



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



PHOTO: AUDRA K. GRANT

USAID/MAROC - PROGRAMME DE RENFORCEMENT DE LA SOCIÉTÉ CIVILE MAROCAINE : EXECUTIVE SUMMARY

Préparé sous le Contrat N° GS-10F-0033M/7200AA18M00016, Tâche N025

JANVIER 2021

La présente publication a été produite par l'organisation NORC, de l'université de Chicago, pour examen par l'Agence des États-Unis pour le développement international. Les opinions qui y sont exprimées par les auteurs ne reflètent pas nécessairement celles de l'Agence des États-Unis pour le développement international, ni celles du gouvernement des États-Unis.

Préparé sous le Contrat N° GS-10F-0033M/Commande N° 7200AA18M00016, Tâche N025

Soumis à :

Brandy Witthoft, Représentant chargé des contrats de l'USAID

Soumis par :

Pierre Tainturier (Expert en évaluation senior)

Laila Fathi (Experte en évaluation senior)

Yousra Biare (Experte en évaluation)

Audra K. Grant (Experte en évaluation senior)

Prestataire :

NORC at the University of Chicago

4350 East West Highway, 8th Floor

Bethesda, MD 20814

À l'attention de : Renée Hendley

Téléphone : 301-634-9489 ; E-mail : Hendley-Renee@norc.org

AVERTISSEMENT

Les opinions exprimées par les auteurs dans la présente publication ne reflètent pas nécessairement celles de l'Agence des États-Unis pour le développement international, ni celles du gouvernement des États-Unis.

EXECUTIVE SUMMARY

L'USAID a développé le Programme de renforcement de la société civile (*Civil Society Strengthening Program*, « CSSP ») au Maroc afin d'encourager une meilleure interaction entre les organisations de la société civile (OSC) et les institutions gouvernementales, et améliorer les compétences, les connaissances et les ressources des OSC grâce à la formation et aux subventions directes. Le CSSP a été mis en œuvre de janvier 2015 à juillet 2019 par Counterpart International (CI), avec le partenariat de l'*International Center for Not-for-Profit Law* (« Centre international pour la législation à but non lucratif », « ICNL »). En parallèle, l'USAID a accordé des projets directes à cinq organisations de soutien intermédiaires (ISO) pour renforcer les capacités d'autres petites OSC à travers le pays. Les cinq organisations intermédiaires de soutien (*Intermediary support organizations*, « ISO ») sont: l'Association Colombe Blanche (« ACB ») ; le Mouvement Alternatives Citoyenne (« ALCI ») ; l'Association marocaine de solidarité et de développement (« AMSED ») ; le Forum Azzahrae ; et l'Association Ennakhil¹.

L'USAID/Maroc a demandé à NORC de mener une évaluation finale des performances du CSSP afin de comprendre dans quelle mesure le programme a contribué directement au résultat intermédiaire I de la mission USAID/Maroc pour la démocratie et la gouvernance, « Contribution accrue de la société civile au processus de politique publique »². NORC a évalué la capacité du CSSP à atteindre deux objectifs principaux :

Objectif I : Renforcer les OSC et les faire contribuer plus efficacement à l'élaboration des lois et aux politiques publiques.

- Résultat I.1 : les OSC marocaines développent des capacités organisationnelles et techniques renforcées ;
- Résultat I.2 : les efforts de sensibilisation et de contrôle des OSC marocaines sont plus efficaces et légitimes à représenter les intérêts des citoyens ;
- Résultat I.3 : les OSC s'associent et collaborent avec de multiples parties prenantes pour faire avancer les réformes ciblées.

Objectif 2 : Soutenir le Gouvernement Marocain dans la promotion des opportunités significatives pour la société civile de participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques au Maroc (c'est-à-dire les ministères clés, le parlement, les gouvernements infranationaux ciblés, etc.).

- Résultat 2.1 : le cadre juridique et politique soutient la participation de la société civile au processus de politique publique ;

¹ L'ACB se concentre sur les droits des personnes handicapées, et l'ALCI sur la démocratie, les droits de l'homme et le genre. L'AMSED est un centre de recherche qui fournit une assistance technique. Le Forum Azzahrae cherche à résoudre certains problèmes par le recours aux valeurs islamiques et aux droits humains. Enfin, l'Ennakhil s'occupe de questions telles que l'alphabétisation et le lobbying législatif.

² Selon le CDCS 2013-2020, l'objectif primordial du CDCS de la mission « Faire progresser les initiatives marocaines pour une réforme pacifique » est soutenu par l'Objectif 2 « Participation accrue de la société civile à la gouvernance », contenant le RI 2.1 « Contribution accrue de la société civile aux politiques publiques ».

- **Résultat 2.2** : le gouvernement marocain développe et met en œuvre des mécanismes permettant à la société civile de participer au processus d'élaboration des politiques.

Concrètement, NORC a évalué les progrès du CSSP dans plusieurs domaines : la capacité de plaider des organisations de la société civile; la capacité des OSC à aborder le cadre juridique des associations ; l'inclusion de segments clés de la population; les leçons apprises ; les lacunes en termes de mise en œuvre ; si le modèle en cascade a efficacement renforcé les capacités locales ; et si la théorie du changement (TdC) du programme était valide ou non. L'évaluation couvre l'intégralité de la période de quatre ans et demi, et sera utilisée pour la mise en œuvre de programmes futurs au Maroc, ou d'autres contextes similaires.

MÉTHODOLOGIE D'ÉVALUATION

Aux fins de la présente évaluation finale, différentes stratégies – qualitatives et quantitatives – ont été utilisées. Avant la collecte des données, l'équipe NORC a commencé par un examen complet des progrès du CSSP sur la base des documents du programme³. Afin de faciliter la collecte de données qualitatives, l'équipe a organisé 10 groupes de discussion issus d'un échantillonnage aléatoire d'OSC bénéficiaires du CSSP, y compris les bénéficiaires de subventions. En raison des restrictions dues à la pandémie de Covid-19, l'équipe d'évaluation a organisé les groupes de discussion via la plateforme Zoom. L'équipe a également réalisé un total de 37 entretiens approfondis (« EA ») à distance auprès de divers intervenants du CSSP, notamment des responsables gouvernementaux, le personnel des ISO collaborant avec le CSSP, le personnel des OSC bénéficiaires participantes, des représentants d'associations et de coalitions, ainsi que le personnel du CSSP, et le personnel de l'USAID /Maroc.

Les stratégies quantitatives comprenaient une enquête en ligne et par téléphone auprès des OSC bénéficiaires et des parties prenantes non affiliées⁴, à la suite des groupes de discussion et des EA, afin de saisir l'éventail des points de vue et des expériences des parties prenantes vis-à-vis du programme. Le travail sur le terrain s'est déroulé de juillet à septembre 2020. Les résultats ont été triangulés pour assurer la cohérence des résultats entre les différentes méthodes de collecte des données

PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Bien que le CSSP ait été confronté à certaines difficultés de mise en œuvre dans sa phase initiale (2016-2017), lesquelles ont érodé les relations CSSP-ISO, ces relations se sont considérablement améliorées après le changement de direction du programme en 2018, permettant ainsi au CSSP d'atteindre de nombreux résultats pour les objectifs 1 et 2.

Le programme reposait sur deux modèles de soutien : le modèle en cascade, dans lequel l'USAID attribuait des ressources aux ISO, qui, à leur tour, soutenaient les OSC ; et un modèle de soutien plus direct, grâce à une combinaison de subventions, de formations, et d'assistance technique. Au total, le CSSP a fourni un renforcement des capacités et une assistance à huit coalitions nationales, plus de 500

³ Voir USAID/Maroc: Programme de renforcement de la société civile marocaine : Examen documentaire, Washington, DC: 2020.

⁴ Les parties prenantes non affiliés n'ont pas participé directement aux activités du CSSP. Ce groupe comprenait des instituts de recherche, des journalistes et des étudiants.

OSC, dont les cinq ISO de l'USAID, et 32 sous-bénéficiaires ayant reçu des subventions directes du CSSP.

Nous résumons ci-dessous les principales conclusions et recommandations pour chaque point de l'évaluation.

QUESTION D'ÉVALUATION I : À quels niveaux le modèle en cascade a-t-il fonctionné plus ou moins efficacement et pourquoi ? Par exemple, quels niveaux d'assistance technique et d'efforts de la part des bénéficiaires – c'est-à-dire les organisations de la société civile, les organisations de soutien intermédiaire, et les coalitions – étaient nécessaires pour provoquer un changement efficace ?

Nous avons constaté que le modèle en cascade du CSSP était vital pour travailler avec les OSC locales, mais leurs ISO intermédiaires ont indiqué que les activités de renforcement des capacités du CSSP qui leur étaient destinées pouvaient être améliorées.

Les interactions personnelles ont joué un rôle majeur dans l'obtention de résultats positifs. Le partage et l'application des connaissances techniques dépendaient du chef de projet, ainsi que des relations entre le partenaire de mise en œuvre et l'ISO, et les ISO et leur réseau respectif.

Certains partenaires ont estimé ne pas avoir été des participants à part entière au CSSP. De plus, certaines ISO et le personnel de l'USAID ont décrit l'appropriation par les OSC comme complexe et dépendante des réalités spécifiques au Maroc affectant l'engagement des OSC.

RECOMMANDATIONS

Le modèle en cascade, dans lequel l'USAID fournit des ressources aux ISO, qui, à leur tour, les fournissent aux OSC, devrait être utilisé dans les futures activités de soutien de la société civile au Maroc, et dans des contextes similaires. Les programmes devraient donner la priorité au développement de méthodes et techniques de sensibilisation, de l'expertise du sujet, et du soutien aux réseaux et coalitions.

Nous recommandons d'anticiper la concurrence entre les OSC en offrant davantage de possibilités de dialogue et de consultation des OSC sur la conception des programmes. Des compromis plus équitables entre les principaux bénéficiaires, les partenaires d'exécution, et les bailleurs de fonds sont également essentiels. Nous recommandons que le programme favorise l'appropriation inclusive dès les premières phases de sa mise en œuvre :

- Mettre l'accent sur l'apprentissage de l'expérience, en particulier pour les ISO moins professionnelles avec moins de capacité. Capitaliser sur leur expertise, notamment en matière de mobilisation communautaire et de représentation des plus marginalisés.
- Promouvoir différentes perspectives et encourager le travail collectif pour susciter une plus grande coopération ascendante et descendante.
- Examiner comment la formation peut être adaptée à l'expérience unique de chaque ISO en matière de mobilisation de la société civile.

En combinant l'expérience de différentes ISO dans le programme CSSP, la cascade de la formation au niveau local peut connaître un plus grand succès et devenir pérenne.

QUESTION D'ÉVALUATION 2 : Quels changements spécifiques le CSSP et les ISO ont pu ou n'ont pas pu effectuer sur les cadres juridiques et réglementaires qui régissent la participation de la société civile au processus de politique publique aux niveaux communal, régional et national ? Dans les cas où le CSSP et/ou les ISO n'ont pas été en mesure d'influer de manière significative sur un changement, pourquoi cela a-t-il été le cas et qu'aurait-il pu être fait pour améliorer leur efficacité ? Quelles autres actions le CSSP et/ou les ISO auraient pu entreprendre pour soutenir la participation des citoyens et/ou de la société civile aux niveaux national, régional et communal ?

Le CSSP a promu le droit de pétition à tous les niveaux du processus de politique publique, du soutien à l'adoption de cette loi au niveau national en 2016, au soutien des initiatives de pétition des OSC au niveau local de 2017 à 2019. La validation des pétitions est un résultat en soi, mais que la pétition soit discutée au conseil municipal est encore plus significatif. Or, si le nombre de pétitions locales a augmenté, le nombre de ces pétitions ayant été discutées par les conseils municipaux reste faible.

Le CSSP a influencé les lois et réglementations nationales grâce à l'assistance technique d'ICNL en matière de révision des lois. (Voir les exemples aux pages 15-16 du rapport complet, Évaluation finale des performances du programme de renforcement de la société civile marocaine de l'USAID/Maroc)⁵. La législation marocaine inclut désormais plusieurs recommandations de l'INCL sur le droit de pétition (loi de 2016), et le droit d'accès à l'information (loi de 2019). Le programme a par la suite amélioré l'environnement juridique de la société civile en soutenant les coalitions nationales d'OSC et les ISO, qui ont formé conjointement le Mouvement d'initiatives pour la réforme du droit des associations (MIRLA).

Aux niveaux régional et communal, le CSSP a contribué à la création et à la mise en œuvre d'un ensemble de lois que le Maroc a adoptées en 2016, relatives aux collectivités territoriales, prévoyant la mise en place de mécanismes permettant à la société civile de participer à l'élaboration des politiques publiques. La contribution du CSSP a été importante à différents égards ; le programme a adopté une approche de l'offre et de la demande, en fournissant une assistance technique aux OSC.

L'évaluation montre cependant que les régions étaient confrontées à des contraintes matérielles et logistiques spécifiques. L'interférence politique, la faiblesse des réseaux des OSC, et le manque de capacité du CSSP à mobiliser les collectivités territoriales et les OSC, ont également entravé la participation des OSC. Selon les personnes interrogées, un autre obstacle notable était celui de l'ignorance des élus et des fonctionnaires locaux sur les questions d'inclusion, d'équité, et d'égalité des chances et de genre.

RECOMMANDATIONS

L'équipe d'évaluation a noté que les OSC marocaines ont peu de contrôle sur leur environnement politique complexe et en constante évolution. Étant donné que le succès des mécanismes de participation des OSC au niveau local et régional dépend du contexte politique local, et de la relation entre les OSC et la communauté territoriale, nous recommandons de développer une analyse

⁵Pierre Tantarier et Laila Fathi, USAID/Maroc: Programme de renforcement de la société civile marocaine : Évaluation finale de performance, Washington, DC : USAID, 2020.

d'économie politique (AEP) pour mesurer la volonté et la capacité des parties prenantes à engager le dialogue.

Nous suggérons de fournir une assistance technique future aux communautés territoriales dotées de conditions politiques favorables, notamment en ce qui concerne les relations entre les communautés et les OSC. Pour les collectivités territoriales dont les conditions sont défavorables, l'assistance technique seule est insuffisante.

Les prochaines élections municipales et régionales au Maroc auront lieu en 2021. L'appui de l'USAID aux communautés territoriales et aux OSC en faveur de mécanismes de participation efficaces doit être poursuivi. Les stratégies doivent inclure:

- Un appui technique précoce et substantiel aux OSC afin de les préparer à la participation aux politiques publiques via des mécanismes participatifs légalement établis. Le soutien de l'USAID aux ISO engagées dans la gouvernance locale devrait également être envisagé. Les ISO doivent être identifiées via une AEP.
- Une structuration de la société civile par thèmes (par exemple, environnement, culture), notamment des segments de population marginalisés (femmes, jeunes, personnes handicapées). Au niveau régional, veiller à ce que les OSC représentent les territoires concernés.
- Un soutien financier et technique accru pour la création et le fonctionnement des entités consultatives au niveau régional.
- Un partenariat avec la DGCT, et éventuellement les associations d'élus, pour développer et mettre en œuvre des plans de formation des élus et des fonctionnaires des collectivités territoriales.

QUESTION D'ÉVALUATION 3 : De toutes les campagnes et méthodes de sensibilisation soutenues par le CSSP/ISO, quelles ont été les plus efficaces, et pourquoi ? Lesquelles étaient les moins efficaces, et pourquoi ?

Le CSSP a soutenu les initiatives de sensibilisation de huit coalitions d'OSC. Les coalitions sur lesquelles porte la présente évaluation sont : la Coalition civile pour la montagne (« CCM »), le Collectif marocain du volontariat (« CMV »), et le Mouvement d'initiatives pour la réforme du droit des associations (« MIRLA »). Leurs campagnes de sensibilisation ont consisté en la production et la diffusion de mémorandums, ou de propositions de loi, destinées aux décideurs, aux parlementaires et aux membres du gouvernement (tels que le Secrétariat général), ainsi qu'aux médias.

Les deux coalitions – la CCM et le CMV – peuvent être considérées comme réussies, en ce sens que les groupes parlementaires ont accueilli favorablement leurs propositions de loi, et que le gouvernement a adopté leurs propositions. En outre, la stratégie du CSSP consistant à la fois à former des parlementaires marocains à la Chambre des conseillers et à soutenir le lobbying des OSC auprès des parlementaires a également contribué au succès des campagnes de sensibilisation.

Lorsqu'elles traitaient de questions déjà inscrites à l'ordre du jour du gouvernement, les campagnes de sensibilisation étaient plus efficaces pour modifier les lois et réglementations nationales que les locales.

RECOMMANDATIONS

Le soutien du CSSP aux initiatives de sensibilisation menées par les coalitions nationales d'OSC devrait tenir compte du cycle d'élaboration des politiques publiques.

- Le mécanisme de financement des OSC doit être flexible et rapide afin de répondre au mieux aux initiatives législatives du gouvernement et de canaliser le soutien aux coalitions dirigées par la société civile, par le biais d'appels d'offres ciblant les initiatives de sensibilisation au niveau national.
- Dans le cas d'initiatives de coalitions nationales dirigées par des OSC pour inscrire de nouvelles propositions de politique publique à l'ordre du jour du gouvernement, le soutien technique et financier de l'USAID ou d'un programme tel que le CSSP devrait être inclus afin de renforcer l'expertise des OSC et des coalitions. Une analyse des politiques publiques thématique et factuelle menée par des coalitions dirigées par des OSC devrait être envisagée dans le cadre d'un futur programme.

QUESTION D'ÉVALUATION 4 : En termes d'inclusion et d'accès des segments de la population, quels facteurs ont permis ou entravé l'engagement effectif des femmes, des personnes handicapées et des jeunes marginalisés ? Quelles adaptations pourraient produire des résultats améliorés et évolutifs (en particulier parmi ces trois groupes) dans le cadre de programmes futurs ? Quel(le)s questions ou thèmes seraient les plus approprié(s) à inclure dans un programme de formation pour de futures recherches/évaluations (en particulier parmi ces trois groupes) ?

L'évaluation a révélé que le CSSP comprenait des segments de population clés – jeunes, femmes et personnes handicapées – dans l'ensemble du programme. Cependant, le CSSP a apporté un soutien direct limité aux OSC dirigées par des femmes, des jeunes et des personnes handicapées. Le CSSP s'est principalement concentré sur l'inclusion des personnes de ces segments en établissant des entités consultatives aux niveaux municipal et régional, mais n'a pas ciblé ni soutenu les initiatives et campagnes nationales de sensibilisation menées par des coalitions de femmes, de personnes handicapées, ou d'organisations de jeunesse au niveau national.

RECOMMANDATIONS

Les subventions devraient soutenir les initiatives nationales de sensibilisation axées sur des coalitions thématiques dirigées par des OSC actives sur des questions prioritaires concernant les femmes, les jeunes et les personnes handicapées. L'USAID devrait inclure une AEP et des évaluations des besoins des coalitions dirigées par des OSC défendant des questions importantes pour ces groupes cibles dans les programmes ultérieurs, et peut-être identifier des priorités telles que la lutte contre la violence à l'égard des femmes, l'accès à la culture, et l'éducation inclusive.

QUESTION D'ÉVALUATION 5 : La théorie du changement (TdC) et les hypothèses du CSSP sont-elles valides ? Si non, pourquoi ? Quelles adaptations du programme seraient nécessaires pour intensifier efficacement la participation de la société civile lors de futurs programmes ?

Selon la TdC du CSSP, le changement attendu – une participation accrue, faisant sens, et efficace des OSC à la politique publique – découle de deux facteurs : 1) l'obtention d'un nombre important d'OSC de premier plan engagées dans le processus de politique publique acquérant une vision claire et

renforçant leurs capacités organisationnelles ; et, 2) institutionnaliser de meilleurs mécanismes de participation de la société civile à la gouvernance.

Pour le premier facteur, le modèle en cascade du CSSP s'est avéré essentiel pour atteindre, stimuler et soutenir les OSC et les initiatives locales. La principale vertu du modèle est sa capacité à permettre aux OSC soutenues de mettre en pratique les compétences transférées par les ISO, suivant une approche « d'apprentissage par la pratique ».

Concernant le deuxième facteur – institutionnaliser de meilleurs mécanismes de participation de la société civile à la gouvernance – la TdC est valable. Le CSSP a aidé à mettre en place des organes consultatifs, encouragé la pétition comme outil efficace de sensibilisation au niveau local ; et a ouvert des possibilités de dialogue entre les parlementaires marocains et les OSC, qui ont mené le lobbying législatif.

Mais la TdC du CSSP semble plus faible sur l'internalisation des mécanismes. Des barrières politiques à la participation demeurent. Le manque de financement pour soutenir le coût de fonctionnement des organes consultatifs, en particulier au niveau régional, met en péril la mise en œuvre des canaux gouvernementaux de sensibilisation de la société civile.

Ainsi, l'évaluation a révélé que les coalitions informelles peuvent être plus fructueuses pour une sensibilisation efficace des OSC qu'un réseau formel. En effet, les réseaux formels nécessitent généralement un soutien financier, contrairement aux réseaux informels, lesquels bénéficient de structures plus flexibles leur permettant de se mobiliser rapidement et efficacement.

RECOMMANDATIONS

Les deux stratégies du CSSP pour soutenir les OSC – subventions directes et méthode en cascade via les ISO – devraient être prises en compte dans les programmes futurs pour renforcer la participation de la société civile à l'élaboration des politiques.

Le succès de la TdC montre que le partenariat avec les ISO vise à transférer les compétences aux OSC locales, à intégrer les OSC locales dans les campagnes nationales de sensibilisation, et à servir d'intermédiaire avec les communautés territoriales au Maroc. Cependant, l'équipe d'évaluation a constaté que la TdC du CSSP était insuffisante en matière de formation en développement organisationnel. Il est en effet apparu qu'une telle formation augmentait que faiblement la participation des OSC dans les processus de politique publique, et, par conséquent, le CSSP devrait lui accorder moins d'importance.

CONCLUSION

Le CSSP a bénéficié de la période législative intense qu'a connue le Maroc entre 2015 et 2020, suite à l'adoption de la nouvelle Constitution en 2011. En combinant le soutien à la demande de participation (société civile) et à l'offre de participation (institutions publiques), la stratégie adoptée par l'USAID s'est révélée particulièrement apte à accroître la participation effective de la société civile aux politiques publiques.

En termes de renforcement des capacités (formation professionnelle et fourniture de ressources) pour la société civile, le modèle en cascade s'est avéré utile ; les ISO ayant une expérience de formation

peuvent mobiliser efficacement les OSC de terrain et locales, et renforcer leurs capacités d'organisation, de gestion et de sensibilisation. Le modèle en cascade est largement utilisé par les bailleurs de fonds engagés à soutenir la société civile, notamment au Maroc, qui compte un grand nombre d'ISO.

Pour une analyse complète des résultats de l'évaluation, voir le rapport « États-Unis. Agence des États-Unis pour le développement international. USAID/Maroc : Programme de renforcement de la société civile marocaine : Rapport d'évaluation finale », Washington, DC : Agence des États-Unis pour le développement international, 2021.

L'AGENCE DES ETATS-UNIS POUR LE DÉVELOPPEMENT
INTERNATIONAL

1300 Pennsylvania Avenue, NW

Washington, DC 20523