

Avis

du Conseil Economique, Social et Environnemental

Statut et dynamisation de la vie associative

Auto-Saisine n°28/2016

Avis

du Conseil Economique, Social et Environnemental

Statut et dynamisation de la vie associative

Auto-Saisine n°28/2016

Conformément à l'article 6 de la loi organique n°128-12 relative à son organisation et à son fonctionnement, le Conseil Economique Social et Environnemental (CESE) s'est autosaisi afin de préparer un rapport sur le « Statut et dynamisation de la vie associative », en tant qu'auto-saisine pour l'année 2016.

Dans ce cadre, le Bureau du Conseil a confié à la Commission Permanente chargée des Affaires sociale et de la solidarité la préparation d'un rapport sur le sujet.

Lors de sa 69^{ème} Session Ordinaire tenue le 22 décembre 2016, l'Assemblée Générale du Conseil Economique Social et Environnemental a adopté à l'unanimité ce rapport, dont est extrait le présent avis.

Introduction

Les associations jouent un rôle clé et reconnu dans les domaines du développement, de la solidarité et de la défense des droits humains. La forte reconnaissance des associations s'exprime également au plan normatif.

Les associations sont régies par le dahir du 15 novembre 1958, révisé en 1973 et modifié en 2002. Ce cadre normatif est aujourd'hui de l'avis de tous les acteurs, inadapté aux réalités et aux besoins de l'activité associative, et ce d'autant que la Constitution de 2011 consacre les associations en tant que contributeur «dans le cadre de la démocratie participative, à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des décisions et des projets des institutions élues et des pouvoirs publics»¹. De plus, la Constitution institue des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation ainsi que la possibilité d'user du droit de pétition pour inscrire une question à l'ordre du jour du Conseil d'une collectivité territoriale. Par ailleurs, elle crée le « Conseil de la jeunesse et de l'action associative », instance consultative dans les domaines de la protection de la jeunesse et de la promotion de la vie associative.

Cependant, l'enjeu demeure l'opérationnalisation des dispositions de la Constitution qui pose d'une part le problème de la participation effective des associations au processus d'élaboration et d'autre part celui du respect de l'esprit de la Constitution.

Depuis l'adoption de la nouvelle Constitution, deux débats nationaux concernant les associations et leur devenir ont été lancés :

- la Dynamique de l'Appel de Rabat (DAR), lancé en avril 2012, à laquelle ont adhéré plus de 3 000 associations. Les revendications de cette dynamique ont été publiées le 20 juillet 2012.
- le Dialogue National sur la Société Civile et les nouvelles prérogatives constitutionnelles (DNSC), conduit par la commission créée, en 2013, à l'initiative de Monsieur le ministre chargé des Relations avec le parlement et la société civile, auquel ont été associées plusieurs milliers d'associations. Ses conclusions ont été rendues publiques lors d'un séminaire organisé les 21 et 22 mars à Rabat et ont été remises au chef du gouvernement en 2014².

Tout en tenant compte des résultats de ces deux initiatives, le CESE a entrepris une réflexion visant à identifier des pistes d'action destinées à renforcer la liberté d'association et à optimiser la contribution du secteur associatif à la construction d'un Maroc solidaire, prospère, inclusif et démocratique.

1 - Royaume du Maroc, 2011. Article 12, Constitution du Royaume du Maroc.

2 - MAP, 18/03/2014. Dernière Rencontre du dialogue national sur la société civile. In : Maroc.ma [En ligne] Disponible sur <<http://www.maroc.ma/fr/actualites/derniere-rencontre-du-dialogue-national-sur-la-societe-civile-les-21-et-22-mars-pro-chains>>

Principaux constats

Constats d'ordre général

- les données statistiques concernant les associations sont limitées. Elles ne sont ni toujours publiées, ni régulièrement actualisées ;
- le rythme de création d'associations a enregistré depuis 2005 une forte croissance induite par le lancement de l'Initiative Nationale de Développement Humain (INDH).
- en dépit de leur dynamisme et de l'esprit civique dont elles témoignent, les associations font face à des obstacles et difficultés d'ordre administratif, organisationnel et financier ;
- Les fondations n'ont pas de statut particulier, elles sont régies par le dahir de 1958 et n'ont de ce fait pas d'existence juridique distincte de celle des associations. Certaines fondations sont régies par d'autres dahirs ou par des lois spécifiques.
- la difficulté à adopter une classification des associations pouvant répondre à toutes les finalités. Bien qu'insuffisante, la classification en trois grandes catégories (associations prestataire de services, de plaidoyer et associations à la fois prestataires de services et de plaidoyer) pourrait permettre de disposer d'une base de données nationale simplifiée, lisible par tous ;
- les associations de protection et de réhabilitation médico-psychosociale, occupent une place particulière dans la mesure où leurs prestations entrent dans le cadre plus général du service public dont l'État devrait assurer et garantir la pérennité, ce qui n'est pas le cas actuellement ;
- les associations de Marocains du Monde, bien que n'étant pas des associations régies par le droit marocain, jouent un rôle indéniable d'acteurs du développement du Maroc à travers des financements, la mise en place de projets et un soutien au tissu associatif local. Elles contribuent également à promouvoir et soutenir les réformes politiques, économiques, sociales et culturelles menées ou à mener au Maroc et dans leurs pays d'accueil.

Environnement d'ordre législatif, institutionnel et réglementaire

- la liberté d'association est l'un des droits humains fondamentaux ;
- selon le dahir n° 1-58-379 du 13 novembre 1958 réglementant le droit d'association, tel que modifié et complété par les lois du 10 avril 1973 (n°1-73-283), du 14 juin 1994 (n°34-39), du 23 juillet 2002 (n°75-00) et du 18 février 2009 (n°07-09)³.le régime de création des associations est de nature déclarative, ce que confirme la jurisprudence ;

3 - Dans la suite du rapport, le « Dahir de 1958 » signifiera le texte de loi en vigueur, tel qu'amendé par les lois de 1973, 1994, 2002 et 2009

- malgré la nature déclarative du régime marocain de création des associations, dans les faits, la liberté d'association est mise à mal, parfois, par différentes pratiques administratives non conformes aux dispositions en vigueur. Ainsi, la création ou la modification d'une association peut faire face à des entraves : non-délivrance immédiate du récépissé provisoire (comme prévu par la loi) ; demande de pièces supplémentaires, y compris le casier judiciaire des membres fondateurs pourtant supprimé en 2009 ; non-délivrance de remise du récépissé définitif ... ;
- dans son article 12, la Constitution a précisé les acteurs associatifs de la démocratie participative, « les associations intéressées à la chose publique », sans que leurs caractéristiques ne soient précisées par ailleurs.
- les lois organiques n°44-14 et 64-14 concernant respectivement les pétitions et les motions législatives n'ont pas répondu aux attentes des associations et n'ont pas pris en considération les propositions formulées par la Dynamique de l'Appel de Rabat et le Dialogue national sur la société civile et les nouveaux rôles constitutionnels. Les associations en tant que telles ne disposent ni du droit de pétition au niveau national, ni du droit de présentation de motions en matière législative. Seuls, leurs membres à titre individuel, à l'instar de tous les citoyens, bénéficient de ces droits. Au niveau territorial, un droit de pétition est accordé aux associations « *en vue de demander l'inscription à l'ordre du jour du Conseil (d'une collectivité territoriale) d'une question relevant de sa compétence.* » ;
- conformément aux dispositions de l'article 139 de la Constitution, les Conseils des régions, des préfectures et des provinces et des communes doivent mettre en place des « *mécanismes participatifs de dialogue et de concertation (...) pour favoriser l'implication des citoyennes et des citoyens, et des associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement* » ;
- les lois organiques concernant les collectivités territoriales ont confié à chaque collectivité de définir les modalités de ces mécanismes dans son règlement intérieur. Des disparités importantes pourront alors exister entre les collectivités et induire des pratiques de la démocratie participative très différenciées sur le territoire national ;
- bien que plusieurs associations et dynamiques de jeunes aient, dans leurs mémorandums, appelé à la création de deux conseils distincts, la Constitution a prévu un seul « Conseil consultatif de la jeunesse et de l'action associative » qui regroupe les deux dynamiques ;
- les conditions ne sont pas réunies pour un partenariat Etat/associations égalitaire basé sur une logique de réciprocité et d'autonomisation des acteurs associatifs. La transparence dans le processus d'appel à projets n'est pas toujours garantie ;
- même si pour le CNDH et pour de nombreuses associations, la reconnaissance d'utilité publique pourrait être définitivement abandonnée (sous réserve que les avantages accordés aux associations reconnues d'utilité publique soient généralisés à toutes les associations), le CESE estime lui qu'il faut la maintenir tout en rendant le processus d'attribution de cette qualité tout à fait transparent et équitable ;
- comme stipulé par l'article 1 du dahir de 1958, le fondement d'une association est la non-redistribution des bénéfices, toute association pouvant réaliser des excédents qui lui appartiennent à titre exclusif. Au niveau fiscal, la notion de « non-lucrativité » d'une activité associative ou d'une association est centrale. Elle définit le champ des exonérations accordées ;

- la fiscalité marocaine comprend peu de dispositions spécifiques aux associations qui se trouvent le plus souvent soumises au même régime fiscal que les sociétés notamment en matière :
 - d’impôt sur le revenu, qui a pour effet de grever les fonds acquis difficilement par les associations et de limiter le recours à des ressources humaines permanentes et qualifiées, limitant, par là même, les possibilités de professionnalisation des associations et de pérennisation des projets ;
 - de Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) : seules sont exonérées les associations reconnues d’utilité publique et les associations s’occupant des personnes en situation de handicap sous des conditions limitées ;
 - de droits d’enregistrement et de timbre.

Ressources humaines

- alors que les bénévoles sont la principale ressource humaine des associations, le bénévolat n’est pas suffisamment développé. Le travail des bénévoles n’est pas valorisé d’un point de vue comptable. Il n’y a pas de cadre juridique encadrant clairement le statut de bénévole ;
- le recours à des salariés est essentiel pour permettre aux associations de gérer de façon qualitative plusieurs projets et de bénéficier de budgets conséquents. Le secteur associatif est un pourvoyeur d’emplois salariés qui mériterait d’être encouragé et valorisé. Des travailleurs sociaux, bénévoles ou salariés, acquièrent dans les associations une expertise qui mériterait d’être valorisée par la mise en place de formations qualifiantes ;

Gouvernance, financement

- les fonds propres des associations sont très limités. Le financement public qui représente la principale source de financement d’un grand nombre d’associations est insuffisant. Le droit d’accès au financement public de manière équitable et transparente n’est pas toujours garanti. Les associations doivent y avoir accès sans ingérence dans leur organisation et fonctionnement internes. Pour leur part, les acteurs associatifs devraient garantir la transparence et la démocratie internes, ainsi que l’efficacité dans l’utilisation des deniers publics ;
- l’aide financière internationale est cruciale pour les associations qui en bénéficient. Elle augmente leur capacité d’agir et leur permet de diversifier leurs sources de financement. Le financement international qui passe par les canaux officiels est très bien contrôlé et tant que ces transferts se font dans la transparence, il n’y a aucune raison de les limiter ;
- étant donné que les associations gèrent des dons de particuliers et/ou des fonds publics, en argent ou en nature, que leur crédibilité repose sur la transparence de leur gestion, et que la reddition de compte vis à vis des donateurs et des membres est un impératif moral mais aussi statutaire, la tenue d’une comptabilité conforme aux normes en vigueur, mais adaptée aux contraintes des associations, devrait être légalement exigée ;
- la mise en place d’un plan comptable spécifique aux associations s’impose du fait du caractère particulier de leurs actions (qui sont pour la plupart non marchandes) et pour permettre une meilleure traçabilité ;

- les TIC sont un outil de bonne gouvernance, de communication et de partage en interne et en externe. Leur utilisation suppose que les associations soient équipées en matériel informatique, qu'elles disposent d'une bonne connexion internet et que les bénévoles et les salariés reçoivent des formations adaptées à leurs missions.

Recommandations

Les recommandations de cet avis ont pour objectifs de contribuer :

- à lever les obstacles et difficultés afin que les associations puissent pleinement jouer leur rôle, consacré par plusieurs articles de la Constitution de 2011, notamment l'article 12, qui reconnaît leur expertise et légitimité dans la participation à l'élaboration, l'implémentation et l'évaluation des politiques publiques;
- à adapter le cadre juridique aux dispositions de la constitution relatives au rôle des associations.

Recommandations d'ordre général

1. Approfondir la réflexion sur l'adoption d'une typologie des associations en trois grandes catégories :
(i) les associations prestataires de services qui proposent des services de diverses natures : culturels, juridiques, sportifs, médicaux, préventifs, éducatifs, économiques, psychologiques, agricoles, etc. ;
(ii) les associations de plaidoyer qui sont des associations de mobilisation et d'« empowerment » à des fins de réforme sociale ; (iii) les associations à la fois prestataires de services et de plaidoyer.
2. Le CESE recommande l'instauration d'un statut d'utilité sociale à reconnaître aux associations qui apportent un soutien à des personnes en situation de vulnérabilité ; contribuent à la lutte contre les exclusions et les inégalités sanitaires, sociales, économiques et culturelles ; agissent pour l'éducation, la citoyenneté, au développement du lien social ou au maintien et au renforcement de la cohésion territoriale », et au développement durable.
Ces associations doivent pouvoir bénéficier d'aides en espèces et en nature (infrastructures, ressources humaines, matériels), attribuées au niveau local, régional ou national.
Les critères et les modalités d'attribution de ce statut doivent être définis dans le cadre d'un débat national démocratique ouvert visant la mise en place d'un référentiel d'objectifs, de principes, et d'indicateurs mesurables, permettant aux acteurs associatifs de rendre compte de leurs missions, de leurs buts, de leur gouvernance et des impacts de leurs activités.
3. Promouvoir la publication régulière par le HCP, le ministère de l'Intérieur, le SGG et tout autre organisme public concerné, de données sur le tissu associatif ainsi que la réalisation de travaux académiques sur le tissu associatif.
4. Reconnaître les associations de MDM en tant qu'interlocuteur incontournable dans le processus de mise en place de la démocratie participative et créer un environnement propice au partenariat avec les associations marocaines, les institutions et les collectivités territoriales.
5. Etudier, dans le cadre d'une auto-saisine ou de différentes auto-saisines, les situations spécifiques des associations professionnelles, syndicats de copropriétaires, associations et fédérations sportives.

Environnement institutionnel, législatif et réglementaire

Droit à la liberté d'association

6. Veiller à la conformité du dahir de 1958 réglementant le droit d'association avec les dispositions de la Constitution de 2011.
7. Edicter les textes réglementaires nécessaires pour rendre effective la présomption de légalité de la constitution, des objectifs et des activités des associations et prendre les mesures opérationnelles adéquates, telle, comme proposé par le CNDH, la dématérialisation des procédures administratives les concernant.
8. Adopter un statut particulier pour les fondations.

Mécanismes de démocratie participative

9. Définir légalement les « associations intéressées à la chose publique »
10. Encadrer la pratique de la démocratie participative au niveau territorial par la formation des élus, la publication de lignes directives...
11. Afin de faciliter les consultations publiques, et d'assurer l'équité en matière d'accès à l'information et aux financements, instaurer des répertoires des associations au niveau territorial et envisager le cas échéant la mise en place d'une qualification.
12. Le CESE recommande que le Conseil Consultatif de la Jeunesse et de l'Action Associative prévu par la Constitution soit dédié à la jeunesse et à l'action associative des jeunes.

Partenariat Etat/associations

13. Promouvoir une vision du partenariat Etat/associations basée sur une logique de réciprocité et de respect des orientations stratégiques des associations.
14. Rendre effective la participation des associations à l'élaboration des stratégies de partenariat.
15. Garantir un égal accès des associations à l'information.
16. Mettre en place des règles et des procédures pour assurer l'équité et la transparence du financement public (critères d'éligibilité ; modalités de sélection ; publication des résultats...).
17. Préciser le contenu du partenariat dans des conventions déterminant les objectifs, les activités, le budget, les résultats attendus et fixant des indicateurs de résultats pour l'évaluation.
18. Réviser la circulaire de 2003 régissant le partenariat Etat/associations à la lumière des dispositions de la nouvelle Constitution.
19. Elaborer une circulaire régissant le partenariat collectivités territoriales/associations.

Reconnaissance d'utilité publique

20. Clarifier la notion de « poursuite d'un but d'intérêt général » prévue dans l'article 1^{er} du décret n°2-04-969.

21. Encadrer le pouvoir d'appréciation confié aux représentants de l'exécutif en instaurant des critères explicites sur lesquels la dite appréciation peut être fondée.
22. Informer les associations dont la demande est rejetée des motifs de refus, tel que prévu par l'article 9 du dahir de 1958.

Cadre fiscal

23. Adopter le plan comptable spécifique aux associations et intégrer dans son préambule les critères de bonne gouvernance (tenue régulière des assemblées générales avec validation des rapports annuels d'activité et financier ; réunions des instances dirigeantes conformément aux statuts ; tenue d'une comptabilité ; respect du code du travail...).
24. Exonérer fiscalement, au titre de l'IS et de la TVA, les activités économiques des associations intéressées à la chose publique, qualifiées de non lucrative selon les critères en usage définis par la réglementation fiscale (gestion non intéressée de l'association, caractère non concurrentiel de l'activité et de ses conditions d'exercice), sous réserve du respect des règles de bonne gouvernance qui auront été édictées par le plan comptable. La réglementation fiscale précisera la liste des documents à joindre aux déclarations pour attester du respect de ces exigences.
25. Prévoir une imposition réduite forfaitaire de 20 % en matière d'impôt sur le revenu frappant les rémunérations soumises à un taux supérieur, versées par les associations intéressées à la chose publique, à leurs salariés.
26. Exonérer les associations des droits d'enregistrement et de timbre.
27. Permettre aux donateurs (personnes physiques et personnes morales) de faire des dons déductibles de leurs impôts (IS ou IR), aux associations intéressées à la chose publique, même si elles ne sont pas RUP, et ce dans la limite d'un seuil du chiffre d'affaires du donateur ou de son revenu, seuil qui sera défini par voie réglementaire.

Ressources humaines

Bénévolat

Recommandations pour les pouvoirs publics

28. Elaborer un statut du bénévole et le distinguer de celui du volontaire qui reçoit une indemnité. Ce statut précisera les droits et les obligations des bénévoles et des volontaires.
29. Rendre obligatoire la souscription d'une assurance pour la protection des bénévoles et volontaires lors de l'exercice d'une activité propre à l'association.
30. Développer l'esprit du bénévolat auprès des enfants dans le système éducatif.
31. Mettre en place des mesures incitant les jeunes à l'engagement associatif, par exemple en faisant du stage de bénévolat un élément positif dans le dossier pour l'accès aux études supérieures.

Recommandation pour les associations

32. Fidéliser les bénévoles par des formations et par l'implication réelle dans les activités de l'association.

Salariat

Recommandations pour les pouvoirs publics

33. Encourager le recrutement de salariés en prenant des mesures fiscales appropriées au secteur associatif.
34. Mettre en place, en lien avec les collectivités territoriales, des contrats emploi d'utilité publique et sociale qui permettront à des jeunes de bénéficier d'une expérience professionnelle, au sein d'un organisme sans but lucratif qui assure une mission sociale ou d'intérêt public, conformément à l'avis du Conseil économique, social et environnemental sur l'emploi des jeunes.
35. Contribuer au financement et à l'organisation du renforcement de capacités des associations.
36. Elaborer un statut du travailleur social définissant la nature du travail social, les droits et obligations du travailleur social envers l'association et les bénéficiaires, garantissant leur protection physique et juridique.
37. Améliorer l'offre de formation des travailleurs sociaux : les universités et facultés devraient développer des modules de formation diplômante et de formation continue dans différentes spécialités.

Recommandations pour les associations

38. Veiller au respect de la législation et de la réglementation du travail.
39. Etre des employeurs responsables (respect du code de travail, non-discrimination vis à vis des femmes, recrutement de personnes en situation d'handicap...).
40. Mettre en place de mécanismes de gestion des situations de conflits d'intérêt.
41. Promouvoir la démocratie interne.

Financement/ gouvernance

Recommandations pour les pouvoirs publics

42. Augmenter les fonds publics destinés aux associations.
43. Favoriser les financements pluriannuels, avec des projets d'une durée d'au moins trois ans plutôt que les subventions ponctuelles.
44. Conclure des contrats programmes pluriannuels avec les associations qui assurent, pour le compte ou en place de l'Etat, la protection et prise en charge de personnes vulnérables. Dans ces cas les financements étatiques devraient représenter un pourcentage consistant du budget de fonctionnement de l'association.

45. Renforcer les capacités des départements ministériels, des collectivités territoriales et établissements publics en matière de suivi-évaluation des associations.
46. Prévoir un traitement comptable simplifié pour les petites et moyennes associations.
47. Encourager la création d'associations en mettant à leur disposition des locaux et facilitant la mutualisation de certaines prestations (téléphones, fax, ordinateurs etc.).
48. Conditionner l'attribution de fonds publics à la tenue régulière des réunions de l'Assemblée Générale et du Conseil d'Administration des associations, conformément aux dispositions de leurs statuts.

Recommandations pour les associations

49. Développer des capacités de levée de fonds.
50. Réfléchir aux modalités de valorisation et de comptabilisation du travail des bénévoles.
51. Adopter et respecter des règles de gestion transparente.
52. Veiller à un fonctionnement démocratique.
53. Mettre en place des règles et procédures permettant de prévenir les risques de mauvaise gestion.
54. Tenir une comptabilité de trésorerie ou générale selon la taille de l'association, présenter annuellement des rapports financiers aux assemblées générales et aux divers partenaires et faire preuve d'efficacité dans l'utilisation des fonds.
55. Inclure l'usage des technologies de l'information et de la communication dans la formation des salariés et des bénévoles et promouvoir leur utilisation par les associations.
56. Créer des centres de comptabilité agréés pour les associations.

Conseil Economique, Social et Environnemental

1, angle rues Al Michmich et Addalbout, Secteur 10, Groupe 5
Hay Riad , 10 100 - Rabat - Maroc

Tél. : +212 (0) 538 01 03 00 Fax +212 (0) 538 01 03 50

Email : contact@cese.ma