déjà très limitées, sont trop inégalement réparties entre les régions, entre les associations et entre les domaines. «Les choix régionaux du financement international ne s'écartent pas de la «règle» nationale qui a institué en quelque sorte, à titre d'exemples, la faveur au profit de la région Souss Massa Drâa, et la marginalité pour une région comme Chaouia Ourdigha. Sinon, ce sont les ONG citadines, notamment

### L'ADS, établissement public, se doit d'exécuter la politique du gouvernement, mais déplore l'absence de toute orientation

fiduciaires». L'absence d'un audit interne et d'un audit de performance a également été soulignée<sup>17</sup>.

Si l'on constate que la question des procédures constitue un frein à l'efficacité et à l'efficience des missions des institutions du social, on note par ailleurs qu'il en est de même dans les relations entre pouvoirs publics et associations. Aziz Chaker relève ainsi qu'il n'existe pas, de toute évidence, une procédure normalisée et uniforme qui régit les critères de sélection ou d'éligibilité des projets et des associations au financement public ou parapublic (la Fondation Mohammed V) dans le cadre d'une démarche de partenariat entre

aux compétences relationnelles de certaines associations de plus en plus confirmées en matière de marketing des projets et de plaidoyer ;

- D'un autre côté, nombre de procédures de subventions publiques des activités associatives sont fondées sur la conclusion de conventions de partenariat avec les associations retenues œuvrant dans les domaines de compétence du département public, moyennant rémunération des prestations réalisées ou participation publique à leur réalisation. Selon les programmes et les ministères, ces conventions sont, soit considérées comme des marchés publics et soumises au visa

celles de l'axe Casablanca-Rabat, tous domaines confondus, qui ont la bienveillance des bailleurs de fonds et intermédiaires internationaux, qui trouvent en elles certaines

1<sup>ère</sup>, mais entre-temps, on grève le budget». Il pointe ainsi du doigt le vide politique en matière sociale : «Aucune vision sérieuse et valable, il n'existe aucune coordination entre

développement rural se voulaient multisectoriels (santé, éducation...) mais il existe une impossibilité structurelle d'avoir un travail intégré, d'obtenir l'adhésion des départements sectoriels». Notre consultant se fait encore moins diplomate quand il précise que «convergence» signifie remaniement complet de la structure du gouvernement, soit un véritable colmatage des brèches existantes entre le Palais et les ministres qui court-circuitent le Premier ministre. «Vous pouvez changer autant de fois que vous voulez de logiciels, cela restera inutile tant que le hardware ne fonctionne pas». Et de poursuivre, «On ne peut pas demander au niveau local d'être efficace quand l'organe central est défaillant. Tant qu'il n'y aura pas de contre-pouvoirs d'envergure, il ne se passera rien». Pourtant, l'INDH promettait beaucoup sur ce point. Là encore, la convergence devait être un de ses principaux défis. Force est de constater à la lecture du rapport d'audit<sup>20</sup> que beaucoup de chemin reste à faire.

«La mise en œuvre des programmes INDH continue de souffrir de l'insuffisance de convergence des programmes sectoriels avec eux-mêmes. L'absence d'une vision intégrée, conjuguée à une faible implication des services déconcentrés de l'Etat et des Etablissements Publics, encore confinés dans des approches sectorielles, obèrent lourdement l'Initiative en générant un gap d'efficacité et d'efficience. La mutualisation des moyens, concept tant prôné par l'INDH, tarde à se traduire dans les faits. Autant donc de zones de fragilité rappelées de façon récurrente dans les rapports d'audit.

Ceci reste d'autant plus vrai pour les projets à caractère technique, confiés à des porteurs de projets, et ►►



## La mutualisation des moyens, concept tant prôné par l'INDH, tarde à se traduire dans les faits, rappellent les rapports d'audit

garanties d'atteinte des objectifs et surtout d'utilisation efficace des moyens mis à disposition<sup>19</sup>»

### *Coordination/convergence*

75 MMDH en 2007 octroyés aux différents secteurs sociaux avec les résultats que l'on connaît. On l'a vu, manque de données, absence de ciblage, problèmes de procédures mais aussi, et peut être surtout, manque de coordination entre les différents départements et acteurs de terrain et partant, une absence préjudiciable de mutualisation des crédits. Tous les intervenants rencontrés s'accordent sur ce point. Pour Najib Guédira, l'ADS, en tant qu'établissement public se doit d'exécuter la politique du gouvernement, mais il déplore l'absence de toute orientation. C'est un peu le «à toi de décider ce que tu veux en faire». «Dans de nombreux cas, les institutions créées ont des missions non ou mal définies. Quand l'une ne marche pas, on en crée une autre, sans dissoudre la

les entités, l'Habitat a son plan, le MEN le sien...». Pour lui, structures et mentalités évoluent très (trop ?) lentement. Bel euphémisme quand on sait que le mot «convergence» apparaît tel un vœu pieu dès 1981, dans une lettre royale de Hassan II, qui déjà appelait à la convergence de toutes les politiques publiques. Par la suite, les bailleurs internationaux n'auront de cesse d'insister sur l'approche participative, la nécessaire coordination des départements... Sauf qu'à écouter Abdessalam Dahmane, «tous ces programmes ont été mis en œuvre par des machines en panne. Construire des routes, mettre l'électricité... on sait faire, c'est du technique mais je ne suis pas sûr qu'il y ait de véritables impacts d'un point de vue social, qu'ils aient généré une dynamique différente. Ceux qui visaient réellement la lutte contre la pauvreté ont été menés par les ministères.

Or, un ministère n'a jamais le pouvoir d'entraînement. Ainsi, tous les programmes de stratégie de

dont le suivi de la réalisation nécessite impérativement le concours des représentations des départements ministériels compétents. Il y a lieu de préciser que la faible implication, surtout des services déconcentrés de l'Etat, trouve son explication dans le niveau de déconcentration atteint par notre pays, caractérisé par une administration territoriale dirigée par des responsables sans véritable pouvoir de décision et sans moyens, et par une inter-ministérielle quasi absente».

### Conclusion générale

Nombreux sont les acteurs du secteur à déplorer, à l'instar de l'actuelle ministre du développement social, Nezha Skalli, que le social soit encore vu comme un coût et non comme un investissement. On reste de facto dans une logique où l'on pense que le développement économique entraînera forcément le développement social et que les fruits de la croissance bénéficieront naturellement à l'amélioration des conditions sociales. Certes, ils sont tout aussi nombreux à admettre qu'il existe une dynamique de changement au Maroc mais, pour Najib Guédira, cette dynamique est bridée, «non pas par une volonté politique (comme ce fut le cas auparavant) mais par les moyens mis en œuvre, pas toujours appropriés». Ajouté à cela, une culture «paillette» où la culture des projets a remplacé les projets eux-mêmes. «Nous sommes dans la culture de l'improvisation. On attend le dernier moment, on pense que l'idée est géniale, on fait un feu d'artifice, on se fait plaisir mais très vite ne restent plus que les cendres». En cause, la désormais incontournable question de la gouvernance. ■



### La liste des personnes interviewées

- Directeur de l'Agence de Développement Social

**Najib Guédira**

- Directeur de l'Entraide nationale

**Mohamed Talbi**

- Ministre du développement social, de la famille et de la solidarité

**Nouzha Skalli**

- Directeur du développement social au ministère du développement et de la solidarité

**Abdellatif Bouazza**

- Directeur de la communication de la Fondation Mohamed V

**Kaïsse Ben Yahia**

- Ancien secrétaire général de l'Observatoire National du Développement Humain (ONDH)

**Mohamed Souafi**

- Actuel secrétaire général de l'ONDH

**MOhamed Bijjad**

- Enseignant à l'IAV et consultant international

**Abdeslam Dahmane**

- Gestionnaire pour l'UE d'un fonds de réparation communautaire

(fondation CDG) **Ali Amahane**

- Forum des Alternatives

**Kamal Lahbib**

- Consultant **Aziz Chaker**

- Doctorante à l'Université de Venise **Irene Bono**

- Directrice de l'habitat social et des affaires foncières

**Fatna Chihab**

1 Les systèmes de solidarité et les politiques d'intégration sociale, Mounir Zouiten- Rapport du Cinquantenaire

2 Cf. Les précarités au Maroc, concepts et typologie

3 Loi de finances 2007

4 Cf. Les précarités au Maroc, concepts et typologie

5 Etude sur l'intermédiation financière au bénéfice des associations, Aziz Chaker - Forum des Alternatives Maroc

6 Cf. Note 1

7 Le Matin du Sabara du 24.12.2007

8 Etude sur l'intermédiation financière au bénéfice des associations, Aziz Chaker - Forum des Alternatives Maroc

9 Cf. tableau Apport de l'Etat aux associations et à l'INDH

10 Cf. note 1

11 Etude sur l'intermédiation financière au bénéfice des associations. Aziz Chaker- Forum des alternatives

12 Dernier rapport UE

13 Les axes prévus sont : Promotion et Éducation à la citoyenneté et la gouvernance :

Promotion des droits des femmes ; renforcement des capacités institutionnelles, de plaidoyer et de mise en réseau des organisations de la société civile agissant pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme ; administration de la justice ; promotion de l'indépendance, pluralisme et responsabilité des médias

14 Cf. note 1

15 Rapport PIN 2007-2010

16 50 ans de politique sociale au Maroc, Driss Guerraoui - Rapport du Cinquantenaire

17 Cf. TelQuel 4 au 10 octobre 2008

18 Etude sur l'intermédiation financière au bénéfice des associations, Aziz Chaker - Forum des Alternatives

19 Etude sur l'intermédiation financière au bénéfice des associations, Aziz Chaker - Forum des Alternatives

20 Rapport audit IGAT/IGF 2006

21 Etude sur l'intermédiation financière au bénéfice des associations, Aziz Chaker - Forum des Alternatives Maroc

22 Ibid

23 Cf. Note 1

# Les associations, face au transit de l'argent social

Dans cette partie quantitative de l'étude, nous avons interrogé des associatifs, membres et dirigeants, sur les comportements qu'ils ont par rapport à la levée de fonds, à la gestion financière en interne, à la part allouée aux bénéficiaires. Les profils et les attitudes des interviewés nous en disent autant que leurs réponses et leurs non-réponses...

**D**epuis quelques années, les associations reçoivent des fonds de diverses structures étatiques, sur une base relationnelle ou clientéliste. Le financement actuel des associations se fait en principe sur projet. Toutefois, toutes les associations n'étant pas qualifiées pour construire des projets, le renforcement des capacités et des compétences des acteurs locaux, surtout associatifs, est devenu urgent. Depuis l'INDH, dans la plupart des régions du Maroc, des formations destinées aux cadres associatifs ont vu le jour, des séminaires multiples ont été organisés. Le choix du type de formation s'est effectué sur la base de ce que faisaient les ONG internationales, au Maroc ou ailleurs, et sur la base de ce que faisaient certaines entreprises qui sont dans la formation continue depuis plus de quinze ans.

## *Les associations, au carrefour de l'argent du social*

Dans le programme des séminaires dédiés aux associations, il existe des



modules variés et aussi intéressants les uns que les autres, touchant au développement personnel ou professionnel, à la communication, à la gestion, aux AGR et surtout à la gestion de projets. Tous les cadres associatifs veulent faire de la gestion de projets, en faire et en refaire, c'est le Top Ten du moment. Cette attitude est particulière aux objectifs des associations. Elle n'en demeure pas moins significative. Les objectifs des associations à but social peuvent être formulés de diverses façons. En tout cas, ils tournent toujours

autour de trois axes : amélioration de la qualité de vie, de la santé et du savoir des personnes qui peuvent être rattachées à l'un de ces besoins, que celui-ci soit exprimé ou pas.

La cible correspond donc aux populations à besoins spécifiques, liées directement ou indirectement, expressément ou non expressément, à l'un des trois axes précités. D'une part pour rester dans une logique de développement social, toute formation des acteurs associatifs devrait générer un impact positif sur les populations considérées. D'autre part les cadres associatifs, pour agir sur le terrain, ont pour objectif de se développer, de savoir mobiliser des fonds et d'apprendre à défendre leurs projets. Les deux objectifs peuvent se rejoindre, mais parfois, il est possible d'aboutir à des situations paradoxales : de jeunes agents associatifs qui délaissent les espaces et les lieux de rencontre régulière avec les populations cibles, pour se concentrer individuellement ou en petit groupes sur la construction de ►►

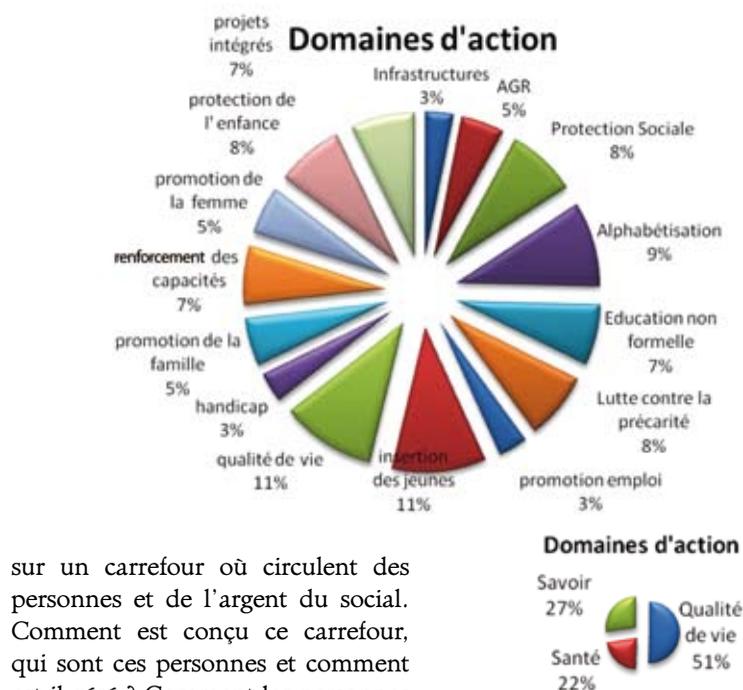
## Données générales sur l'échantillon étudié

	Moyenne	Ecart-type	Minimum	Maximum
Age	39	11	16	67
Ancienneté associative	6	5	1	30
Année reçue	1997	9	1961	2008
Nombre d'adhérents	194	454	7	4000
Nombre d'adhérentes	98	218	2	1500
Nombre de bénéficiaires	1246	2057	9	10000
Budget	328255	1209120	0	10000000

projets. Approche participative ou pas, l'essentiel est d'arriver à faire financer son projet.

Les associations rurales, urbaines ou périurbaines n'ayant pas été pas créées ex nihilo, tirent leurs origines d'un environnement particulier où préexiste un système de relation, d'alliance et de clientélisme. A un système de fonctionnement qui existe depuis fort longtemps, se superpose un nouveau système qui n'efface pas forcément le premier. Derrière l'INDH, les instances à vocation sociale, le tissu associatif, les populations démunies, il existe des hommes et des femmes qui ont des pratiques, des réflexes, des modes de fonctionnement qui changent à une vitesse inférieure de celle attendue par le nouveau système.

Nous avons donc considéré que les associations, objet de notre étude, peuvent constituer un élément important dans le suivi de l'argent du social. D'une part parce qu'elles sont intermédiaires, et d'autre part parce qu'elles ne restent pas toujours intermédiaires. Mesurer les structures associatives, leur mode de fonctionnement, les relations qu'elles ont avec leur environnement et les populations qu'elles sont censées toucher, constitue une sorte d'arrêt



sur un carrefour où circulent des personnes et de l'argent du social. Comment est conçu ce carrefour, qui sont ces personnes et comment est-il géré ? Comment les personnes arrivent-elles à ce carrefour, quels profils ont ces gens qui distribuent l'argent du social ?

### *Methodologie et échantillonnage*

Pour avoir plus de visibilité sur ces aspects, une démarche de terrain a été mise en place. 296 membres associatifs (adhérents et membres du bureau) ont été contactés dans quatre régions : Casablanca, Rabat/Salé, Fès et Tanger. Un question-

naire leur a été administré courant octobre 2008. L'analyse de leur configuration et de leur perception est l'objet de cette étude.

La composition moyenne des agents associatifs interrogés se décline de la manière suivante, avec de grandes disparités, allant de l'association comportant 7 adhérents à celle en possédant 4000...

Leurs domaines d'actions sont multiples. Ils agissent pour la moitié dans l'amélioration de la qualité de

vie, un quart pour la santé et un quart pour le savoir.

Un certain nombre de personnes interrogées n'a pas répondu à quelques questions. La mise en place des non-réponses a une signification particulière.

### Entre non-réponses et consensus

Le fait d'avoir ciblé 296 personnes, membres ou dirigeants d'association, et d'avoir recoupé les deux catégories, a permis de relever deux données majeures : un taux élevé de non-réponses et une grande propension au consensus. Ces deux variables permettent de s'interroger sur le degré de transparence des structures, sur la circulation de l'information en leur sein et sur la culture qui y prévaut.

### Les enseignements tirés des non-réponses

Les questions qui donnent un taux supérieur à 10% de non-réponses semblent porter d'autres significations que de ne pas répondre. Elles permettent aussi de relativiser certaines réponses à d'autres questions ou les réponses sont trop consensuelles.

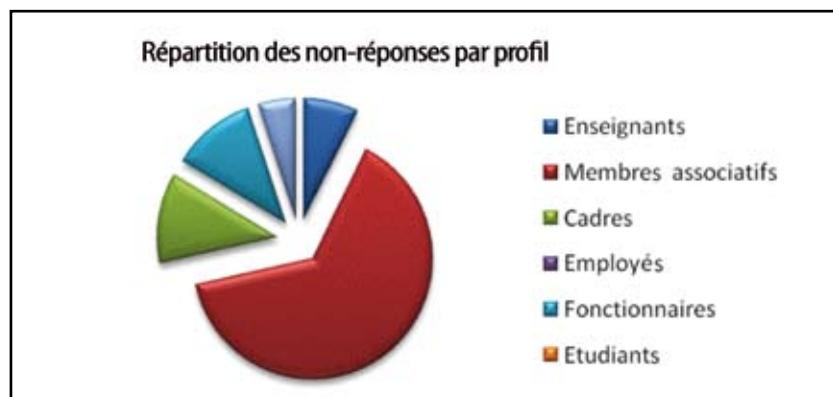
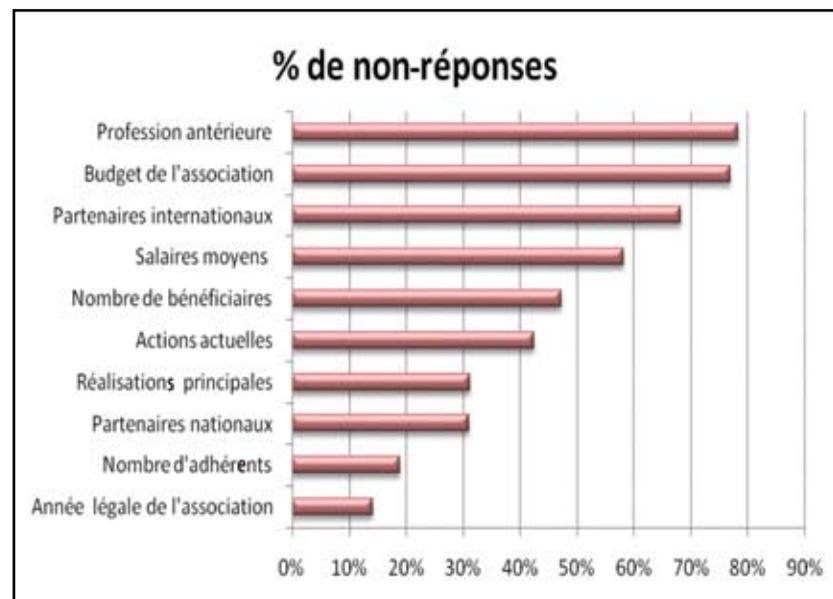
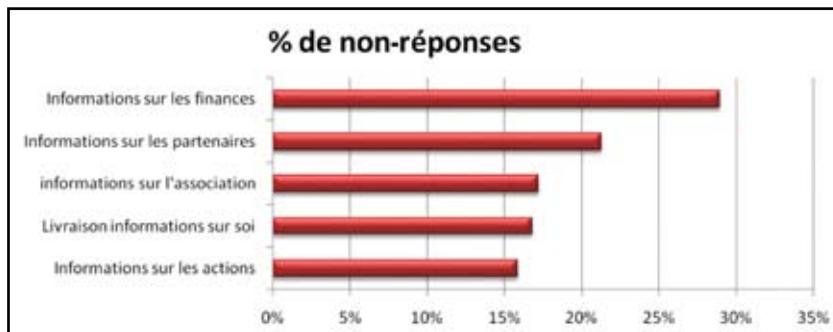
L'analyse de trois paramètres permet d'aller plus loin dans la compréhension du sens des non-réponses. Il s'agit de comprendre leur sens par rapport à une question posée sur la profession que les interviewés avaient antérieurement, sur le profil de ceux qui ne connaissent pas le budget et sur leur connaissance ou leur méconnaissance des partenaires.

#### • La profession antérieure

A la question, quelle était votre profession antérieure ? Près des 4/5 des personnes interrogées n'y répondent pas. Ils ne peuvent pas ne pas savoir. Ils ont donc d'autres

raisons de le faire. La première possibilité est que les non-répondants n'avaient pas de profession avant. La non-réponse équivaudrait alors à « sans profession ». La deuxième possibilité est que les personnes qui ont certaines professions actuellement ne veulent pas parler de ce

qu'elles faisaient avant. Si on voit les pourcentages des non-réponses par métiers actuels, on remarque que ce sont majoritairement ceux qui disent avoir aujourd'hui comme profession «membres associatifs» qui ne donnent pas d'informations sur leur profession antérieure, on



trouve ensuite les cadres et les fonctionnaires. Tout se passe comme si le passage par l'associatif est vécu comme une qualification que l'on a de la difficulté à exprimer.

#### • *Le budget de l'association*

A la question : quel est le budget de votre association ? Plus des trois quarts des interviewés ne répondent pas. A la question sur les salaires moyens des travailleurs associatifs, plus de la moitié des interviewés ne

Ceux qui les connaissent sont plus des hommes entre 35 et 60 ans, de formation supérieure, et sont dans l'association depuis plus de six ans. Ils sont enseignants, voire étudiants et toujours membres du bureau. Le profil cité auparavant s'agrandit. Il est difficile d'avoir des informations sur les partenaires, mais encore plus difficile d'en avoir sur le budget.

Au sein de l'ensemble des associations contactées, un groupe semble se détacher. Il est plus informé que

personnes. Un deuxième profil qui est au courant des réalisations et un troisième des actions. L'analyse des non-réponses permet de mieux cerner ces profils, en précisant que différentes configurations d'adhérents ont des niveaux variables de connaissances des choses sur leur association. Et, à part le premier groupe, les informations sur une association sont distribuées aux adhérents de manière disparate et sélective.

Ces groupes ainsi définis vont permettre d'analyser les questions relatives à la structure de l'association, à ses relations avec l'environnement direct, à ses projets, à son mode de financement et à ses relations avec les bénéficiaires.

## La plupart des questions relatives à la structure de l'association amènent des réponses consensuelles

répondent pas. Les informations sur les finances des associations sont peu diffusées. Il est fort probable que les agents associatifs ne savent pas. Il est possible de cerner le profil de ceux qui ne répondent pas aux questions d'ordre budgétaire, en regardant de plus près ceux qui répondent le plus. Il s'agit de personnes qui ont entre 35/60 ans, qui sont plus cultivées, souvent des enseignants et des cadres, et qui sont surtout membres du bureau des associations. Ce profil étant réducteur, on trouve au sein de chaque association un petit sous-groupe configuré selon les critères précités, qui détient l'information sur l'état des finances de ces mêmes associations. Ceux qui ne correspondent pas à cette configuration ne détiennent pas d'informations sur le budget. Ne pas connaître le budget, c'est ne pas avoir le profil adéquat qui est une sorte de ticket d'entrée d'accès à un certain type d'informations.

#### • *Les partenaires*

Plus des deux tiers des interviewés ne connaissent pas leurs partenaires.

les autres sur les questions financières et stratégiques. Sa configuration est la suivante : hommes, enseignants ou cadres, de 30 à 60 ans, de niveau supérieur et membres du bureau.

Aux informations moins stratégiques mais essentielles, un autre groupe vient s'ajouter au premier. Il s'agit des femmes de moins de 35 ans, des fonctionnaires, des adhérents et de ceux qui sont dans les associations depuis moins de trois ans. Ils connaissent un peu plus les réalisations de leur association, leurs partenaires nationaux, ils ont aussi des informations sur le nombre d'adhérents et sur les statuts. S'agissant des actions des associations, un autre groupe semble avoir un peu plus d'informations, celui des petits métiers. Par contre, les enseignants semblent être moins informés sur les actions actuelles de leur association.

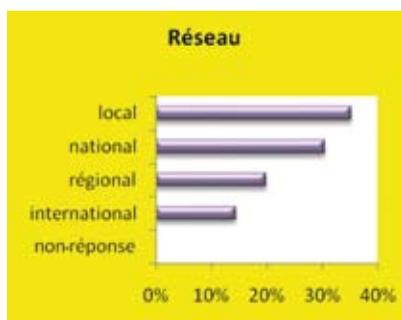
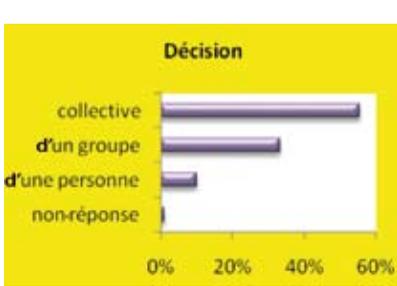
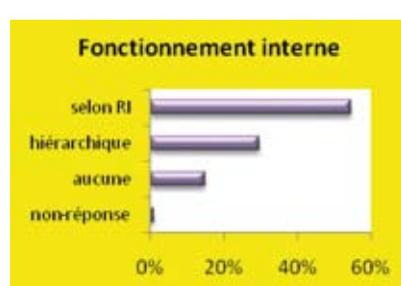
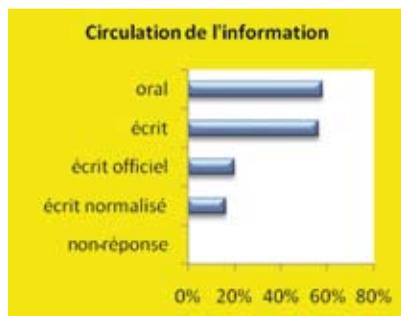
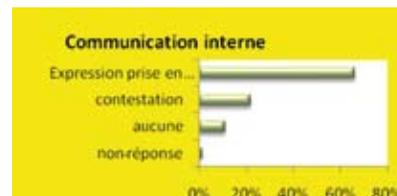
Il existe plusieurs profils d'adhérents. Un premier profil qui détient tous les types d'informations sur leur association : réalisations, actions, informations stratégiques et

#### *La structure associative et la part du consensus*

Autant les non-réponses sont parlantes, par le choix des individus de ne pas dire des choses, autant les réponses sont assourdissantes par la volonté de ces mêmes individus de s'appliquer à dire la même chose.

La plupart des questions relatives à la structure de l'association ont tendance à livrer des réponses consensuelles. Les réponses se ressemblent, le fonctionnement interne se ferait selon le règlement interne, pour communiquer, l'expression de tous est prise en compte, la décision est collective, le système de gouvernance transparent, il existe des bulletins de liaison, des revues internes et des dossiers de presse. (Voir graphiques ci-dessous)

L'ensemble des affirmations des interviewés laisse à penser que les associations sont arrivées à un niveau d'organisation d'une efficacité certaine. Les réponses données montrent que, malgré les différen-



ces de profil des agents associatifs, il est des choses sur lesquelles il existerait une sorte de consensus, la structure et le fonctionnement de l'association notamment. Il est possible que certaines rares associations fonctionnent selon cette configuration, auquel cas toutes les questions relatives à l'argent du social transitant par les associations seraient résolues. Ce qui est le plus probable, c'est que la tendance au consensus dans les réponses a un sens. Lorsqu'il s'agit de concepts dont la traduction pratique est complexe, pour lesquels il faut un ensemble d'indices de mesure pour se les approprier, l'inclination à répondre selon un registre type langue de bois est forte. Il est plus attrayant de choisir parmi les réponses celle qui semble la plus valorisante pour l'association, et

de surcroît pour l'individu, que de ne pas répondre. Etre dans une association, c'est aussi partager la responsabilité du discours sur cette même association.

Par contre, les réactions sont différentes lorsque les questions portent sur des choses qui correspondent à une réalité perceptible où l'aspect pratique est visible. Les réponses sont moins consensuelles, révélatrices d'opinions un peu plus personnelles. Il est plus aisé de savoir à quel type de réseau on a affaire: local ou national pour l'essentiel. Ou bien comment circule l'information : oralement pour plus des deux tiers

### *Perception des partenariats et ressources humaines*

Il y a, au sein des associations considérées, des ressources humaines qui sont de formation secondaire ou supérieure. Leur recrutement s'est effectué, pour plus de la moitié, de manière organisée et pour près de 40% de façon accidentelle. Il existe de bons rapports entre les anciens et les nouveaux et entre les salariés et les bénévoles. Le seul point particulier du tableau est qu'ils sont divisés quant au sens qu'ils donnent à leur motivation par l'intérêt général ou

personnel. Le discours sur l'intérêt général étant le plus dominant, il est intéressant de noter que près de 20% des personnes interrogées parlent seulement de «l'intérêt personnel» et 35% du «personnel et général». Malgré tout une certaine forme d'expression autonome commence à percer au sein des membres des associations, ce qui permet d'énoncer que les associatifs ne jouent pas seulement un rôle d'intermédiation dans le développement des populations cibles. Ils sont aussi partie prenante de ce même développement, quand bien même ils l'annoncent timidement.

Lorsque l'on parle de partenariat, les langues se délient un peu plus, on n'hésite pas à parler de relations d'assistance ou de consommation, même si les pourcentages recueillis ne représentent pas la majorité. On n'hésite pas non plus à parler du besoin d'être protégé par une autorité, ou de rechercher une protection. Aussi le concept de lobbying est-il accepté, voire défini, au niveau local avant le national. Un certain pragmatisme transparait.

### **Allocations et levées de fonds**

Où va l'argent et où les associatifs ►►

voudraient-ils qu'il aille ? Et puis, en amont, comment est-il collecté ? Sur ces deux questions majeures, nous avons croisé plusieurs paramètres pour mieux appréhender la réalité du terrain et les perceptions.

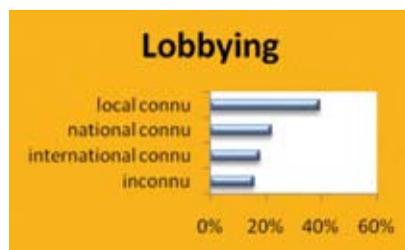
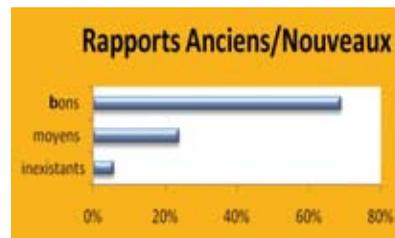
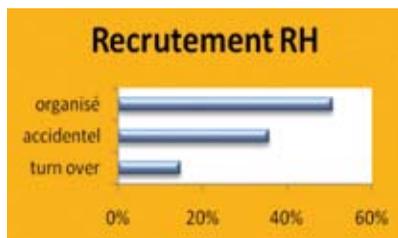
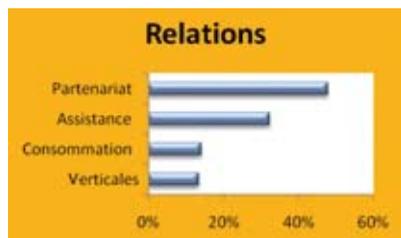
### *Les fonds et les besoins en formation*

L'activité phare au sein des associations s'avère être la formation, pour plus de la moitié. Une grande demande en formation existe partout. Par la suite, il y a une demande en études, il y a une volonté de combler des lacunes quant à l'approche de l'espace d'action. Les associatifs veulent d'abord se qualifier et ensuite comprendre leur environnement pour agir. Le transit des fonds par les associations signifie d'abord la transformation de ceux qui vont se trouver sur le terrain avant la

transformation du terrain.

Bien que les personnes interrogées parlent pour plus de la moitié de projets d'ensemble, elles sont près du quart à reconnaître qu'au sein de chaque association, chacun porte un projet et que ces projets peuvent être remis en cause à près de 15%. Cela se passe comme si les associations tendaient à devenir des lieux de passage, de proposition et de réalisation de projets personnels. De plus, la gestion même des projets peut parfois être volontariste, pour le tiers des personnes interrogées, voire empirique pour près de 15%. Il y a une volonté d'être actif au niveau national chez les associatifs. Bien que l'ancrage soit local, la qualification des associatifs à travers les formations les dirige progressivement vers une dimension nationale,

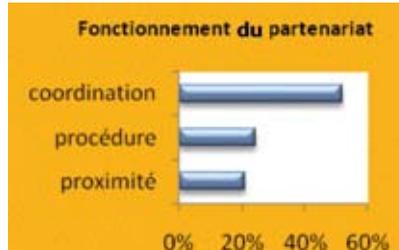
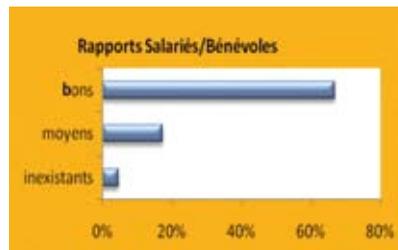
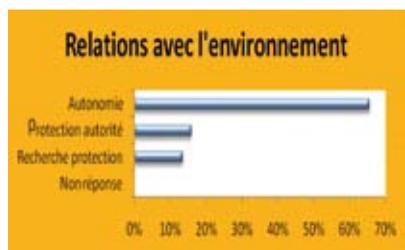
l'ancrage local et la demande en formation surtout en gestion de projet et en plaidoyer. D'un côté, il y a une conscience du fait qu'on est encore à l'ère des donateurs et de l'autre, on souhaiterait s'en sortir en mobilisant d'autres ressources. Celles qui apparaissent accessibles sont les ressources institutionnelles. Une fois les ressources mobilisées, leur gestion semble avoir recours à la comptabilité pour près de 50 % des associatifs. Toutefois, plus du quart considère que les choses fonctionnent par simple débit / crédit. Un autre quart a recours à la gestion prévisionnelle. La tendance des financeurs à opérer de plus en plus peut expliquer cela. Les financeurs sont parfois perçus comme rigides (20%), voire procéduriers (25%). Le financement des associations à travers des donations permet un



voire internationale.

### *Levée de fonds ou assistance financière ?*

La recherche de financement semble relever d'une approche traditionnelle : près de 60% comptent sur les donations. L'attente des bienfaiteurs est récurrente, ce qui explique



fonctionnement en termes de débit/crédit, mais la tendance actuelle va vers l'émergence d'un système de financement de plus en plus exigeant. Ce système demande aussi un contrôle financier externe, ce qui correspond à une pratique encore faible dans les associations : 25%. La plupart ont recours à un contrôle interne : 75%.

Dans cet ensemble, seulement le quart des associatifs estime que les bénéficiaires ont une participation importante, 35% estiment qu'elle demeure faible.

### La part des bénéficiaires

La répartition des bénéficiaires par sexe est de 95% pour les femmes et de 82% pour les hommes. Ceux qui sont en zone urbaine et périurbaine bénéficient plus de l'action associative, ainsi que les jeunes et les enfants. Les valides bénéficient aussi plus que les personnes à besoins spécifiques. Les rapports avec les bénéficiaires semblent être plus réguliers, le taux de reconnaissance est presque unanime.

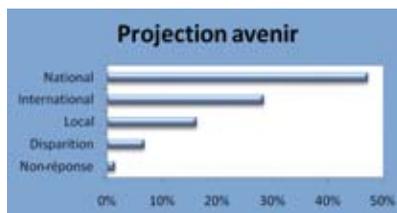
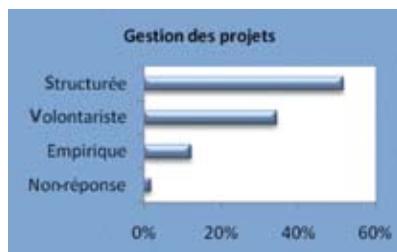
Ce qui est intéressant à souligner est que les bénéficiaires sont plus intéressés par les projets que par les avantages matériels.

En discourant ainsi sur les bénéficiaires, les associatifs ont tendance à justifier leurs propres actions. Ce qui a été fait mérite d'être fait et il a été bien fait. Un discours différent remettrait en cause, à leurs propres yeux, la légitimité de leurs actions. Les quelques écarts par rapport au discours unanime méritent d'être analysés. Pour cela, un profilage des types d'associatifs est nécessaire.

### De la stabilité de l'emploi comme variable discriminante

Si on regroupe les différents agents associatifs selon leur emploi ou métier, il est possible de les scinder en deux types : ceux qui ont un emploi

stable (fonctionnaires, cadres, enseignants...) et ceux qui ont un emploi peu stable ou précaire ou sont sans emploi (petits métiers, étudiants...). Ce regroupement permet d'avoir plus de visibilité quant à leur attitude au sein des associations.



Si on choisit de croiser ces deux catégories avec leur perception des finances de leur association, on obtient les résultats suivants :

Quatre choix ont été proposés aux associatifs quant à la recherche de financement : donation, épargne, financement extérieur ou équilibré. Aussi bien chez les stables que chez les peu stables, la donation apparaît comme le moyen de financement le plus prisé, toutefois chez les (PST) «peu stables», on arrive à 55%, 45% chez les (ST) stables. Si on regarde le graphique précédent en terme de tendance, on remarque que sur 3 types de choix (donation, épargne, financement extérieur) les PST dépassent les ST. La seule situation où les ST ont un pourcentage supérieur, c'est à propos du financement équilibré : 18 ST ; 9 PST. Conclusion plausible, la recherche de financement est tributaire de la situation d'emploi des associatifs.

### Mode de mobilisation

### des ressources

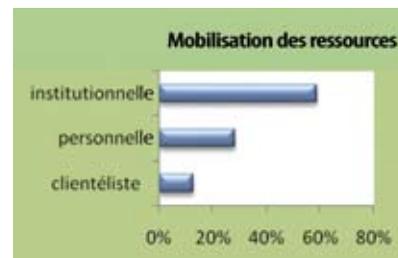
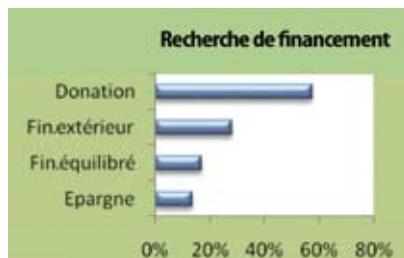
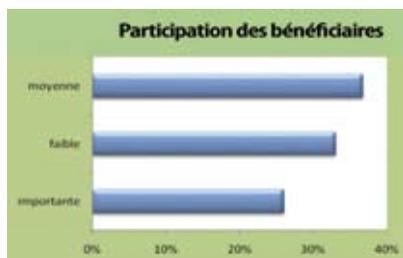
Trois choix ont été proposés quant au mode de mobilisation des ressources : clientéliste, institutionnel, personnel. Les deux catégories préfèrent mobiliser des ressources institutionnelles avec un taux de plus de 60% pour les ST et un peu plus de la moitié pour les PST. En terme de tendances, les PST choisissent le mode clientéliste et personnel et les ST le mode institutionnel. Les ST étant composés pour leur grande majorité de fonctionnaires et d'enseignants se retrouvent mieux dans les institutions et les procédures administratives. Les PST faisant en grande majorité des petits métiers fonctionnent plus facilement dans le registre personnel et clientéliste, où il y a peu de procédures.

### Méthode de gestion financière

Trois choix ont été proposés aux associatifs par rapport à la gestion financière : gestion prévisionnelle, comptabilité ou débit/crédit. Le choix optimal est celui de la comptabilité avec plus de la moitié pour les ST, et 43% pour les PST. Les ST préfèrent la gestion prévisionnelle et la comptabilité. Les PST fonctionnent sur le mode débit/crédit. Le statut professionnel explique le mode de gestion. Mais au vu des profils, il n'est pas encore dominant.

### Structures de contrôle des ressources matérielles

Deux choix ont été proposés, s'agissant du contrôle des ressources matérielles : évaluation interne ou externe. Les deux catégories pratiquent plus le contrôle interne. Les tendances permettent d'expliquer les préférences : les ST à 68% et les PST à 62% préfèrent l'évaluation interne. Pour l'évaluation externe, le rapport s'inverse. Les ST choisissent l'évaluation interne, alors que les PST préfèrent l'évaluation



externe. L'attitude des uns et des autres par rapport à l'évaluation est intéressante. Les ST préfèrent l'interne, ils pensent probablement avoir les compétences pour la faire ou interviennent de telle manière qu'ils préfèrent gérer leur mécanisme entre eux. Les PST, en donnant plus d'importance à l'évaluation externe que les ST, sous-entendent qu'ils n'ont pas les capacités de la faire, mais manifestent aussi une certaine suspicion vis-à-vis de ceux qui choisiraient de la faire en interne.

### Transparence

Quatre choix ont été proposés s'agissant de la transparence : réelle avec contrôle, sans contrôle, de forme, superflue. Le choix optimal est celui de «réelle avec contrôle», avec près de 60% pour les ST et 40% pour PST. En terme de tendance, les ST sont majoritaires quant à une transparence réelle avec contrôle, alors que les PST le sont pour les trois autres items. Ce que l'on peut retenir de ces attitudes, c'est que d'un côté on estime qu'il existe un contrôle et de l'autre non. Si l'on considère que dans une même association coexistent ces deux tendances contradictoires, c'est qu'il n'y a pas réellement de transparence, seulement une perception différente de la transparence, selon le statut social des uns et des autres.

### Participation des bénéficiaires

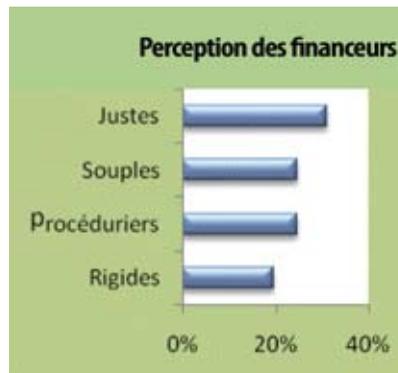
Trois choix ont été proposés aux



cadres associatifs quant à la participation des bénéficiaires : importante, moyenne, faible. 45% des PST pensent qu'elle est moyenne. Les ST sont partagés : chaque tiers a une attitude différente. Cette configuration des postures est opaque. Il est possible de la traduire de la manière suivante en ajoutant un autre élément. Si l'on suppose que le choix moyen ne permet pas d'effectuer une mesure précise, on peut estimer que les PST sont près de la moitié à ne pas savoir et que les ST sont partagés en deux. En tout état de cause, la question sur la participation semble soulever d'autres questions sur la transparence et sur le mode d'évaluation des actions des associations.

### Perception des financeurs

Quatre choix ont été proposés s'agissant de la perception des financeurs : justes, souples, procéduriers et rigides. Les attitudes et les tendances sont complètement



contradictoires entre les ST et les PST. Les premiers estiment que les financeurs sont justes ou souples, les seconds qu'ils sont procéduriers et rigides. Les attitudes tranchées dans ce cas signifient que, dans un même espace associatif, la circulation de l'information demeure faible.

La stabilité ou l'instabilité professionnelle sont deux variables discriminantes quant aux attitudes des associatifs. Tout se passe comme si la position professionnelle déteignait sur la vie associative. Les ST agissant dans un milieu organisé, transposent ce même milieu dans l'espace associatif et y ont des représentations homothétiques. Les PST se trouvent professionnellement dans des environnements faiblement organisés et ont donc peu de possibilités de comparaison. Le statut personnel est discriminatoire, il est aussi discriminant dans la distribution des associatifs au sein des associations. En s'intégrant dans une association,

tout individu va y jouer un rôle en fonction de celui qu'il joue dans la société. Ce sont ces rôles qui vont décider de l'orientation des associations et de leurs modes de gestion et par conséquent de l'impact sur les bénéficiaires, qu'il soit matériel ou autre. Le croisement du statut associatif avec plusieurs attitudes associatives peut être révélateur.

### Le statut associatif : une projection du statut social

Les différents agents associatifs occupent plusieurs fonctions au sein de leurs associations : formateur, coordinateur, assistant, secrétaire, membre du bureau, chargé de mission... Ces différentes positions ne sont pas le fruit du hasard, elles sont prédéterminées par le statut social.

Il est possible de les regrouper en trois : les membres du bureau qui

tiennent l'effectif le plus important, sauf dans les petites associations.

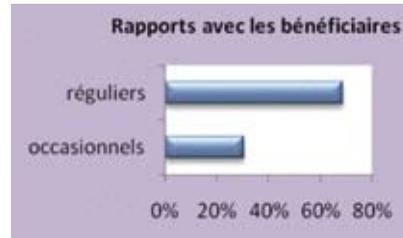
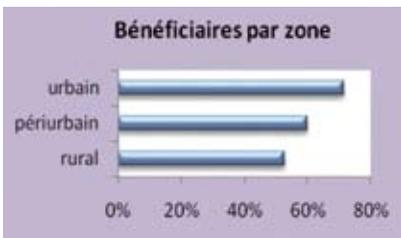
Si l'on croise le statut social avec le statut associatif, il est possible de remarquer que les stables représentent 30% des membres du bureau, 5% des chargés de mission et 15% des adhérents. Par contre les peu stables représentent 15% des membres du bureau, 10% des chargés de mission et 20% des adhérents. La probabilité d'être membre du bureau lorsqu'on est PST correspond à la moitié des ST. Par leur stabilité professionnelle, ces derniers sont plus outillés pour gérer et décider au sein des associations. Il n'empêche que les PST en se retrouvant, même minoritaires, au sein des conseils d'administration, peuvent intervenir dans certaines décisions, en mobilisant les autres PST. Dans ce jeu de croisement d'intérêts, les décisions finissent par être partagées au sein des associations, en fonction des statuts associatifs.

En observant certains croisements entre le statut associatif et différentes formes de pratiques, on peut relever quelques éléments significatifs.

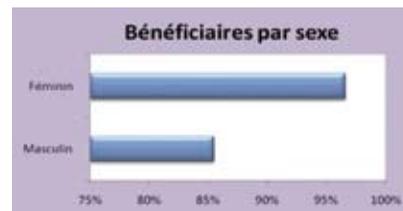
### Ressources et statut associatif

Comme structure transitoire de mobilisation des ressources matérielles à dispenser vers les bénéficiaires qui en ont besoin, les associations ont leurs ressources humaines. Ce sont celles-ci qui décident des actions et des réalisations. Comment sont-elles recrutées ? Les attitudes diffèrent selon le statut associatif. Plus de la moitié des membres du bureau déclarent que le mode de recrutement est organisé. Les adhérents pensent qu'il est accidentel. Les chargés de mission se situent dans une attitude médiane.

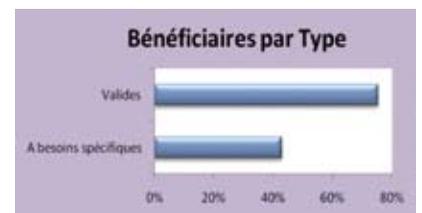
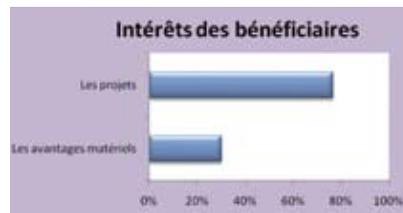
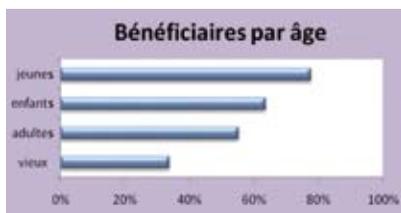
Si on applique cela à une association, comment des attitudes aussi contradictoires peuvent-elles coexister ? La décision de recrutement au sein d'une association se fait



ont une responsabilité pour une durée précise et qui ne sont en principe pas rémunérés pour leurs fonctions. Ils peuvent être indemnisés. Les chargés de mission qui sont rémunérés pour un certain savoir-faire. Les adhérents qui représen-



généralement au sein du bureau. Il est logique que ses membres justifient leur choix. Comme il est légitime que les adhérents remettent en cause ce choix. Cela dit, ces perceptions remettent en cause le degré de transparence des décisions.



### • *Système de gouvernance et statut associatif*

L'ensemble des associatifs considère que le système de gouvernance est transparent : les membres du bureau 80% ; les chargés de mission plus de 80% et les adhérents 60%. Les taux relatifs à la non-transparence sont faibles. Toutefois, près du tiers des adhérents pensent que

le système de gouvernance est en cours d'élaboration.

### • *Motivations et statut associatif*

Les adhérents et les membres du bureau sont motivés par l'intérêt général : 48% pour les premiers et 52% pour les seconds. Les chargés de mission sont motivés par l'intérêt général et personnel. Cette catégorie

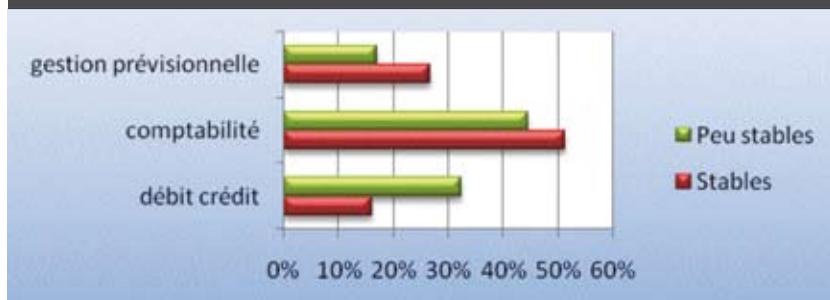
est particulière. Elle a des fonctions rémunérées au sein de l'association. Le travail associatif représente pour elle une source de revenus. C'est un groupe en cours de développement. En répondant à un besoin, il arrive à monnayer son savoir-faire. Près de 20% des adhérents sont aussi motivés par leur intérêt personnel, alors que seulement 10% des membres du bureau le sont. La lecture des activités développées au sein des associations permet de mieux comprendre ces motivations.

Les différents agents associatifs se répartissent d'une manière disparate par rapport à leurs activités. Chaque catégorie classe les activités à sa manière, ce qui dénote des priorités différentes.

Plusieurs propositions ont été faites aux enquêtés pour répondre à cette question sur les activités : la formation qui peut contribuer à la qualification personnelle des associatifs ; les études qui peuvent avoir une incidence sur les bénéficiaires ; les cérémonies qui peuvent représenter un moment de promotion, de contact des associations ou d'utilisation d'un budget ; les déplacements qui correspondent le plus souvent à un moyen de justification des salaires ; les salaires qui ont une incidence directe sur les associatifs et le fonctionnement qui peut révéler un niveau d'organisation des associations.

Pour toutes les catégories, salaires et déplacements représentent seulement 10% des activités. Tous donnent priorité à la formation, plus de 20%. Membres du bureau et adhérents classent en deuxième lieu les cérémonies, avec un pourcentage de 20% pour les adhérents et de 18% pour les membres du bureau.

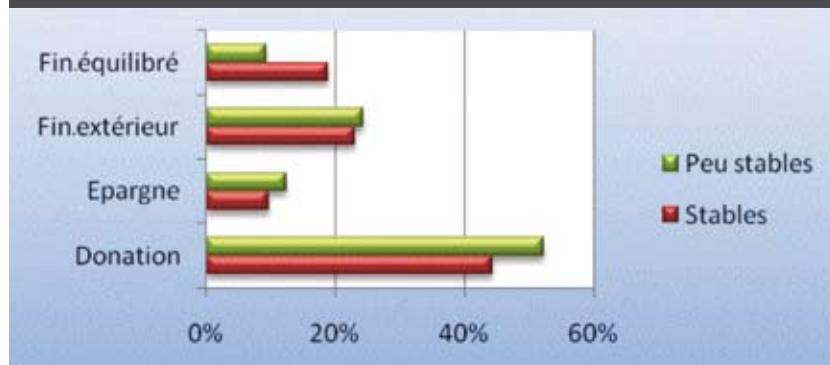
### Méthode de gestion financière



### Mode de mobilisation des ressources



### Recherche de financement



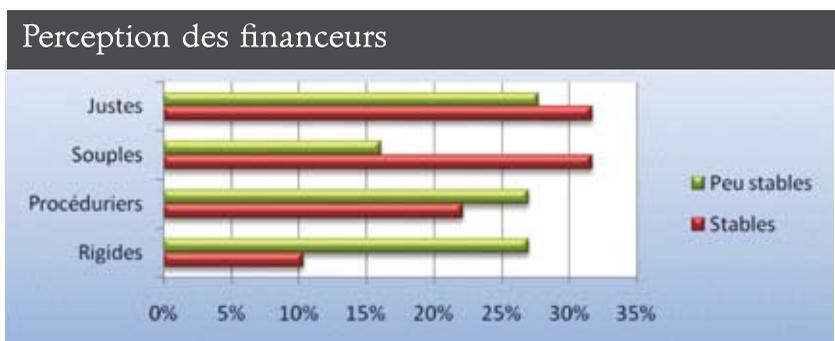
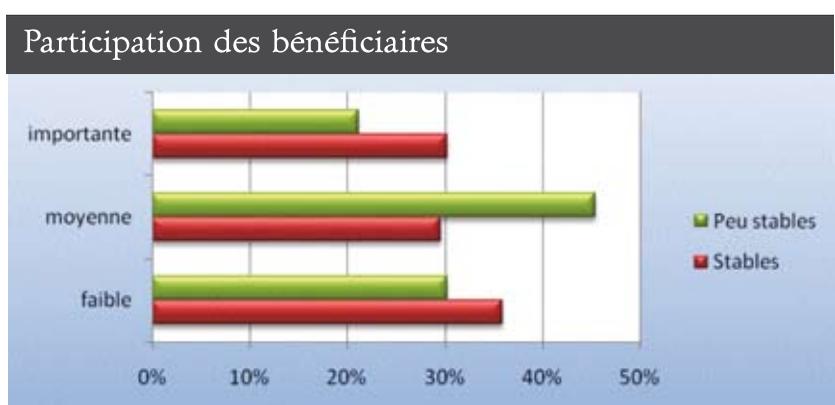
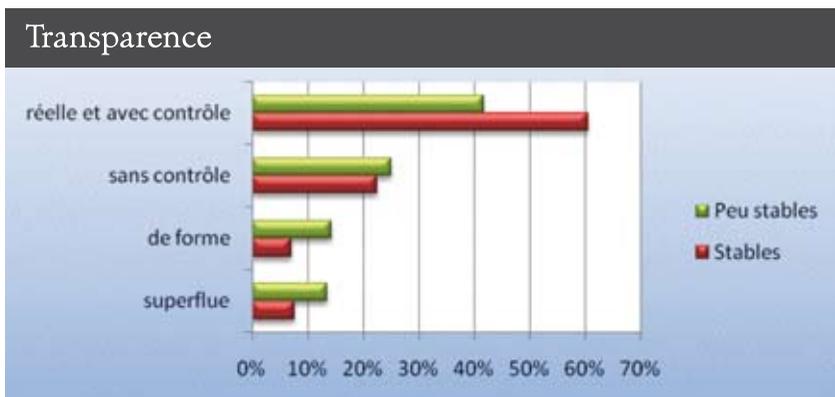
Le fonctionnement, par contre, est différemment considéré. Les chargés de mission le regardent comme une activité importante (20%) et les deux autres catégories le considèrent moins. Si l'on considère qu'une association qui veut s'organiser se doit d'avoir un budget de fonctionnement, ceux qui sont à même de défendre cette idée travaillent pour l'association, ce sont les chargés de mission. Ils opèrent une sorte de glissement des responsabilités avec les membres du bureau.

• *Participation des bénéficiaires et statut associatif*

Qu'en est-il des bénéficiaires ? La participation des bénéficiaires est considérée comme importante à près de 40% pour les chargés de mission et 35% pour les membres du bureau. Les premiers semblent être en relation avec les bénéficiaires et les seconds ont une obligation statutaire. Tout se passe comme si les membres du bureau déléguaient leurs rôles à des personnes qui auraient plus de technicité. Les adhérents considèrent cette participation comme moyenne à près de 50%, voire faible, à 28%. Deux explications à cela. D'abord ils peuvent ne pas savoir ce qui se passe, ensuite ils peuvent s'estimer des bénéficiaires potentiels et considérer qu'ils ne participent pas assez.

• *Perception des financeurs et statut associatif*

Comment sont perçus les financeurs? Ici les avis des trois catégories sont complètement divergents. 30% des membres du bureau estiment qu'ils sont justes, voire souples. 27% des adhérents estiment qu'ils sont rigides, voire procéduriers. Les membres du bureau sont plus souvent en contact direct et régulier avec les financeurs, les adhérents ne les connaissent pas souvent. Par contre, 38% des chargés de mission considèrent qu'ils sont justes. Un



nouveau profil d'associatifs est en train de se positionner comme interface, de par son savoir-faire.

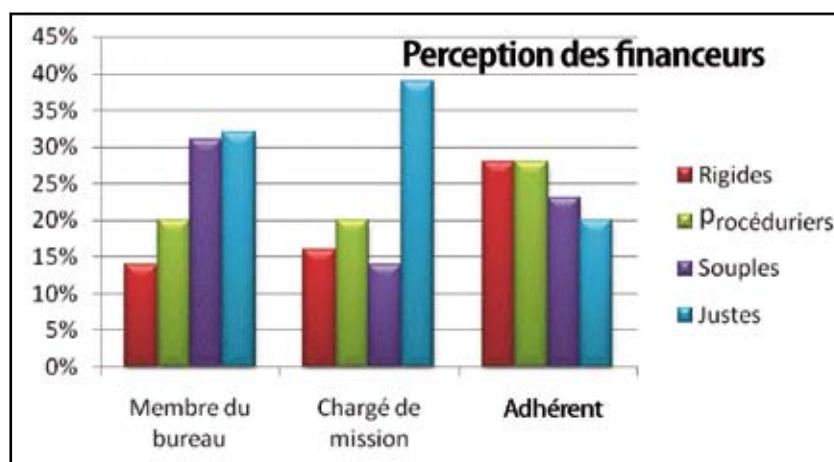
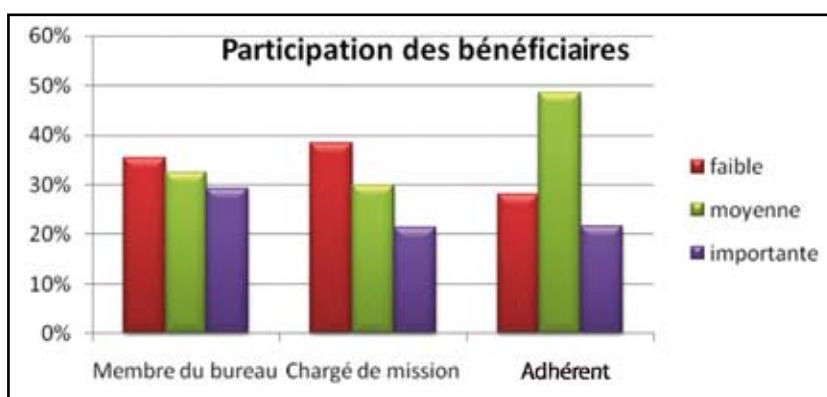
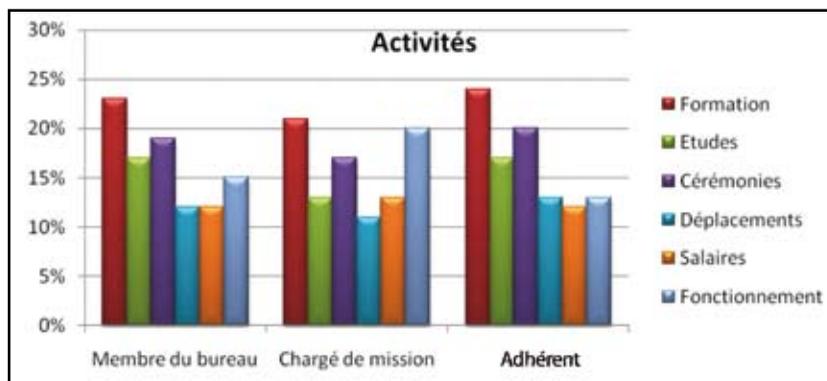
*Une multiplication des agents associatifs, quelques profils.*

L'analyse du découpage des associatifs en deux catégories, ►►

stables et peu stables, a permis de comprendre combien la variable statut professionnel peut se révéler déterminante, dans le déploiement des rôles au sein des associations, et combien les stables, en ayant une activité organisée, reproduisent un certain sens de cette organisation au sein de leurs associations. Leurs profils peuvent être bénéfiques aux associations, en les organisant mieux et en rationalisant les dépenses, ce qui peut avoir un impact certain sur les bénéficiaires. D'un autre côté, il y a des peu stables qui viennent d'un environnement faiblement organisé, mais qui, en transitant par les associations, peuvent apprendre à s'organiser et leur passage associatif peut être bénéfique pour l'amélioration de leur statut professionnel. Cependant, les peu stables se dirigent aussi vers les associations pour un bénéfice matériel rapide, au lieu de jouer un rôle d'interface et se transforment, alors, eux-mêmes en cible, ce qui contribue à rendre les rôles des associatifs de plus en plus opaques.

L'analyse des fonctions au sein des associations permet de dégager un nouveau profil d'associatif, celui du chargé de mission. Il se situe entre les membres associatifs et les adhérents. Il détient un savoir-faire qu'il est prêt à monnayer. Il peut être plus efficace dans la relation avec les bénéficiaires, mais il peut parfois détourner les objectifs des associations vers ses propres objectifs.

En tenant compte de tous ces éléments et en les croisant, il est possible d'identifier 4 types d'associatifs : les informés, les impliqués, les intéressés et les passagers. Leurs actions sur le terrain sont différentes, leurs attitudes sont disparates et les



relations qu'ils ont avec les bénéficiaires sont variables. En partant de l'AFC ci-dessous, 4 groupes se distinguent avec des compositions différentes.

#### • *Les informés*

Ils constituent un groupe à part qui semble ne pas avoir de liaisons avec

les autres. Il est composé de la manière suivante : des fonctionnaires, des cadres, des enseignants, des personnes qui sortent de l'enseignement supérieur et qui ont par conséquent un statut stable. Ils ont entre 35 et 60 ans, ils sont dans les associations depuis plus de six ans et sont souvent membres du bureau.

• *Les impliqués*

Ils constituent un groupe ayant des liens avec les autres, mais qui a ses propres spécificités. Il est composé de la manière suivante : des étudiants, des adhérents, des personnes qui ont le niveau secondaire, qui ont moins de 35 ans et qui sont dans les associations depuis plus de deux ans et moins de trois ans.

• *Les intéressés*

Ils ont un lien avec les impliqués mais ont leurs propres particularités. Ce groupe est composé de la manière suivante : des personnes qui font de petits métiers, qui sortent du primaire, ils ont parfois moins de 35 ans mais ils ont souvent plus de 60 ans. Ils sont peu stables.

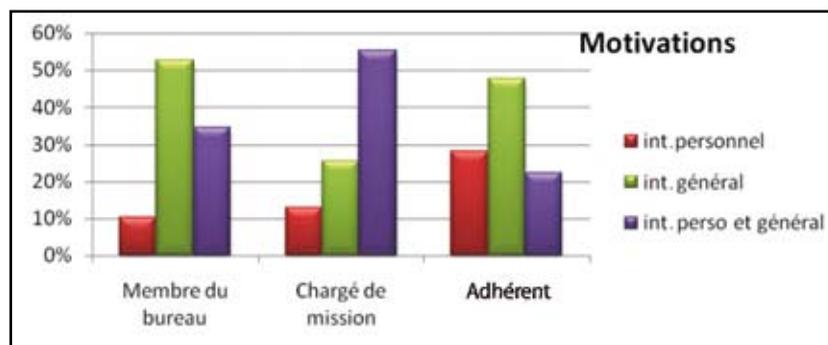
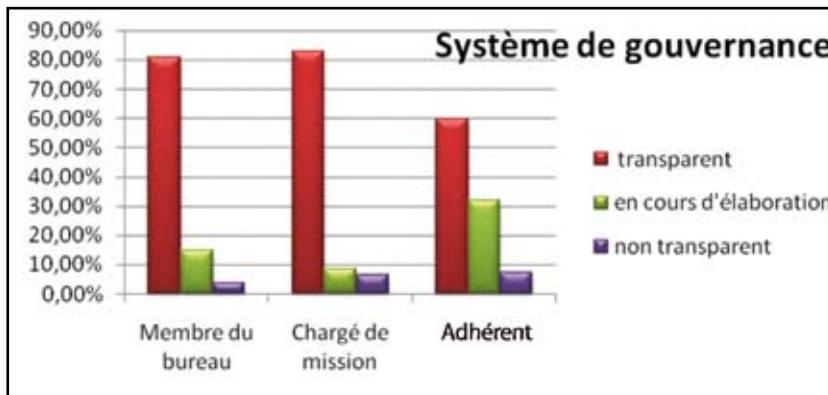
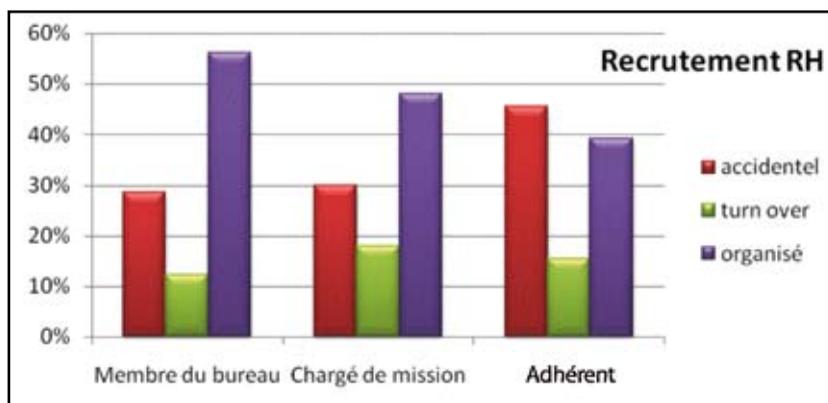
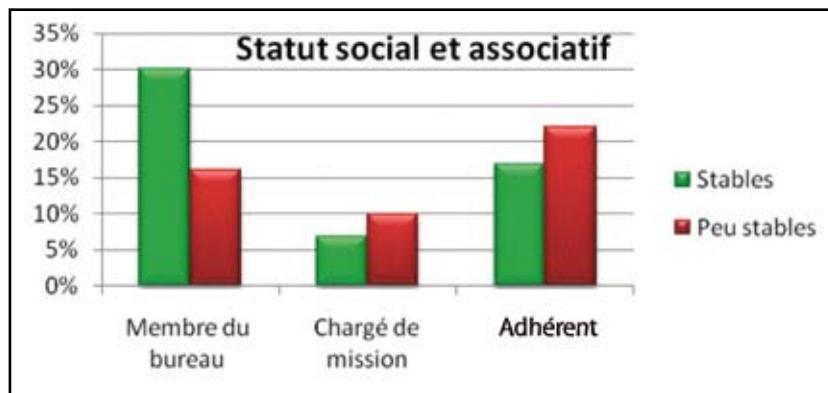
• *Les passagers*

C'est un groupe de construction nouvelle. Il est composé essentiellement de membres associatifs et de chargés de mission. Ces composants sont souvent dans les associations depuis moins de deux ans. Ils ont moins de 35 ans. On y trouve parfois quelques employés. Ils sont souvent peu stables. Les associations organisées peuvent les stabiliser.

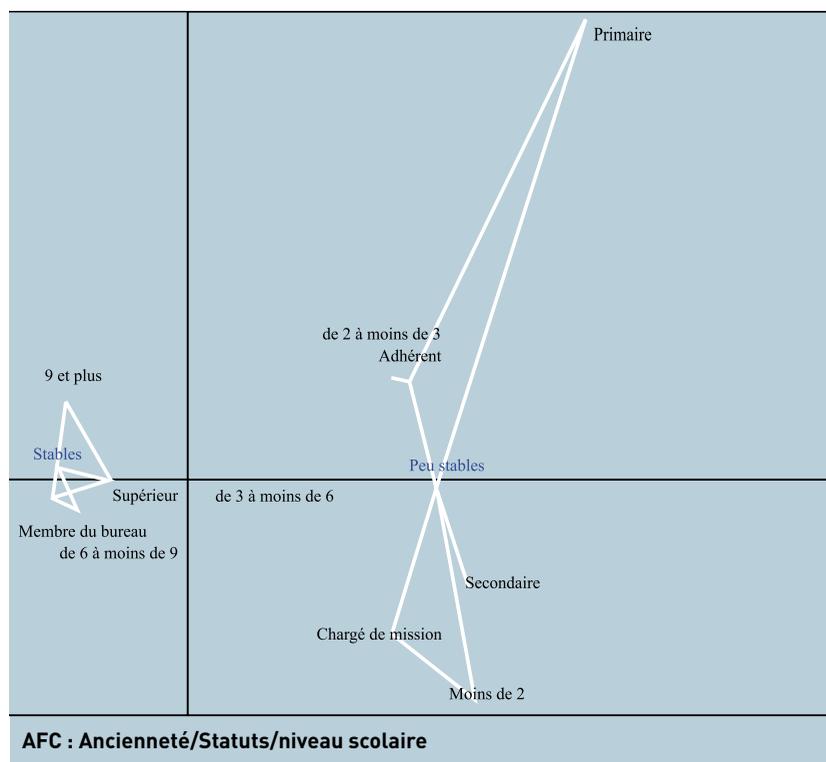
**Conclusion :**

*Une organisation de fortune*

Le développement des associations au Maroc est récent, l'intérêt que leur manifeste les pouvoirs publics l'est encore plus. L'extension des associations est inéluctable et la masse d'argent du social qui transite par elles va aller en augmentant. Elles peuvent constituer une interface efficace pour l'amélioration des conditions de vie des populations cibles qui sont dans le besoin. La volonté de compréhension de l'évolution du tissu associatif et de son fonctionnement doit donc se faire en parallèle avec son accroissement. Un système de benchmarking et de



qualification doit être mis au point rapidement, pour que la structure transitoire qu'est l'association puisse jouer pleinement son rôle. ►►



L'essor de l'action sociale, l'apport de l'INDH génèrent une nouvelle méthodologie du travail social, encore balbutiante. Une nouvelle façon de faire est en train de se mettre en place. Mais en installant un nouveau système, on ne désinstalle pas les anciens réflexes, ils sont là, latents, prêts à se réactiver. La multiplication des acteurs institutionnels du social a multiplié la demande sociale et opéré une reconfiguration des associations dédiées au social. Ces dernières se sont elles-mêmes démultipliées, générant des sous-systèmes de gestion du social, composés de personnes qui auront de la difficulté à devenir des professionnels de l'action sociale du jour au lendemain.

De plus, les systèmes qui ont présidé au renforcement du social ne sont pas composés de profes-

sionnels de ce domaine. Une nécessité historique et conjoncturelle a remis le social au premier plan, mobilisant les ressources humaines qu'il était possible de solliciter. La volonté politique de vouloir faire face rapidement aux perturbations sociales qui se profilaient a entraîné la création de structures, dédiées au social certes, mais peu organisées et encore phase de découverte. Ce qui s'est passé en haut de la pyramide de gestion du social s'est décliné en bas, dans les associations. Il y a eu transfert de configuration avec un certain degré d'opacité transversale. A un niveau élevé de décision, le politique se conjugue avec la carrière personnelle, de la même façon, à un niveau plus bas, le travail associatif sert l'évolution personnelle. Dans les deux cas, il y a des places à prendre ; seuls les chemins et les étapes sont différents.

La conscience que toute action entraîne des effets pervers et que la transformation des systèmes fabrique une entropie tendant à les faire revenir à leur état initial, devrait faire réfléchir les décideurs aux effets induits par leur action. L'accompagnement des associations doit s'opérer dans un esprit de respect de leur indépendance et de réel partenariat, sans chercher à les phagocytter ou à les manipuler ce qui rendrait le jeu associatif encore plus complexe et reproducteur de systèmes déjà existants. Toute tentative de manipulation des associations contribuerait au développement de ces deux groupes qui sont les intéressés et les passagers. Une attitude de contrôle, voire d'audit permettrait de renforcer les deux autres groupes qui sont les informés et les impliqués. ■

#### Liste des enquêteurs

- **Coordinatrice générale**  
Khadija BOUTALEB, CESEM
- **Enquêteurs Rabat (Etudiants HEM)**  
Omar MARZOUK  
Rihab SABI  
Chafiq BELAAZIZ  
Zineb BENYAHYA
- **Enquêteurs Casablanca (Etudiants HEM)**  
Reda LHAMOUID  
Saad BOUZOUBAA  
Saad SLAOUI  
Chihab JABRI  
Amine CHAKOUF  
Mohamed Amine MAKTOUM  
Sorllah Karim
- **Enquêteurs Tanger (Etudiants ENCG)**  
Hafsa MAKWAR  
Zineb TADILI  
(Etudiants ISIT)  
Naciri Nourddine  
El Ammari Ghofrane
- **Enquêteurs Marrakech (Etudiants HEM)**  
Mehdi BERRADA EL AZIZI  
Abdellatif BOULARBAH
- **Enquêteurs Agadir (Etudiant à la faculté de droit)**  
Mohamed ABDENNOURI  
(Etudiante ENCG)  
Hind BENDRIOUICH