



International Social Sciences & Management Journal | ISSM

01|2019

Résistances économiques et sociales dans les Suds

Les politiques sociales au Maroc face aux impératifs Du développement humain. Cas de l'Agence de Développement social

**Par
Chadia ELRHERARI**

Faculté des Sciences de l'Education
Université Mohammed V de Rabat
Maroc



Les contenus de la revue ISSM sont mis à disposition selon les termes de la licence *Creative Commons* Attribution – Pas d'utilisation commerciale – Pas de modification (CC BY-NC-ND).

2019 ISSM

ISSN 2665-8178

Résumé

Depuis la deuxième moitié de la décennie 1990, nous avons enregistré une prise de conscience des problématiques sociales à travers des mesures qui ont marqué l'action publique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale se basant sur des mécanismes institutionnels d'assistance des personnes défavorisées et la protection de leurs droits. Dans ce cadre de nouvelles institutions ont été créés pour appliquer et coordonner cette politique, à travers de nouveaux dispositifs et en impliquant notamment les associations de la société civile. Parmi ces institutions, l'Agence de Développement Social –ADS, cas de notre réflexion, a été créée en 1999, pour contribuer à atténuer le déficit social et améliorer la situation des couches défavorisées et ce en partenariat avec la société civile et le secteur privé.

A la lumière de cette orientation stratégique consistant au renforcement de la participation et l'implication de la société civile dans l'effort de développement du pays, nous tenterons, à travers cette réflexion d'interpeller l'ancrage institutionnel et l'intervention de l'ADS ainsi que son positionnement envers les associations, en vue de comprendre dans quelle mesure il s'agit d'un modèle innovant et quel dispositif mis en place pour sa diffusion et reproduction à travers les nouvelles valeurs et approches mis en place.

Mots clés : politiques publiques, innovations sociale, développement social, acteurs de la société civile, partenariat.

Abstract

Since the second half of the 1990s, we have become aware of social issues through measures that have marked public action to fight against poverty and social exclusion based on institutional mechanisms to disadvantaged people and the protection of their rights.

Within this framework, new institutions have been created to implement and coordinate this policy, through new mechanisms and involving civil society associations. Among these institutions, the Social Development Agency -ADS, case of our reflection, was created in 1999, to contribute to mitigate the social deficit and improve the situation of the underprivileged in partnership with civil society and the private sector.

In the light of this strategic orientation consisting in strengthening participation and the involvement of civil society in the country's development effort, we will attempt, through this reflection, to challenge the institutional anchoring and the intervention of the 'ADS as well as its positioning towards the associations, in order to understand to what extent it is an innovative model and what device put in place for its diffusion and reproduction through the new values and approaches put in place.

Key words: public policies, social innovations, social development, civil society actors, partnership.

Introduction

Début des années 80, le Maroc a été soumis à des réformes économiques d'aspect libéral, donnant la priorité aux règles du marché et à l'entreprise privée. Une dizaine d'année après, on a enregistré une prise de conscience de la problématique "sociale" qui a connu un regain d'intérêt depuis la deuxième moitié de la décennie 90, avec l'érection de la dimension sociale au rang de priorité au niveau institutionnel et budgétaire. En plus des actions « classiques » de lutte contre la pauvreté, la gratuité de l'enseignement et des services de santé pour les plus démunis, d'autres mesures ont marqué l'action publique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale se basant sur des mécanismes institutionnels d'assistance des personnes défavorisées et la protection de leurs droits. Les pouvoirs publics ont créé de nouvelles institutions pour appliquer et coordonner cette politique, comme l'Agence de Développement Social qui doit renforcer le partenariat avec la société civile et le secteur privé. L'Agence de Développement Social -ADS (créée en août 1999) devra, en partenariat avec les secteurs associatif et privé, atténuer le déficit social et améliorer la situation des couches défavorisées en soutenant des plans de développement communautaire et les projets générateurs d'emplois et de revenus. Cette institution a démarré en 2001 ses programmes de coopération avec les organisations locales de développement notamment les associations.

Dans un contexte marqué par la faible efficacité des politiques sociales globalement, on va tenter à travers ce chapitre, d'interpeller le contexte, le processus de mise en place, et l'ancrage institutionnel l'ADS ainsi que son positionnement envers les acteurs locaux notamment les associations, en vue comprendre dans quelle mesure il s'agit d'un modèle innovant et quel dispositif mis en place pour sa diffusion et reproduction à travers les nouvelles valeurs et approches mis en place.

Nous procéderons en deux temps : dans un premier, nous présenterons quelques éléments du contexte relatif au phénomène de la pauvreté et de l'exclusion sociale au Maroc et la nécessité d'adopter des pratiques innovantes, pour y faire face notamment à la base les nouvelles configurations Etat/Associations.

Dans un deuxième temps, nous tenterons de discuter des apports de l'intervention de l'agence de développement social, à la lumière du concept de l'innovation sociale.

La lutte contre la pauvreté : un défi social et sociétal

La décennie 1990 constitue un bouleversement dans la lutte contre la pauvreté. En 1992, à Rio de Janeiro, il a été convenu que la protection de l'environnement implique la réduction du nombre des pauvres, qui sont censés trouver dans la nature leurs uniques ressources et donc contribuer à la dégrader (ce qui est éminemment discutable, les activités industrielles et moyens de transports polluants, en particulier, y contribuant sans doute bien davantage).

En 1994, la conférence du Caire a considéré la pauvreté comme une entrave majeure à la résolution des problèmes de la population, les pauvres étant considérés comme « maîtrisant » moins bien que les non pauvres leur fécondité.

Poussant plus loin cette bataille contre la pauvreté, l'ONU a déclaré l'année 1996 comme devant être « *l'année internationale pour l'élimination de la pauvreté* » et a instauré la première décennie de lutte contre la pauvreté, qui voulait mobiliser les décideurs du monde entier afin qu'ils se penchent davantage sur les problèmes de la pauvreté, et étudient les stratégies qui permettraient d'y remédier, en atténuant l'ampleur et l'incidence.

Selon le rapport de la Banque Mondiale¹ sur le Maroc, « *les dépenses publiques consacrées aux secteurs sociaux ont augmenté au cours des années 90 mais demeurent insuffisantes et inefficaces pour sortir la population de la pauvreté* ». Les indicateurs sociaux et de pauvreté auraient pu enregistrer une détérioration additionnelle sans une augmentation des dépenses publiques aux secteurs sociaux. Les dépenses sociales sont passées de 35 à 43 % des dépenses publiques et de 9,1 à 12,5 % en pourcentage du PIB entre 1991 et 1998.

Bien que certains indicateurs sociaux se soient améliorés, la rentabilité des dépenses sociales demeure faible. Selon les recommandations de ce même rapport, à plus long terme, la valorisation du capital humain et la réduction des écarts entre régions et entre sexes en matière d'accès aux services sociaux prioritaires : santé, éducation et infrastructure de base, notamment

1. Rapport n°. 21506-MOR « Mise à jour de la pauvreté » Mars 2001

l'accès à des conditions de vie minimales en milieu urbain et rural, sont essentielles pour arriver à une croissance durable.

Une évaluation plus détaillée de la performance du Maroc couvrant la même décennie, basée sur un ensemble composite d'indices, a montré que : l'indice du développement humain (IDH) est passé de 0,54 en 1990 à 0,58 en 1997, ce niveau demeure toutefois toujours le plus bas des pays de la région. En 1997, le Maroc enregistre un indice de la pauvreté humaine très élevé - environ 55 % supérieur à la moyenne enregistrée dans des pays à développement humain médian. Ceci confirme le fait qu'aux cours des années 90 la pauvreté a augmenté non seulement pour ce qui est de la dimension revenue, mais également au niveau de la plupart des autres dimensions du dénuement.

L'incidence de la pauvreté absolue s'est située en 1998/99 à un niveau (9,9%) légèrement supérieur à celui de 1990/91 (7,0%).

A cet effet, et comme recommandé dans le rapport du PNUD sur le développement humain² « *Outre l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des secteurs sociaux prioritaires, le Gouvernement doit revoir ses politiques sociales et envisager d'accroître ses ressources financières afin de mettre en place diverses mesures de filet social visant à empêcher les vulnérables de sombrer dans la pauvreté et à aider les segments de la population temporairement ou définitivement incapables de tirer avantage des opportunités génératrices de revenus* ».

Face à ce déficit social, d'ampleur, des programmes de lutte contre la pauvreté ont été intensifiés pour répondre aux besoins grandissants en infrastructures et services de base. Une nouvelle approche de la lutte contre la pauvreté s'est imposée avec l'élaboration d'une Stratégie de Développement Social Intégré qui vise notamment l'amélioration de l'accès des populations défavorisées aux services sociaux de base, particulièrement dans les zones rurales, la mise en place d'activités génératrices de revenus et la promotion de l'emploi des jeunes.....ceci à travers un nouveau concept d'autorité qui suppose une adaptation progressive des politiques publiques à des approches globales et concertées, des solutions originales et des approches innovantes mobilisant de nouveaux acteurs pour une action ciblant la lutte contre la pauvreté et la précarité.

2. Rapport mondial sur le développement humain ,1999

Action publique sociale : nouvelle configuration Etat / autres acteurs

« Depuis la fin des années 1990 et la dernière révision constitutionnelle de 1996, le Maroc entre dans une ère de changement marqué par une série de profondes transformations » (Hibou, 2005), dont des transformations sociétales, avec des modifications des pratiques et des relations sociales. Les questions de l'habitat, de l'accès aux services et au travail concentrent l'essentiel des efforts fournis en termes de développement. Au Maroc, comme ailleurs, l'analyse de toute action publique, y compris sociale, reste indissociable des aspects relatives à l'évolution de l'Etat et du régime politique, caractérisé durant cette période par une volonté de décentraliser l'appareil étatique et la reconnaissance du pluralisme de l'expression politique.

Comme le modèle français, le modèle marocain de production des politiques publiques se caractérise par la concentration de l'expertise technique au sein de l'Etat, le rôle moteur de l'administration dans le développement des secteurs publics et le contrôle de l'agenda par l'élite politico-administrative (Muller, 2009).

Par ailleurs, l'ouverture à des influences extérieures et la privatisation partielle de l'Etat réorientent les politiques publiques, vers une coproduction entre l'Etat et ses partenaires.

« Depuis, l'ère du PAS, des dynamiques aussi complexes et parfois difficilement séparables sont souvent identifiées comme affectant l'Etat marocain et ses politiques. Ainsi, le terme générique de gouvernance, appliqué au cas marocain, recouvre tout à la fois un processus de déterritorialisation de l'action publique (les politiques sont définies de façon plus ou moins coordonnée entre plusieurs niveaux de gouvernement), de démonopolisation (l'État est un acteur parmi d'autres dans un jeu complexe de compromis et d'échanges) et de dépolitisation (la décision relève de plus en plus d'acteurs en fonction de leur expertise technocratique) » (B. Mhammed, 2017)

Les institutions étatiques n'ont plus le monopole de la définition et de la mise en œuvre des politiques publiques. Les acteurs non étatiques ont dorénavant acquis une légitimité comme partenaires incontournables de la régulation publique. Dans le même temps, ils font également entendre leur voix pour davantage de reconnaissance en tant que bénéficiaires et usagers des services publics. Cette évolution induit une redéfinition du rôle de l'État qui doit apprendre à interagir différemment avec la société civile et les citoyens (El Moumni, 2006).

Le nouvel esprit des politiques publiques suppose donc l'existence d'un consensus national et la reconnaissance d'autres catégories montantes d'acteurs et d'intérêts.

L'importante ouverture du système politique à la fin des années 90 et le début du règlement des questions des Droits de l'Homme marque la période d'intégration des acteurs de l'opposition et des leaders associatifs dans les instances de gestion du pays. C'est ainsi que l'évolution du contexte et de l'environnement sociopolitique a profité à l'expression des libertés publiques et du droit à s'associer. Ainsi, depuis l'avènement de l'alternance et l'intronisation de du nouveau Roi, les rapports sociaux semblent en compatibilité entre elles et avec le régime politique et le mode d'accumulation économique centrée au niveau national sur l'investissement dans le développement économique et social.

En effet, cette période fut propice à l'essor des associations, l'Etat recourus à la société civile et aux associations pour occuper, encadrer et animer un espace plus important en vue d'atteindre ses objectifs de développement notamment en terme de prise en charge du "social" qui renvoie donc à une réactivation des paradigmes de l'assistance, notamment par le biais du développement du mouvement associatif.

Action associative : nouvelle vision de la participation citoyenne

L'intérêt grandissant de création d'associations de développement profite d'une onde très favorable au plus haut sommet de l'Etat. Les associations sont directement appelées à participer et animer la construction économique et le développement social du pays et à en assurer la continuité et la cohérence.

Historiquement, le début des années 90, annonce l'émergence des revendications sociales portées en partie par une nouvelle génération d'acteurs sociaux encadrés, dans la majorité des cas par des élites de l'opposition. Les thèmes s'alignent principalement sur les standards internationaux relatifs aux droits de l'homme, les droits des femmes, la protection du consommateur et de l'environnement, l'accès aux services sociaux de base, l'éducation, l'emploi, etc.

3. SM Le Roi Mohamed VI, Discours adressé au Forum du mouvement associatif au Maroc à l'occasion de la journée d'étude portant sur « le management associatif » tenue à Rabat le 14 février 2002.

Les rapports avec cette dynamique associative et revendicative naissante sont gérés selon la volonté de l'Etat de faire participer l'opposition à la gestion des affaires du pays.

La réflexion s'oriente plus vers l'organisation et la structuration du champ associatif. Certains acteurs sociaux revendiquent un accès de plus en plus important aux libertés, un champ d'action plus important en termes de participation au développement du pays. C'est ainsi qu'un certain nombre de militants associatifs, ont entamé une réflexion visant à mettre en place des structures communes dont le but est le renforcement institutionnel de chaque association et la consolidation de leurs actions communes.

La période d'alternance a permis de manière décisive la création d'associations à caractère socioéconomique qui allaient venir en aide aux populations pauvres et aux catégories sociales précaires, marginalisées ou ayant des besoins spécifiques.

Ainsi, la nouvelle configuration contextuelle de la dynamique de création des associations de développement profite d'une onde très favorable pour la Gouvernance, les Droits de l'Homme, le développement durable, le développement humain ; répond à un appel pressant de l'Etat pour la participation et l'implication de la société civile dans l'effort de développement du pays ; et fonde les nouveaux rapports des associations avec l'Etat, motivés par une finalité commune sur une base contractuelle. Les associatifs grâce à l'ouverture créée par l'alternance politique, ont pour certains portés les préoccupations et demandes sociales non prises en compte par les structures de l'Etat.

Parallèlement à cette forte progression quantitative des ONG, leurs domaines d'intervention s'élargissent et se diversifie particulièrement en matière de lutte contre la pauvreté et d'intégration des couches sociales démunies dans le processus de développement économique et social.

Cette même période a été marquée par l'émergence d'une nouvelle génération associative : associations de développement qui revendiquent plus de professionnalisme et qui sont connectées aux bailleurs de fonds et aux ONG internationaux

A cet effet, l'implication des associations dans l'animation du champ social et économique est une réalité incontournable, elles deviennent un des principaux leviers du développement local où elles exercent des rôles et des missions de plus en plus importants.

De nouveaux rôles qui supposent des capacités institutionnelles mais aussi financières. Ainsi, l'élargissement et la prolifération du tissu associatif est survenu, certes suite à l'accroissement d'un professionnalisme clair chez ces organisations associatives mais surtout suite aux motivations financières notamment des organismes internationaux, qui tissaient une certaine dépendance financière.

La dépendance financière ne permet pas seulement aux bailleurs de fonds de déterminer les programmes de développement et d'orientation, mais devient la raison d'être de cette expansion du tissu associatif et ainsi de la "société civile" au sein de ces pays qui souffrent encore des problèmes de développement. (A. Ouard, 2011)

A cet effet, les pouvoirs publics commençaient à se préoccuper des multiples contraintes que subissent les associations. Il s'agit en particulier de la modicité ainsi que de l'irrégularité de leurs ressources financières, de la faiblesse quantitative et qualitative de leurs ressources humaines, de leur conception classique du travail basé surtout sur le volontariat.

Certaines interrogations méritent d'être posées : est-ce que les associations sont assez qualifiées et compétentes pour pouvoir assurer ces nouveaux rôles ? De quelles ressources financières disposent-elles ? Quelle est leur implication dans la dynamique de développement ? Comment se positionnent-elles par rapport aux acteurs institutionnels ?

D'où la nécessité de prévoir un nouvel arrangement institutionnel permettant de restructurer cette nouvelle configuration Etat/association qui renforce la complémentarité des rôles et interventions des acteurs engagés, suivant un référentiel commun et des lignes directrices telles que le respect de la loi et des droits de l'homme, l'équité, la transparence et la responsabilité.

Il s'agit d'une nouvelle vision de dépassement de l'Etat-providence dans sa définition traditionnelle vers « un Etat – providence partenarial » (Noel, 1996). C'est dans ce contexte que les pouvoirs publics au Maroc procédaient à la mise en place de plusieurs institutions pour participer l'appui institutionnel et financier et à la mise en place de projets de développement initiés par des associations.

Ces institutions prenaient la forme d'agences ou fondations dont la vocation était initialement de coordonner l'action en matière de lutte contre la pauvreté, de génération de revenus ou d'accès à certains services de base.

C'est dans ce contexte, qu'une Agence de Développement Social (ADS) a été créée en 1999, par le gouvernement d'alternance. L'objectif affiché est de « lutter contre la pauvreté et combler le déficit en matière de politique sociale ». Créée à l'aide d'un don japonais - à travers la Banque Mondiale, cet établissement public prétend à un rôle de « bailleurs de fonds social afin d'accompagner les porteurs de projets via un appui financier et un appui technique ». Ces porteurs de projets sont principalement des associations qui sont souvent en mesure de mieux connaître et répondre aux besoins essentiels des populations.

L'institution de cette agence, constitue notre étude de cas, déclinant cette nouveauté de positionnement envers les associations en tant que partenaires incontournables de développement, en tant que bénéficiaires des programmes d'appui mais aussi entant qu'acteur participant à la décision puisque le conseil d'administration de l'ADS est présidé par le Premier ministre, et composé de représentants de ministères, de représentants du secteur privé et de représentants choisis du secteur associatif.

Ce cas d'étude sera examiné dans ce qui suit, selon l'hypothèse « qu'il s'agit d'une déclinaison innovante de par le processus de sa mise en place, son statut, et les approches et mécanismes innovants mises en place ».

L'instrument théorique adopté par rapport au concept de « l'innovation sociale » consiste en un dépassement de sa conception statique vers une approche institutionnaliste mettant en relief « l'aspiration sociale, la rupture contextualisée des pratiques, mais aussi le processus d'innovation sociale mené dans une visée de changement institutionnel »⁴

L'approche institutionnaliste de l'innovation sociale développée notamment à partir des travaux du Centre de recherche sur les innovations sociales (Crises, Québec). Cette approche prend en compte, entre autres les dimensions de la nouveauté et du besoin social à travers : le processus de mise en œuvre des projets qui est aussi déterminant que leurs résultats en matière d'innovation sociale.

Une dimension aussi importante dans cette approche est le contexte de chaque projet notamment les éléments de rupture dans les pratiques et les changements visés.

4 « Les marqueurs d'innovation sociale : une approche institutionnaliste » Emmanuelle Besançon et Nicolas Chochoy ; 2015

La définition de l'innovation sociale donnée par Bouchard (1999) et par le Groupe de travail sur l'innovation sociale semble faire consensus au Québec (Bellemare, Briand, 2006; Bouchard, 2007; Cloutier, 2003 ; Dandurand, 2005 ; Lévesque, 2007), définit ce concept multidimensionnelle comme « *toute nouvelle approche, pratique ou intervention ou encore tout nouveau produit mis au point pour améliorer une situation ou solutionner un problème social et ayant trouvé preneur au niveau des institutions, des organisations, des communautés* » (Bouchard et al., 1999, cité par Cloutier, 2003, p. 11).

Cette première définition met en relief plus le résultat qu'est la nouveauté et la finalité en termes de résolution d'un problème social. Un tel contenu met l'accent en plus du caractère novateur de l'innovation sociale, sur son processus. Ce dernier se caractérise, entre autres, par la participation et la coopération d'une diversité d'acteurs, par l'échange et la création de connaissances et d'expertises et par la participation des utilisateurs/bénéficiaires.

Nous jugeons que ce dernier aspect, semble être le mieux adapté à notre analyse. Comme présenté dans les premiers points, il met accent:

- D'une part, sur le contexte et le tournant caractérisant l'intervention publique en matière de développement social en début des années 90, « *la Crise de l'Etat providence et le retrait de l'Etat de certains champs d'intervention laissent place à des initiatives prises par des acteurs issus de la société civile et possédant les capacités, les compétences et le pouvoir nécessaires pour mettre au point de nouveaux services aux personnes et des services de proximité* »⁵. Ainsi, au-delà de ses fonctions régaliennes, l'Etat providence s'est vu amené à céder la place à l'Etat partenaire, optant pour une approche participative avec les associations. Ainsi, l'Etat investit dans le tissu associatif qui ne cesse de se multiplier, en l'appuyant financièrement et institutionnellement et en le mobilisant dans des projets de développement sans pour autant, perdre le contrôle du champ social.
- D'autre part, sur la forme institutionnelle du partenariat Etat- associations et qui favorise la constitution d'un espace de coopération entre les acteurs locaux dans une logique de proximité géographique et organisationnelle à travers une gouvernance participative et des approches innovantes et les modalités permettant son appropriation étendue.

5. Rollin, J. et Vincent, V (2007), « Acteurs et processus d'innovation sociale au Québec »

L'objectif étant que ces nouvelles initiatives aient des résultats positifs en termes de promotion des opportunités, renforcement de l'autonomie des groupes pauvres et vulnérables.

L'AGENCE DE DEVELOPPEMENT SOCIAL

La création de l'agence de développement sociale – ADS s'inscrit dans ce contexte, en permettant aux associations d'être des acteurs et même porteurs de projets dans la lutte contre la pauvreté selon une approche de développement local.

Ceci correspond au principe structurant de l'innovation sociale, il s'agit selon la proposition de Moulaert, F. (2002)⁶ de mener le développement local selon une approche qui articule les sphères du développement social et les acteurs principaux notamment les organisations de la société civile.

« Ce principe lie la satisfaction des besoins humains à l'innovation dans les rapports sociaux de gouvernance, en soulignant en particulier l'importance de la capacité sociopolitique et de l'accès aux ressources nécessaires à la satisfaction des besoins humains, y compris la participation active aux prises de décision au sein de structures politiques ou administratives locales souvent inhibitrices » (Moulaert, Martinelli, Swyngedouw et Gonzalez, 2005).

L'objectif d'avoir une agence⁷ *« Est d'innover la prestation des services de Protection Sociale en garantissant leur appropriation locale, en intégrant les initiatives intersectorielles, les bailleurs de fonds, les agences publiques et d'ONG »*

A sa création en 1999⁸, et pendant une phase pilote 2000-2004, l'agence a privilégié une approche « guichet », réactive et impulsée par la demande qui visait à encourager les partenariats avec les acteurs locaux et à soutenir leurs projets.

Une première évaluation des programmes de l'ADS a montré que l'approche guichet favorisait les ONG et régions dotées de grandes capacités et par conséquent pouvait conduire à un processus d'exclusion des régions et ONG qui ont le plus besoin de l'appui de l'ADS. Très vite, à la faveur des conclusions de cette évaluation, d'une part, et des apprentissages de terrains, l'ADS a revisité ses orientations et sa stratégie d'intervention.

6. Moulaert, F. (2002) Globalisation and Integrated Area Development in European

7. Banque Mondiale « Note Sur La Protection Sociale » Décembre 2002

8. Loi n° 12-99 portant création de l'ADS

Les principaux constats montraient que :

- les acteurs de terrain n'ont pas tant besoin de fonds mais plutôt de renforcement des capacités dans son sens large de formation mais également de production d'outils et nouvelles modalités d'intervention.
- Existence de disparités en termes de capacité d'organisation puisque seules les associations les plus organisées et outillées pouvaient répondre au mécanisme mis en place par l'agence pour l'octroi des fonds.
- le grand nombre de projets soutenus par l'ADS avait conduit à l'éparpillement de son intervention et présentait également le risque d'accentuer la fracture entre des territoires où la dynamique de développement local est portée par des acteurs actifs et ceux ne présentant pas les mêmes potentiels en terme de mobilisation ;

Ainsi, un premier testing des solutions conçues initialement comme innovantes et répondant à un besoin réel, à savoir l'approche guichet, présentait d'autres limites dans la mesure où elle ne favorisait pas la proactivité des parties prenantes, la convergence, ni la prise en compte effective de l'approche participative, pourtant identifiées comme pilier de l'intervention de l'ADS.

Consciente de ces limites, un long processus de réflexion a été mis en place en interne. Ce processus a débouché sur une nouvelle stratégie (2005-2010), basée sur le ciblage territorial, proactif et centrée sur le renforcement des capacités des acteurs, sur une durée relativement longue afin d'assurer la pérennité de l'action et l'appropriation de la part des acteurs.

En parallèle, le soutien financier et l'accompagnement des porteurs de projets ont été maintenus.

Le lancement en 2005, de l'Initiative Nationale de Développement Humain (INDH), qui constitue selon le rapport national de développement humain de 2005, « *Non seulement une vaste expérience de mise en œuvre de tous les principes qui animent le concept de développement humain, mais aussi une consolidation de la démocratie locale et de la*

territorialisation des politiques publiques économiques et sociales », accentuait la nécessité d'une révision partielle ou encore plus une réadaptation des orientations stratégiques de l'ADS. En 2008⁹, la stratégie de l'ADS met désormais l'accent sur une nouvelle orientation stratégique qui est la territorialisation des actions l'approche territoriale, en conformité avec les priorités de l'Etat en matière de développement humain, Il s'agit de: l'aménagement et désenclavement du territoire; décentralisation; régionalisation et subsidiarité; convergence et mise en synergie des programmes sectoriels; promotion de l'action participative et enfin, de l'appui au développement humain.

Dans le cadre de la mobilisation de nouveaux partenariats, l'approche territoriale implique deux principaux partenaires qui sont la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) et des comités mis en place au niveau provincial et communal dans le cadre de l'INDH. Le focus est désormais mis sur les communes, appelées à jouer un rôle central en matière de développement local. En harmonie avec les orientations de l'INDH, cette approche devait renforcer le ciblage des zones enregistrant les plus grands taux de pauvreté ainsi que la coordination avec d'autres intervenants publics.

Les 3 principaux axes d'intervention de cette stratégie, maintiennent l'esprit d'appui et d'accompagnement des porteurs de projets.

L'ADS : des approches et des pratiques innovantes

Selon sa la Loi portant sa création, Le fonctionnement de l'Agence de Développement Social (ADS) est fondé sur le partenariat. Ont été ainsi associés à l'ensemble des opérations les populations, les associations, le secteur privé et l'Administration centrale et régionale.

« L'Agence ne devra donc nullement être un organe d'assistance aux populations défavorisées. Les expériences précédentes dans ce sens ont démontré les faiblesses de cette formule ».

L'Agence a été appelée à adopter une approche participative basée sur l'écoute des populations concernées dans l'objectif d'assurer leur auto prise en charge. D'ailleurs, et pour garantir une meilleure implication des intéressés, ces derniers devaient participer au financement d'une partie du projet.

9. Une stratégie nouvelle 2008-2010: L'Agence de Développement Social : De «l'approche Guichet» à «l'approche territoriale»

Les projets sont, au préalable, définis par les populations cibles en fonction de leurs besoins et par le biais des associations qui les représentent.

Il revient, par la suite, à l'ADS de les examiner et de mobiliser ses représentants/coordinations régionales sur place pour examiner avec la population leurs différents aspects.

La mission première de l'ADS, selon les documents qui la décrivent, est de « participer à la lutte contre la pauvreté, la vulnérabilité et l'exclusion sociale en milieu urbain, périurbain et rural ».

L'analyse documentaire confirme que les projets mis en œuvre par l'ADS sont pertinents pour les parties prenantes clés de l'ADS, soit ses bénéficiaires, ses bailleurs de fonds et son ministère de tutelle ainsi son caractère innovant repose également sur la nature des projets mis en œuvre, notamment par la société civile.

Les populations bénéficiaires de projets sont majoritairement les populations catégorisées comme étant « pauvres » et « vulnérables ». Ceci prouve que l'ADS cible les populations prévues initialement. Et certains rapports financiers indiquent que les budgets ont été utilisés.

Approches innovantes de travail

Depuis sa phase pilote (2001-2002) et ce, jusqu'à la mise en place de sa nouvelle approche, dite territoriale, l'ADS a utilisé une stratégie de promotion de ses activités de développement social selon l'approche guichet. Les données recueillies lors des évaluations¹⁰ montrent que cette approche fut appropriée considérant le contexte de développement social du moment.

Aussi, les différentes approches transversales préconisées par l'ADS ont été mises en œuvre avec des degrés d'efficacité variés :

Participative : Certains acteurs confirment que l'Agence est, l'une des structures administratives marocaines qui privilégie la participation directe des populations bénéficiaires lors de l'identification et l'exécution des projets répondant à leurs besoins de

10. Notamment l'évaluation d'impact des projets appuyés par l'agence – septembre 2008

développement. Même si cette participation se limite dans certains cas, aux phases de démarrage.

Proximité : à travers ses coordinations régionales, l'ADS assure une meilleure couverture régionale et favorise un rapprochement avec la communauté et la compréhension de leurs besoins spécifiques.

Partenariale : qui décline un engagement mutuel sur la base d'un contrat et formalise ainsi l'implication des différentes parties prenantes.

En terme de pérennité des projets et qui constitue un vrai défi compte tenu de la faible participation des différentes parties prenantes dans l'après-projet, dans la majorité des cas, la contribution des bénéficiaires et/ou d'autres parties prenantes, institutionnelles ou autres, est systématiquement demandée. Cette façon de faire, favorise grandement l'appropriation des projets par les bénéficiaires et la participation effective dans la mise en œuvre.

Nouveaux dispositifs d'appui financier

L'Agence a innové en développant des mécanismes de financement appropriés aux activités économiques et sociales appuyés à travers l'octroi de subventions et ce, via trois mécanismes de financement : les fonds de développement local; les caisses solidaires de développement et les caisses villageoises solidaires.

Les Fonds de Développement Local : un mécanisme de financement visant la mise en œuvre de l'approche territoriale pour financer des investissements publics et communautaires sur un territoire donné. Il sert à financer des projets de développement communautaire, des Diagnostics Participatifs Rapides, des actions de solidarité ou toute autre action sociale selon les termes de la convention cadre.

Les Caisses solidaires de Développement : un mécanisme de financement rotatif sur une base communautaire et solidaire. Il apporte une solution à des populations qui n'accèdent pas aux systèmes classiques de financement et pour lesquelles le micro crédit ne constitue pas la bonne solution économique. La caisse est constituée par les associations ou les coopératives qui sont financées par l'agence dans le cadre de l'appui aux microprojets économiques.

Niveaux d'appréciation positive des projets

L'analyse a montré que certains facteurs ont positivement influencé les projets appuyés par l'agence. Ces facteurs sont en lien avec:

- Les porteurs des projets notamment les associations ont fait preuve d'une bonne compréhension des enjeux et dynamiques liés aux projets, une bonne maîtrise des procédures administratives et d'un leadership efficace.
- L'ampleur la nature des projets, en termes d'adéquation entre les besoins exprimés et les extrants, la viabilité financière considérant le niveau de pauvreté et de précarité des bénéficiaires, le maintien de l'accompagnement et l'encadrement technique tout au long du projet et enfin les mécanismes de pérennisation défini avant la fin du projet et discuté avec les parties prenantes au projet.
- Partenariats techniques ou institutionnels : qui confirment l'implication des parties prenantes et constituent un support au développement des compétences et aux apprentissages nécessaires pour la pérennité et la reproduction des nouvelles pratiques.

Conclusion

Le contexte organisationnel et institutionnel de l'ADS a influé sur la capacité de l'Agence à exécuter ses projets et atteindre ses ambitions « *L'ADS a mis en œuvre ses projets dans un environnement fortement marqué par des changements institutionnels rapides, et ceci a affecté l'Agence et la portée des résultats de ses actions* »¹¹.

Depuis sa création, l'ADS a sans cesse évolué et le lancement de l'INDH a accéléré ce processus. Le contexte changeant a limité sa capacité à mettre en œuvre ses projets en liaison avec certains aspects dont : la portée des changements organisationnels; les ressources humaines ; les dispositifs de gestion, structure de gouvernance notamment les liens avec les différents acteurs institutionnels.

A cet effet, et bien que l'ADS se soit montrée apte à intégrer à son modèle de développement de nouvelles approches de travail, c'est avec le temps qu'elle aura la possibilité de renforcer son propre mécanisme d'ajustement mais surtout d'appropriation.

Des aspects, sur lesquelles, nous comptons revenir dans un prochain travail pour analyser la trajectoire de l'agence et son positionnement institutionnel actuel pour examiner dans quelle mesure elle a pu maintenir son aspect innovateur.

11. Propos exprimés lors d'une évaluation interne.

Références bibliographiques

- Besançon, Emmanuelle et Chochoy, Nicolas (2015). Les marqueurs d'innovation sociale: une approche Institutionnaliste. *Revue internationale de l'économie sociale*, n° 336, pp. 80–93.
- De Muro, Pasquale, et al. (2007). Organisations de la société civile, innovation sociale et gouvernance de la lutte contre la pauvreté dans le Tiers-Monde, *Revue Mondes en développement*, vol.139, n°3, pp. 25-42.
- Harrisson, Denis et Boucher, Jacques- L (2011). La co-production du savoir sur l'innovation sociale, *Revue Économie et Solidarités*, Vol. 41, n° 1–2, pp. 3–8.
- Klein, Juan-Luis et Laville, Jean-Louis (2014). L'innovation sociale: repères introductifs, dans: Juan-Luis Klein éd., *L'innovation sociale*. Toulouse, ERES, Sociologie économique, pp. 7-44.
- Moulaert, Frank et al (2007). Introduction: Innovation sociale et gouvernance dans les villes européennes, développement urbain entre dépendance et innovation radicale, *In European Urban and Regional Studies*. Vol.14, n°3, pp. 195-209.
- Ministère de la Prévision Economique et du Plan, Direction de la statistique (2001). *Analyse du profil et de la dynamique de la pauvreté: Un Fondement de L'atténuation des Dénuements*.
- Muller, Pierre (2013). *Les politiques publiques*, Paris, Editions Presses Universitaires de France, Que sais-je.
- Ouard, Abdelmalek (2011). *Etat et recomposition de la société civile au Maroc*, Communication présentée lors du colloque : *Espaces publics au Maghreb*, France.
- Sadik, Youssef (2015). Les combinatoires associatives au Maroc: une critique des typologies dominatoires, dans LAVILLE, Jean Louis et SALMON, Anne (Sous la direction de), *Associations et Action publique, solidarité et société*, Paris, Edition Desclée de Brouwer, pp.291-315.
- Sadik, Youssef (2017). Le Travail social: les défis de la gouvernance et de la professionnalisation des politiques sociales dans un contexte de transition démocratique, in Rejeb A. (dir), *Défis sociaux en Tunisie post-révolution : Gouvernance et Intervention sociale*. Actes du 1^{er} congrès international du travail et de service social. Editions Latrach de livres spécialisés. Tunis. pp. 49-72.