

Statut et dynamisation de la vie associative

Rapport du Conseil Economique, Social et Environnemental

Auto - Saisine n° 28/2016

Conseil Economique, Social et Environnemental

Rapport du Conseil Economique, Social et Environnemental

Statut et dynamisation de la vie associative

Auto - Saisine n° 28/2016



Sa Majesté le Roi Mohammed VI que Dieu L'assiste

Auto - Saisine n° 28/2016

- Conformément à la loi organique n°128-12 relative au Conseil Economique Social et Environnemental et a son règlement intérieur ;
- Vu la décision du CESE de s'autosaisir sur le thème relatif au « Statut et dynamisation de la vie associative »;
- Vu la décision du bureau du Conseil d'affecter le sujet relatif au « Statut et dynamisation de la vie associative » à la Commission des Affaires Sociales et de la Solidarité ;
- Vu l'adoption du rapport sur le « Statut et dynamisation de la vie associative » par l'Assemblée Générale 22 décembre 2016 à l'unanimité.

Le Conseil Economique Social et Environnemental
présente son rapport :

Statut et dynamisation de la vie associative

Rapport préparé par :

La Commission Permanente chargée des Affaires Sociales et de la Solidarité

Présidente de la Commission : Mme Zahra ZAOUI

Rapporteur de la Commission : M. Mustapha Khlafa

Rapporteure du Thème : Pr. Hakima Himmich



Dépôt légal : 2017 MO 4337

ISBN : 978-9954-635-34-6

ISSN : 2335-9234

Conseil Economique Social et Environnemental

Impression: Station & Media Group

Sommaire

Abréviations et acronymes	11
Synthèse.....	13
Introduction	23
1. Contexte	23
2. Délimitation du thème	24
3. Objectifs de l’auto-saisine	25
4. Méthodologie	26
5. Clarification des concepts	26
Partie I : Description et rôle du mouvement associatif	29
1. Description du mouvement associatif	29
2. Rôle des associations	38
Partie II : Analyse de l’environnement institutionnel, législatif et réglementaire	42
1. Droit à la liberté d’association.....	42
2. Mécanismes de démocratie participative.....	46
3. Partenariat État-associations.....	53
4. Reconnaissance d’utilité publique.....	58
5. Cadre Fiscal.....	61
Partie III : Ressources humaines, gouvernance, financement.	66
1. Ressources humaines	66
2. Financement des associations.....	77
3. Organisation et gouvernance	82



Partie IV : Recommandations	91
Recommandations d'ordre général	91
Environnement institutionnel, législatif et réglementaire	92
Ressources humaines.....	94
Financement, gouvernance	95
Annexes.....	96
Annexe 1: Liste des membres de la Commission Permanente chargée des Affaires Sociales et de la Solidarité	96
Annexe 2 : Liste des auditions, des ateliers et des rencontres	97
Annexe 3 : Fiche relative au régime fiscal des associations et des fondation ...	98
Annexe 4 : Références bibliographiques.....	105

Abréviations et acronymes

ADS : Agence de Développement Social

AMSED : Association Marocaine de Solidarité et de Développement

BO : Bulletin Officiel

CESE : Conseil Economique, Social et Environnemental

CNDH: Conseil National des Droits de l'Homme

CPASS : Commission Permanente chargée des Affaires Sociales et de la Solidarité

DAR : Dynamique de l'Appel de Rabat

DNCS: Dialogue national sur la société civile et les nouveaux rôles constitutionnels

HCP : Haut-Commissariat au Plan

INDH : Initiative Nationale pour le Développement Humain

ISBL : Institutions Sans But Lucratif

ISC : Indice de la Société Civile

MENA : Middle East and North Africa

MSFFDS : Ministère de la Solidarité, de la Femme, de la Famille et du Développement Social

ONG : Organisation Non Gouvernementale

ONU : Organisation des Nations Unies

OSC : Organisation de la Société Civile

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

SGG : Secrétariat Général du Gouvernement

UE : Union Européenne

Synthèse

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-prochains>>

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-psycho sociale, occupent une place particulière dans la mesure où leurs prestations entrent dans le cadre plus général du service public dont l'Etat 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.

Introduction

1. Contexte

Le mouvement associatif est ancré dans la tradition culturelle et sociale marocaine, notamment sous la forme de *jmaa*, de *twiza* et de corporations professionnelles. Les associations ont ainsi joué un rôle important dans l'organisation, la régulation et la représentation des métiers et des professions de l'agriculture, de l'artisanat, du commerce et de la culture. Elles ont également été très actives dans les domaines de l'éducation civique, de l'action politique pour l'indépendance puis du plaidoyer en faveur de la démocratie et de l'Etat de droit.

Aujourd'hui, les associations sont un acteur indispensable, elles jouent un rôle clé et reconnu dans les domaines du développement, de la solidarité sociale 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, mais peuvent également être assujetties à un ensemble d'autres lois-code du travail, lois fiscales ... - selon le cas. 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 2011⁴ 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*»⁵. 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 territoriale⁶. 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. Or cette opérationnalisation 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.

Les deux premières lois organiques concernant les pétitions et la présentation de motions en matière de législation, adoptées le 31 mai 2016 par le parlement, font l'objet de critiques de la part du mouvement associatif⁷. Un projet de loi relatif au

4 - Royaume du Maroc, 2011. *Constitution du Royaume du Maroc*. [En ligne] Disponible sur <http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/constitution/constitution_2011_Fr.pdf>

5 - Royaume du Maroc, 2011. Article 12, *Constitution du Royaume du Maroc*.

6 - Royaume du Maroc, 2011. Article 139, *Constitution du Royaume du Maroc*.

7 - DAR, 2013. *Mémoire sur les motions et les pétitions (VA)*

Conseil de la jeunesse et de l'action associative, adopté par le gouvernement, fait lui aussi l'objet de critiques.

Par ailleurs, depuis 2012, certaines prises de position gouvernementales⁸ contre les associations ont généré une situation de crise. Plusieurs associations ont en effet considéré que ces positions menaçaient à terme leur capacité et liberté d'action⁹.

Depuis l'adoption de la nouvelle Constitution, deux débats nationaux concernant les associations et leur devenir ont ainsi 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 2014¹⁰.

Tout en tenant compte des résultats de ces deux initiatives, le CESE¹¹ a décidé d'entreprendre 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.

2. Délimitation du thème

Selon le premier article du dahir du 15 novembre 1958, une association est « la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun de façon permanente leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices ».

8 - QAMAR, Mohammed, 11/05/2012. Choubani attaque la société civile et les associations et les compare aux entreprises. *Al Ittihad* Al Ichitiraqi. In: *Maghress* (VA) [En ligne] Disponible sur <http://www.maghress.com/alittihad/149235>

- EL KADIRI, Amine, 13/11/14. Financement étranger: les ONG dans le collimateur du gouvernement. *FinanceNews Hebdo*. (VA) [En ligne] Disponible sur: < <http://www.financenews.press.ma/site/bourse-finances/12330-subventions-etrangeres--les-ong-dans-le-collimateur-du-gouvernement> >

- ABOU YAHYA, El Hassan, 2014. Le contrôle du financement des associations par le Parlement au Maroc entre acclamations et critiques. *Al Jazeera*. (VA) [En ligne] Disponible sur: < <http://www.financenews.press.ma/site/bourse-finances/12330-subventions-etrangeres--les-ong-dans-le-collimateur-du-gouvernement> >

9 - DAR, 2014. Pour un mouvement associatif fort et indépendant.

10 - 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-prochains>>

11 - Les associations ont fait leur entrée au CESE, dès sa création en Février 2011, et constituent l'une des cinq catégories de membres du conseil.

Au plan juridique, le dahir de 1958 distingue trois types d'associations :

- les associations déclarées auprès des autorités et disposant donc d'une personnalité morale et d'une capacité juridique, qui les autorisent à recevoir des financements privés et publics, ouvrir un compte bancaire, signer des conventions et des contrats de toute nature, recruter du personnel salarié, introduire des actions en justice, etc. ;
- les associations reconnues d'utilité publique par le Secrétariat Général du Gouvernement, qui sont des associations déclarées bénéficiant d'une capacité juridique plus étendue qui leur permet notamment de recevoir des legs et des donations, faire des placements financiers, bénéficier d'avantages fiscaux et commercialiser certains de leurs produits au profit de la pérennité de leurs actions. En contrepartie, ces associations sont soumises à un contrôle comptable et fiscal régulier de la part de la cour des comptes ;
- les associations étrangères qui sont, soit des représentations locales d'associations ayant leur siège à l'étranger, soit des regroupements associatifs créés par des étrangers et dont la moitié des membres sont de nationalité étrangère.

Les syndicats de copropriétaires¹², les associations de microcrédit¹³, les associations professionnelles¹⁴ et les associations et fédérations sportives¹⁵, tout en étant des associations encadrées par le dahir de 1958, ont un statut spécial et sont régies par d'autres textes législatifs spécifiques. Toutes ces associations jouent un rôle important. Cependant leurs situations ne seront délibérément pas étudiées dans le cadre de cette auto-saisine, car chacune de ces catégories d'association connaît des problématiques qui lui sont propres et nécessiterait une analyse approfondie.

3. Objectifs de l'auto-saisine

L'objectif principal de l'auto-saisine est d'aboutir à des recommandations à même de dynamiser la vie associative dans le cadre du renforcement des libertés fondamentales et de la démocratie participative.

Pour ce faire, l'analyse portera en particulier sur :

- la clarification des différents concepts en jeu : société civile, association, organisation non gouvernementale, associations intéressées à la chose publique, fondation, etc. ;
- le cadre législatif des associations au Maroc et le questionnement de sa pertinence eu égard aux nouvelles dispositions de la Constitution ;

12 - Royaume du Maroc. Loi n° 18-00 relative au statut de la copropriété des immeubles bâtis

13 - Royaume du Maroc, 1999. Dahir n° 1-99-16 du 5 février 1999 portant promulgation de la loi n° 18-97 relative au micro-crédit Dahir n° 1-99-16 du 18 chaoual 1419 portant promulgation de la loi n° 18-97 relative au microcrédit. B.O. 1er avril 1999.

14 - Royaume du Maroc, 2013. Dahir n° 1-13-09 du 10 rabii II 1434 (21 février 2013) portant promulgation de la loi n° 38-12 portant statut des chambres de commerce, d'industrie et de services.

15 - Décret n° 2-95-443 du 21 juillet 1995 ; dahir n° 1-10-150 du 24 août 2010, portant promulgation de la loi n° 30-09 relative à l'éducation physique et aux sports

- les mécanismes de concertation et de participation en application du principe de démocratie participative introduit par la Constitution ;
- la relation entre l'état et les associations, l'écart entre les textes législatifs et la réalité des relations de l'administration avec les associations ;
- les modalités d'organisation, de fonctionnement, de financement du secteur associatif.

4. Méthodologie

Conformément aux principes de démocratie participative qui fondent son approche, le CESE a veillé à recueillir et à croiser les points de vue de toutes les parties prenantes, acteurs institutionnels, responsables associatifs, chercheurs, juristes, afin de construire un avis objectif, pertinent et réaliste.

Le recueil des points de vue s'est fait à travers des auditions individuelles, d'ateliers (cf. liste en annexe 1) et d'une revue documentaire (cf. annexe 2) qui a porté notamment sur les textes et les conclusions de la Dynamique de l'Appel de Rabat (DAR) et du Dialogue National de la Société Civile (DNSC).

En raison du très faible nombre d'études sur les associations, particulièrement dans la région MENA, et du fait que les études disponibles ne permettent pas d'établir des comparaisons, nous n'avons pas pu réaliser un benchmark. A défaut d'un benchmark, les différentes sections du rapport comprennent des éléments de comparaison, quantitatifs ou qualitatifs, extraits des quelques documents disponibles.

5. Clarification des concepts

5.1. Concept de société civile

Le terme société civile désigne toutes les formes d'actions sociales menées par des individus ou des groupes n'émanant pas de l'État et qui ne sont pas dirigées par lui.

Une société civile organisée est une structure organisationnelle dont les membres servent l'intérêt général au moyen d'un processus démocratique et jouent un rôle de médiateur entre les pouvoirs publics et les citoyens.¹⁶

La Banque mondiale a adopté une définition de la société civile mise au point par un certain nombre de centres de recherche réputés : « le terme société civile désigne le large éventail d'organisations non gouvernementales et à but non lucratif qui animent la vie publique, et défendent les intérêts et les valeurs de leurs membres ou autres, basés sur des considérations d'ordre éthique, culturel, politique, scientifique, religieux ou philanthropique. Le terme organisations de la société civile (OSC) fait

¹⁶ - EUR-Lex. Glossaire. [En ligne] Disponible sur http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/civil_society_organisation.html?locale=fr

donc référence à un vaste éventail d'organisations : groupements communautaires, organisations non gouvernementales (ONG), syndicats, organisations de populations autochtones, organisations caritatives, organismes confessionnels, associations professionnelles et fondations privées ».

5.2. Organisations non gouvernementales (ONG)

C'est en 1946 qu'apparaît l'expression « organisations non gouvernementales » (ONG). Ce principe est désormais inscrit à l'article 71 de la charte des Nations Unies. Comme leur nom l'indique, les ONG ne relèvent pas d'un Etat ou d'une institution internationale. Elles ne possèdent pas de définition juridique ni de reconnaissance spécifiques. Elles sont en effet régies en tant qu'associations.

Ainsi, toute organisation associative à fonds privés et but non lucratif pourrait être qualifiée d'ONG, mais la pratique réserve habituellement ce terme à des *organisations internationales* répondant à ces critères.¹⁷

Cela dit le terme ONG peut aussi désigner des associations nationales. Il est utilisé, dans ce sens, dans le texte de la Constitution.

5.3. Fondations

Le statut juridique des fondations et leur mode de financement diffèrent beaucoup d'un pays à l'autre.

Ainsi, en France, le terme de fondation est défini par une loi différente de celle qui régit les associations. Une fondation désigne l'acte par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif. Elle peut être reconnue d'utilité publique. La fondation se distingue de l'association par le fait qu'elle ne résulte pas du concours de volonté de plusieurs personnes pour œuvrer ensemble, mais de l'engagement financier et irrévocable de ses fondateurs, qu'il s'agisse de particuliers ou d'entreprises. Une fondation, c'est avant tout de l'argent privé mis à disposition d'une cause publique. À l'inverse d'une association, une fondation ne comporte pas de membres. Elle est dirigée par un conseil d'administration, dont les membres peuvent être composés en partie par les fondateurs, mais aussi de membres de droit et de membres cooptés élus.

Aux Etats Unis, les fondations sont régies par le même code que les associations à but non lucratif. Elles sont mi- publiques (car elles visent à l'intérêt général et n'obéissent pas aux règles du marché), mi- privées (par leur capital, leur fonctionnement et leurs méthodes).

17 - Guichet du Savoir, 03/05/07. Différence entre «ONG» et «association». Bibliothèque Nationale de Lyon [En ligne] Disponible sur <http://www.guichetdusavoir.org/viewtopic.php?t=23161> > [consulté le 26/08/16]

En Allemagne, le système institutionnel confère aux fondations politiques un statut particulier. Il ne s'agit ni d'ONG au sens classique, ni d'organisations gouvernementales à proprement parler. Elles sont financées essentiellement par des fonds étatiques (au prorata du nombre d'élus de chaque parti au Parlement) mais ont néanmoins préservé une grande autonomie grâce au soutien politique des partis représentés au Bundestag. Les fondations politiques sont, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, des acteurs des relations internationales. Elles restent aujourd'hui encore l'un des instruments les plus efficaces et éprouvés de la politique étrangère allemande.

Au Maroc, la majorité des fondations 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 toutefois régies par d'autres dahirs ou par des lois spécifiques. C'est le cas notamment de :

- la fondation Mohammed VI des Ouléma africains, créée en juin 2015, par Sa Majesté le Roi, par Dahir dans le cadre de l'article 41 de la constitution. Soumise uniquement aux dispositions de ce dahir qui fait office de statuts, elle jouit de la reconnaissance d'utilité publique ;
- la fondation Hassan II pour les œuvres sociales des anciens militaires et anciens combattants créée par la loi N° 34/97 ;
- la fondation Hassan II pour les marocains résidant à l'étranger, créée et régie par la loi 19/89.

5.4. Les associations intéressées à la chose publique

Le 2^{ème} alinéa de l'article 12 de la Constitution stipule : « Les associations intéressées à la chose publique, et les organisations non gouvernementales, contribuent, 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 ».

Les associations intéressées à la chose publique sont définies par opposition à celles qui ne le sont pas. Ces dernières sont des associations qui se limitent exclusivement à défendre les intérêts particuliers de leurs membres et ne fonctionnent donc qu'au profit d'un cercle restreint de personnes¹⁸. Les amicales rentrent généralement dans cette dernière catégorie d'associations.

Cette caractéristique est à distinguer de la reconnaissance d'utilité publique, qui est octroyée aux associations qui poursuivent «un but d'intérêt général à l'échelon local, régional ou national¹⁹».

18 - Il existe un concept fiscal français voisin de celui stipulé par la Constitution : les «associations d'intérêt général». Il s'agit des associations ayant «un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel» ou concourant «à la mise en valeur du patrimoine artistique (...), à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises.» (Article 200 du code général des impôts français)

19 - Royaume du Maroc, 2005 ; Décret n°2-04-969 du 10 janvier 2005 pris pour l'application du dahir n°1-58-376 réglementant le droit d'association.

Partie I : Description et rôle du mouvement associatif

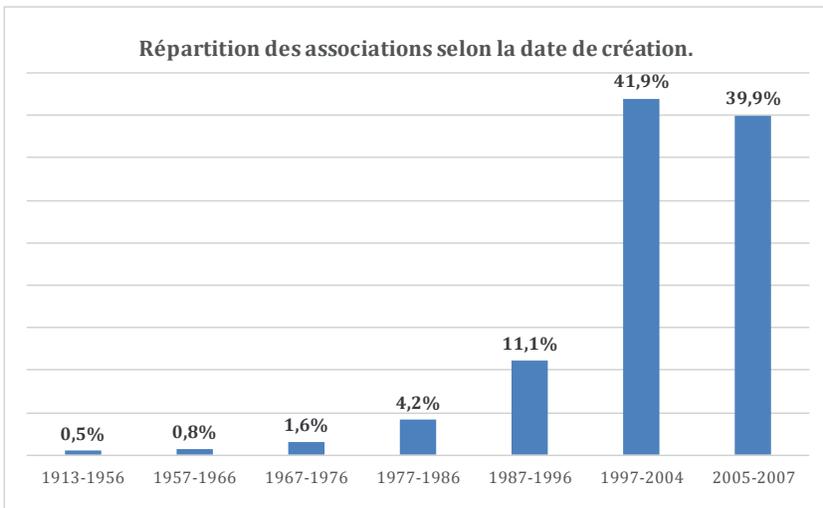
1. Description du mouvement associatif

La description du mouvement associatif est limitée par l'insuffisance des données disponibles. Il n'existe notamment aucune source d'information sur les ressources et les budgets des associations.

1.1. Nombre et rythme de croissance des associations

Le nombre d'association était estimé à 44.771 en 2007²⁰. Elles étaient au nombre de 130.000 en 2015²¹ sans qu'il soit possible de savoir combien ont cessé leur activité.

Jusqu'en 2007, le rythme de création d'associations a enregistré deux périodes de fort accroissement induites par l'ouverture politique du début des années 1990 et le lancement de l'Initiative Nationale de Développement Humain (INDH) en 2005. Ainsi, en 2007, près de 4 associations sur 10 avaient été créées durant les deux dernières années.



Source : HCP 2011.

²⁰ - HCP, 2011. Rapport de synthèse de l'enquête nationale auprès des Institutions Sans But Lucratif (exercice 2007).

²¹ - Donnée recueillie lors d'une audition.

Selon l'étude du ministère de l'Intérieur sur le tissu associatif²² « la cadence de création d'associations a connu un pic en 2009 avec près de 14.000 associations créées, puis en 2013 avec près de 12.000. Ce chiffre a cependant connu une baisse notable en 2014, où seulement 5.300 associations ont vu le jour ».

En 2007, le ratio moyen du nombre d'associations pour 100 000 habitants était de 145²³. A titre de comparaison, le ratio était de 1564 associations pour 100 000 habitants en France²⁴, « les chiffres traditionnellement avancés pour le nombre d'associations en France étant de l'ordre de 1,1 à 1,3 millions d'associations...avec près de 70 000 créations annuelles »²⁵.

1.2. Couverture géographique, statut juridique et publics cibles

En 2014, les trois régions concentrant le plus grand nombre d'associations sont Souss Massa Drâa (19.417) ; Marrakech Tensift Al Haouz (12.209) et le Grand Casablanca (12.148), ce qui représente 38% du tissu associatif. Les régions ayant le plus faible effectif sont la Chaouia-Ouardigha et le Gharb-Chrarda-Beni Hsen²⁶.

Ce sont les régions du Sud, Guelmim Es Smara et Oued Eddahab, qui arrivaient les premières en termes de ratio associations pour 100.000 habitants avec respectivement 376 et 226; suivies de celle de Rabat Salé ZemmourZair (253 associations/100 000 habitants).

Au plan juridique, comme cela a été précisé dans le préambule de ce rapport, le dahir de 1958 qui régit le droit des associations au Maroc distingue trois types d'associations²⁷ :

- les associations ordinaires déclarées auprès des autorités et disposant donc d'une personnalité morale et d'une capacité juridique, de loin, les plus nombreuses ;

22 - Ministère de l'Intérieur. Etude sur le tissu associatif au Maroc. Décembre 2014. In : EL MAJHAD, S. Explosion associative, 29/12/14. Aujourd'hui le Maroc. [En ligne] Disponible sur <<http://aujourd'hui.ma/societe/maroc-explosion-associative-115474>> [consulté le 24/08/16].

23 - HCP, 2011. Rapport de synthèse de l'enquête nationale auprès des Institutions Sans But Lucratif (exercice 2007).

24 - Ce ratio a été calculé d'après les données suivantes :

1. les nombre d'habitants en France selon l'INSEE : environ 63 961 859 habitants en France en 2008
2. le nombre d'associations en France en 2008 : « les chiffres traditionnellement avancés pour le nombre d'associations en France sont de l'ordre d'1,1 à 1,3 millions d'associations. Mais toutes ne sont pas nécessairement en activité, et le nombre d'associations actives est sans doute plus proche d'1 million, avec près de 70.000 créations annuelles, ce qui est considérable » CESE français, 2008. Pour un statut de l'Association Européenne.

25 - CESE français, 2008. Pour un statut de l'Association Européenne.

26 - Ministère de l'Intérieur. Etude sur le tissu associatif au Maroc. Décembre 2014. In : EL MAJHAD, S. Explosion associative, 29/12/14. Aujourd'hui le Maroc. [En ligne] Disponible sur <<http://aujourd'hui.ma/societe/maroc-explosion-associative-115474>> [consulté le 24/08/16].

27 - Royaume du Maroc, 1958. Dahir n° 1-58-376 du 3 jourmada I 1378 (15 novembre 1958) réglementant le droit d'association, tel qu'il a été modifié et complété. BO n° 2404 bis du 27/11/1958 (27 novembre 1958).

- **les associations reconnues d'utilité publique**, qui sont des associations déclarées bénéficiant d'une capacité juridique plus étendue. Selon le site du SGG28 au 15 janvier 2016, elles étaient au nombre de 21729;
- **les associations étrangères** qui sont soit des représentations locales d'associations ayant leur siège à l'étranger, soit des regroupements associatifs créés par des étrangers et dont la moitié des membres sont de nationalité étrangère. Nous n'avons pas de données sur ces associations.

Selon la couverture géographique on distingue :

- **les associations locales couvrant une ville, un douar ou un quartier** qui sont de loin les plus nombreuses. Elles représenteraient selon la cartographie établie en 2014 par le ministère de l'Intérieur, 93% de l'ensemble des associations répertoriées³⁰. La vie associative en milieu rural a connu ces deux dernières décennies un essor certain, avec des associations de développement local, d'approvisionnement en eau ou de lutte contre l'analphabétisme³¹. L'INDH a largement contribué à l'essor des associations rurales³². Aujourd'hui, on peut noter une dominance des thèmes liés au développement et conditions de vie dignes dans le rural, et une quasi-absence des thèmes liés aux droits de l'Homme ;
- **les associations régionales** (au sens administratif du terme) qui représentent 1% du total, les associations provinciales et préfectorales représentent 2% ;
- **les associations nationales** qui ont vocation à agir sur l'ensemble du territoire. Ces structures représentent 4% des associations répertoriées en 2014, comptent généralement un grand nombre de membres bénévoles et sont le plus souvent structurées autour d'un siège national et d'antennes régionales et/ou locales régies par les mêmes statuts juridiques. Elles disposent d'une comptabilité centralisée. Certaines d'entre elles bénéficient d'un rayonnement dépassant les frontières marocaines, grâce notamment à leur participation à des instances onusiennes ou/et à leur appartenance à des réseaux associatifs régionaux ou internationaux ;
- certaines des **associations nationales sont des sections autonomes d'ONG internationales**. C'est le cas entre autres d'Amnesty International et de Transparency International.

28 - La liste des associations RUP est disponible sur :

http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/association_pdf/liste_Associations_RUP.pdf?ver=2016-01-15-145628-830

29 - En fait ce nombre de 217 ne comprend pas que les associations proprement dit. Il inclut des fondations d'organismes étatiques (ex : la Fondation OCP) ; des œuvres sociales (ex : Association des œuvres sociales des fonctionnaires du SGG), des centres d'études (ex : Centre marocain interdisciplinaire des études stratégiques et internationales).

30 - Ministère de l'Intérieur, 2014. Etude sur le tissu associatif au Maroc. In : EL MAJHAD, S. Explosion associative, 29/12/14. Aujourd'hui le Maroc. [En ligne] Disponible sur <http://aujourd'hui.ma/societe/maroc-explosion-associative-115474>

[Consulté le 24/08/16].

31 - Ibidem

32 - Ibidem

De l'étude du HCP, il ressort que les associations sont très orientées vers les jeunes et les enfants (respectivement 45,6 % et 44,9 %). En matière de vulnérabilité, les personnes en difficulté économique ou sociale viennent en tête, suivies des personnes dépendantes ou en situation d'handicap³³.

1.3. Typologie

Le monde associatif marocain se caractérise par une grande diversité et en établir une typologie n'est pas chose aisée. Pourtant cet exercice s'impose pour :

- mieux connaître le tissu associatif, ce qui nécessite d'identifier les spécificités des différentes catégories d'associations, leurs domaines et lieux d'intervention, leurs approches et leurs activités ;
- contribuer à ce que les différentes études utilisent la même terminologie ;
- disposer d'une base de données nationale standardisée des associations, aisément accessible et lisible (que ce soit pour les politiques publiques ou les dynamiques inter-associatives : complémentarités, partenariats, réseautage, etc.) ;
- faciliter les comparaisons entre le mouvement associatif marocain et les données de la littérature au niveau international.

Dans les publications marocaines, les typologies du tissu associatif sont établies sur la base de l'objet social et du secteur d'activité, ce qui ne rend pas compte de la polyvalence qui caractérise de plus en plus le mouvement associatif marocain (un grand nombre d'associations étant actives dans plusieurs secteurs).

Par ailleurs, certaines publications portent sur la société civile dans sa globalité et non pas seulement sur les associations. C'est le cas de l'Etude de l'Indice de la Société Civile³⁴. D'autres, comme l'enquête sur les associations de développement menée par le ministère de la Solidarité, de la Famille et du Développement Social³⁵, portent à l'inverse sur un seul secteur d'activité.

Enfin, les critères et les regroupements catégoriels retenus pour établir les typologies diffèrent d'une publication à l'autre :

- La classification des Organismes Sans But Lucratif recommandée dans le Manuel des Nations Unies³⁶ et adopté par le HCP³⁷ se réfère à une nomenclature qui liste des domaines d'activité, comme la construction et l'aide au logement, qui ne sont pas investies par les associations marocaines. Elle utilise également

33 - HCP, 2011. *Rapport de synthèse de l'enquête nationale auprès des Institutions Sans But Lucratif (exercice 2007)*.

34 - AKESBI, Azeddine, avec la contribution de BOUJA, Mohammed, et FILALI MEKNASSI, Saâd, avril 2011. *Etude de l'Indice de la Société Civile au Maroc. Espace Associatif*.

35 - MSFFDS, 2010. *Etude sur les associations marocaines de développement : diagnostic, analyses et perspectives, Rapport III*.

36 - Nations Unies, 2006. *Manuel sur les institutions sans but lucratif dans le système de comptabilité nationale*.

37 - HCP, 2011. *Rapport de synthèse de l'enquête nationale auprès des Institutions Sans But Lucratif (exercice 2007)*.

des regroupements catégoriels peu habituels dans notre contexte, comme « Intermédiaires philanthropiques et Promotion du Bénévolat ou encore « Droit, Défense des citoyens et des consommateurs et Politique» ;

- La cartographie publiée par le ministère de l'Intérieur (2014)³⁸ se base sur la formulation des missions que les associations se sont assignées. Cependant, certains intitulés de catégories sont ambigus³⁹. C'est le cas pour le terme « œuvres sociales » utilisé pour désigner des associations à but social et caritatif, alors qu'« œuvres sociales » fait habituellement référence aux prestations sociales destinées au personnel d'un département ministériel, d'un organisme public ou d'une société et à leurs ayants droit.

La typologie établie par l'UNESCO⁴⁰, reprise par de nombreux autres chercheurs⁴¹ et par des associations⁴² distingue deux grands types d'associations : d'une part, celles qui « cherchent à assister et rendre des services aux populations » et celles qui « recherchent la mobilisation sociale sur des thèmes » particuliers⁴³.

Pour le sociologue marocain, Abdallah Saaf, une distinction s'est imposée entre les associations de plaidoyer et celles dites de prestations de services. Cette distinction rend compte d'une tendance de fond du secteur associatif marocain contemporain⁴⁴.

Les associations prestataires de services

Elles proposent des services de diverses natures : culturels, juridiques, sportifs, médicaux, préventifs, éducatifs, économiques, psychologiques, agricoles, etc.

Elles comprennent notamment les associations de développement humain, les associations caritatives et sociales qui œuvrent à améliorer les conditions de vie de populations. Les associations religieuses qui se réfèrent à l'aspect social de l'Islam, entrent également dans cette catégorie. Il en est de même des associations de renforcement des capacités du secteur associatif qui proposent comme service, des programmes de formation destinés à améliorer la qualité des interventions du secteur associatif.

38 - Ministère de l'Intérieur, décembre 2014. *Etude sur le tissu associatif au Maroc*.

39 - Selon le ministère de l'Intérieur, les associations s'inscrivent dans les domaines suivant : œuvres sociales (associations à but social et caritatif) ; Environnement ; Développement durable ; Sport et loisirs ; Droits de l'Homme et défense des intérêts catégoriels ; Religion ; Education et Enseignement ; Politique (regroupant notamment les sections locales des partis politiques) ; Entrepreneuriat et emploi.

40 - « Si on prend la classification de l'UNESCO, les associations se répartissent légalement en associations de plaidoyer : droits de l'Homme, égalité des sexes, problème du genre, problèmes des enfants, des handicapés, etc... Le second aspect concerne des associations qui travaillent sur le terrain beaucoup plus qu'autre chose. Elles peuvent être des associations d'importance nationale ou des associations d'importance locale ». Interview de Ismail Alaoui, Libération, 2013.

41 - LAURINE Pierre ; SAAF Abdellah ; QUORAIMI Saliha...

42 - Cette typologie a d'abord été appliquée à des associations qui délivrent des services de santé puis élargie à tous types de services à des populations.

43 - BEN NÉFISSA, Sara, 2004. *ONG et gouvernance dans le monde arabe*. KARTHALA Editions (ouvrage collectif).

44 - SAAF, Abdellah, 2016. *Trajectoires de l'associationnisme marocain : histoire et sens*. A paraître, cité avec l'aimable autorisation de l'auteur.

Les associations prestataires de services se distinguent également par leurs différentes approches. Certaines, se définissent comme **communautaires** et ont une approche participative. Elles associent les communautés concernées au choix, à la planification et à la conduite des projets qui les ciblent, favorisant ainsi l'apprentissage d'une citoyenneté active. Les associations œuvrant dans le domaine du handicap, presque exclusivement créées et dirigées par les personnes concernées par la question du handicap en sont l'exemple le plus parlant.

D'autres adoptent une approche plutôt **caritative** et font des actions d'assistantat se traduisant par l'apport d'une aide matérielle ponctuelle.

Parmi les associations prestataires de service, les associations de protection et de réhabilitation médico- psychosociale occupent une place particulière pour au moins cinq raisons :

- elles prennent en charge des personnes vulnérables (personnes en situation de handicap, enfants abandonnés, orphelins ou en situation difficile, enfants des rues, personnes âgées ...) ou des femmes victimes de violence ou célibataires ;
- leur action est une action qui relève normalement de l'obligation faite à l'Etat de protéger ses citoyens ;
- le placement de ces personnes dans ces institutions passe par une procédure de justice ;
- l'action se doit, moralement et éthiquement, d'être pérenne, car l'accompagnement de ces personnes peut durer des années et demande des moyens humains et financiers importants ;
- la réhabilitation de ces personnes et leurs différentes prises en charge doivent répondre à des normes dûment inscrites dans la loi.

Les associations de plaidoyer

Cette catégorie comprend les associations de mobilisation, de plaidoyer et d'« *empowerment* » à des fins de réforme sociale, religieuse, politique, juridique, culturelle, économique ou environnementale.

Elles se situent pour la plupart dans le domaine de la lutte pour la démocratie, les droits humains et les libertés individuelles et publiques.

Toutefois, certaines associations, notamment celles religieuses peuvent plaider pour des réformes plus conservatrices.

Ces associations regroupent généralement d'anciens militants politiques appartenant pour la plupart aux mouvements de gauche actifs dans les années 70, mais aussi de nouvelles générations de militants ayant émergé dans le cadre de mouvements plus récents.

Les associations de plaidoyer ne représenteraient que 0,95% de l'ensemble des associations⁴⁵. Mais, elles bénéficient généralement d'une visibilité importante au niveau régional et international.

Certaines associations sont à la fois des prestataires de service et des défenseurs des droits des personnes qu'elles ciblent. Elles proposent à la fois des actions de soutien direct destinées à répondre aux besoins immédiats de leurs publics cibles et des actions de plaidoyer visant à créer dans la durée un environnement social, culturel, économique, sanitaire et/ou juridique, inclusif et respectueux des droits des populations concernées. C'est le cas notamment de toutes les associations féministes et d'associations spécialisées dans la prise en charge de populations en situation de vulnérabilité.

En conclusion, la classification des associations peut se faire selon diverses modalités selon la finalité que l'on veut lui donner et donc de l'utilisation que l'on va en faire.

Ainsi à des fins de recherche, une classification en trois grandes catégories (associations prestataire de services, de plaidoyer et associations à la fois prestataires de services et de plaidoyer) pourrait suffire afin de disposer d'une base de données nationale simplifiée des associations, lisible par tous.

Cette classification semble cependant insuffisante,

- dès lors qu'il s'agit de disposer d'un outil d'aide à la décision notamment pour l'octroi de financements publics ;
- elle ne donne pas une image fidèle des associations en matière d'activités ;
- elle ne permet pas non plus de distinguer les associations mandatées par l'Etat ou qui se sont auto mandatées pour assurer une mission de service public.

1.4. Les réseaux

Selon le HCP, le terme réseau désigne un regroupement formel d'institutions sous forme d'union d'associations ou fédération. Ces regroupements sont régis selon les mêmes dispositions juridiques que les associations.

De nombreux réseaux et groupements associatifs ont vu le jour, ils ont pris plusieurs formes : instances de coordination, fédérations⁴⁶, groupement d'associations, maillage.

Cependant, malgré l'exigence de certains bailleurs de fonds de collaborer avec des réseaux, malgré le même souhait exprimé par des départements ministériels le travail en réseau demeure fortement limité. Selon les données du HCP en effet, 78,1% des associations ne font partie d'aucun réseau. La proportion des associations appartenant à un réseau varie fortement selon le domaine d'activité. Ainsi, 40,6% des

45 - Ministère de l'Intérieur. *Etude sur le tissu associatif au Maroc. Décembre 2014.* In: EL MAJHAD, S. *Explosion associative, 29/12/14. Aujourd'hui le Maroc.* [En ligne] Disponible sur <<http://aujourd'hui.ma/societe/maroc-explosion-associative-115474>> [consulté le 24/08/16].

46 - Les fédérations concernent essentiellement le milieu sportif.

associations de « droit, défense des citoyens et des consommateurs et politique » font partie d'un réseau, suivies de celles ayant des « activités internationales » (36,7%). Seules 3,3% des associations opérant dans le champ religieux adhèrent à un réseau.

Plusieurs obstacles limitent le travail en réseau, dont notamment :

- l'existence de visions et d'approches différentes voire inconciliables par rapport à une thématique qui semble à priori commune ;
- la problématique du leadership ;
- la problématique de la gouvernance démocratique des réseaux ;
- les disparités de capacités qui peuvent exister entre les associations en termes d'engagement humain et financier ;
- les difficultés liées à l'organisation du réseau.

En 2011, émerge dans le prolongement des « Tansikiyates contre la vie chère et la détérioration des services publics », et dans la mouvance des printemps arabes, un réseau inédit le Mouvement du 20 février (M20F), ouvert à tous les citoyens, indépendamment de leur affiliation associative ou syndicale. Le M20F dispose d'une organisation particulière, comprenant :

- des coordinations locales dans chaque ville ;
- un Conseil national d'appui au M20F (CNAM20F) siégeant à Rabat ;
- des comités locaux de soutien rassemblant différents organismes de la société civile avec l'appui de certains syndicats et partis politiques ;
- une plateforme de communication sur Facebook, Twitter et Youtube et enfin un ensemble de sites Internet et blogs, dont notamment le site « *Mamfakinch.com*⁴⁷ » qui jouit d'une grande notoriété.

1.5. Associations des Marocains du monde⁴⁸ (MDM)

Les associations des Marocains du monde (MDM) sont généralement constituées sous la loi du pays d'accueil. Il est difficile d'en dresser un portrait précis et exhaustif du fait de leur diversité. Il n'est pas possible de décider de celles qui seraient les plus représentatives.⁴⁹

47 - SAAF, Abdellah, 2016. *Trajectoires de l'associationnisme marocain : histoire et sens*. A paraître, cité avec l'aimable autorisation de l'auteur

48 - La terminologie utilisée pour désigner les émigrés marocains est très variée : « Marocains résidant à l'étranger (MRE) », « marocains de l'extérieur » ou « marocains du monde (MDM) », « diaspora marocaine », « communauté marocaine » ou, plus rarement, « expatriés ». Nous avons opté dans ce rapport pour « marocains du monde », car ce terme nous paraît le plus approprié et le plus inclusif.

49 - La difficulté à déterminer quelles associations seraient les plus représentatives est une des raisons, couplée aux difficultés logistiques (il existe des associations de MDM sur les cinq continents), qui fait que nous n'avons pas pu auditionner d'association de MDM.

Rôle des associations de MDM

Acteurs du développement

Les associations de MDM contribuent pour une part essentielle au développement de leur pays d'origine à travers des financements, la mise en place de projets et un soutien au tissu associatif local.

Un sondage réalisé dans les six grands pays d'émigration marocaine en Europe (échantillon de 3000 personnes) révèle que 11% des répondants font partie ou soutiennent financièrement une association en lien avec le Maroc⁵⁰.

Les associations marocaines en France notamment, jouent un rôle de plus en plus prégnant dans les projets de développement au Maroc⁵¹. Elles sont passées d'un mode de solidarité traditionnel⁵² à une approche plus structurée, axée sur les projets de développement s'imposant ainsi et de plus en plus dans le champ de la coopération maroco-française, comme un acteur essentiel pouvant jouer entre autres un rôle d'interface avec les associations marocaines⁵³.

Ce constat n'est pas spécifique à la France, mais concerne les différents pays européens d'accueil de l'émigration marocaine. De manière générale, les MDM démontrent leur capacité à mobiliser les ressources (humaines et matérielles) pour le développement économique, culturel, social et politique de leurs régions d'origine.

Acteurs de la démocratie et des droits de l'Homme

Les associations des MDM contribuent également à promouvoir et soutenir les réformes politiques, économiques, sociales et culturelles menées ou à mener au Maroc⁵⁴ et dans leurs pays d'accueil.

Dans les pays où elles opèrent, elles s'impliquent ainsi dans la défense des droits des Marocains migrants (ou des personnes à ascendance marocaine).

Au Maroc, elles promeuvent le respect des droits des MDM, en tant que citoyens marocains. L'une des revendications phare des associations de MDM est ainsi le droit de vote, que la nouvelle Constitution a institué dans l'article 17 : « *Les Marocains*

50 - CCME et BVA, Juin 2009. *Enquête auprès de la population marocaine résidant en Europe (France, Espagne, Italie, Belgique, Pays-Bas et Allemagne)*. [En ligne], Disponible sur <http://www.ccme.org.ma/images/activites/fr/2009/07/CCME-BVA-Etude_Marocains_dEurope.pdf>

51 - LACROIX, Thomas, 2013. *Les associations d'immigrés marocains en France et leur rôle dans le développement du Maroc*. In : Fondation Hassan II pour les MRE, 2014. *Marocains de l'extérieur 2013*.

52 - *Les associations marocaines en France mettaient en place des caisses pour pouvoir subvenir aux besoins du village d'origine et participer aux charges collectives coutumières (Tiwizi)*.

53 - LACROIX, Thomas, 2013. *Les associations d'immigrés marocains en France et leur rôle dans le développement du Maroc*. In : Fondation Hassan II pour les MRE, 2014. *Marocains de l'extérieur 2013*.

54 - Plateforme euro-marocaine Migration, Développement, Citoyenneté et Démocratie, 2012. *Déclaration de Tanger* [En ligne] Disponible sur <<http://www.ccme.org.ma/images/documents/fr/2012/12/DeclarationTanger.pdf>>

résidant à l'étranger jouissent des droits de pleine citoyenneté, y compris le droit d'être électeurs et éligibles ». Mais, dans la pratique, ce droit n'est toujours pas effectif⁵⁵.

Attentes des associations de MDM

Sur la base de consultations⁵⁶ avec les organisations de la société civile (OSC) des Marocains du Monde (MDM), le DNSC a mis en exergue la volonté des MDM de participer à la vie politique et associative marocaine. Il a entre autres recommandé de :

- promouvoir un cadre législatif qui inclue les OSC de MRE dans la conception, la mise en œuvre, l'évaluation des politiques de développement public du Maroc ;
- renforcer les capacités des OSC de MRE pour d'une, part, « contribuer à la préservation d'une identité marocaine », et d'autre part, promouvoir l'image du Maroc à l'Étranger et être des acteurs de la diplomatie parallèle.

La DAR elle plaide pour une représentativité des MDM « *au sein des deux chambres du parlement* » et « *la participation représentative dans l'ensemble des instances, institutions et conseils* »⁵⁷. Elle a aussi recommandé la création d'un environnement propice pour les partenariats publics ou privés avec les associations de MDM, tout en soulignant que les opportunités de financement ne devaient pas dicter les projets à réaliser dans le cadre de ces partenariats.

2. Rôle des associations

2.1 Un rôle important et reconnu

Les associations jouent un rôle important, aussi bien en matière de plaidoyer pour le changement démocratique que des actions de solidarité et de prestation de services y compris dans les localités les plus isolées du Royaume.

Les associations défrichent de nouveaux territoires de la vie publique, de développement culturel, social et économique, d'engagement civique, d'éducation et de solidarité. Elles s'intéressent à des sujets tabous.⁵⁸

Leur rôle est reconnu par L'État pour qui les associations sont devenues des partenaires incontournables.

55 - *Législatives: les MRE exclus du scrutin d'octobre*. Le Desk, 14/07/16. [En ligne] Disponible sur <<https://ledesk.ma/encontinu/legislatives-les-mre-exclus-du-scrutin-doctobre/>>

56 - *Précisions méthodologiques : les consultations étaient physiques et virtuelles. Des questionnaires ont été soumis durant les consultations, notamment sur « les propositions d'amélioration et d'amplification de la participation aux différentes questions » et sur les « administrations et structures dédiées aux MRE »*. Les OSC consultées se situent en Europe, Afrique et Amérique du Nord.

57 - *Plateforme euro-marocaine Migration, Développement, Citoyenneté et Démocratie, 2012. Déclaration de Tanger* [En ligne] Disponible sur <<http://www.ccme.org.ma/images/documents/fr/2012/12/DeclarationTanger.pdf>> La plateforme MDCCD, qui regroupe une centaine d'ONG et dont la mission est de renforcer les partenariats Nord-Sud a émis ces recommandations suite à une réunion de concertation en décembre 2012 regardant les OSC des MDM, dans le cadre des travaux de l'Appel de Rabat.

58 - Parmi les sujets tabous, citons les mères célibataires, le sida, les enfants des rues.

Les associations, comme les partis politiques et les syndicats, ont été consultées lors de l'élaboration de la Constitution de 2011. Des associations et des jeunes ont été auditionnés par la commission Consultative de la Réforme de la Constitution à laquelle ils ont remis plus de 100 mémorandums comportant leurs visions respectives sur la réforme constitutionnelle.⁵⁹

Le rôle des associations a été 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 publiques⁶⁰.

Pour les signataires de la Charte adoptée par toutes les associations présentes aux Assises de la société civile : « *Le secteur associatif est une force indispensable, assurant dans la durée une mission d'alerte et d'interpellation. C'est un vecteur d'expression et d'éducation, un acteur de développement et de cohésion de la société* »⁶¹.

Les associations démocratiques doivent être fondamentalement une force de proposition et un contre-pouvoir (qui n'est pas forcément synonyme d'opposition au pouvoir), rôles qui ne peut s'exercer que si les associations sont indépendantes de l'Etat.

L'importance du rôle des associations est reconnue de longue date dans les pays européens : « *Témoignant d'une solidarité qui semble plus nécessaire que jamais pour répondre à de nouveaux besoins sociaux, les ONG et associations du secteur social ont développé leurs activités et sont devenues des interlocuteurs des pouvoirs publics. Elles sont promoteurs de projets, acteurs économiques, partenaires des autorités locales et régionales, et leur participation à l'élaboration des politiques sociales est devenue une réalité dans la plupart des États membres* »⁶².

L'importance du rôle des associations est également reconnue dans le Monde Arabe par les organisations internationales telles que le PNUD ou la Banque Mondiale, qui estiment « *que les associations et les ONG sont les premières instances capables de démocratiser et de développer un pays* » ; « *leurs relations solides avec les organisations locales, leurs méthodes de travail interactives et leurs outils participatifs, leur connaissance des situations locales, leur et vantent leurs spécificités capacité à innover et à s'adapter, leur capacité à encourager un consensus populaire et à promouvoir la coopération publique-privé, leur capacité à créer et conserver des espaces démocratiques au sein de régimes autoritaires* »⁶³.

59 - Dialogue de l'Appel de Rabat. Synthèse finale.

60 - «Les associations intéressées à la chose publique et les ONG contribuent 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». Royaume du Maroc, 2011. Constitution du Royaume du Maroc. Disponible sur <http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/constitution/constitution_2011_Fr.pdf>

61 - DAR, Décembre 2013. Projet de Charte Etat - associations - collectivités territoriales, adopté aux assises de Bouznika

62 - FAVAREL-DAPAS, Brigitte et QUINTIN, Odile. L'Europe sociale. Collection « Réflexe Europe ». La Documentation française, p. 131. In CESE français, 2008. Pour un statut de l'Association Européenne

63 - LAURINE, Pierre, 2010. Les associations de plaidoyer dans le processus de démocratisation en Egypte. Mémoire de master. Institut d'Etudes Politiques de Lyon.

Pour les bénévoles et les salariés, les associations jouent un rôle important en matière de citoyenneté et d'épanouissement personnel: « La vie associative est un terrain irremplaçable d'apprentissage de la citoyenneté et de la vie dans la cité. La participation des personnes aux actions collectives portées par les associations conforte leur accès à l'information, à la connaissance, à la confrontation de points de vue, à la parole et à l'action publique »⁶⁴.

Il n'est pas rare que dans des associations, des bénévoles témoignent du fait que l'engagement associatif leur a donné confiance en eux, leur a permis d'apprendre à prendre la parole en public, de s'intéresser aux problèmes de leurs concitoyens.

Le secteur associatif sert parfois de pépinière. Il n'est pas rare en effet de retrouver d'anciens acteurs associatifs occupant des postes de responsabilité dans des agences étatiques ou onusiennes. Enfin, les associations contribuent à l'émergence d'une élite politique. En témoigne, les nombreux cadres de partis politiques issus du mouvement associatif.

2.2 Place des associations marocaines au niveau international

Seules quelques catégories d'associations sont présentes au niveau international. C'est le cas des associations de défense des droits humains, des droits des femmes, des personnes en situation d'handicap, des droits sociaux économiques et environnementaux. C'est également le cas des associations de lutte contre le sida et du mouvement altermondialiste (forum sociaux). Une dizaine d'associations marocaines ont un statut consultatif auprès du Conseil Economique et Social des Nations Unies (ECOSOC).

Les associations de droits humains sont reconnues par les instances onusiennes et européennes. Leurs militants siègent dans ces instances, certains à des niveaux de responsabilité. Les associations de droits humains ont organisé en collaboration avec le CNDH à Marrakech, en 2014, le Forum Mondial Droits humains.

Le **mouvement altermondialiste marocain** est partie prenante du mouvement altermondialiste mondial. Le Forum Social Marocain est l'initiateur de ce mouvement au niveau maghrébin et à ce titre il organise, chaque année, depuis 2006, le Forum Social Maghrébin.

2.3 Place des associations dans le paysage politique et syndical

La place de chacune de ces entités est bien définie par la Constitution et dans la pratique.

64 - DAR, Décembre 2013. *Projet de Charte Etat - associations - collectivités territoriales, adopté aux assises de Bouznika*

Le domaine d'action des partis est la démocratie représentative. Il n'y a pas de démocratie sans partis politiques. Les organisations syndicales ont pour rôle la défense et la promotion des droits et des intérêts socio-économiques des catégories qu'elles représentent.

Nous décrivons plus haut **les domaines d'actions des associations** qui sont complètement distincts des deux précédents. En matière de démocratie, la constitution leur a assigné une place précise, celle de la démocratie participative.

Le rôle des associations est reconnu par L'Etat pour qui les associations sont devenues des partenaires incontournables. Leur rôle a été 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.

La typologie la plus utilisée au niveau international distingue deux grandes catégories d'associations : (i) les associations prestataires de service : (ii) les associations de plaidoyer. Les associations prestataires de service proposent des services de diverses natures : culturels, juridiques, sportifs, médicaux, préventifs, éducatifs, économiques, psychologiques, agricoles, etc. Les associations de plaidoyer sont les associations de mobilisation, de plaidoyer et *d'empowerment* à des fins de réforme sociale. Cette typologie ne permet cependant pas de décrire le tissu associatif dans toute sa diversité et ne répond pas aux différents objectifs.

Parmi les associations dites « prestataires de service », 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'Etat devrait assurer et garantir la pérennité, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Les données statistiques concernant les associations sont limitées. Elles ne sont ni toujours publiées, ni régulièrement actualisées.

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.

Partie II : Analyse de l'environnement institutionnel, législatif et réglementaire

1 - Droit à la liberté d'association

La liberté d'association est l'un des droits humains fondamentaux. Ainsi, l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) stipule que :

« 1 - Toute personne a le droit de s'associer librement (...).

2 - L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et libertés d'autrui. »

Le Comité des droits de l'Homme⁶⁵ a précisé que « le droit à la liberté d'association ne comprend pas uniquement le droit de créer une association, mais garantit aussi le droit de cette association d'accomplir librement les activités pour lesquelles elle a été créée. La protection conférée par l'article 22 (du PIDCP) s'étend à toutes les activités d'une association »⁶⁶.

L'exercice réel et effectif de la liberté d'association exige «une législation soigneusement rédigée et un environnement favorable»; c'est une « obligation positive » qui incombe à l'Etat, et non, un simple « devoir de non-ingérence »⁶⁷.

A cet effet, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (dénommée également "Commission de Venise") et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'Homme relevant de l'Organisation pour la Sécurité et Coopération en Europe (OSCE), ont conjointement défini, en 2014, les 11 principes directeurs de la liberté associative⁶⁸ :

1. présomption de légalité de la constitution, des objectifs et des activités des associations ;
2. obligation faite à l'État de respecter, protéger et faciliter l'exercice du droit à la liberté d'association ;
3. liberté de création et d'adhésion aux associations ;

65 - Organe composé d'experts indépendants qui surveille la mise en œuvre du PIDCP

66 - Nations Unies, 2004. Communication du Comité des droits de l'Homme n°1274/2004

67 - Commission européenne pour la démocratie par le droit & Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'Homme relevant de l'Organisation pour la sécurité et coopération en Europe (OSCE), 2014. « Lignes directrices sur la liberté d'association », adoptées par la 101^{ème} session plénière de la Commission de Venise (12-13 décembre 2014)

68 - Ibid.

4. liberté de définir les objectifs et les activités de l'association, y compris l'étendue des activités ;
5. égalité de traitement et non-discrimination ;
6. liberté d'expression et d'opinion ;
7. liberté de solliciter, de recevoir et d'utiliser des ressources ;
8. bonne administration de la législation, des politiques et des pratiques relatives aux associations ;
9. légalité et légitimité des restrictions ;
10. proportionnalité des restrictions ;
11. droit à un recours effectif en cas de violation des droits.

Pour ce qui concerne le Maroc, 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)⁶⁹. Le régime de création des associations est de nature déclarative⁷⁰. La législation marocaine respecterait donc le 1^{er} principe évoqué ci-dessus.

En vertu de l'article 5 du dahir de 1958, « un récépissé provisoire cacheté et daté sur-le-champ » doit être délivré par l'autorité administrative locale dès le dépôt du dossier de déclaration par une association. L'association est alors régulièrement déclarée et peut donc « ester en justice, peut acquérir à titre onéreux, posséder et administrer les subventions publiques, les droits d'adhésion des membres, l'aide du secteur privé... » (Article 6).

La jurisprudence marocaine confirme cette interprétation. « La justice administrative annule systématiquement pour excès de pouvoir toute décision de l'autorité administrative locale qui dépasse la simple réception de la déclaration de constitution de l'association. Le refus de délivrer le récépissé provisoire est sanctionné par les juridictions administratives comme étant une décision entachée d'illégalité⁷¹. » En outre, elle considère que la suspension ou la dissolution d'une association relèvent du seul pouvoir judiciaire⁷².

Toutefois, la création ou la modification des associations font face au quotidien à des entraves⁷³. Celles-ci concernent en particulier le contenu du dossier administratif, la délivrance immédiate du récépissé provisoire ou le refus de remise du récépissé définitif (cette remise devant légalement intervenir au maximum 60 jours après le dossier de déclaration, selon l'article 5 du dahir de 1958).

69 - 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

70 - 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

71 - CNDH, novembre 2015. La liberté associative au Maroc. Mémoire adressé au Chef du gouvernement

72 - Ibidem.

73 - Association marocaine de solidarité et de développement (AMSED), 2012. Cadre juridique des associations au Maroc : Etude analytique et pistes de plaidoyer.

A titre d'exemple, il ressort d'une étude⁷⁴ réalisée en 2012 par la Commission régionale des droits de l'homme de Béni Mellal-Khouribga, que dans plus de 4 cas sur 10 (43,97%), les autorités administratives ont exigé des associations qu'elles produisent des pièces non prévues par l'article 5 du dahir de 1958 qui définit la procédure de déclaration. Un extrait du casier judiciaire des membres fondateurs continue d'être requis, malgré sa suppression en février 2009. Des pièces supplémentaires, tel le règlement intérieur ou un certificat de bonne conduite des membres, sont fréquemment demandées.

Une autre pratique courante est le retard de délivrance du récépissé provisoire, qui doit légalement être remis daté et cacheté au moment du dépôt du dossier de déclaration (comme rappelé ci-dessus).

A l'issue des consultations menées et des travaux réalisés, le DNSC a conclu à l'incompatibilité de l'environnement juridique et réglementaire avec la liberté requise pour l'action associative⁷⁵. Il a en outre identifié deux autres entraves à la liberté des associations et à leur indépendance : (i) des pratiques des autorités publiques et des élus communaux, notamment au niveau local ; (ii) l'insuffisance des ressources et des capacités de nombreuses associations ainsi que leur manque de gouvernance.

Aussi, le DNSC a-t-il élaboré l'avant-projet d'une loi relative à la vie associative, dont les objectifs seraient :

- la consécration des principes, des règles et des dispositions relatives à la liberté de l'action associative et à son indépendance ;
- la consolidation de la transparence, de la gouvernance et de la démocratie des associations ;
- la garantie de l'équité et de l'égalité des chances en matière d'accès au financement public et à l'information ;
- la définition d'un concept global de partenariat entre l'Etat et les associations ;
- l'adoption d'une politique publique de soutien institutionnel, de formation et de renforcement des capacités en faveur des associations⁷⁶.

De même, la DAR considère que les textes juridiques et réglementaires concernant les associations, dont en particulier, le dahir de 1958, sont « dépassés » et qu'il est impératif de les réélaborer dans le cadre du référentiel international de rigueur et des dispositions de la Constitution⁷⁷. La nouvelle loi sur les associations devrait être basée notamment sur les principes suivants :

74 - L'étude a porté sur un échantillon de 300 associations réparties dans les 6 provinces relevant du ressort territorial de la CRDH Beni Mellal-Khouribga

75 - DNSC, 2013. Les livrables du Dialogue national relatifs aux dispositions constitutionnelles

76 - Ibidem

77 - DAR, 2013. Principales conclusions des délibérations du dialogue civil de la Dynamique des associations démocratiques non gouvernementales

- ne soumettre les associations qu'au seul contrôle du département de la Justice ;
- annuler le régime des deux autorisations ;
- motiver, réglementer les cas de refus en assurant des voies de recours aux concernés ;
- disposer du droit de plaider devant la justice pour elle-même ;
- reconnaître aux membres des associations le droit de plaider pour autrui et de se constituer en partie civile ;
- garantir le droit des associations à participer à la vie publique et à l'élaboration des politiques publiques, de leur suivi et de leur évaluation ;
- affirmer le droit d'accès des associations à l'information ;
- annuler les sanctions pénales et les amendes d'un montant exorbitant ;
- renforcer la représentation paritaire hommes-femmes au sein des structures associatives⁷⁸.

Le CNDH, également, a préconisé une réforme du cadre juridique régissant les associations, dont l'objectif central serait « le renforcement des garanties de la liberté associative et de l'indépendance du tissu associatif ⁷⁹ ». Cette réforme devrait « *apporter des solutions juridiques et institutionnelles à une série de problématiques fondamentales afin de retrouver pleinement la logique libérale et déclarative du cadre juridique régissant les associations.* » Parmi les amendements proposés par le CNDH, figurent notamment :

- le dépôt électronique des déclarations de constitution des associations ou du renouvellement de leurs organes ;
- le remplacement des peines privatives de liberté prévues par le dahir de 1958 par des amendes.

Par ailleurs, l'une des entraves importantes à l'exercice effectif du droit d'association est l'accès aux locaux publics. Pourtant, en se fondant sur le référentiel international en matière de liberté de réunion et d'association et l'article 29 de la Constitution, le juge administratif a annulé en 2014 une décision interdisant l'accès à la Bibliothèque nationale du Royaume du Maroc à une association marocaine⁸⁰.

⁷⁸ - *Ibidem*

⁷⁹ - CNDH, novembre 2015. *La liberté associative au Maroc. Mémoire adressé au Chef du gouvernement*

⁸⁰ - CNDH, novembre 2015. *La liberté associative au Maroc. Mémoire adressé au Chef du gouvernement*

La liberté d'association est un droit fondamental, dont la Commission européenne pour la démocratie par le droit (dénommée également "Commission de Venise") et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'Homme relevant de l'Organisation pour la sécurité et coopération en Europe ont conjointement défini, en 2014, les 11 principes directeurs. Le premier de ces principes est la présomption de légalité de la constitution, des objectifs et des activités des associations.

Selon le Secrétariat général du gouvernement, le régime marocain de création des associations est conforme à ce principe. Il est de nature déclarative, ce que confirme la jurisprudence.

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 du récépissé définitif ; ...

2. Mécanismes de démocratie participative

2.1 Principes généraux

L'une des nouveautés importantes de la Constitution 2011 qui devrait impacter sensiblement la vie associative est l'affirmation de la démocratie participative, à travers notamment :

- la participation des associations à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des décisions et projets publics (article 12) et création d'instances de concertation à cet effet (article 13) ;
- l'octroi aux citoyens du droit de présenter des motions en matière législative (article 14) et des pétitions aux pouvoirs publics (article 15) ;
- l'instauration de mécanismes participatifs de dialogue et de concertation au niveau territorial (article 139).

Pour opérationnaliser ces nouvelles dispositions, le DNSC a proposé l'adoption d'une charte de la démocratie participative⁸¹.

Cette charte est conçue comme un «*engagement de nature contractuelle, éthique et déontologique*». Elle fixe à la démocratie participative quatre grandes finalités : (i) la participation civile ; (ii) l'actualisation de la transparence ; (iii) la mise en œuvre de la reddition des comptes ; (iv) la consécration de la bonne gouvernance dans la chose publique.

81 - DNSC, 2013. Les livrables du Dialogue national relatifs aux dispositions constitutionnelles

Elle octroie aux acteurs civils et publics les rôles et obligations respectifs suivants :

Acteurs civils	Acteurs publics
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Militance et plaidoirie au travers de motions et pétitions</u> en vue de contribuer à la solution des problèmes, la réparation des préjudices et de faire parvenir les doléances des usagers des services publics et de l'ensemble des citoyens • <u>Médiation et sensibilisation</u> des pouvoirs publics et des conseils élus • <u>Coopération avec les institutions publiques</u> par le biais de l'expertise de terrain et formulation d'avis • <u>Innovation</u> et proposition de nouvelles approches, solutions ou pratiques • <u>Offre de services alternatifs</u> de proximité • <u>Promotion des compétences</u> du personnel des associations et garantie de leurs droits sociaux 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Création d'un dispositif de coordination déconcentré</u> susceptible d'être l'interlocuteur des acteurs associatifs • <u>Adoption de procédures simplifiées et transparentes</u> qui favorisent la participation civile et l'accès à l'information • <u>Allocation des ressources nécessaires</u> pour une participation civile influente (y compris un régime fiscal favorable pour le bénévolat) • <u>Gestion transparent des partenariats</u> : diffusion des informations, traitement des propositions en toute transparence et annonce des résultats • <u>Adoption d'une approche de discrimination positive</u> • <u>Vulgarisation et diffusion de la culture du bénévolat et développement</u> du civisme • <u>Etudes et recherche</u> sur la société civile • <u>Formation des jeunes aux professions associatives</u>

Source : Dialogue national sur la société civile et les nouveaux rôles constitutionnels

2.2 Consultation publique

Le DNSC considère que la consultation publique constitue le «chaînon pivot dans le processus de démocratie participative». Aussi, a-t-il proposé de promulguer une loi-cadre qui offrirait les garanties nécessaires à sa mise en œuvre et organiserait la concertation publique aux niveaux national et local⁸².

Cette loi préciserait notamment les caractéristiques de la consultation publique :

- Porter sur tout projet à caractère public ou ayant un impact sur la vie et les droits des citoyens et à toutes ses phases ;
- Concerner tous les acteurs, y compris le secteur privé, aux niveaux local, régional et national ;

- Etre réalisée par les pouvoirs publics par le biais d'une instance de concertation publique constituée - conformément aux dispositions de l'article 13 de la Constitution - de manière transparente, en garantissant une représentation équilibrée des acteurs concernés et le droit à l'information ;
- Impliquer nécessairement la présence d'une partie officielle en sa qualité de caution de sa mise en vigueur et de garant de ses livrables.

2.3 Pétitions et présentations de motions en matière législative

Au niveau national

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.

En outre, 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. Selon la DAR, ces deux lois soumettent la société «à des procédures lourdes au point de réduire à peu de chose sa marge d'action⁸³».

Lors de son audition, le Président de la Commission du DNSC, a fait part des divergences entre les recommandations du DNSC et les dispositions des lois organiques relatives aux pétitions et aux motions en matière législative :

- le DNSC n'avait proposé comme motifs d'irrecevabilité d'une pétition que l'atteinte aux «constantes fédératrices de l'Etat», à la Constitution et aux traités internationaux ratifiés par le Maroc alors que la loi exclut tout ce qui porte «sur des affaires de justice», «sur des faits soumis à l'examen parlementaire», ce qui revêt un caractère «syndical ou partisan étroit» ;
- Il ne préconisait pas un nombre minimum de signatures, ni la nécessité pour les pétitionnaires de jouir de leurs droits civils et politiques ;
- Le DNSC a recommandé l'instauration de la signature électronique pour faciliter la participation des Marocains résidant à l'étranger (alors que les lois exigent qu'une copie des CNI soit fournie) ainsi que la mise en place de mécanismes financiers incitatifs.

Dans le même sens, l'Organisation marocaine des droits de l'homme a préconisé d'amender ces deux textes pour notamment :

1. faciliter les procédures, réduire le nombre requis de signataires et autoriser la signature électronique ;
2. clarifier et préciser les exceptions pour éviter tout pouvoir discrétionnaire ;

83 - DAR, 2015. Communiqué de la Dynamique de l'Appel de Rabat du 13 décembre 2015

3. motiver les rejets et permettre un recours devant les juridictions compétentes ;
4. élargir le concept d'autorités publiques aux collectivités territoriales ;
5. permettre aux réfugiés et demandeurs d'asile résidant légalement au Maroc de jouir de ces droits⁸⁴.

Enfin, le Conseil national des droits de l'homme a également souligné la nécessité de faciliter les conditions d'exercice des droits de présentation des motions et des pétitions, dans le cadre de la complémentarité entre la démocratie représentative et participative. Le CNDH a proposé d'amender les deux lois organiques concernées afin de : réduire et préciser les motifs d'irrecevabilité ; assouplir les conditions de présentation ; réduire le nombre de structures porteuses des motions et pétitions et apporter un appui aux acteurs associatifs qui s'investissent dans ces formes de démocratie participatives⁸⁵.

Au niveau territorial

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.* » (article 139 de la Constitution).

Les associations pétitionnaires doivent satisfaire aux conditions suivantes :

- être reconnues et régulièrement constituées depuis plus de 3 ans et fonctionner conformément aux principes démocratiques et à leurs statuts ;
- être en situation régulière vis-à-vis des lois et règlements en vigueur ;
- avoir un siège ou l'une de leurs antennes sur le territoire de la collectivité territoriale concernée ;
- avoir une activité en lien avec l'objet de la pétition⁸⁶.

2-4 Dialogue et concertation au niveau territorial

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* ». En matière d'équité, d'égalité des chances et d'approche genre, une instance consultative en partenariat avec la société civile est créée auprès de chaque collectivité territoriale⁸⁷. Au lieu de définir des principes

84 - OMDH, 2016. Déclaration à la presse de l'Organisation marocaine des droits de l'homme (6 janvier 2016)

85 - CNDH, 2016. Résumé de l'avis du CNDH sur les projets de lois organiques relatifs aux motions en matière législative et à l'exercice du droit de présentation des pétitions aux pouvoirs publics

86 - Article 121 de la loi organique n°111-14 relative aux régions, article 115 de la loi organique n°112-14 relative aux préfectures et aux provinces, article n°124 de la loi organique n°113-14 relative aux communes

87 - Article 117 de la loi organique n°111-14 relative aux régions, article 111 de la loi organique n°112-14 relative aux préfectures et aux provinces, article n°120 de la loi organique n°113-14 relative aux communes

généraux à respecter, le législateur a choisi de laisser les modalités pratiques de ces mécanismes à la libre appréciation de chaque collectivité territoriale, qui doit les définir dans son règlement intérieur⁸⁸. Des disparités importantes pourront alors exister entre les collectivités et induire des pratiques de démocratie participative très différenciées sur le territoire national.

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. Lors de son audition par le CESE, le représentant du SGG a indiqué que les associations intéressées à la chose publique sont celles qui ne se limitent pas à défendre les intérêts exclusifs de leurs membres.

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.* ».

En outre, 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.

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.

⁸⁸ - Article 116 de la loi organique n°111-14 relative aux régions, article 110 de la loi organique n°112-14 relative aux préfectures et aux provinces, article n°119 de la loi organique n°113-14 relative aux communes

2.5 Conseil Consultatif de la Jeunesse et de l'Action Associative

Le benchmark sur une vingtaine de pays, réalisé en 2013 par le FMAS pour le compte de la DAR montre qu'au niveau international⁸⁹, que les conseils de la jeunesse et les conseils associatifs sont distincts, que les conseils associatifs sont rares et qu'ils ont principalement un rôle de régulation éthique et de renforcement des capacités⁹⁰. Les conseils de la jeunesse contribuent quant à eux, dans leur grande majorité à l'élaboration des politiques publiques dédiées à la jeunesse et en assurent le suivi et l'évaluation.

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 dynamiques⁹¹. En vertu de l'article 33 de la Constitution, le Conseil Consultatif de la Jeunesse et de l'Action Associative (CCJAA) est une « instance consultative dans les domaines de protection de la jeunesse et de la promotion associative. » Il est chargé d'« étudier et de suivre les questions intéressant ces domaines et de formuler des propositions sur tout sujet d'ordre économique, social et culturel intéressant directement les jeunes et l'action associative, ainsi que le développement des énergies créatives de la jeunesse, et leur incitation à la participation à la vie nationale, dans un esprit de citoyenneté responsable⁹² ».

Un projet de loi n°89-15 relatif au CCJAA, qui en fixe l'organisation, les attributions et les règles de fonctionnement, a été adopté le 30 juin 2016 par le Conseil de Gouvernement.

Description du projet de loi relatif au CCJAA

Le CCJAA peut donner son avis sur les questions qui lui sont soumises par le Roi, le gouvernement et les présidents des deux chambres du parlement, mais n'a pas de capacité d'auto-saisine.

Le Conseil est organisé en deux instances thématiques (Jeunesse et Action Associative) et deux commissions permanentes.

Les prérogatives de l'instance de la vie associative sont principalement :

- l'établissement d'un cadre référentiel de l'action associative ;
- l'amélioration qualitative de cette activité et le renforcement des capacités des acteurs associatifs ;
- la production d'une charte éthique, portant notamment sur la bonne gouvernance et la transparence du financement.

89 - L'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Brésil, le Canada (Québec), la Croatie, le Danemark, l'Ex République Yougoslave de Macédoine, la Finlande, la France, le Kenya, l'Irlande, l'Italie, l'Ouganda, les Pays-Bas, les Philippines, le Portugal, le Royaume Uni, la Russie, le Rwanda, la Slovaquie, la Suède, la Tanzanie, la Zambie.

90 - MOUMNI, Nadir, 2013. Pour la mise en place du Conseil Consultatif de la Jeunesse et de l'Action Associative. Forum des Alternatives Maroc

91 - Dynamique de l'Appel de Rabat. Synthèse finale

92 - Article 170 de la Constitution

Outre son Président, le CCJAA sera composé de 24 membres, qui se répartissent à part égale entre les deux instances : 8 seront désignés par le Roi, 8 autres par le chef du gouvernement, 4 par le président de la Chambre des représentants et les 4 derniers par le président de la Chambre des conseillers. Les membres sont désignés pour un mandat de quatre ans renouvelable une seule fois. Le cumul des mandats⁹³ est proscrit. Le Président est nommé par dahir.

Critiques relatives au projet de loi relatif au CCJAA

La DAR a développé tout un argumentaire contre le caractère bicéphale du conseil et estime qu'il serait opportun pour le législateur de se baser sur la Constitution pour promulguer une loi qui prévoit la séparation des deux conseils et la création de deux institutions constitutionnelles ayant le même référentiel constitutionnel et le même statut juridique : un «Conseil national de la vie associative» et un «conseil national de la jeunesse», sur la base des articles 12, 13, 33 et 170 de la Constitution⁹⁴.

Des acteurs associatifs ont critiqué par ailleurs le mode d'élaboration unilatérale du projet de loi sans concertation préalable avec des organisations concernées.

Les critiques portent également sur la composition du CCJAA et le mode de nomination de ses membres sont critiqués⁹⁵. Le projet de loi n° 89-15 ne contient aucune disposition garantissant la représentativité ; il ne précise pas l'âge des membres ni leur genre. Certaines associations avaient demandé de réserver 70 % des sièges aux représentants des associations et des jeunes, 20 % au gouvernement et 10 % au secteur privé et experts en matière de jeunesse⁹⁶.

Dans le domaine de l'action associative, les prérogatives prévues sont en deçà des propositions des acteurs associatifs. Selon la DAR, elles devraient s'articuler autour de l'étude et du suivi des questions intéressant la vie associative, la formulation des propositions sur tout sujet d'ordre législatif, économique, social et culturel intéressant directement l'action associative, ainsi que la contribution au renforcement des capacités de tissu associatif national⁹⁷.

A noter également que dans le domaine de la protection de la jeunesse, la proposition du ministère de la Jeunesse et des Sports consistant à accorder une place importante au CCJAA dans le suivi et l'évaluation de la stratégie nationale de la jeunesse des politiques publiques en général n'a pas été retenue⁹⁸.

93 - Par cumul des mandats, le projet de loi n°89-15 relatif au CCJAA entend toute personne ayant un mandat gouvernemental, dans l'une des de chambres, au CNDH ou CESE (ou toute autre instance créée par la Constitution)

94 - Dynamique de l'Appel de Rabat. Synthèse finale

95 - MOUMNI, Nadir, 2013. Pour la mise en place du Conseil Consultatif de la Jeunesse et de l'Action Associative. Forum des Alternatives Maroc

96 - Ibidem

97 - Dialogue de l'Appel de Rabat, 2013. Principales conclusions des délibérations du dialogue civil de la Dynamique des associations démocratiques non gouvernementales

98 - Ministère de la Jeunesse et Sports, 2014. Stratégie Nationale Intégrée de la Jeunesse 2015-2030.

L'implantation territoriale de conseils similaires, notamment ceux de la Jeunesse, est une pratique répandue au niveau international. Elle avait aussi été préconisée par le ministère de la Jeunesse et des Sports⁹⁹. Mais, le projet de loi n° 89-15 n'a prévu qu'une entité centralisée.

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.

Un projet de loi n°89-15 relatif au CCJAA, qui en fixe l'organisation, les attributions et les règles de fonctionnement a été adopté le 30 juin 2016 par le Conseil de Gouvernement, sans concertation avec les associations. Ce projet de loi accorde au CCJAA des prérogatives limitées par rapport aux recommandations établies par différentes dynamiques associatives.

3. Partenariat État-associations

La place et le dynamisme du mouvement associatif en font un partenaire essentiel de l'Etat et des collectivités locales. Dans ce partenariat, l'Etat apporte des fonds et les associations apportent leur connaissance et leur proximité avec les populations et leur capacité d'adaptation à leurs attentes.

En introduction de la circulaire n°7/2003 portant sur le partenariat entre l'Etat et les associations, le partenariat est entendu comme : « *l'ensemble des relations, d'association, de participation et de mise en commun de ressources humaines, matérielles ou financières, en vue de l'exécution de prestations sociales, de la réalisation de projets de développement ou de la prise en charge de service d'intérêt collectif* ».

3.1 Cadre législatif

Si le partenariat entre l'Etat et les associations remonte aux premières années de l'indépendance, c'est la **circulaire n°7/2003 du Premier Ministre** qui pose les bases de la politique officielle du gouvernement envers les associations.

« *Cette circulaire traduit la volonté du Gouvernement de faire du partenariat avec les associations l'un des instruments privilégiés permettant de concrétiser la nouvelle politique de proximité, qui vise à lutter contre la pauvreté et à améliorer les conditions de vie des citoyens en situation de précarité ou de difficulté, à travers la satisfaction de leurs besoins prioritaires, moyennant un ciblage pertinent des projets et des bénéficiaires* ».

Cette circulaire a pour ambition : « *d'améliorer le cadre juridique et de simplifier les procédures. ... de préciser le cadre de leur intervention, avec pour but d'optimiser l'emploi des ressources, de centrer les partenariats sur les besoins des populations défavorisées et*

99 - Ibidem

de garantir la transparence ». Ce partenariat, peut regrouper outre l'Etat et une ou plusieurs associations, « d'autres partenaires, à savoir les collectivités locales, les établissements publics, et les opérateurs ».

D'autres textes législatifs ont été promulgués depuis 2014

La loi organique n°111.14 relative aux régions (art 162) ; la loi organique n°112.14 relative aux préfetures et provinces (art 141) et la loi organique n°113.14 relative aux communes (art. 92, 231 et 234), autorisent ces administrations à conclure avec les associations des conventions de partenariat pour la réalisation d'un projet ou d'une activité d'intérêt commun.

Obtenir des fonds publics n'est pas un droit. L'association doit démontrer à l'administration à laquelle elle s'adresse, le bien-fondé de son projet. S'agissant des communes et des régions, celui-ci doit en outre avoir un « intérêt local » c'est-à-dire qu'il doit principalement bénéficier au territoire de la collectivité sollicitée.

Les principaux partenaires publics sont les départements sectoriels avec 28 % des actions ; suivi du pôle social (MDSFS, ADS et EN) avec 16 % des actions ; l'INDH se positionne en troisième position avec 12,3 % suivi des Collectivités Locales, avec 10,7 %. A noter que 80 % des actions de partenariat sont récentes et postérieures à 2005, date du lancement de l'INDH¹⁰⁰.

3-2 Modalités et stratégie des financements publics

Le financement public des associations se fait sur la base de conventions, selon les modalités suivantes¹⁰¹:

- les communes et les régions accordent des subventions qui devraient impérativement faire l'objet de conventions, de rapports financiers et d'activité. Ce type de financement est utile dans la mesure où il peut être affecté à la rémunération de ressources humaines. Il comporte toutefois des risques de diverse nature : clientélisme, iniquité, distribution d'argent public sans garantie d'une affectation utile ;
- les départements ministériels financent soit par subventions soit par projets. Le financement par appel à projets, selon des termes de références, assure en principe plus d'équité ;
- l'INDH, précise ses programmes, ses priorités et ses objectifs dans des appels à projets, à travers les divisions des affaires sociales (DAS). Les projets soumis par les associations sont instruits par une commission pluridisciplinaire.

¹⁰⁰ - *Ibidem*

¹⁰¹ - Notons qu'en référence de la circulaire n°7/2003, et pour la mise en œuvre de politiques publiques, des conventions cadres peuvent être signées entre associations et institutions publiques sans pour autant qu'il y ait un financement.

D'après l'enquête menée par le MSFFDS¹⁰², le mode prépondérant d'accès aux partenariats se fait, pour deux tiers des associations, à l'initiative des associations, à travers la proposition de projets ou d'un dossier de présentation aux partenaires potentiels.

En effet, pour les financements d'un montant supérieur à 50 000 DH, les établissements publics formulent des exigences importantes. Les associations doivent répondre d'une suffisance de ressources humaines compétentes, justifier d'une parfaite expérience, de professionnalisme dans la réalisation de projets de développement et disposer d'un minimum de ressources matérielles.

L'enquête de l'indice de la société civile, portant sur les partenaires institutionnels des associations, fournit des renseignements sur leurs stratégies de partenariat (plans 2009-2010) :

- huit partenaires sur dix ont mené des investigations pour connaître les attentes et besoins à couvrir dans le champ de leur intervention en matière de partenariat ;
- sept partenaires sur dix disposent d'un plan d'orientation stratégique en matière de partenariat ;
- six partenaires sur dix disposent d'un plan opérationnel dans le domaine du partenariat pour l'année 2009. Un quart des partenaires déclare en avoir un pour 2010.

En matière de contrôle, il faut souligner que la **circulaire n°7/2003** ne précise les procédures d'éligibilité des projets associatifs, les procédures d'engagement et de paiement des contributions, le suivi-évaluation et reddition des comptes que pour les contributions financières publiques égales ou supérieures à 50.000 dirhams alors que les montants des subventions accordées par les communes sont souvent modestes.

Il ressort notamment de l'étude sur l'indice de la société civile que dans des communes, pour éviter les contrôles imposés à partir de 10 000 dirhams, on fractionne les subventions attribuées en petits montants¹⁰³. Le même constat est fait par de nombreuses associations.

La circulaire n°2/2014 du Chef de Gouvernement porte sur le contrôle du SGG du denier public. En substance, le SGG est appelé à :

- établir une liste des associations bénéficiant de subventions publiques;
- préciser le montant de ces subventions;
- éditer/rendre publiques les conventions de partenariat entre l'Etat et les associations bénéficiant de subventions.

¹⁰² - Ministère de la Solidarité, de la Femme, de la Famille et du Développement Social, 2010. *Etude sur les associations marocaines de développement : diagnostic, analyses et perspectives, Rapport III.*

¹⁰³ - *ibidem*

Notons que les associations qui reçoivent des fonds publics, que ce soit dans le cadre du partenariat Etat/associations, ou de subventions, d'appel à la générosité publique, sont susceptibles d'être contrôlées par la Cour des Comptes au niveau national ou par les Cours des Comptes régionales.

3.3 Points de vue sur le partenariat Etat-associations

A défaut d'étude d'impact sur le partenariat Etat-associations, nous avons relevé les différents points de vue exprimés par des différentes parties prenantes.

Point de vue de départements ministériels et autres institutions

Lors de leur audition dans le cadre de cette auto-saisine, les représentants du ministère de la Jeunesse et des Sports ont fait état des difficultés que rencontre leur département pour décider des associations avec lesquelles discuter. Ils ont également regretté le manque de convergence entre les différents programmes gouvernementaux.

D'après l'enquête menée par le MDFFS, plus de la moitié des institutions déclarent leurs difficultés à trouver des partenaires associatifs. Cette difficulté est liée notamment à l'absence ou la faiblesse d'expertise et de ressources humaines, mais surtout de ressources financières propres à engager par les associations dans un partenariat.

Le lancement de l'INDH a eu un impact important sur la conclusion de partenariats entre les associations et les départements publics. En 2010, 80 % des actions de partenariat avaient été signées depuis 2005, date du lancement de l'INDH¹⁰⁴.

Dans un mémorandum adressé au chef du gouvernement, le **CNDH** exprime ses réserves par rapport à la circulaire n°7/2003 : *« Il convient toutefois de souligner qu'en dépit des avancées apportées par la circulaire, une conception du partenariat concentrée sur la seule dimension de subvention financière publique risque de promouvoir, de l'avis du Conseil, une logique du « partenariat d'opportunité », basée sur une relation inégalitaire entre partenaires et de compromettre les acquis résultant des partenariats basés sur une logique de réciprocité et d'autonomisation des acteurs comme les partenariats réalisés dans le cadre de l'INDH, ou encore dans le cadre du processus de planification communale consacré par l'article 36 de la Charte communale »*

Point de vue des associations

Les deux tiers des personnes interrogées dans le cadre de l'étude sur l'indice de la société civile¹⁰⁵, estiment que le partenariat peut mettre en péril l'identité de l'association, ses prérogatives propres et son autonomie. Ils pensent que certains départements publics recherchent des exécutants ou des sous-traitants et non pas de véritables partenaires.

104 - Ibidem

105 - AKESBI, Azeddine, avec la contribution de BOUJA, Mohammed, et FILALI MEKNASSI, Saâd, avril 2011. Etude de l'Indice de la Société Civile au Maroc. Espace Associatif.

Les pratiques de certains élus, sont également pointées du doigt par des associations : « Selon des témoins, on trouve aussi des pratiques d'élus, ou des personnes liées aux autorités, utilisant des associations créées par leurs soins pour capter des ressources et / ou pour appuyer des visées électorales »¹⁰⁶.

Il ressort de l'enquête du MSFFDS que 40% des associations ne connaissent pas les règles du jeu et ne sont pas suffisamment dotées au plan organisationnel et humain pour revendiquer et assurer correctement le partenariat avec l'Etat. De nombreuses associations de développement expriment ainsi leurs difficultés à répondre à des appels à projets émis par les départements publics : difficultés à monter le dossier de manière, notamment, à satisfaire aux exigences techniques et humaines des cahiers des charges.

Les rapports du DNSC et de la DAR ont tous deux intégrés des chartes qui redéfinissent le partenariat Etat/associations avec des propositions complémentaires.

La charte de la DAR vise pour l'essentiel à instaurer un climat de confiance et de redevabilité, d'accélérer le processus de décentralisation et de déconcentration de l'intervention de l'Etat et de plaider pour une inclusion effective de la société civile dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques¹⁰⁷. Elle repose notamment sur les principes suivants :

- la garantie de la diversité à travers la reconnaissance du droit inaliénable d'accès des citoyens aux espaces publics ;
- le respect et la sauvegarde de l'autonomie et de l'indépendance des choix stratégiques et organisationnels ainsi que la reconnaissance des différents apports de chacune des parties au bien commun, et ce dans le but de construire de réels partenariats.

La DAR considère par ailleurs que les mutations profondes qu'a connues le pays, rendent obsolète la circulaire N° 7/2003 fixant les modalités du partenariat Etat/associations¹⁰⁸.

La charte rédigée par le DNSC quant à elle souligne l'ambiguïté des critères et le manque d'équité dans l'octroi des subventions et propose des règles d'organisation du partenariat dont notamment : des contrats qui déterminent l'objet, les objectifs, les activités, les ressources et le budget du partenariat, ainsi que les résultats attendus ; réglementent les engagements, les droits et les obligations des partenaires, ainsi que les mécanismes de résolutions des conflits ; fixent des indicateurs de résultats pour l'évaluation, et des procédures de décaissement et de contrôle des dépenses.

¹⁰⁶ - Ibidem

¹⁰⁷ - BELGHAZI, Amine, 12/03/15. Relation associations-Etat : la société civile propose une nouvelle charte. Media 24. [En ligne] Disponible sur : <<http://www.medias24.com/SOCIETE/153440-Relation-associations-Etat-la-societe-civile-propose-une-nouvelle-charte.html>>

¹⁰⁸ - TOUFIQUI, Siham, 11/11/2012. Partenariat Etat-associations. Albayane. [En ligne] Disponible <<http://www.maghress.com/fr/albayane/114338>>

En matière de contrôle, la circulaire n°7/2003ne précise les procédures d'éligibilité des projets associatifs, les procédures d'engagement et de paiement des contributions, le suivi, évaluation et reddition des comptes que pour les contributions financières publiques égales ou supérieures à 50.000 dirhams, ce qui peut inciter à contourner le contrôle en accordant des subventions inférieurs à ce montant.

Les conditions ne sont pas réunies pour un partenariat 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.

Le partenariat Etats/associations mériterait d'être revu et être basé sur :

- Une relation égalitaire entre partenaires, une logique de réciprocité et d'autonomisation des acteurs ;
- L'inclusion effective de la société civile dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques ;
- Des contrats qui déterminent les objectifs, les activités, le budget, les résultats attendus et fixent des indicateurs de résultats pour l'évaluation.

4. Reconnaissance d'utilité publique

La reconnaissance d'utilité publique (RUP) est un statut régi par le Dahir de 1958¹⁰⁹.Le décret n° 2-04-969 du 10 janvier 2005, pris pour l'application du dahir de 1958, a apporté d'importantes modifications aux conditions de son attribution aux associations.

Les avantages associés à cette qualité sont essentiellement de nature fiscale dans la mesure où ce statut peut servir de levier important dans la collecte de ressources financières, particulièrement les dons privés, grâce à l'avantage fiscal qu'elle confère aux donateurs.

La liste des associations ayant la RUP a fait l'objet d'une publication du SGG, le 15 janvier 2016¹¹⁰. D'après cette source, ces associations sont au nombre de 217. On y trouve des fondations, des associations pour la plupart nationales ainsi que des fédérations sportives.

4.1. Conditions et procédure de reconnaissance d'utilité publique au profit des associations.

Le décret n°2-04-969¹¹¹ régleme les conditions d'obtention de la RUP. Les critères exigés portent sur :

109 - Tel qu'il a été modifié et complété, ainsi que ses décrets d'application, dont le décret n°2-04-969.

110 - Liste des associations reconnues d'utilité publique disponible sur http://www.sgg.gov.ma/Portals/1/association_pdf/liste_Associations_RUP.pdf

111 - Décret n°2-04-969 pris pour l'application du dahir n° 1-58-376 relatif au droit d'association (conditions et procédure de reconnaissance d'utilité publique au profit des associations). [En ligne] Disponible sur <http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/association_pdf/decree_RUP_fr.pdf?ver=2012-01-04-133316-000>

- la capacité financière de l'association à réaliser les missions fixées par ses statuts ;
- le respect des règles de démocratie interne ;
- la poursuite d'un but d'intérêt général à l'échelon local, régional et national » ;
- la tenue d'une comptabilité en bonne et due forme ;
- la soumission au contrôle administratif prévu par la loi.

Les critères pré requis sont, comme on peut le constater, assez peu contraignants. Toute association bien organisée devrait être à même d'y répondre.

Soulignons deux exceptions notables, qui permettent d'attribuer la RUP à des associations à leur création :

- le fait de disposer des fonds nécessaires à la réalisation des objectifs fixés « Il n'est pas nécessaire que l'association ait déjà fonctionné pour qu'elle puisse bénéficier de l'utilité publique. Ses fondateurs ou les demandeurs doivent alors exposer à l'administration les moyens financiers qu'ils s'engagent à mettre en œuvre pour parvenir à réaliser les objectifs de l'association » ;
- « *Il est à rappeler, à cet égard, que la reconnaissance d'utilité publique est accordée, s'il y a lieu, par décret qui fixe également la valeur maximale des biens meubles et immeubles que l'association peut posséder* »¹¹².

La procédure de demande, telle que prévue par la loi, est elle aussi –en principe- assez simple : le dossier (qui comporte des documents tels que le règlement intérieur, la liste des membres, les rapports d'activités, etc.) est adressé au gouverneur, qui a un délai de trois mois pour diligenter l'enquête sur l'association.

Selon le périmètre d'activité de l'association, les administrations concernées doivent donner leur avis. L'unanimité est requise, une voix manquante au dossier peut en effet bloquer le processus. Après les visas de différentes administrations, la demande est transmise au Premier ministre à qui revient la décision d'octroyer la reconnaissance d'utilité publique¹¹³.

4.2. Avantages de la RUP et devoirs des associations qui en bénéficient

La circulaire N°1/2005, adressée par le SGG aux Walis et gouverneurs des préfectures et provinces du Royaume, rappelle **l'intérêt de la RUP pour les associations**, qui sont exonérées :

- de la taxe sur la valeur ajoutée sur les prestations [...] ainsi que pour les biens, marchandises, travaux et prestations fournies à ces associations **à titre de don** dans le cadre de la coopération internationale ;

112 - Circulaire à l'attention des walis et gouverneurs des préfectures et provinces du Royaume: SGG, 2005. Circulaire n°1/2005 : Conditions et procédure de reconnaissance d'utilité publique au profit des associations.

113 - SHAMAMBA, Abashi, 12/06/1997. ONG: L'intérêt d'être reconnu d'utilité publique. L'Economiste, N°:284.

- de la taxe sur la valeur ajoutée pour les biens, marchandises, travaux et prestations de services destinés à être livrés **à titre de don** par les personnes physiques ou morales, marocaines ou étrangères, aux associations ayant obtenus cette reconnaissance et s'occupant des conditions sociales et sanitaires des personnes handicapées ou en situation précaire».

Il faut préciser que cet avantage est assez limité, étant donné que l'exonération de TVA ne s'applique que pour les dons.

La RUP est également **avantageuse pour les donateurs**, elle permet : « *de déduire le montant des dons octroyés de leur résultat net ou de leur revenu global imposable au titre, selon le cas, de l'impôt sur les sociétés ou de l'impôt général sur le revenu* »¹¹⁴.

Bien entendu, les avantages de la RUP sont accompagnés d'un contrôle plus rigoureux que pour les associations ordinaires. La loi 75 - 00 modifiant le dahir de 1958 donne obligation de certification des comptes pour les associations RUP :

- les associations reconnues d'utilité publique doivent tenir une comptabilité dans les conditions fixées par voie réglementaire, permettant de donner une image fidèle de leur patrimoine, de leur situation financière, de leurs résultats et certifier leurs comptes. Les états de synthèse, les pièces justificatives des écritures comptables et les livres doivent être conservés pendant une période de cinq ans.
- ces associations sont tenues de soumettre un rapport annuel au secrétariat général du gouvernement comportant l'affectation des ressources qu'elles ont obtenues pendant une année civile. Ce rapport doit être certifié par un expert-comptable inscrit à l'ordre des experts-comptables, attestant la sincérité des comptes qu'il décrit, sous réserve des dispositions de la loi relative au code des juridictions financières ;
- la reconnaissance de l'utilité publique peut être retirée en cas de non-respect par l'association de ses obligations légales ou statutaires si elle n'a pas régularisé sa situation comptable dans un délai de trois mois suite aux avertissements adressés par les autorités.

4.3. Un processus d'attribution jugé opaque

Selon des témoignages recueillis auprès d'associations dans le cadre de l'étude sur l'indice de la société civile¹¹⁵ et de ceux exprimés par des associations des auditions, « *la reconnaissance de l'utilité publique est une disposition discrétionnaire qui est source d'iniquité. Les associations, répondant aux conditions d'obtention de la RUP, dont les demandes sont refusées ne reçoivent aucune réponse justificative* ».

Cet état de fait est dû à l'imprécision du cadre juridique (l'intérêt général n'est pas défini par la loi) mais aussi à une véritable contradiction entre la loi qui précise bien

114 - Ibidem

115 - AKESBI, Azeddine, avec la contribution de Bouja, Mohammed, et FilaliMeknassi, Saâd, avril 2011. Etude de l'Indice de la Société Civile au Maroc. Espace Associatif.

qu'il faut des moyens humains et financiers suffisants, et la circulaire qui dit qu'« *il n'est pas nécessaire que l'association ait déjà fonctionné pour qu'elle puisse bénéficier de l'utilité publique* ». Ainsi certaines sont reconnues dès leur création sans preuves tangibles de leur efficacité et de leur bonne gouvernance, pendant que d'autres qui remplissent tous les critères devront attendre des années d'exercice avant d'espérer l'obtenir.

Parmi les associations de plaidoyer auditionnées par la CPASS, certaines demandent l'élargissement de l'avantage fiscal accordé aux associations RUP à toutes les associations et la suppression de la reconnaissance d'utilité publique.

Dans son Mémoire sur « La liberté associative au Maroc », le CNDH estime que la reconnaissance de la qualité d'association reconnue d'utilité publique pourrait être définitivement abandonnée : « *Sous réserve du renforcement des ressources financières mises à leur disposition et de révision de la fiscalité associative et des facilités douanières des associations, la reconnaissance de la qualité d'association d'utilité publique, qui ne subsiste pratiquement qu'en France, pourrait être définitivement abandonnée.*»¹¹⁶.

Le critère d'attribution de la RUP « Poursuivre un but d'intérêt général » mériterait d'être mieux défini par la loi.

Alors que la loi prévoit une décision motivée, les associations, répondant aux conditions d'obtention de la RUP, dont les demandes sont refusées, ne reçoivent aucune justification.

Même si plusieurs voix, dont celle du CNDH, s'élèvent pour demander que l'avantage fiscal accordé aux associations reconnues d'utilité publique soit généralisé à toutes les associations et que la reconnaissance d'utilité publique soit définitivement abandonnée, le CESE estime lui qu'il faut la maintenir tout en rendant le processus d'attribution de cette qualité tout à fait équitable (même traitement pour toutes les demandes).

5. Cadre Fiscal

D'une manière générale, la fiscalité marocaine comprend peu de dispositions spécifiques aux associations.

Comme stipulé par l'article 1 du dahir de 1958, le fondement d'une association est la non-redistribution des bénéfices : « *l'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices.* » Autrement dit, toute association peut 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.

Pour apprécier si une association peut être ou non exonérée (particulièrement de l'impôt sur les sociétés), trois critères sont considérés par l'administration fiscale :

¹¹⁶ - CNDH, novembre 2015. La liberté associative au Maroc. Mémoire adressé au Chef du gouvernement

1. la gestion de l'association est désintéressée : elle est gérée et administrée à titre bénévole; elle ne procède à aucune distribution directe ou indirecte de ses excédents; les membres de l'association et leurs ayants droit ne peuvent être déclarés tributaires d'une part quelconque de l'actif de l'association ;
2. l'association ne concurrence pas le secteur commercial;
3. les conditions d'exercice de l'activité sont différentes de celles d'entreprises commerciales qu'elle concurrence (règle des 4 «P») : le «Produit» proposé ; le «Public» visé; le «Prix» pratiqué; la «Publicité» réalisée¹¹⁷.

Les activités d'une association qui répondent à ces critères sont considérées comme non lucratives. Dans le cas contraire, elles sont lucratives.

Au Maroc, une association est totalement assujettie dès lors qu'elle exerce une seule activité lucrative. A titre de comparaison, en France, seules les activités lucratives sont assujetties, sous réserve qu'elles représentent moins de 50% des activités.

En matière d'impôt sur les sociétés (IS)

L'article 2, 3^o alinéa du Code Général des Impôts prévoit parmi les structures imposables « les associations et les organismes légalement assimilés ». Les associations se trouvent ainsi soumises au même régime fiscal que les sociétés de droits privés.

Seuls sont exonérés de l'IS, conformément à l'article 6, 1^o alinéa du Code Général des Impôts (CGI), « les associations et les organismes légalement assimilés à but non lucratif, pour les seules opérations conformes à l'objet défini dans leurs statuts. » Ainsi, l'exercice d'une activité économique régulière doit être prévu dans les statuts de l'association.

Ce même article apporte une restriction à cette exonération en précisant que « toutefois, cette exonération ne s'applique pas en ce qui concerne les établissements de ventes ou de services appartenant aux associations et organismes précités ».

La note circulaire n°717 relative au code général des Impôts, qui a pour objet de commenter les dispositions relative à l'IS, précise, concernant l'article 6, 1^o alinéa du CGI, que « ce principe d'exonération se trouve remis en cause lorsqu'une association effectue des opérations à caractère lucratif, qu'elles soient de nature commerciale, industrielle, financière ou autre ». Le caractère lucratif des opérations est apprécié selon les critères indiqués ci-dessus. A cette exonération prévue par l'article 6, vient s'ajouter un second avantage fiscal limité aux seules associations reconnues d'utilité publique. En effet, L'article 10 du CGI permet aux donateurs de déduire de leurs charges fiscales « les dons en argent ou en nature octroyés pour les associations reconnues d'utilité publique qui œuvrent dans un but charitable, scientifique, culturel, artistique, littéraire, éducatif, sportif, d'enseignement ou de santé ».

117 - Ministère de l'Economie et des Finances, Direction Générale des Impôts, «Fiche relative au régime fiscal des associations et des fondations» (remise au CESE, voir annexe)

Ces exonérations ne dispensent pas les associations des obligations déclaratives fiscales, dont notamment la déclaration du résultat fiscal et du chiffre d'affaire prévue à l'article 20 du CGI. Les associations à l'exemple des sociétés doivent déposer cette déclaration auprès de l'administration fiscale dans les trois mois qui suivent la date de clôture de chaque exercice comptable. C'est d'ailleurs à travers la déclaration du résultat fiscal et du chiffre d'affaires que le fisc est censé exercer un contrôle pour vérifier si l'association exerce ou non des activités conformes à son objet. Or, la majorité des associations pensent être dispensées de cette obligation déclarative ce qui a pour conséquence de créer une situation juridique précaire, menaçant l'existence des associations en situation fiscale irrégulière.¹¹⁸

En matière de Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA)

Les associations sont fiscalement traitées comme des consommateurs finaux.

De plus, dès qu'elles procèdent à des opérations imposables soumises à la TVA, les associations deviennent légalement redevables. En effet, telle qu'il découle de l'article 87-3° du CGI: « La taxe s'applique aux opérations visées à l'article 89 du CGI, effectuées par les personnes autres que l'État non entrepreneur, agissant à titre habituel ou occasionnel, quels que soient leur statut juridique, la forme et la nature de leur intervention ».

De manière générale, seules sont exonérées de la TVA conformément à l'article 91-IV-2° du CGI, « Les prestations fournies par les associations à but non lucratif reconnues d'utilité publique ». Le deuxième paragraphe de ce même article apporte une limitation à cette exonération en précisant qu'elle « ne s'applique pas aux opérations à caractère commercial, industriel ou de prestations de services réalisées par les organismes précités ».

On relève, également, au niveau de la législation fiscale (article 91-VII et VIII) un certain nombre d'exonérations spéciales au profit des:

- opérations de crédit effectuées par les associations de microcrédit (jusqu'au 31 décembre 2016) ;
- opérations nécessaires à la réalisation du programme de travaux objet des associations d'usagers des eaux agricoles.

A cela s'ajoute, toujours de manière limitative, une exonération de la TVA avec droit à déduction pour :

- les biens d'équipement, matériels et outillages acquis par les associations à but non lucratif s'occupant des personnes handicapées, destinés à être utilisés par lesdites associations dans le cadre de leur objet statutaire (article 92-I-12°);

¹¹⁸ - Mohamed Amine, « La fiscalité des associations, entre le brouillard juridique et la fausse tolérance », article paru dans le journal Challenge du 8 décembre 2014.

- les biens, marchandises, travaux et prestations de services destinés à être livrés à titre de don par les personnes physiques ou morales marocaines ou étrangères, aux associations reconnues d'utilité publique s'occupant des conditions sociales et sanitaires des personnes handicapées ou en situation précaire (article 92-I-20°) ;
- les biens, marchandises, travaux et prestations de services destinés à être livrés à titre de don dans le cadre de la coopération internationale aux associations reconnues d'utilité publique, par les gouvernements étrangers ou par les organisations internationales (article 92-I-21°).

En matière d'impôt sur le revenu retenu à la source

Les associations ne bénéficient d'aucun traitement fiscal spécifique et sont traitées comme tout employeur, malgré le fait que la majorité de leurs ressources proviennent de subventions (souvent de fonds publics). Elles se trouvent ainsi dans l'obligation de procéder à une retenue de l'impôt à la source sur les revenus salariaux, tels que considérés par l'article 56 du CGI, ainsi que sur les rémunérations versées à des tiers (30% sur le montant des honoraires versés). Ce 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 de leurs projets.

Les obligations déclaratives sont par ailleurs assez lourdes, notamment pour les petites et moyennes associations qui n'ont souvent pas les ressources humaines et financières suffisantes pour respecter ces procédures. Ainsi, « l'association a l'obligation de verser au percepteur l'impôt prélevé à la source le mois suivant celui du prélèvement, de déclarer chaque année, au mois de février, la liste complète et détaillée, récapitulant les salaires versés au personnel permanent et occasionnel et de souscrire dans les trois mois qui suivent l'exercice social, sous peine de sanctions, une déclaration des rémunérations allouées à des tiers. »¹¹⁹

En matière de Droits d'Enregistrement et de Timbre

Les associations sont imposables à travers leurs divers actes et opérations (acquisition d'immeubles, contrats, actes juridiques...), à l'exception de certaines associations dont l'exonération est prévue expressément au niveau de l'article 129 du CGI.

En matière de Taxe Professionnelle

On retrouve les mêmes dispositions que pour l'IS, les associations sans but lucratif sont exonérées, pour les seules opérations conformes à l'objet défini dans leurs statuts. Toutefois, cette exonération ne s'applique pas en ce qui concerne les établissements de ventes ou de services appartenant à ces associations. Les associations y sont donc assujetties dès que leurs activités revêtent un caractère lucratif.

119 - Guide Marocain des associations, op. cit., page 48.

En matière de taxe d'habitation

Seules les associations reconnues d'utilité publiques sont exonérées de cette taxe pour les immeubles leur appartenant à condition que dans lesdits immeubles soient installées des institutions charitables à but non lucratif.

En matière de Taxe de Services Communaux

Pour bénéficier de l'exonération de cette taxe, l'association doit bénéficier d'une exonération totale permanente de la taxe professionnelle et de la taxe d'habitation. Autant l'exonération totale et permanente de la taxe professionnelle semble assez large, autant pour la taxe d'habitation elle est limitée ainsi que précisé ci-avant. Par conséquent, l'exonération de la taxe des services communaux ne semble pas acquise au profit de l'ensemble des associations.

Comme stipulé par l'article 1 du dahir de 1958, le fondement d'une association est la non-redistribution des bénéfices : « *l'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices.* » Autrement dit, toute association peut 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 ;
- **en matière 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 ;
- **en matière d'Impôt sur les sociétés**, où l'exonération n'est accordée que sous certaines conditions assez limitatives et dont la clarification mériterait d'être intégrée au sein du CGI ;
- **en matière de droits d'enregistrement et de Timbre**, les associations sont imposables à travers leurs divers actes et opérations, à l'exception de celles dont l'exonération est prévue expressément au niveau du CGI ;
- **en matière d'impôt sur les sociétés, de taxe professionnelle et de taxe sur les services communaux**, les conditions d'exonérations limitatives ne permettent pas aux associations de développer leurs propres ressources à travers le développement d'activités ayant un caractère lucratif qui ne soit pas strictement conformes à l'objet défini dans ses statuts, ce qui est susceptible de porter atteinte à la pérennité de leurs actions et à leur indépendance.

Partie III : Ressources humaines, gouvernance, financement

1. Ressources humaines

1.1. Le bénévolat

Notre principale référence pour la rédaction de ce texte est l'étude sur le bénévolat et le volontariat au Maroc, menée par le Carrefour Associatif¹²⁰ et notre expérience du milieu associatif au niveau national et international.

Contexte historique et définition

Les anciennes formes de solidarité, d'entraide et les pratiques communautaires existant historiquement au Maroc (comme la *twiza*) s'apparentent à ce qu'on qualifierait aujourd'hui de bénévolat. Au Maroc, le bénévolat hors structure associative, telle l'entraide familiale, villageoise, entre voisins ou de quartier, était très répandu traditionnellement car motivé par des préceptes religieux, mais aussi parce qu'il relevait de la survie du groupe¹²¹.

A l'indépendance, une forme moderne de bénévolat a émergé lorsque de très nombreux bénévoles (appelés volontaires) ont participé à la construction de « la route de l'unité »¹²². Cet événement a été à l'origine d'un mouvement de création de nombreuses associations de chantiers de jeunes.

Selon le HCP, le bénévole est « toute personne accomplissant un travail au sein de l'association sans rémunération monétaire et en dehors d'une obligation légale »¹²³.

Nous compléterons la définition du HCP par celle de l'étude du Carrefour Associatif qui exprime la philosophie de cette fonction : « Le bénévolat peut être considéré comme une éthique de vie. C'est un don de soi, engagement personnel et responsable non rémunéré dont la durée n'est pas nécessairement précisée. Le bénévole donne de son temps, de son savoir, de son savoir-faire ».

Le terme « bénévole » est utilisé dans la majorité des associations et par les chercheurs en sciences humaines. Les textes législatifs et les statuts des associations utilisent eux le terme de « membres » ou « d'adhérents » qui sont les acteurs constitutifs, responsables de la définition des objectifs de l'association, de la constitution de ses organes et de son développement.

¹²⁰ - Carrefour Associatif, 2010. *Etude sur le volontariat et le bénévolat au Maroc*.

¹²¹ - HALBA, Bénédicte, 2003. *Bénévolat et volontariat en France et dans le monde*, La Documentation Française.

¹²² - Celle-ci marquait symboliquement la réunification du Maroc par la réunion des zones sous occupation française et espagnole et qui mobilisa 12000 Marocains.

¹²³ - *Glossaire de l'Enquête nationale auprès des Institutions Sans But Lucratif en 2007 du HCP*, p.235

Les associations de défense des droits humains, des droits des femmes utilisent pour leur part le terme « militants » pour désigner leurs membres.

Bénévolat versus volontariat

En arabe, les termes bénévolat et volontariat s'expriment par le même mot : «atataou3». Ce flou sémantique existe aussi dans les pays anglo-saxons et en Allemagne avec le terme de *volunteer*.

Au Maroc, l'absence d'un cadre juridique encadrant clairement le statut de bénévole, le caractère récent du volontariat (le concept n'étant apparu que dans les années soixante avec l'introduction du volontariat international) et l'utilisation indifférenciée des deux termes participent de la confusion entre ces deux notions.

Toutefois, le volontariat, dans son usage le plus précis, désigne un statut particulier à mi-chemin entre bénévolat et salariat, selon l'étude réalisée par le Carrefour associatif¹²⁴ :

1. le travail est dans l'intérêt général ou le champ d'intervention est en rapport avec le social ;
2. l'engagement est formalisé par contrat pour une durée déterminée, mais, sans lien de subordination ;
3. une indemnité financière (et non un salaire) est versée pour couvrir les frais du volontaire¹²⁵.

Les volontaires internationaux (principalement des pays du Nord) sont apparus dans le champ associatif marocain dans les années 1960. Le plus souvent, ils signent un contrat avec un organisme étranger (agence de coopération internationale ou ONG du Nord) qui les indemnise et sert d'intermédiaire pour les affecter dans le pays du Sud qui les accueille, généralement, selon les besoins exprimés localement.

Alors que la déclaration universelle sur le volontariat/bénévolat, adopté à Amsterdam en 2001, accorde, une place importante au bénévolat, il n'est pas doté de statut alors que le volontariat bénéficie d'un cadre formalisé.

Le volontariat au sens propre du terme reste un phénomène marginal au Maroc, bien que le terme soit utilisé par abus de langage. Dans le cadre de ce rapport le terme « volontaire » sera réservé aux personnes rémunérées travaillant dans des associations ou des ONG internationales. Concernant les associations marocaines ne seront utilisés que les termes de « bénévole » ou « bénévolat », d'autant que le Dahir de Novembre 1958 exclut toute rémunération.

124 - Carrefour Associatif, 2010. *Etude sur le volontariat et le bénévolat au Maroc*.

125 - Le volontaire bénéficie d'une indemnité ou d'une prise en charge formalisée par un contrat. Les bénévoles peuvent être indemnisés pour les frais occasionnés, mais la différence fondamentale est que cette indemnité ne couvre pas les frais de vie, elle n'est pas formalisée et n'implique pas d'obligation de résultat.

Formes particulières de bénévolat

Le temps de bénévolat des salariés des associations

Qu'ils soient recrutés parmi les bénévoles ou non, des salariés peuvent être militants de la cause que défend l'association. Ils peuvent avoir des activités de bénévolat à condition qu'il s'agisse d'une activité différente de celle qu'ils exercent en tant que salarié. Dans les grandes associations, une personne peut être salarié du siège et agir en tant que bénévole dans le cadre des activités menées par une section ou antenne de l'association. Dans ce type d'associations, on parle de militants bénévoles et de **militants salariés**.

Le mécénat de compétences

Le mécénat de compétences est une forme d'exercice externe de la responsabilité sociale des entreprises en coopération avec une ou plusieurs associations. Il consiste de la part des entreprises qui s'y engagent à permettre à leurs collaborateurs de transmettre leur savoir ou de mettre leur qualification à la disposition d'objectifs ou de programmes d'intérêt général et sans but lucratif. Leur intervention a lieu, selon les cas, pendant ou en dehors des temps de travail. Elle peut être ponctuelle ou régulière, et d'une durée qui peut varier de quelques heures à plusieurs mois. Dans tous les cas, ces cadres sont rémunérés par leur employeur.

Dans certains pays, ces mises à disposition peuvent donner lieu à un avantage fiscal. Le mécénat de compétence renforce la motivation des collaborateurs qui s'y engagent ainsi que leur sentiment d'utilité sociale. Il accroît leurs capacités à diversifier leurs activités et interagir avec des parties prenantes externes.

Au Maroc, le mécénat de compétence a été développé par une association qui a fédéré plusieurs grandes entreprises autour de l'intervention de leurs cadres dans des programmes de sensibilisation et de formation à l'entrepreneuriat à destination d'un large public de jeunes lycéens. L'entreprise Wafasalaf offre aussi à ses collaborateurs la possibilité d'intervenir dans des programmes de soutien aux jeunes et aux femmes.

Caractéristiques du bénévolat au Maroc

Quelques données socio-économiques sur les bénévoles

Les cadres moyens sont la catégorie professionnelle la plus représentée parmi les bénévoles. Ils représentent près du tiers des bénévoles (31,8%), suivis des cadres supérieurs et de direction qui représentent, respectivement, 20,7% et 18,9%. Les autres catégories (employés, ouvriers et autres) représentent un tiers des bénévoles (avec respectivement : 16,1% ; 10,7% et 1,8%).¹²⁶

126 - HCP, 2011. Rapport de synthèse de l'enquête nationale auprès des Institutions Sans But Lucratif (exercice 2007).

Le bénévolat permanent est plutôt l'apanage des seniors tandis que le bénévolat ponctuel ou de mission est adopté par les jeunes qui préfèrent s'engager à plein temps mais pour une durée déterminée.¹²⁷

Selon l'étude sur l'ISC, les principales motivations de l'adhésion aux associations sont la défense des droits (49,1%), l'intérêt financier (37,2%), l'intérêt intellectuel (31,8%), l'interaction avec d'autres personnes (27,1%). L'étude ne précise pas ce qui est exactement entendu par « intérêt financier ».

Le bénévolat varie également en fonction du genre. Le tiers des bénévoles sont des femmes.¹²⁸

Les bénévoles, principale ressource humaine des associations.

Selon le HCP, le secteur associatif dépend fortement du bénévolat¹²⁹ : 7 associations sur 10 (68,6%) ne disposent d'aucun salarié ; à l'opposé, 11% ne reposent que sur des salariés pour la réalisation de leurs actions.

Il y a 8 bénévoles en moyenne par association. Près de 80% des associations ont bénéficié des services de moins de 10 bénévoles et seules 3,6% ont pu mobiliser 20 bénévoles ou plus.

En 2007, le secteur associatif a mobilisé près de 352.000 bénévoles, dont 304.492 réguliers. Ils ont consacré près de 96 millions d'heures de travail, soit l'équivalent de 56.524 emplois à temps plein¹³⁰.

Ce chiffre peut paraître satisfaisant, mais il faut le recouper avec le fait que 90 % des Marocains n'ont jamais participé aux activités des associations¹³¹ et au fait que plus de la moitié des associations ayant participé à l'enquête du HCP ont déclaré trouver des difficultés à mobiliser des bénévoles ou à convaincre ceux déjà engagés à continuer à œuvrer en leur sein. Cela signifie que la faible portion de la population qui s'implique fournit un nombre important d'heures de travail bénévole.

Dans une étude comparative, portant sur le temps consacré à des activités bénévoles¹³², le Maroc est classé 125^{ème} sur 140 pays. Il est avant dernier (devant l'Égypte), dans la région MENA.

127 - *Ibidem*

128 - *Ibidem*

129 - En l'absence d'un cadre légal encadrant ou définissant le statut de bénévole, les chiffres collectés par le HCP reposent sur les déclarations des associations.

130 - HCP. Enquête nationale auprès des Institutions Sans But Lucratif. 2011

131 - CESE, 2015. Contribution de la Commission des affaires sociales et de la solidarité du CESE à l'évaluation de la richesse globale du Maroc.

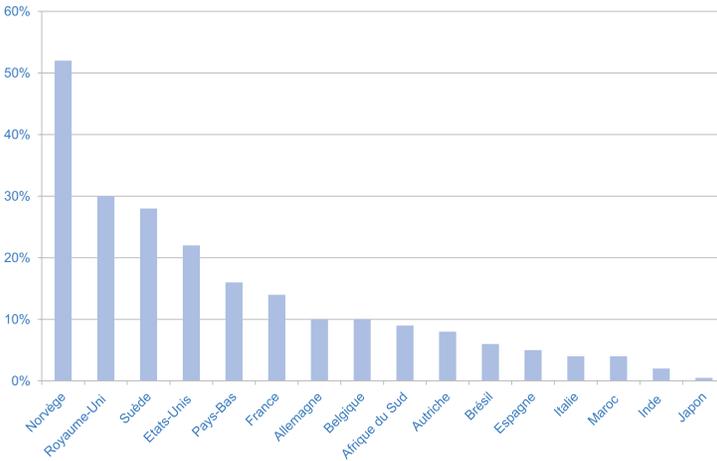
132 - CAF World Giving Index, 2016. Charities Aid Foundation. October 2016. Cet index est publié annuellement depuis 2010. Il se base sur trois mesures : avez-vous donné de l'argent pour une bonne cause ; avez-vous aidé un étranger ; avez-vous consacré du temps à du bénévolat ? C'est l'unique étude comparative de la générosité dans 140 pays.

Dans une autre analyse comparative des structures associatives portant sur 16 pays¹³³ (10 pays européens, les Etats Unis mais aussi le Japon et des pays émergents, dont le Maroc), notre pays, toujours mal classé, se situe à la 14^{ème} place pour la part des bénévoles dans la population adulte¹³⁴.

Le faible engagement des Marocains dans des activités bénévoles peut s'expliquer en partie par le fait que le bénévolat n'est ni pris en compte, ni valorisé dans la formation et le parcours professionnel d'une personne. Or, l'Etat, en reconnaissant le statut de bénévole, peut mettre en place des mesures de reconnaissance incitant les jeunes à l'engagement associatif en s'inspirant notamment des exemples de certains pays anglo-saxons où le travail bénévole est une condition quasi sine qua none pour l'accès aux études supérieures.

Dès le plus jeune âge, des activités associatives pourraient ainsi être proposées à l'école. Pour les adultes, le travail bénévole devrait ouvrir le droit à des mécanismes de reconnaissance des acquis permettant d'obtenir des diplômes ou des équivalences.

Part des bénévoles dans la population adulte



Source : Deloitte

Le recrutement des bénévoles au Maroc

Le recrutement

Exception faite de quelques associations où cette activité est structurée, les procédures de recrutement des bénévoles ne sont pas formalisées ou alors à peine évoquées au niveau du règlement intérieur.

133 - DELOITTE, 2013. Analyse comparative des structures associatives à travers le monde. Forum national des associations et Fondations.

134 - Ce sont les données de l'enquête nationale auprès des Institutions Sans But Lucratif, réalisée par le HCP qui sont la source pour les données concernant le Maroc.

Il s'agit souvent d'une identification « informelle » (via un ami ou un parent), suivi d'un mécanisme de cooptation, lors de la constitution de l'association ou de la tenue d'une assemblée générale¹³⁵. De ce fait, les critères de recrutement sont rarement basés sur l'adéquation entre les compétences du bénévole et les besoins en ressources humaines de l'association. Demander une lettre de motivation à un bénévole et établir un cahier de charge de ses missions ne sont pas des pratiques communes au Maroc.

Il existe néanmoins des associations qui mobilisent et intègrent leurs bénévoles selon un processus structuré fondé sur le parrainage, suivi d'un entretien de recrutement, puis d'une formation initiale obligatoire.

De nouvelles pratiques de recrutement et d'affectation des bénévoles plus structurées méritent aussi d'être mentionnées. Parmi elles, les plateformes sur internet qui permettent aux bénévoles de poster des candidatures (notamment Maroc Bénévolat et Tanmia)¹³⁶. Les campagnes de mobilisation (dans les établissements scolaires ou lors de journées thématiques) sont plutôt utilisées pour mobiliser des bénévoles temporaires.

Accueil et conditions de travail

Les entretiens menés par le Carrefour Associatif ont relevé le fait que les dispositifs d'accueil des bénévoles sont très faibles, voire inexistantes. Les nouveaux bénévoles sont ainsi livrés à eux-mêmes, ce qui est démotivant et dévalorisant. En conséquence, des comportements laxistes accompagnés d'une présence irrégulière peuvent s'installer.

La relation entre le bénévole et l'association repose essentiellement sur l'accord informel entre les deux parties, parfois sur des documents tels que le statut de l'association ou son règlement intérieur, lorsqu'ils comportent des clauses concernant les bénévoles. Aucun texte juridique n'encadre les obligations, les droits du bénévole, la durée et la fréquence de son travail.

Concernant la question de la responsabilité de l'association envers le bénévole (et inversement), elle est réglée par des textes juridiques généraux¹³⁷. Selon l'étude sur l'ISC, la couverture sociale du bénévole lors de l'exercice d'une activité propre à l'association n'est pas obligatoire. L'association n'est pas tenue de prendre une assurance en ce qui concerne les risques encourus en cas d'accident ou de maladie contractée dans le cadre des activités que le bénévole réalise¹³⁸.

Le bénévole ne perçoit pas de rémunération (en espèces ou en nature) mais peut être remboursé des frais induits par son activité (déplacement, hébergement).

135 - Carrefour Associatif, 2010. *Etude sur le volontariat et le bénévolat au Maroc*.

136 - Disponibles aux adresses : <http://www.marocbenevolat.org/> et <http://www.tanmia.ma/~volontaires/app.php>

137 - Notamment le dahir des obligations et contrat, le code de procédure civile, le code pénal etc.

138 - AKESBI, Azeddine, avec la contribution de BOUJA, Mohammed, et FILALI MEKNASSI, Saâd, avril 2011. *Etude de l'Indice de la Société Civile au Maroc*. Espace Associatif.

Les bénévoles sont la principale ressource humaine des associations.

Bénévolat et volontariat sont des termes souvent utilisés indifféremment alors qu'ils cachent deux réalités bien distinctes. Le bénévole donne de son temps sans compensation financière, le volontaire travaille pour l'association de manière contractuelle et reçoit une indemnité.

Il n'y a pas de cadre juridique encadrant clairement le statut de bénévole et celui de volontaire.

A ces deux termes s'ajoute celui de membre utilisé dans les textes législatifs et les statuts. Le membre à jour de ses cotisations est celui qui assiste aux assemblées générales et dispose du droit de vote, il peut contribuer bénévolement à des actions de l'association.

Le bénévolat dans le travail associatif a ses limites, notamment dans les domaines d'activités (protection et réhabilitation médico-psychosociale) encadrés par des normes et qui requièrent un certain niveau d'expertise. Dans ces cas d'espèce le salariat prend le pas sur le bénévolat renforçant ainsi les problématiques relatives aux capacités de l'association à générer des financements pérennes et à se doter d'un dispositif de management des ressources humaines salariées.

Le bénévolat est encore trop peu développé au Maroc. Pour le développer, les associations auraient intérêt à rationaliser et à structurer le processus de recrutement, d'accompagnement et de formation initiale et continue des bénévoles.

Pour rendre plus efficace le travail des bénévoles, il est souhaitable de les intégrer réellement dans la gestion de la vie associative de la structure, en notamment favorisant leur liberté de parole, en les impliquant de manière effective dans le processus de prise de décision et en encourageant et valorisant leur sens d'initiative et leur créativité.

L'absence d'assurance contre les risques encourus en cas d'accident ou de maladie contractée dans le cadre des activités que le bénévole réalise est problématique.

1.2. Le salariat dans le milieu associatif

Facteurs limitant le salariat en milieu associatif au Maroc

Nous venons de voir la place très importante que tient le bénévolat dans les associations. Cela dit une association ne peut se développer, se professionnaliser, sans le recrutement de salariés. Cette salarisation n'est toutefois pas à la portée d'un grand nombre d'associations.

Les données de l'enquête menée par le HCP montrent en effet que 31,4% seulement des associations recourent à l'emploi salarié. Le reste, soit 68,6%, se basent uniquement sur le travail bénévole. A titre de comparaison, la France comptait 1,3 million d'associations actives en 2013, dont seulement 12 % emploient des salariés, le plus souvent un ou deux. Ce pourcentage plus faible qu'au Maroc, peut s'expliquer par la lourdeur des charges sociales en France¹³⁹.

139 - Insee Première n° 1587 - Mars 2016

Recruter des salariés suppose de disposer de ressources financières et, condition très importante, que ces ressources soient pérennes. Ce qui suppose soit d'avoir des fonds propres, soit d'avoir des subventions pérennes et surtout plusieurs bailleurs¹⁴⁰. Or, peu d'associations remplissent ces conditions, ce qui explique que la plupart des d'entre elles fonctionnent avec très peu de salariés. En effet, près de 60% des associations n'ont qu'un seul salarié, et 18,4% des associations en ont 2. Seule 0,1% des associations emploient plus de 60 salariés.¹⁴¹

Malgré ces obstacles, les associations ont employé 27 919 personnes à temps plein, et 35 405 personnes à temps partiel¹⁴². En convertissant le volume horaire de travail de ces derniers en emplois équivalent temps plein (ce qui donne 5927 emplois), l'on peut dire que le secteur associatif aura mobilisé en 2007, 33 846 emplois équivalent temps plein.

En se basant sur les données du HCP regardant la population active au Maroc (11,39 millions d'actifs), le secteur associatif a employé 0,3% de la population active¹⁴³.

A titre de comparaison, en France, en 2008, le secteur associatif représentait 1,05 millions d'emplois en équivalent temps plein, soit 3,75% de la population active¹⁴⁴.

Selon une étude réalisée sur l'UE à 15 (membres), 6 à 8 % de l'emploi salarié y serait, en moyenne, géré par une structure associative, ces taux pouvant atteindre 12 à 15 % aux Pays-Bas, en Irlande ou en Belgique. Les taux de croissance de l'emploi associatif y apparaissent de même, au début des années 2000, plus élevées que les moyennes nationales¹⁴⁵.

Processus de recrutement des salariés

Traditionnellement, le recrutement se faisait par cooptation et essentiellement parmi les bénévoles. Aujourd'hui encore pour les postes d'animateur social le recrutement se fait souvent parmi les bénévoles, qui n'ont généralement pas de diplôme. Il n'est pas rare que le choix d'un salarié se fasse par copinage. Pour prévenir ce risque il est nécessaire de promouvoir la démocratie interne et la mise en place de mécanismes de gestion des situations de conflits d'intérêt.

Cela dit on peut affirmer que dans les associations professionnalisées, menant des projets ambitieux, gérant des fonds importants le recrutement se fait par appel à candidature, essentiellement via des sites spécialisés et selon les mêmes procédures qu'en entreprise.

140 - Il est rare qu'un bailleur finance des projets à une même association, plusieurs années de suite.

141 - Ibidem.

142 - Aucune indication n'est donnée sur la nature de ces emplois à temps partiel, dans l'étude du HCP

143 - Pourcentage calculé à partir des chiffres du HCP, 2007. Les indicateurs sociaux du Maroc en 2007.

144 - CESE français, 2008. Pour un statut de l'Association Européenne.

145 - DEMOUSTIER, Danièle, 2001. « Les associations productrices de services et d'emplois en Europe ». In CESE français, 2008. Pour un statut de l'Association Européenne.

Une fois recrutés, particulièrement dans les associations de défense des Droits Humains et dans plusieurs associations de plaidoyer, les salariés bénéficient d'une formation dite initiale, pour les familiariser avec le référentiel universel des droits humains et avec l'éthique de l'association. Certaines associations, comme celles dédiées à la lutte contre le VIH/sida disposent également de plan de formation continue structurés bénéficiant aussi bien aux bénévoles qu'aux salariés.

Conditions de travail

Une association se doit d'être un employeur responsable. Elle a les mêmes obligations qu'une entreprise vis à vis de ses salariés, elle doit respecter le code du travail et garantir le salaire minimum légal. Elle doit pratiquer la non-discrimination vis à vis des femmes et des personnes en situation d'handicap.

Bien que nous ne disposions pas de données à ce sujet, tout comme dans le milieu de l'entreprise, il y a probablement des associations qui ne déclarent pas leurs salariés, surtout celles de petite taille. Les associations de grande taille, particulièrement celles reconnues d'utilité publique, les déclarent même si elles ont beaucoup de difficultés à le faire, dans la mesure où, certains bailleurs de fonds (nationaux et internationaux) n'acceptent pas de financer des salaires et lorsqu'ils acceptent de le faire, plusieurs refusent de financer les charges sociales.

Dans les associations il n'y a pas de sécurité d'emploi. L'emploi est dépendant des subventions et surtout des financements de projet. Pour cette raison, il peut être difficile de pouvoir recruter certaines compétences. Selon les enquêtes de perception de l'étude sur l'ISC, « *Les OSC questionnées sur les obstacles qu'elles rencontrent placent l'accès à des ressources humaines compétentes (16,1%) en second lieu après l'amélioration de leur capacité à mobiliser des financements nationaux et internationaux (51,7%)* ».

Formation

Parmi les salariés des associations, pour certains postes les compétences exigées sont exactement les mêmes que dans une entreprise (directeur financier, comptables..) pour d'autres des compétences particulières sont requises (animateur social, chargé de projets s'adressant à des personnes en grande vulnérabilité...) or l'offre de formation professionnelle adressée aux personnes amenées à travailler dans le secteur associatif est limitée.

Il existe quelques formations (licence et/ou master) en développement social, local et humain dans quelques facultés ainsi que dans des établissements d'enseignement supérieur privés.

En revanche, le renforcement des capacités des associations est un phénomène qui s'est accentué durant les deux dernières décennies au Maroc. Le PNUD définit le renforcement des capacités comme « *le processus par lequel les particuliers, les organisations et les sociétés acquièrent, développent et entretiennent les aptitudes dont*

ils ont besoin pour définir et réaliser leurs propres objectifs de développement au fil du temps»¹⁴⁶. La formation et la professionnalisation des acteurs de développement en est donc une composante essentielle.

Certaines associations organisent elles même le renforcement de capacités dans leur structure, d'autres font appel à des associations spécialisées dans ce domaine.

Valorisation de l'expérience acquise

Des travailleurs sociaux, bénévoles ou salariés, au départ sans qualification, peuvent acquérir une expertise du fait de leur travail de terrain et des formations dont ils bénéficient dans les associations. Le problème est que cette expertise n'est pas reconnue, ce qui est frustrant et peut être un handicap dans leur carrière.

Pour valoriser ces acquis, il serait souhaitable de mettre en place des formations adaptées à ces personnes à l'image de l'expérience de quelques association française de lutte contre le sida ont mis en place depuis plusieurs années.

Une convention entre une association et le Conservatoire National des Arts et Métiers (Cnam, organisme de formation reconnu qui allie savoir pratique et savoir savant) a permis d'élaborer deux formations :

- l'une intitulée «animateur d'action communautaire en santé et travail social» s'adresse à des acteurs de terrain, volontaires ou salariés-es, n'ayant pas le bac mais leur expérience militante leur permet de valider leur entrée.
- l'autre intitulé «responsable d'action communautaire en santé et travail social» s'adresse à des niveaux équivalant à bac + 2. Idem, plusieurs étudiants valident ce niveau par leur expérience militante.

Il nous semble tout à fait souhaitable et possible d'organiser de telles formations en partenariat soit avec l'OFPPPT, soit avec d'autres centres de formation professionnelle.

Emplois mis à disposition des associations

Certaines associations bénéficient des services de personnes mises à leur disposition par les administrations publiques (pour 94,3% d'entre elles) relevant des ministères de la Santé et de l'Education Nationale notamment ou par les entreprises du secteur privé. C'est ainsi que d'après l'étude menée par le HCP, plus de 5 500 personnes ont été mises à la disposition de 2,4% d'associations en 2007.

Cette mise à disposition ne répond pas toujours à des règles de transparence. Il n'existe pas en effet de données officielles disponibles sur la répartition des emplois mis à disposition par les administrations publiques, Il semblerait toutefois, selon des informations recueillies au cours de la rédaction de ce rapport, que ce soient les grandes fondations, les fédérations sportives, les associations qui gèrent les

¹⁴⁶ - Développement des capacités : Un guide du PNUD, 2008

orphelinats et les centres pour personnes en situation d'handicap, qui sont les principaux bénéficiaires.

Le salarié mis à disposition continue à recevoir son salaire de son département d'origine dont il est également dépendant pour son avancement. En principe, le salarié a l'obligation de remettre des rapports périodiques au département d'origine¹⁴⁷. Il n'y a pas à notre connaissance d'informations précises sur le contenu de ces rapports.

Depuis quelques années, la mise à disposition de salariés du secteur public serait en recul. En témoigne le rappel par le département de la Santé de personnel soignant qui avait été mis à disposition du secteur associatif.

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.

Pour garantir un processus de sélection objectif des salariés, il est nécessaire de promouvoir la démocratie interne et la mise en place de mécanismes de gestion des situations de conflits d'intérêt.

Une association se doit d'être un employeur responsable. Elle a les mêmes obligations qu'une entreprise vis à vis de ses salariés, elle doit respecter le code du travail et garantir le salaire minimum légal. Elle doit pratiquer une politique de RH inclusive et non discriminante notamment à l'égard des femmes et des personnes en situation d'handicap.

Certains postes nécessitent des compétences spécialisées (animateur social, chargé de projets s'adressant à des personnes en grande vulnérabilité...), mais l'offre de formation professionnelle, ciblant le personnel du secteur associatif, demeure très limitée.

Le renforcement des capacités des associations doit donc être encouragé.

Des travailleurs sociaux, bénévoles ou salariés, au départ sans qualification, peuvent acquérir une expertise du fait de leur travail de terrain et des formations dont ils bénéficient dans les associations. Pour valoriser ces acquis, il serait souhaitable de mettre en place des formations qualifiantes adaptées à ces personnes, à l'image de ce qui se fait dans d'autres pays.

Les critères de mise à disposition par le secteur public de personnel salarié en faveur du secteur associatif ne sont pas opaques.

147 - Royaume du Maroc, 1958. Dahir n° 1-58-008 du 4 chaabane 1377 (24 février 1958) portant statut général de la fonction publique, Article 46 ter : « Le fonctionnaire mis à disposition exerce des missions d'un niveau hiérarchique similaire à celui des missions qu'il exerçait dans son administration ou collectivité d'origine, avec l'obligation de lui soumettre un rapport périodique afin de lui permettre de poursuivre son activité. Les modalités d'application des dispositions du présent article sont fixées par décret ».

2. Financement des associations

2.1. Législation du financement associatif

L'article 6 du Dahir de 1958, abrogé et remplacé par l'article 1er de la loi 75-00¹⁴⁸, précise la nature et l'origine des ressources financières et matérielles des associations : « *Toute association régulièrement déclarée peut ester en justice, acquérir à titre onéreux, posséder et administrer : les subventions publiques ; les droits d'adhésion de ses membres ; les cotisations annuelles de ses membres ; l'aide du secteur privé¹⁴⁹ ; les aides que les associations peuvent recevoir d'une partie étrangère ou d'organisations internationales sous réserve des dispositions des articles 17 et 32 bis de la présente loi* »¹⁵⁰.

Concernant les financements internationaux, la même loi spécifie que « *les associations qui reçoivent des aides étrangères sont tenues d'en faire la déclaration au secrétariat général du gouvernement en spécifiant le montant obtenu et son origine et ce dans un délai de 30 jours francs à compter de la date d'obtention de l'aide. Toute infraction aux dispositions du présent article expose l'association concernée à la dissolution conformément aux dispositions de l'article 7.* »¹⁵¹.

2.2. Différents modes de financement et leur place respective au Maroc

Nous ne traiterons dans ce rapport que des sources de financement qui passent par des canaux officiels et qui sont répertoriées soit par les bailleurs, soit par les associations.

Les modes de financement informels quant à eux prennent plusieurs formes dont entre autre la collecte de la zakat et des aïchours par les associations religieuses ou les orphelinats, ainsi que le financement provenant de pays ou de particuliers.

Selon l'étude du HCP, les ressources financières se répartissent de façon inégale entre les associations: une association sur cinq fonctionne avec un budget annuel de moins de 5000 dh, une sur trois avec moins de 10 000 dh et seules 5,4% disposent d'un budget annuel de plus de 500 000 dh.

Il existe quatre types de **sources de financement** que les associations peuvent mobiliser¹⁵².

Les fonds propres : la majorité des associations se caractérise par une faible capacité d'autofinancement. Les ressources propres quand elles existent proviennent essentiellement des ventes de produits ou de services et des cotisations.

148 - Royaume du Maroc, 2002. Dahir n° 1-02-206 du 12joudada I 1423 (23 juillet 2002) portant promulgation de la loi n°75-00 modifiant et complétant le dahir n° 1-58-376 du réglementant le droit d'association. BO n°5048 du 17/10/2002 – p. 1062 [En ligne] Disponible sur <<http://adala.justice.gov.ma/production/html/Fr/liens/..%5C42134.htm>>

149 - Les membres peuvent apporter des contributions, sans limite aussi bien au titre des droits d'adhésion que des cotisations annuelles. Le secteur privé est admis à leur fournir son aide, sans restriction.

150 - A condition que l'association les déclare au SGG dans les trente jours de leur réception

151 - Art.32 bis de la loi n°75-00

152 - Il existe de nouvelles formes de collecte de fonds qui font à peine leur apparition chez nous : le financement participatif ou crowdfunding, et le street marketing notamment

Le financement public sous forme de subventions de l'Etat et des collectivités territoriales.

Le financement public représente la principale source de financement d'un grand nombre d'associations. Les subventions de l'Etat, en 2014, étaient de 2,2 milliards de dirhams¹⁵³. Ce mode de financement demeure cependant insuffisant.

D'après les données présentées par les représentants du MSFFDS lors de leur audition, ce département a contribué au financement des associations, en 2015, avec une enveloppe de 34,3 millions de dirhams. Cette enveloppe était de 65,4 millions de dirhams en 2012, ce qui représente une baisse conséquente.

L'aide de l'Etat se fait aussi sous forme de mise à disposition de locaux ou de ressources humaines.

Le financement privé qui peut prendre plusieurs formes : mécénat, dons, legs¹⁵⁴. Très peu d'associations font appel à la générosité publique. Par contre l'organisation de manifestations destinées à collecter des dons auprès de particuliers, notamment à travers les soirées de gala, devient une pratique assez courante.

Le financement international passe lui par plusieurs canaux, tels que les ONG et les Fondations privées internationales, les agences de coopération bilatérales (telles que l'AFD, la GIZ, l'USAID, l'Union Européenne), les agences onusiennes, etc. Le financement international des associations est l'un des principaux mécanismes de l'aide au développement.

Certains de ces financements internationaux passent par l'Etat marocain avant d'être redistribués à des associations¹⁵⁵.

La mobilisation de cette ressource nécessite un savoir-faire et des compétences en matière notamment de gestion comptable et financière, et de suivi-évaluation à même de répondre aux exigences très fortes des bailleurs en matière de contrôle et de redevabilité. Des compétences dont disposent peu d'associations actuellement au Maroc.

La réception de financements internationaux est réglementée au Maroc. Les associations bénéficiaires sont ainsi tenues de déclarer les subventions internationales, au SGG, dans les 30 jours qui suivent leur réception. Elles doivent en outre apporter un certain nombre d'informations sur le bailleur : son identité, son pays d'origine,

153 - Rapport de la Commission du contrôle des finances publiques, rapporté par BOUGHANMI, Nouredine, 14/04/16. [En ligne] Disponible sur <<http://www.lesiteinfo.com/rapport-sources-de-financement-associations/>>

154 - Les associations reconnues d'utilité publique peuvent recevoir des legs. C'est une pratique courante en France, exceptionnelle chez nous.

155 - A. Saaf donne, dans Trajectoires de l'associationnisme marocain l'exemple d'un accord signé entre le Royaume du Maroc et la Millennium Challenge Corporation le 31/08/07 s'élevant à 697,5 millions de dollars US, dont l'objectif est de lutter contre la pauvreté en stimulant la croissance dans des secteurs à fort potentiel et améliorer l'emploi et la productivité. Cet accord a financé des projets étatiques mais aussi l'amélioration de la transparence et l'efficacité opérationnelle des associations de micro -crédit.

ses coordonnées, la nature de ses activités, etc. Elles doivent également renseigner avec précision le projet financé : titre principales activités programmées, ainsi que le numéro de compte bancaire dans lequel les fonds sont transférés.

Entre janvier et septembre 2015¹⁵⁶, 194 associations ont ainsi déclaré avoir reçu 260 millions de dirhams . Les financements internationaux du secteur associatif marocain sont moins importants que ceux reçus par d'autres pays, notamment la Tunisie et les pays d'Afrique Subsaharienne.

2.3. Pérennité financière et autonomie

La logique de financement sur projet est la plus courante. Ce mode de financement est problématique parce qu'il empêche une programmation à long terme et rend difficile un investissement sur les ressources humaines.

De nombreux bailleurs de fonds des associations, refusent en effet de financer des salaires et encore moins de financer les fonctions supports (gestion financière, formations, administrations).

Les associations gérant plusieurs projets, ayant des salariés, doivent donc œuvrer à assurer des réserves de fonds pour assurer la pérennité de ces actions et idéalement avoir en réserve un an de fonctionnement. L'insuffisance et l'irrégularité des ressources font que la majorité des associations gèrent au quotidien des problèmes de trésorerie.

Le manque de ressources financières peut notamment amener des associations à orienter leurs activités en fonction des sources de financement.

Quelle que soit la source de financement (Fonds publics ou financement internationaux) et l'importance du budget, la dépendance vis à vis d'un seul bailleur menace à terme l'autonomie et la pérennité de l'association. Le recours quasi exclusif de certaines associations au financement public constitue ainsi une menace à leur survie¹⁵⁷.

L'insuffisance et l'irrégularité des ressources font que la majorité des associations gèrent au quotidien des problèmes de trésorerie.

Afin de contribuer à la pérennité du financement des associations et renforcer ainsi leur indépendance, il serait souhaitable de leur permettre d'avoir des activités lucratives à la condition formelle qu'il n'y ait pas de distribution, ni directe, ni indirecte, des excédents aux membres de l'association. Si ce principe est adopté, les conditions de son application devraient être précisées très clairement afin que l'activité ne soit pas détournée de son objet premier en s'inscrivant dans une logique essentiellement commerciale.

156 - Rapport de la Commission du contrôle des finances publiques, rapporté par BOUGHANMI, Nourredine, 14/04/16. [En ligne] Disponible sur <<http://www.lesiteinfo.com/rapport-sources-de-financement-associations/>>

157 - La durée de vie de nombreuses associations est celle de la durée de la subvention publique.

2.4. Propositions du Dialogue national sur la Société Civile et de la Dynamique de l'Appel de Rabat

Le DNSC a mis l'accent principalement sur le financement public, avec pour objectif stratégique de l'organiser, le soutenir, « *des chances en matière d'accès aux ressources et à l'information* »¹⁵⁸. Le financement public se fait, soit à la demande de l'association, soit sur appel d'offres de l'autorité publique. Les conditions d'octroi sont précisées par un cahier de charge, et la sélection devrait se baser notamment sur les critères suivants :

- « *L'intérêt des projets et des activités*¹⁵⁹ ;
- *la capacité de l'association à réaliser les projets et les activités ;*
- *la qualité de la gouvernance des associations et leurs respects des règles d'équité, de transparence, et de reddition de comptes stipulées dans les lois en vigueur. »*

Le DNSC recommande la mise en place d'un comité technique mixte, présidé par un représentant de la partie publique donatrice, et composé de représentants des administrations concernées ainsi que de représentants associatifs¹⁶⁰. Ce comité aurait pour mission d'évaluer les demandes de financement soumises par les associations et en déterminer le montant.

En termes d'accès à l'information, il est proposé la publication annuelle par l'autorité publique donatrice « sur son site web, ou par tout autre moyen, de la liste des projets bénéficiaires, les montants de financement alloués et les rapports partiels ou globaux de réalisation. »¹⁶¹. Le DNSC recommande également que le ministère chargé des relations avec le Parlement et la société civile publie un rapport annuel sur les partenariats et subventions publiques en se basant sur les rapports soumis par les autorités publiques donatrices.

Le DNSC avait de plus pour projet de fixer par décret les conditions et modalités de requête de dons. Celle-ci peut prendre la forme de souscription, de vente de badge et de produits, ou d'organisation de fêtes. L'association peut organiser une requête de dons après simple déclaration au ministère des Finances de l'activité envisagée¹⁶², et a pour obligation de lui soumettre un rapport global des résultats et du produit de la manifestation, et un rapport financier approuvé par un expert - comptable¹⁶³.

158 - DNDC, 2013. Les livrables du Dialogue national relatifs aux dispositions constitutionnelles

159 - Le DNDC met l'accent sur le financement et la mise en place des dispositions de soutien, de financement public et de partenariat propres aux associations des personnes handicapées et aux associations du monde rural.

160 - Le DNDC prévoit une prise de la participation des femmes dans la composition de ce comité

161 - DNDC, 2013. Les livrables du Dialogue national relatifs aux dispositions constitutionnelles

162 - La déclaration doit se faire 60 jours avant la date de la requête de dons

163 - Ces documents doivent être remis au plus tard un mois après la date de la requête de dons et accompagnés de pièces justificatives

Propositions du DAR

Pour les pouvoirs publics :

- mettre en place une procédure claire consacrant le partenariat pouvoirs publics – associations sur la base de modèle(s) de convention(s) traçant un cadre général et définissant les droits et les obligations de chaque partie ;
- élaborer un rapport annuel exhaustif relatant l'ensemble des financements publics accordés, la liste des bénéficiaires et les montants accordés respectivement à chaque association
- respecter l'indépendance des associations dans la définition de leurs stratégies, la gestion de leurs activités et la libre conduite de leurs propres projets ;
- publier les critères d'éligibilité et de sélection retenus pour le droit d'accès au financement public ;
- impliquer les associations dans les commissions d'éligibilité et de sélection, ainsi que dans l'élaboration des procédures de financement public ;
- prévoir au niveau du budget de l'Etat, des entreprises, établissements publics et collectivités territoriales, une ligne budgétaire spécifique pour appuyer l'action associative, en tant qu'action d'intérêt général.

Pour les associations :

- respecter en interne les règles de transparence et de fonctionnement démocratique ;
- respecter le principe de non lucrativité qui implique la non distribution directe ou indirecte des bénéfices et la non attribution de l'actif de l'association ;
- mettre en place des règles efficaces permettant de prévenir et d'éviter les conflits d'intérêt ;
- présenter annuellement des rapports financiers aux assemblées générales et aux divers partenaires ;
- publier obligatoirement les comptes de l'association à partir d'un certain seuil de « chiffre d'affaires » qui reste à déterminer.

Ainsi, d'une part les pouvoirs publics devraient garantir aux associations le droit d'accès au financement public de manière équitable et transparente, sans ingérence dans leur organisation et fonctionnement internes, d'autre part, les acteurs associatifs devraient garantir la transparence et la démocratie internes, ainsi que l'efficacité dans l'utilisation des deniers publics.

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.

L'insuffisance et l'irrégularité des ressources font que la majorité des associations gèrent au quotidien des problèmes de trésorerie.

Les pouvoirs publics devraient garantir aux associations le droit d'accès au financement public de manière équitable et transparente, sans ingérence dans leur organisation et fonctionnement internes, d'autre part, les acteurs associatifs devraient garantir la transparence et la démocratie internes, ainsi que l'efficacité dans l'utilisation des deniers publics.

La réception de financements internationaux est réglementée au Maroc. Les associations bénéficiaires sont ainsi tenues de déclarer les subventions internationales, au SGG, dans les 30 jours qui suivent leur réception. Elles doivent en outre apporter un certain nombre d'informations sur le bailleur : son identité, son pays d'origine, ses coordonnées, la nature de ses activités, etc. Elles doivent également renseigner avec précision le projet financé : titre principales activités programmées, ainsi que le numéro de compte bancaire dans lequel les fonds sont transférés.

3. Organisation et gouvernance

La notion de gouvernance recouvre les procédures et la déontologie qui régissent l'exercice et le contrôle du pouvoir au sein d'une institution. Ainsi les préalables à une bonne gouvernance associative sont :

- des instances décisionnelles dont les prérogatives sont clairement définies ;
- le respect des statuts et du règlement intérieur ;
- des procédures de gestion transparentes ;
- l'évaluation et la prévention des risques.

3.1. Organisation des associations

L'organisation des associations résulte essentiellement des statuts qui ont pour objet d'organiser le mode de fonctionnement interne de l'association, d'attribuer aux membres des droits et des obligations et de définir la répartition des pouvoirs entre les divers organes décisionnels de l'association.

Le règlement intérieur n'est pas une obligation légale mais la majorité des associations en dispose. Il vient compléter les statuts en précisant certaines règles et modalités de fonctionnement de l'association. Les dispositions du règlement intérieur doivent être conformes aux statuts.

Pour adhérer à une association, le candidat doit généralement déclarer son attachement à l'objet de l'association, et s'engager à respecter son éthique et à remplir les conditions d'adhésion fixées par les statuts. Il doit en outre respecter

les dispositions des statuts et du règlement intérieur, et verser les cotisations demandées. Les statuts disposent d'une très grande liberté pour déterminer qui peut devenir membre et à quelles conditions. Ils mettent parfois en place des procédures d'admission précises. L'absence d'obstacles à l'adhésion de nouveaux membres est un signe important de bonne gouvernance.

Les instances associatives sont l'assemblée générale, le conseil d'administration, le bureau, la direction pour certaines.

L'assemblée générale (AG) est considérée comme l'organe souverain de l'association, elle est garante du projet associatif. Tous les membres à jour de leur cotisation peuvent y participer. L'AG décide des grandes orientations¹⁶⁴, elle contrôle également la gestion de l'association par ses dirigeants et peut révoquer à tout moment les administrateurs qu'elle a désignés. Elle se tient habituellement annuellement et procède au vote des rapports financier et d'activité.

Le conseil d'administration (CA) est en charge d'établir le budget prévisionnel, veiller à son exécution, autoriser les dépenses non prévues et arrêter les comptes de l'exercice clos. Le CA et le bureau élaborent les décisions et la stratégie que la direction met en œuvre.

En acceptant de prendre les fonctions d'administrateur, et plus spécifiquement celle de président, les dirigeants associatifs s'engagent à gérer l'association avec prudence et diligence, « en bon père de famille », dans les limites des pouvoirs qui leur sont conférés.

Il est très courant de voir que les CA, pour des raisons pragmatiques d'efficacité, se dotent d'un **bureau** exécutif bien qu'il n'y ait pas d'obligation légale à cet égard. Le bureau est le premier responsable devant les administrations et les autorités locales. Il est le porte-parole de l'association. Ce sont les statuts qui fixent le nombre, la dénomination et les modalités de nomination ou d'élection de ses membres. Le bureau comprend au minimum trois membres : un président, un secrétaire général et un trésorier.

La direction

Certaines associations recrutent un directeur salarié en charge de mettre en œuvre, sous contrôle du bureau élu, les stratégies élaborées par le CA et d'en assurer la gestion administrative et financière.

La répartition des rôles entre les membres du bureau et les dirigeants salariés au sein des associations varie en fonction du mode d'organisation de l'association, de sa taille, des textes réglementaires, ainsi que du niveau d'implication des membres de son bureau.

¹⁶⁴ - Modification des statuts et de l'objet social ; dissolution et dévolution des biens ou fusion avec une autre association

Qu'en est-il dans les faits dans les associations au Maroc ?

Selon le HCP, 95,9% des associations sont gérées uniquement par un bureau exécutif, 1,1% par un conseil d'administration et 3% disposent à la fois un conseil d'administration et un bureau exécutif.

Sur les 1254 associations enquêtées dans le cadre de l'étude du MSFFDS, deux tiers disposent d'un organigramme fonctionnel formalisé. La majorité des associations ont ainsi un règlement intérieur ayant fait l'objet d'une approbation au niveau d'une assemblée générale et 80% des associations tiennent leurs AG dans les temps impartis.

Le nombre de mandats des présidents est limité par les statuts de certaines associations (notamment les associations de défense des droits humains). Ce n'est pas le cas pour toutes les associations¹⁶⁵.

3.2. Gouvernance

Démocratie interne

L'action associative est basée sur l'adhésion libre et bénévole de personnes à un projet et le financement de ce projet par des dons. En conséquence, l'action associative est une action collective qui selon son importance nécessite une organisation plus ou moins élaborée pour atteindre son objectif, mais aussi pour la prémunir contre d'éventuelles dérives pouvant la compromettre. Ainsi, tout le processus d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation de cette action exige la mise en place de stratégies, de procédures et de règles garantissant un fonctionnement démocratique de l'association.

En se basant sur le respect des valeurs fondamentales et des droits de la personne humaine tels qu'ils sont universellement reconnus, on pourrait retenir cinq principes qui devraient régir les règles de démocratie interne :

- la transparence des élections des dirigeants de l'association;
- la liberté d'expression des membres ;
- le respect des règles formelles établies de façon consensuelle et consignées dans les statuts et le règlement intérieur ;
- le respect des valeurs, de l'Éthique et des missions de l'association ;
- l'inclusion des minorités (au sens numérique mais aussi politique, c'est-à-dire les groupes qui souffrent d'un manque de représentation) dans la réflexion, la prise de décision et la participation aux instances dirigeantes.

165 - *Ibidem*

Gestion administrative et financière

Etant 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.

Conditions pour une tenue de comptabilité efficace :

- toutes les dépenses doivent être justifiées par une pièce comptable (factures, fiches de paye, contrats, notes de frais et d'honoraires, etc.). De la même façon, toute recette donne lieu à l'émission d'un justificatif ;
- toutes les pièces comptables doivent être conservées et classées par date ;
- tenir une comptabilité analytique lorsque les activités de l'association sont multiples et les sources de dépenses et recettes diverses.

La tenue d'une comptabilité est particulièrement importante pour les associations RUP et pour toutes les associations qui reçoivent des subventions publiques. Elle est indispensable pour établir un bilan et élaborer un rapport financier précis et fiable.

Les modes de gestion administrative et financière dépendent largement de facteurs tels que la taille de l'association, les qualifications de ses membres et de son administration, ainsi que de son budget et de son équipement. Or, et selon l'enquête du HCP, plus de la moitié des associations n'avaient pas de local professionnel en 2007, moins de 20% d'entre elles disposaient d'un ordinateur, et seules 7% étaient connectées à internet.

Selon la même source, 95% des associations ne tenaient pas de comptabilité selon les normes en vigueur en 2007¹⁶⁶. Les explications avancées par l'étude du MSDSFF, est que la majeure partie des associations a un budget très faible, dépensé principalement en frais de gestion associative. De plus, la quasi-totalité des associations trouve les textes de lois et de réglementations fiscales applicables aux associations très difficiles d'accès et incompréhensibles, ce qui se traduit par plusieurs défaillances.¹⁶⁷

Cependant, les associations gérant des budgets importants, particulièrement celles reconnues d'utilité publique, pour qui c'est une obligation, tiennent une comptabilité générale, de préférence également analytique¹⁶⁸, et leurs comptes doivent être

166 - Selon l'HCP, La proportion d'associations tenant une comptabilité varie entre 66,7% pour les associations ayant des activités internationales à 0,5% pour les associations religieuses.

167 - Ministère de la Solidarité, de la Femme, de la Famille et du Développement Social, 2010. Etude sur les associations marocaines de développement : diagnostic, analyses et perspectives, Rapport III.

168 - Par rapport à une comptabilité générale, une comptabilité analytique est propre à chaque association, elle est codée et adaptée à ses besoins, ce qui permet une meilleure gestion des ressources et une analyse plus fine de la répartition des dépenses (par bailleurs, par catégorie d'activité ou de dépenses). Elle permet également de faire des croisements entre les différentes données.

certifiés, sans réserve, par un commissaire aux comptes. Les autres associations peuvent tenir une comptabilité de trésorerie qui se fera sur un tableau avec recettes et dépenses.

Plan comptable des associations

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. L'objectif de l'élaboration de ce plan est de mettre à la disposition des associations un cadre de référence, de manière à apporter de l'ordre dans les règles de gestion et à garantir la transparence des informations financières qui seraient contrôlées. Ce plan comptable ne traiterait que des opérations spécifiques relatives aux associations, dont essentiellement :

- des apports avec ou sans droit de réserve ;
- des subventions, legs et donations ;
- des contributions volontaires ;
- des ressources provenant de la générosité publique.

Un plan comptable des associations a été rédigé et acté par le Conseil National de la Comptabilité en 2009, mais il attend toujours sa mise en application alors qu'il est une adaptation du plan comptable général aux particularités des associations¹⁶⁹ à même de répondre aux différents problèmes évoqués plus haut.

Cependant, bien qu'il ne soit pas encore une obligation légale, il est utilisé par les associations tenues d'établir et de produire des comptes annuels, et d'avoir des comptes certifiés par un commissaire aux comptes.

Contrôle, prévention des risques, redevabilité

Le contrôle interne peut se définir comme l'ensemble des politiques et procédures mises en application par les dirigeants afin de vérifier que la gestion de l'association est rigoureuse et efficace. Pour ce faire, des associations se dotent d'un plan d'audit interne.

La prévention des risques fait appel à l'élaboration d'un manuel de procédures qui décrit de façon détaillée les procédures les plus courantes et qui répartit les tâches clairement entre les différents acteurs¹⁷⁰. Le principe de la double signature notamment, est une précaution forte utile.

¹⁶⁹ - *Ibidem*

¹⁷⁰ - *Pour les achats, au-delà d'un certain montant, cela va de la fiche d'expression des besoins validés et signée, à la recherche de trois devis, à la réunion de la commission d'achats pour choisir le prestataire en fonction du meilleur disant qualité/prix avant le déclenchement de la procédure d'achats. Dans cette procédure il doit y avoir obligation d'interlocuteurs différents à chaque étape.*

En matière de redevabilité, le cadre juridique exige une traçabilité dans quatre situations :

- la réception de fonds étrangers, qui doivent être déclarés auprès du SGG dans le mois qui suit leur réception en précisant, la provenance, l'adresse du partenaire, le montant, le compte bancaire crédité et l'objet ;
- la reconnaissance d'utilité publique¹⁷¹ ;
- l'appel à générosité publique, qui est soumis à autorisation et au contrôle du SGG et qui fait l'objet de contrôle de la part de la Cour des Comptes ;
- la réception de subventions étatiques au-delà d'un montant de 50 000dhs.

Du fait du haut niveau d'exigence des bailleurs de fonds internationaux (agences de développement, institutions onusiennes, ONG internationales, coopérations bilatérales) les associations qui en bénéficient mettent en place plusieurs outils de traçabilité et de mesure de l'efficacité et de l'efficience de leurs actions : rapports moraux et financiers, audits, évaluations, etc.

La reddition des comptes s'impose aussi vis-à-vis des entreprises et des bailleurs. Les associations gagneraient à communiquer plus sur leurs bonnes pratiques. Les labellisations « Responsabilité Sociale et Environnementale » des organisations peuvent participer à l'instauration de la confiance vis-à-vis du secteur associatif. En 2012, quatre associations marocaines se sont soumises volontairement à des audits portant sur divers critères (légaux, administratifs, relatifs aux droits de l'Homme et l'environnement, etc.), menés par une entreprise spécialisée dans la notation extra-financière, suite auxquels elle leur a délivré le Label « Association Responsable ».

Valorisation du travail des bénévoles

Si le bénévolat est l'un des fondamentaux de la vie associative, il ne fait l'objet d'une valorisation comptable que dans quelques pays, dont la France, où ce n'est pas une obligation.

Le bénévolat n'apparaît pas dans les documents composant les comptes annuels alors qu'il peut être intéressant, pour l'association, de valoriser au plan comptable le bénévolat, en complément des flux financiers, pour donner une image fidèle de l'ensemble des activités développées.

Sa valorisation comptable est intéressante aussi bien en interne que dans la communication externe. Elle permet entre autre de :

- connaître et rendre compte de l'autofinancement qui constitue un élément utile dans les relations avec tous les bailleurs de fonds ;

171 - Loi n° 75-00 modifiant et complétant le dahir de 1958 : Les associations RUP doivent tenir une comptabilité dans les conditions fixées par voie réglementaire, permettant de donner une image fidèle de leur patrimoine, de leur situation financière et de leurs résultats. Ces associations sont tenues de soumettre un rapport annuel au SGG comportant l'affectation des ressources qu'elles ont obtenues pendant une année civile. Ce rapport doit être certifié par un expert comptable. La RUP peut être retirée en cas de non respect par l'association de ses obligations légales ou statutaires

- appréhender les coûts réels d'un projet associatif ;
- fidéliser les bénévoles en les valorisant.

Même lorsqu'une association est consciente de l'intérêt de cette valorisation, souvent elle y renonce parce qu'elle ne sait pas comment s'y prendre. Pour accompagner les associations françaises dans la réalisation de cet exercice un Guide Pratique a été élaboré dans ce pays¹⁷². On peut en retenir qu'il n'y a pas de méthode unique. Si une association fait le choix de la valorisation financière et de son inscription en comptabilité, elle doit également définir les modalités pour le faire. Cet exercice est accessible et utile à toutes les associations, des plus modestes à celles fonctionnant grâce au concours de plusieurs milliers de bénévoles et dotées d'une solide organisation.

Il n'est pas dans notre propos d'entrer dans le détail du comment mettre en place cette valorisation. C'est aux associations de réfléchir à des normes adaptées à notre contexte.

Soulignons cependant que cette valorisation suppose un préalable : la mise en place de procédures de reporting de mesure et de contrôle des activités des bénévoles et c'est le plus difficile.

Intérêt des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) pour les associations.

Selon l'enquête du HCP, seules 20% des associations disposaient d'ordinateurs en 2007, et seules 7% étaient connectées à Internet. Pour plus de 90% de ces dernières, l'usage d'internet est limité à la recherche d'information, à l'envoi et la réception du courrier électronique¹⁷³. Malgré l'absence de données plus récentes, on peut supposer que l'usage des TIC a largement progressé dans les associations comme dans les autres secteurs.

Les champs d'application des TIC et outils informatiques sont nombreux.

En interne, les TIC sont un outil de bonne gouvernance en permettant la tenue de la comptabilité, la gestion de la paie, la gestion des stocks, des fournisseurs, l'archivage et la centralisation de l'information, la rédaction des rapports d'activité et financiers, le suivi - évaluation des projets, etc.

Elles facilitent la communication en interne et le partage de documents, de bases de données, de rapports, de fichiers, en ligne. Elles permettent l'organisation de conférences téléphoniques gratuites, au niveau national et international.

172 - Ministère de la Jeunesse, de l'Education populaire et de la vie associative, 2011. Guide pratique. Bénévolat : valorisation comptable.

173 - HCP, 2011. Rapport de synthèse de l'enquête nationale auprès des Institutions Sans But Lucratif (ex. 2007).

En matière de communication externe, les TIC permettent une grande visibilité, la transmission des messages grâce aux sites internet, page Facebook, compte Twitter, la mobilisation de bénévoles, la publication des rapports. Elles facilitent la production de supports de communication (infographie, édition de vidéos, flyers, etc.).

Les TIC peuvent également contribuer à la collecte de fonds: dons en ligne sur le site ou via des plateformes de crowdfunding¹⁷⁴, vente de produits, mailing, mise en valeur des partenaires et des bailleurs de fonds de l'association.

L'utilisation des TIC 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.

L'usage des TIC peut aussi être utile pour l'accès à l'information auprès des administrations ainsi que la facilitation des procédures. Au Maroc, plusieurs sites gouvernementaux se mettent à proposer une information en libre accès et des services dématérialisés. Il serait donc pertinent de mettre en place une dématérialisation des demandes de création d'associations.

Recommandations du DNSC et de la DAR

Les deux grandes concertations nationales (DNSC et DAR) qui se sont tenues à partir de 2012 ont toutes deux émis des recommandations en matière de démocratie interne et de bonne gouvernance associative¹⁷⁵ :

- Toutes deux s'accordent sur le fait que le seuil pour la création d'une association devrait être élevé à cinq personnes. Cette position est justifiée par le fait que le cadre légal actuel (qui ne requiert que deux personnes pour la création d'une association) laisse place à des pratiques népotiques et peu démocratique au sein des associations.
- Un projet de plan comptable spécifique aux associations a été réalisé en 2003, mais la promulgation par décret du ministre des Finances et de l'Economie se fait toujours attendre. Pourtant, les deux grandes concertations ont soulignées l'urgence et la nécessité d'un plan comptable spécifique. La Dynamique de Rabat a notamment attiré l'attention sur les risques résultant du comportement très libéral vis-à-vis de la question de la comptabilité, de la déclaration d'impôt, et autres sujets relatifs à la question financière et comptable.¹⁷⁶

174 - Le financement participatif (crowdfunding) est un mode de collecte de fonds, réalisé via une plateforme internet, permettant à un ensemble de contributeurs de choisir collectivement de financer directement et de manière traçable des projets identifiés.

175 - SAAF, Abdellah, 2016. *Trajectoires de l'associationnisme marocain : histoire et sens*. A paraître, cité avec l'aimable autorisation de l'auteur.

176 - *Ibidem*

La majorité des associations fonctionnent juste avec un bureau, peu disposent d'un conseil d'administration, un nombre encore plus faible dispose d'une direction.

Les associations qui disposent de plusieurs organes décisionnaires et exécutifs doivent en définir avec précision les prérogatives spécifiques.

Le processus d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation de l'action associative exige la mise en place de stratégies, de procédures et de règles garantissant un fonctionnement démocratique de l'association.

En se basant sur le respect des valeurs fondamentales et des droits de la personne humaine tels qu'ils sont universellement reconnus, on pourrait retenir cinq principes qui devraient régir les règles de démocratie interne :

- la transparence des élections des dirigeants par les membres de l'association ;
- la liberté d'expression des membres ;
- le respect des règles formelles établies de façon consensuelle et consignées dans les statuts et le règlement intérieur ;
- le respect des valeurs, de l'Ethique et des missions de l'association ;
- l'inclusion des minorités (au sens numérique mais aussi politique, c'est-à-dire les groupes qui souffrent d'un manque de représentation) dans la réflexion, la prise de décision et la participation aux instances dirigeantes.

Etant 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 associations auraient tout intérêt à valoriser le travail des bénévoles et à le faire apparaître dans leur comptabilité à la rubrique autofinancement.

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.

Partie IV : Recommandations

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 recommandations de ce rapport 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 que la dématérialisation des procédures administratives les concernant , comme proposé par le CNDH.
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.

Annexes

Annexe 1: Liste des membres de la Commission Permanente chargée des Affaires Sociales et de la Solidarité

Catégorie des Experts
Ben seddik Fouad
Hajbouha Zoubeir
Himmich Hakima
Lamrani Amina
Rachdi Abdelmaksoud
Catégorie des Syndicats
Bahanniss Ahmed
Bensaghir Mohammed
Dahmani Mohamed
El Moatassim Jamaâ
Essaïdi Mohamed Abdessadek
Hansali Lahcen
Kandila Abderrahmane
Khrafa Mustapha
Catégorie des Organisations et Associations Professionnelles
Bensalah Mohamed Hassan
Bessa Abdelhai
Boulahcen Mohamed
Catégorie des Organisation et Associations œuvrant dans les domaines de l'économie sociale et de l'activité associative
Abderrahmane Zahi
Berbich Laila
Chouaib Jaouad
Elkhadiri Mohamed
Zaoui Zahra
Catégorie Membres de Droits
Adnane Abdelaziz
Cheddadi Khalid
Hazim Jilali

Annexe 2 : Liste des auditions, des ateliers et des rencontres

Auditions :

Personnalités

- Pr Abdallah Saaf
- Pr Moulay Ismail Alaoui
- Kamal Lahbib
- M. Fouad Benseddik
- M. Abdelkader Boukhriss

Représentants de ministères et institutions publiques

- Secrétariat Général du Gouvernement
- Ministère chargé des relations avec le Parlement et la Société Civile
- Ministère de la Jeunesse et des Sports
- Ministère de la Solidarité, de la Femme, de la Famille et du Développement Social
- ONDH

Ateliers

- Atelier avec les associations membres du CESE
- Atelier avec des réseaux d'associations prestataires de service
- Atelier avec des réseaux d'associations de plaidoyer

Annexe 3 : Fiche relative au régime fiscal des associations et des fondations



Fiche relative au régime fiscal des associations et des fondations

Les associations sont régies par les dispositions du dahir n° 1-58-376 du 3 jourmada I 1378 (15 novembre 1958) réglementant le droit d'association tel qu'il a été modifié et complété par la loi n° 75-00 promulguée par le dahir n° 1-02-206 du 12 jourmada I 1423 (23 juillet 2002).

Les organismes légalement assimilés sont des entités de même nature juridique que les associations et qui œuvrent dans un but non lucratif (charitable, scientifique, culturel, littéraire, éducatif, sportif, d'enseignement, de santé, etc.). Ces organismes sont régis soit par le dahir précité, soit par des textes particuliers. Il s'agit généralement des fondations, des ligues, etc.

Sur le plan fiscal, les organismes légalement assimilés aux associations sont soumis au même traitement fiscal que celui applicable à ces dernières.

Le régime fiscal applicable aux associations en matière d'impôt sur les sociétés, d'impôt sur le revenu, de taxe sur la valeur ajoutée, des droits d'enregistrement, de timbre et de taxes assimilées, de taxe professionnelle et de taxe de services communaux, se présente comme suit :

1 - En matière d'impôt sur les sociétés

Les associations et les organismes légalement assimilés, qu'elles soient reconnues ou non reconnues d'utilité publique, sont inclus dans le champ d'application de l'impôt sur les sociétés (IS) parmi les personnes obligatoirement passibles de cet impôt, conformément aux dispositions de l'article 2-III du Code général des impôts (CGI).

Néanmoins, les associations et les organismes légalement assimilés **à but non lucratif** bénéficient de l'exonération totale de l'IS **pour les seules opérations conformes à l'objet défini dans leurs statuts**, en application des dispositions de l'article 6 (I-A-1°) du CGI.

Cette exonération s'applique à toutes les opérations définies dans les statuts desdites associations réalisées grâce aux cotisations versées par leurs membres, aux dons reçus, aux subventions octroyées par l'État ou les collectivités publiques ou privées, quand bien même il en résulterait en fin d'exercice un excédent de recettes sur les dépenses.

L'absence de but lucratif implique la non réalisation de profits pour les associés mais n'implique pas l'absence d'excédents qui doivent servir au développement de l'activité et de l'objet social de l'association.

Toutefois, l'exonération précitée ne s'applique pas en ce qui concerne les établissements de ventes ou de services appartenant à ces associations. Le principe d'exonération se trouve donc remis en cause lorsqu'une association effectue des opérations à caractère lucratif, qu'elles soient de nature commerciale, industrielle, financière ou autre.

A ce titre, plusieurs critères permettent d'apprécier si une association peut être ou non exonérée de l'IS :

• **Il s'agit d'examiner si la gestion de l'association est intéressée ou désintéressée**

La gestion est considérée comme désintéressée lorsque :

- l'association est gérée et administrée à titre bénévole ;
- elle ne procède à aucune distribution directe ou indirecte des excédents;
- les membres de l'association et leurs ayants droit ne peuvent pas être déclarés tributaires d'une part quelconque de l'actif.

Lorsque la gestion ne répond pas à ces critères, elle est considérée comme intéressée, et l'association devient imposable à l'IS.

Si la gestion est désintéressée, il y a lieu d'examiner si l'association concurrence ou pas le secteur commercial :

- dans le cas où elle ne concurrence pas le secteur commercial, l'association n'est pas imposable à l'IS;
- dans le cas où elle concurrence le secteur commercial, l'association est imposable à l'IS.

• **Il s'agit d'examiner si l'exercice de l'activité se fait dans des conditions comparables à celles de l'entreprise**

Pour cela, il y a lieu de recourir à une série d'indices classés par ordre décroissant d'importance, à savoir :

- a. «Le Produit» proposé par l'association est comparable à celui d'une société commerciale (l'association doit prendre en charge la satisfaction d'un besoin non réalisé par le marché) ;
- b. «Le Public» visé par l'association est comparable à celui d'une société commerciale (l'association doit s'adresser à une population particulière pour avoir droit à des avantages fiscaux : chômeurs, handicapés, personnes âgées, etc) ;
- c. «Le Prix» proposé par l'association n'est pas inférieur à celui proposé par une société commerciale ;
- d. «La Publicité» réalisée par l'association est similaire à celle effectuée par une société commerciale.

Ce n'est que dans le cas où l'association exerce son activité selon des méthodes similaires à celles des entreprises commerciales, qu'elle sera soumise à l'I.S. dans les conditions de droit commun.

Ainsi, l'association devient passible de l'I.S. dans les conditions de droit commun en raison des excédents tirés de la gestion ou de l'exploitation des établissements de ventes ou de services lui appartenant (Immeubles à usage locatif, magasins, cafés, restaurants, bars, local commercial, etc.).

Concernant l'association à but non lucratif qui réalise des opérations conformes à l'objet défini dans ses statuts et qui dispose d'excédents de trésorerie qu'elle envisage de placer en produits bancaires, placements financiers ou placements monétaires, celle-ci bénéficie de l'exonération totale de l'IS sur le résultat découlant de son activité mais, les produits financiers générés par lesdits placements sont soumis à l'impôt retenu à la source sur les produits de placements à revenus fixes prévu par les articles 4-II, 14, 19-IV-C, 153, 159 et 171 du CGI sans droit à restitution, conformément aux dispositions de l'article 159-II du CGI.

D'un autre côté, en application des dispositions de l'article 10 (I-B-2°) du C.G.I., les sociétés assujetties à l'I.S. peuvent déduire de leur résultat fiscal sans limitation, les dons en argent ou en nature octroyés aux :

- associations **reconnues d'utilité publique** qui œuvrent dans un but charitable, scientifique, culturel, littéraire, éducatif, sportif, d'enseignement ou de santé ;
- et aux associations de micro-crédit régies par la loi n° 18-97 promulguée par le dahir n° 1-99-16 du 18 chaoual 1419 (5 février 1999) ;

Les sociétés peuvent également déduire de leur résultat fiscal, dans la limite de deux pour mille (2‰) du chiffre d'affaires, hors TVA, les dons en argent et en nature octroyés aux œuvres sociales des entreprises publiques ou privées et aux œuvres sociales des institutions qui sont autorisées par la loi qui les institue à percevoir des dons.

2 - En matière d'impôt sur le revenu

Les revenus salariaux et assimilés versés par les associations et les organismes légalement assimilés à leur personnel salarié sont soumis à l'impôt sur le revenu par voie de retenue à la source dans les conditions de droit commun.

Par ailleurs, il convient de préciser que l'impôt sur le revenu au titre des salaires est supporté par les employés, mais il est calculé et versé au Trésor par les employeurs en vertu des dispositions des articles 156 et 174 du C.G.I.

1- En matière de revenus fonciers, est exclue du champ d'application de l'impôt sur le revenu, la valeur locative des immeubles que les propriétés mettent gratuitement à la disposition des associations reconnues d'utilité publique, lorsque dans lesdits immeubles sont installés des institutions charitables à but non lucratif.

3 - En matière de taxe sur la valeur ajoutée

En matière de TVA, les associations et fondations sont soumises au régime suivant :

a) Exonération de la T.V.A sans droit à déduction :

- Les prestations fournies par **les associations à but non lucratif reconnues d'utilité publique**.

Toutefois, l'exonération ne s'applique pas aux opérations à caractère commercial, industriel ou de prestations de services réalisées par ces associations.

- Les ventes portant sur les appareillages spécialisés destinés exclusivement aux handicapés, ainsi que les opérations de contrôle de la vue effectuées au profit des déficients visuels par **des associations reconnues d'utilité publique**.

b) Exonération de la T.V.A avec droit à déduction

- Les biens, marchandises, travaux et prestations de services destinées à être livrés à titre de don par les personnes physiques ou morales marocaines ou étrangères **aux associations reconnues d'utilité publique** s'occupant des conditions sociales et sanitaires des personnes handicapées ou en situation précaire ;
- les biens, marchandises, travaux et prestations de services destinés à être livrés à titre de don dans le cadre de la coopération internationale aux associations reconnues d'utilité publique, par les gouvernements étrangers ou par les organisations internationales.

Néanmoins, le bénéfice de cette exonération est subordonné à l'accomplissement par ces associations des formalités prévues par l'article 9 du décret n° 2-86-99 du 14 mars 1986 tel qu'il a été complété par le Décret n°2-06-574 du 10 hijra 1427(31décembre 2006).

c) associations et fondations expressément exonérées par le CGI

- les biens d'équipement, matériels et outillages acquis par les associations à but non lucratif s'occupant des personnes handicapées, destinés à être utilisés par lesdites associations dans le cadre de leur objet statutaire ;
- les biens d'équipement, matériels et outillages acquis par le «Croissant rouge marocain», destinés à être utilisés par lui dans le cadre de son objet statutaire ;
- les biens, matériels, marchandises et services acquis ainsi que les services effectués par la Fondation Mohamed VI de promotion des œuvres sociales de l'éducation formation conformément aux missions qui lui sont dévolues;
- les acquisitions de biens, matériels et marchandises nécessaires à l'accomplissement de sa mission, effectuées par la Fondation Hassan II pour la lutte contre le cancer;
- les acquisitions de biens, matériels et marchandises effectuées par la Ligue Nationale de Lutte contre les Maladies Cardio-vasculaires dans le cadre de sa mission.

- les biens d'équipement, matériels et outillages acquis par :
 - la Fondation Cheikh Zaïd Ibn Soltan dans le cadre des missions qui lui sont dévolues ;
 - la Fondation Cheikh khalifa Ibn Zaïd dans le cadre des missions qui lui sont dévolues.
- les biens, matériels, marchandises et services acquis ainsi que les prestations effectuées par la Fondation Mohammed VI pour la promotion des œuvres sociales des préposés religieux, créée par le dahir n° 1-09-200 du 8 rabii I 1431 (23 février 2010), conformément aux missions qui lui sont dévolues ;
- les biens, matériels, marchandises et services acquis ainsi que les prestations effectuées par la Fondation Mohammed VI pour l'Édition du Saint Coran créée par le dahir n° 1-09-198 du 8 rabii I 1431 (23 février 2010), conformément aux missions qui lui sont dévolues ;
- les biens, matériels, marchandises et services acquis par la Fondation Lalla Salma de prévention et traitement des cancers ainsi que les prestations effectuées par ladite Fondation.

Le bénéfice de cette exonération est subordonné à l'accomplissement par ces associations des formalités prévues par l'article 8 du décret n° 2-86-99 du 14 mars 1986 tel qu'il a été complété par le Décret n°2-06-574 du 10 hijra 1427 (31décembre 2006).

4 - En matière de Droits d'Enregistrement, de Droits de Timbre et Taxes assimilées

4-1.Droits d'Enregistrement

Le principe

En principe, les actes liés à l'activité et aux opérations des associations ou des fondations sont soumis aux droits d'enregistrement dans les conditions de droit commun.

Associations expressément exonérées des Droits d'Enregistrement

Des avantages fiscaux sont prévus en faveur de plusieurs associations et fondations à titre spécifique, et ce en vertu de l'article 129-III-6°,7° et 10° du CGI.

Il s'agit des dispositions légales suivantes :

- L'article 129-III-6° et 7° du CGI prévoit respectivement l'exonération des droits d'enregistrement des :
 - « actes d'acquisition des immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement de leur objet par les associations à but non lucratif s'occupant des personnes handicapées » ;
 - « actes, écrits et mutations qui profitent aux organismes ci-après, afférents à la création, à l'activité et, éventuellement, à la dissolution :

- des associations de bienfaisance subventionnées par l'Entraide nationale, notamment les associations d'aveugles et de paralytiques ;
- du Croissant rouge marocain ;
- de la Ligue nationale de lutte contre les maladies cardio-vasculaires... » ;
- L'article 129-III-10° du CGI prévoit également l'exonération des droits d'enregistrement des actes afférents à l'activité et aux opérations :
 - de la Fondation Hassan II pour la lutte contre le cancer ;
 - de la Fondation Mohamed VI de promotion des œuvres sociales de l'éducation formation ;
 - de la Fondation Cheikh Zaïd Ibn Soltan ;
 - de la Fondation khalifa Ibn Zaïd ;
 - de la Fondation Lalla Salma de prévention et traitement des cancers.

Les Autres Associations

Au sujet des autres associations et fondations, elles peuvent bénéficier en matière de Droits d'Enregistrement, des avantages de droits commun prescrits par le CGI. Il s'agit principalement de l'acquisition de terrains nus destinés à l'édification de locaux à usage d'habitation, commercial, professionnel ou administratif dans la limite de 5 fois la superficie couverte au taux réduit de 4% ; sous réserve de réaliser ces opérations dans le délai de sept (7) ans et fournir un cautionnement bancaire au profit de l'Etat ou lui consentir une hypothèque dans les conditions prévues par l'article 130-II-B du CGI.

4-2-Droits de Timbre

Le principe

Le législateur a prévu l'application des droits de timbre à tous les actes, documents, répertoires, livres registres, quelle que soit leur forme « établis pour constituer le titre ou la justification d'un droit, d'une obligation ou d'une décharge et, d'une manière générale, constater un fait juridique ou un lien de droit... » dispose l'article 249 du CGI.

Associations expressément exonérées des droits de timbre

En vertu de l'article 250 du CGI, les actes des associations et fondations qui sont exonérés des droits d'enregistrement bénéficient de droit de l'exonération en matière de droits de timbre.

Les Autres Associations

les autres associations et fondations bénéficient de l'exonération accordée aux actes et écrits prévus à l'article 250 du CGI.

4-3 Taxe Spéciale Annuelle sur les Véhicules Automobiles (T.S.A.V.A.)

Le principe

En principe, les véhicules appartenant aux associations et aux fondations sont soumis à la T.S.A.V.A. dans le cadre du droit commun, conformément aux dispositions de l'article 259 du code précité. Elles bénéficient de l'exonération de cette taxe lorsqu'elles sont propriétaires des véhicules cités dans l'article 260 du CGI.

Association expressément exonérée

Cependant, il est nécessaire de rappeler une exonération spécifique de la T.S.A.V.A. afférente aux : « véhicules propriété de l'association dite » « le croissant rouge » dispose l'article 260-8° du CGI.

4-4 Taxe sur les contrats d'assurances

Principe

Les contrats d'assurances souscrits par les associations et les fondations sont soumis à la taxe sur les contrats d'assurances.

Association et exonération

Le Titre premier, paragraphe VII relatif aux exonérations de l'annexe II du décret n° 2-58-1151 du 12 jourmada II 1378 (24 décembre 1958) ne prévoit pas de mesures spécifiques en faveur des associations ou fondations.

5 - En matière de taxe professionnelle et de taxe de services communaux

Les associations et les organismes légalement assimilés sans but lucratif bénéficient de l'exonération totale permanente de la taxe professionnelle et de la taxe de services communaux, conformément aux dispositions des articles 6 (I-a-4°) et 34 de la loi n° 47-06 relative à la fiscalité des collectivités locales.

Cependant, cette exonération ne s'applique pas en ce qui concerne les établissements de ventes ou de services appartenant à cette association.

S'agissant des obligations fiscales des associations, il est à rappeler que les exonérations prévues en leur faveur par la législation fiscale en vigueur ne les dispensent pas de leurs obligations déclaratives.

Annexe 4 : Références bibliographiques

TEXTES CONSTITUTIONNELS ET LEGISLATIFS

- Royaume du Maroc, 1958. Dahir n° 1-58-376 du 3 jourmada I 1378 (15 novembre 1958) réglementant le droit d'association, tel qu'il a été modifié et complété. BO n° 2404 bis du 27/11/1958 (27 novembre 1958). Les amendements au Dahir de 1958 sont les suivants :
 Royaume du Maroc, 1973. Dahir portant loi n° 1-73-283 du 6 rebia I 1393 (10 avril 1973) modifiant et complétant le dahir n° 1-58-376 réglementant le droit d'association. BO n°3154 du 11/04/1973 p. 533 [En ligne] Disponible sur
<http://adala.justice.gov.ma/production/html/Fr/liens/..%5C74033.htm>
- Royaume du Maroc, 1992. Décret n° 2-92-721 du 30 rebia I 1413 (28 septembre 1992). [En ligne] Disponible sur
<http://adala.justice.gov.ma/production/html/Fr/liens/..%5C74670.htm>
- Royaume du Maroc, 2002 ;Dahir n° 1-02-206 du 12jourmada I 1423 (23 juillet 2002) portant promulgation de la loi n°75-00 modifiant et complétant le dahir n° 1-58-376 du 3 jourmada I 1378 (15 novembre 1958) réglementant le droit d'association. BO n°5048 du 17/10/2002 – p. 1062[En ligne] Disponible sur
<http://adala.justice.gov.ma/production/html/Fr/liens/..%5C42134.htm>
- Royaume du Maroc, 2005. Décret n°2-04-969 du 10 janvier 2005 pris pour l'application du dahir n°1-58-376 réglementant le droit d'association.
- Royaume du Maroc. Loi n° 18-00 relative au statut de la copropriété des immeubles bâtis.
- Royaume du Maroc, 1995. Décret n° 2-95-443 du 21 juillet 1995 ; dahir n° 1-10-150 du 24 août 2010, portant promulgation de la loi n° 30-09 relative à l'éducation physique et aux sports.
- Royaume du Maroc, 1999. Dahir n° 1-99-16 du 5 février 1999 portant promulgation de la loi n° 18-97 relative au micro-crédit Dahir n° 1-99-16 du 18 chaoual 1419 portant promulgation de la loi n° 18-97 relative au microcrédit. B.O. 1er avril 1999.
- Royaume du Maroc, 2011. Constitution du Royaume du Maroc. Disponible sur http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/constitution/constitution_2011_Fr.pdf
- Royaume du Maroc, 2013. Dahir n° 1-13-09 du 10 rabii II 1434 (21 février 2013) portant promulgation de la loi n° 38-12 portant statut des chambres de commerce, d'industrie et de services.
- SGG, 2005. Circulaire n°1/2005 : Conditions et procédure de reconnaissance d'utilité publique au profit des associations.

PUBLICATIONS D'INSTITUTIONS PUBLICS

- Conseil National de la Comptabilité, 2002. Plan Comptable des Associations
- BEN MIMOUN, 1987. Les Associations au Maroc. Ministère de l'intérieur. In : GHAZALI, Ahmed, 1989. Contribution à l'analyse du phénomène associatif au Maroc. Annuaire de l'Afrique du Nord, vol. 28. Editions du CNRS.

- CCME et BVA, Juin 2009. Enquête auprès de la population marocaine résidant en Europe (France, Espagne, Italie, Belgique, Pays-Bas et Allemagne). [En ligne], Disponible sur <http://www.ccme.org.ma/images/activites/fr/2009/07/CCME-BVA-Etude_Marocains_dEurope.pdf>.
- CESE, 2015. Contribution de la Commission des affaires sociales et de la solidarité du CESE à l'évaluation de la richesse globale du Maroc.
- CNDH, 2016. Résumé de l'avis du CNDH sur les projets de lois organiques relatifs aux motions en matière législative et à l'exercice du droit de présentation des pétitions aux pouvoirs publics.
- CNDH, novembre 2015. La liberté associative au Maroc. Mémoire adressé au Chef du gouvernement.
- Commission européenne pour la démocratie par le droit & Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'Homme relevant de l'Organisation pour la sécurité et coopération en Europe (OSCE), 2014. « Lignes directrices sur la liberté d'association », adoptées par la 101^{ème} session plénière de la Commission de Venise (12-13 décembre 2014).
- GREFFT-ALAMI, Abdeljalil avec la collaboration de BENALI, Driss et JAIDI, Laàrabi, février 2005. Pour une politique de développement social intégré. Mission d'appui du PNUD au Ministère du Développement Social de la Famille et de la Solidarité.
- HCP, 2011. Rapport de synthèse de l'enquête nationale auprès des Institutions Sans But Lucratif (exercice 2007).
- Ministère de l'Intérieur, 2014. Etude sur le tissu associatif au Maroc. In : EL MAJHAD, S. Explosion associative, 29/12/14. Aujourd'hui le Maroc. [En ligne] Disponible sur <<http://aujourd'hui.ma/societe/maroc-explosion-associative-115474>> [consulté le 24/08/16].
- Ministère de l'Intérieur, 2014. Etude sur le tissu associatif au Maroc. In : EL MAJHAD, S. Explosion associative, 29/12/14. Aujourd'hui le Maroc. [En ligne] Disponible sur <<http://aujourd'hui.ma/societe/maroc-explosion-associative-115474>> [consulté le 24/08/16].
- Ministère de l'Intérieur, 2014. Etude sur le tissu associatif au Maroc. In : EL MAJHAD, S. Explosion associative, 29/12/14. Aujourd'hui le Maroc. [En ligne] Disponible sur <<http://aujourd'hui.ma/societe/maroc-explosion-associative-115474>> [consulté le 24/08/16].
- Ministère de l'Intérieur, décembre 2014. Etude sur le tissu associatif au Maroc.
- Ministère de l'Intérieur. Etude sur le tissu associatif au Maroc. Décembre 2014. In : EL MAJHAD, S. Explosion associative, 29/12/14. Aujourd'hui le Maroc. [En ligne] Disponible sur <<http://aujourd'hui.ma/societe/maroc-explosion-associative-115474>>.
- Ministère de la Jeunesse et Sports, 2014. Stratégie Nationale Intégrée de la Jeunesse 2015-2030.
- Pour une politique de développement social intégré. Mission d'appui du PNUD au Ministère du Développement Social de la Famille et de la Solidarité. GREFFT-ALAMI, Abdeljalil avec la collaboration de BENALI, Driss et JAIDI, Laàrabi, février 2005.
- Ministère de la Solidarité, de la Femme, de la Famille et du Développement Social, 2010. Etude sur les associations marocaines de développement : diagnostic, analyses et perspectives, Rapport III.
- Ministère des Finances et de la Privatisation, Avril 2011. Direction Générale des impôts, « Note Circulaire n°717 relative au CGI »

- MSFFDS, 2007. Charte éthique des associations
- MSFFDS, 2010. Etude sur les associations marocaines de développement : diagnostic, analyses et perspectives, Rapport III.
- SGG, 2005. Circulaire n°1/2005 : Conditions et procédure de reconnaissance d'utilité publique au profit des associations.
- CNDH, 2015. Mémoire adressé au chef du gouvernement sur la liberté associative au Maroc. [En ligne] Disponible sur :
<http://cndh.ma/sites/default/files/la_liberte_associative_au_maroc_memo_fr.pdf>.
- Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural, 2005. Etat des lieux de la mise en œuvre de La Stratégie 2020 de développement rural. Avec l'appui de la Banque Mondiale, et la FAO.
- Ministère de l'Intérieur, 2014. Cartographie du tissu associatif au Maroc.
- Secrétariat Général du Gouvernement, liste des associations reconnues d'utilité publique [En ligne] Disponible sur
http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/association_pdf/liste_Associations_RUP.pdf?ver=2016-01-15-145628-830.

PUBLICATIONS ONUSIENNES:

- Nations Unies, 2004. Communication du Comité des droits de l'Homme n°1274/2004.
- Développement des capacités : un guide du PNUD, 2008.
- Nations Unies, 2006. Manuel sur les institutions sans but lucratif dans le système de comptabilité nationale.

PUBLICATIONS DE LA DYNAMIQUE DE L'APPEL DE RABAT

- DAR, 2013. Principales conclusions des délibérations du dialogue civil de la Dynamique des associations démocratiques non gouvernementales.
- DAR, Décembre 2013. Projet de Charte Etat - associations - collectivités territoriales, adopté aux assises de Bouznika.
- DAR, 2013. Mémoire sur les motions et les pétitions (VA).
- DAR, 2013. Principales conclusions des délibérations du dialogue civil de la Dynamique des associations démocratiques non gouvernementales.

PUBLICATION DU DIALOGUE NATIONAL DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

- DNSC, 2013. Les livrables du Dialogue national relatifs aux dispositions constitutionnelles.

GUIDES

- AMSED. Guide pratique pour les associations. Construction de partenariats.
- Cabinet Seddik, 2007. Le guide marocain des associations.

- Ministère de l'artisanat et des affaires sociales, 1986. Guide des associations volontaires du secteur social. In: GHAZALI, Ahmed, 1989. Contribution à l'analyse du phénomène associatif au Maroc. Annuaire de l'Afrique du Nord, vol. 28. Editions du CNRS.
- Ministère de la Jeunesse, de l'Education populaire et de la vie associative, 2011. Guide pratique. Bénévolat : valorisation comptable.
- Ministère de l'artisanat et des affaires sociales, 1986. Guide des associations volontaires du secteur social. GHAZALI, Ahmed, 1989. Contribution à l'analyse du phénomène associatif au Maroc. Annuaire de l'Afrique du Nord, vol. 28. Editions du CNRS.
- Ministère de la Solidarité, de la Famille et du Développement Social, 2006. Guide associatif.
- Cabinet Seddik, 2007. Le guide marocain des associations.
- DOUCIN, Michel, 2007. Guide de la liberté associative dans le monde: 183 législations analysées. La Documentation Française

ETUDES ET RAPPORTS

- AKESBI, Azeddine, avec la contribution de BOUJA, Mohammed, et FILALI MEKNASSI, Saâd, avril 2011. Etude de l'Indice de la Société Civile au Maroc. Espace Associatif.
- ALIX, Nicole ; BAUDET, Adrien, 2013. La mesure de l'impact social : facteur de transformation du secteur social en Europe. Communication lors de la CIRIEC, International Research Conference on Social Economy Social Economy on the move – October 24-26, 2013 - University of Antwerp.
- Association marocaine de solidarité et de développement (AMSED), 2012. Cadre juridique des associations au Maroc : Etude analytique et pistes de plaidoyer.
- BEN NÉFISSA, Sara, 2004. ONG et gouvernance dans le monde arabe. KARTHALA Editions (ouvrage collectif).
- BEN NÉFISSA, Sarah, 1998. Le secteur associatif dans le monde arabe entre les contraintes des systèmes politiques et les demandes sociétales. In : TOZY, Mohammed, 2011. La société civile au Maroc entre transition démocratique et consolidation autoritaire. In : Les sociétés civiles dans le monde musulman. Sous la direction d'A. Bozzo et de P.J. Luizard. La Découverte, p. 249-270.
- BEN NÉFISSA, Sarah, 2002. Pouvoirs et associations dans le monde arabe. Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée, 2004, no 103-104, CNRS édition, p. 311-317.
- BEN NÉFISSA, Sarah, 2004. ONG et gouvernance dans le monde arabe. KARTHALA Editions (ouvrage collectif).
- BERRIANE, Yasmine, 2013. Essor et valorisation des associations locales. In : Femmes, associations et politique à Casablanca. Centre Jacques Berque, Chapitre 4, p.171 à 212.
- CAF World Giving Index, 2016. Charities Aid Foundation. October 2016.
- Carrefour Associatif, 2010. Etude sur le volontariat et le bénévolat au Maroc.
- DELOITTE, 2013. Analyse comparative des structures associatives à travers le monde. Forum national des associations et Fondations.
- DEMOUSTIER, Danièle, 2001. Les associations productrices de services et d'emplois en Europe . In CESE français, 2008. Pour un statut de l'Association Européenne.

- FAVAREL-DAPAS, Brigitte et QUINTIN, Odile. L'Europe sociale. Collection « Réflexe Europe ». La Documentation française, p. 131. In CESE français, 2008. Pour un statut de l'Association Européenne.
- FELIU, Laura, 2006. « Le Mouvement culturel amazigh (MCA) au Maroc », L'Année du Maghreb, p.274-285.
- GHAZALI, Ahmed, 1989. Contribution à l'analyse du phénomène associatif au Maroc. Annuaire de l'Afrique du Nord, vol. 28. Editions du CNRS.
- GUEBACHE-MARIASS, Khadidja, 12/11/12. L'état de la société civile au Maroc [En ligne] In : Institut MEDEA. Disponible sur : <http://www.medeabe.com/2012/11/letat-de-la-societe-civile-au-maroc/>.
- Guichet du Savoir, 03/05/07. Différence entre «ONG» et «association». Bibliothèque Nationale de Lyon [En ligne] Disponible sur <http://www.guichetdusavoir.org/viewtopic.php?t=23161> > [consulté le 26/08/16].
- HALBA, Bénédicte, 2003. Bénévolat et volontariat en France et dans le monde, La Documentation Française. In : Carrefour Associatif, juillet 2010. Etude sur le volontariat et le bénévolat au Maroc, Rapport final.
- HCP, 2007. Les indicateurs sociaux du Maroc en 2007.
- HCP, 2011. Rapport de synthèse de l'enquête nationale auprès des Institutions Sans But Lucratif (ex. 2007).
- Institut Royal des Etudes Stratégiques (IRES), 21/03/12. Rapport de l'enquête nationale sur le lien social au Maroc. Programme d'études « Lien social au Maroc : Quel rôle pour l'Etat et l'ensemble des acteurs sociaux ? ».
- La Ligue de l'Enseignement, 19/10/11. Ressources pour les associations. Fiche pratique : quels sont les différents types de regroupements d'associations ? [En ligne] Disponible sur <http://associations.laligue.org/fr/ressources/paysage-associatif/ressources-pour-les-associations/176/fiche-pratique-quels-sont-les-differents-types-de-regroupements-d-associations.html> > [consulté le 25/08/16].
- LACROIX, Thomas, 2013. Les associations d'immigrés marocains en France et leur rôle dans le développement du Maroc. In : Fondation Hassan II pour les MRE, 2014. Marocains de l'extérieur 2013.
- LAURINE, Pierre, 2010. Les associations de plaidoyer dans le processus de démocratisation en Egypte. Mémoire de master. Institut d'Etudes Politiques de Lyon.
- LOCHARD, Y., TRENTA, A., VEZINAT, N., 22/11/1. Le conflit, impensé du monde associatif, La Vie des Idées [En ligne] Disponible sur <http://www.laviedesidees.fr/Le-conflit-impense-du-monde.html> >.
- MERSEL, Yigal, 2006. The dissolution of political parties: The problem of internal democracy. International journal of Constitutional law, vol. 4, n° 1, p. 84-113.
- MOUMNI, Nadir, 2013. Pour la mise en place du Conseil Consultatif de la Jeunesse et de l'Action Associative. Forum des Alternatives Maroc.
- NACIRI, Rabéa, 25/02/06. Le mouvement des femmes au Maroc. [En ligne] Disponible sur: [http://www.albacharia.ma/xmlui/bitstream/handle/123456789/31439/1214Le_mouvement_des_femmes_au_Maroc_\(2006\)6.pdf](http://www.albacharia.ma/xmlui/bitstream/handle/123456789/31439/1214Le_mouvement_des_femmes_au_Maroc_(2006)6.pdf) .

- Plateforme euro-marocaine Migration, Développement, Citoyenneté et Démocratie, 2012. Déclaration de Tanger [En ligne] Disponible sur <http://www.ccme.org.ma/images/documents/fr/2012/12/DeclarationTanger.pdf>.
- Programme de l'UE au Maroc, 2014. Etude sur les opérateurs de formation intervenant dans le renforcement de capacités des organisations de la société civile au Maroc.
- QOURAIMI, Saliha, 2009. La mobilisation locale en matière de développement social : Gouvernance et Société civile. Mémoire de recherche, DESS Gestion et Développement local, faculté des sciences économiques et juridiques, Université Hassan II, Settat.
- SAAF, Abdellah, 2016. Trajectoires de l'associationnisme marocain : histoire et sens. A paraître, cité avec l'aimable autorisation de l'auteur.
- SIDI HIDA, Bouchra, 2006. Les ONG de développement : logiques d'acteurs et stratégies de développement, le cas du Maroc. Département des sciences de la population et du développement, Université catholique de Louvain.
- TOZY, Mohammed, 2011. La société civile au Maroc entre transition démocratique et consolidation autoritaire. In : Les sociétés civiles dans le monde musulman. Sous la direction d'A. Bozzo et de P.J. Luizard. La Découverte, p. 249-270.
- USAID, 2013. Sustainability Index for the Middle East and North Africa.

ARTICLES DE PRESSE, COMMUNIQUES, CONFERENCES, MEMORANDA ...

- Législatives : les MRE exclus du scrutin d'octobre. Le Desk, 14/07/16. Disponible sur <https://ledesk.ma/encontinuu/législatives-les-mre-exclus-du-scrutin-doctobre/>.
- ABOU YAHYA, El Hassan, 2014. Le contrôle du financement des associations par le Parlement au Maroc entre acclamations et critiques. Al Jazeera. (VA) [En ligne] Disponible sur : <http://www.financenews.press.ma/site/bourse-finances/12330-subventions-etrangeres--les-ong-dans-le-collimateur-du-gouvernement>.
- ALAOUI M'HAMMEDI, Mehdi, 19/03/15. Une société civile au cœur de la réforme, HuffPost Maroc. [En ligne] Disponible sur http://www.huffpostmaghreb.com/mehdi-alaoui-mahammedi/une-societe-civile-au-coeur-de-la-reforme_b_6900146.html.
- BELGHAZI, Amine, 12/03/15. Relation associations-Etat : la société civile propose une nouvelle charte. Media 24. [En ligne] Disponible sur : <http://www.medias24.com/SOCIETE/153440-Relation-associations-Etat-la-societe-civile-propose-une-nouvelle-charte.html>.
- BEN NÉFISSA, Sarah, Mars 2000. ONG, gouvernance et développement dans le monde arabe. Conférence du Programme MOST UNESCO, Caire les 29/30/31 mars.
- BOUGHANMI, Nourredine, 14/04/16. [En ligne] Disponible sur <http://www.lesiteinfo.com/rapport-sources-de-financement-associations/>.
- DAR, 2015. Communiqué de la Dynamique de l'Appel de Rabat du 13 décembre 2015.

- EL KADIRI, Amine, 13/11/14. Financement étranger: les ONG dans le collimateur du gouvernement. Finance News Hebdo. (VA) [En ligne] Disponible sur:
< <http://www.financenews.press.ma/site/bourse-finances/12330-subventions-etrangeres--les-ong-dans-le-collimateur-du-gouvernement>>.
- ELOUIZI, Mustapha, 24/03/11. Entretien avec Kamal Lahbib, président du Forum des Alternatives du Maroc : "La société civile doit être un lieu d'incubation et d'émergence d'une nouvelle élite politique".
- 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-prochains>>.
- MENGAD, Siham, 17/10/14. Maroc : Quelle société civile ? Libre Afrique [En ligne] Disponible sur: <http://www.libreafrique.org/content/maroc-quelle-soci%C3%A9t%C3%A9-civile>.
- MOHAMED, Amine, 08/12/14. La fiscalité des associations, entre le brouillard juridique et la fausse tolérance. Challenge.
- OMDH, 2016. Déclaration à la presse de l'Organisation marocaine des droits de l'homme (6 janvier 2016).
- Portail du développement de l'économie sociale et solidaire, AVISE ; Impact social, de quoi parle-t-on? 9 mars 2015.
- QAMAR, Mohammed, 11/05/2012. Choubani attaque la société civile et les associations et les compare aux entreprises. Al Ittihad Al Ichitiraqi. In: Maghress (VA) [En ligne] Disponible sur: <http://www.maghress.com/alittihad/149235>.
- SALAHEDDINE, Ahmed, 19 février 2014. 2 milliards de dirhams débloqués aux associations. Aujourd'hui le Maroc.[En ligne] Disponible sur
< <http://aujourd'hui.ma/economie/maroc-2-milliards-de-dirhams-debloques-aux-associations-107954>>.
- SHAMAMBA, Abashi, 12/06/1997. ONG: L'intérêt d'être reconnu d'utilité publique. L'Économiste, N°:284.
- TOUFIQUI, Siham, 11/11/12. Partenariat Etat-associations. Albayane. [En ligne] Disponible sur: <<http://www.maghress.com/fr/albayane/114338>>.