



Synthèse du rapport
sur les établissements de protection sociale
prenant en charge les personnes
en situation difficile

Mai 2018

Table des matières

Introduction.....	3
I Aperçu sur le cadre juridique et institutionnel des établissements de protection sociale et leur répartition	4
1. Cadre juridique et institutionnel	4
2. Nombre et Répartition des établissements de protection sociale	4
II Evaluation de la gestion des établissements de protection sociale qui s’occupent de personnes en situation difficile.....	5
1. Capacité d’accueil insuffisante	5
2. Etablissements exerçant leurs activités en l’absence d’autorisations	6
3. Ressources financières marquées par la prépondérance de l’apport de la bienfaisance, l’insuffisance du soutien public et le retard dans le versement des subventions	7
4. Problématique des ressources Humaines	10
5. Insuffisances dans la mise en place de certains organes et outils de gestion	11
6. Dépenses ascendantes	12
7. Difficultés liées au manque de coordination entre les acteurs institutionnels et aux insuffisances dans l’exercice de contrôle.....	13
8. Constats établis sur place à l’issue des visites réalisées dans les établissements de protection sociale.....	14
III Recommandations et Pistes de Réforme	19
1. Adaptation du cadre juridique relatif à la protection sociale	20
2. Renforcement des ressources des établissements de protection sociale	20
3. Mise en place des conditions minimales d’accueil et de prise en charge des bénéficiaires.....	21
4. Garantie d’une gouvernance efficace dans la gestion des établissements et le respect des dispositions légales.....	22
5. Renforcement du rôle de l’Entraide nationale en matière d’accompagnement, de soutien et de suivi des établissements de protection sociale	22
6. Mise à disposition des ressources humaines nécessaires et amélioration de leurs conditions de travail.....	23
7. Accroissement du niveau d’engagement et de coordination institutionnels au plan des politiques et des programmes en lien avec les établissements de protection sociale	24

Introduction

Les établissements de protection sociale sont devenus des acteurs essentiels dans la prise en charge des catégories de la population en situation difficile.

L'intérêt accordé aux personnes en situation difficile est consacré par la constitution de 2011 qui prévoit dans son article 31 le droit à la protection sociale, à la couverture médicale et à la solidarité organisée par l'Etat. L'article 34 met à la charge des pouvoirs publics la responsabilité d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques destinées aux personnes et aux catégories à besoins spécifiques.

Au cours de la période précédente, la promulgation en 2006 de la loi 14.05¹ relative aux conditions d'ouverture et de gestion des établissements de protection sociale, a constitué une étape importante dans la mise en place d'un cadre légal et institutionnel de ces établissements.

Etant donné l'importance du thème relatif à la protection sociale et sa grande signification au regard valeurs de « solidarité » et de « générosité » qui caractérisent la société marocaine, la Cour des Comptes a décidé d'entreprendre une mission thématique au sujet des Etablissements de Protection Sociale chargés de la prise en charge des personnes en situation difficile.

Pour la conduite de cette mission, il a été procédé à l'organisation d'entretiens avec les responsables institutionnels et de la société civile intervenant dans ce domaine. De même, des questionnaires ont été adressés d'une part au ministère de la solidarité, de la femme, de la famille et du développement social (désigné ci-après par ministère de la solidarité), à l'Entraide nationale et d'autre part à l'ensemble des établissements de protection sociale prenant en charge les personnes en situation difficile. Le dépouillement et à l'exploitation des réponses à ces questionnaires ont permis de recueillir des données utiles pour cette mission.

Sur 246 établissements de protection sociale autorisés que compte notre pays à fin décembre 2016, 130 établissements, soit une proportion de 53%, ont répondu au questionnaire. La Cour a reçu 17 réponses supplémentaires émanant d'établissements non autorisés.

Dans le cadre de cette mission, 67 établissements ont fait l'objet de visites sur place de la part des magistrats des Cours Régionales des Comptes. Les constats relevés lors de ces visites ont été exploités pour les besoins de la mission.

¹ Une loi 65.15 relative aux établissements de protection sociale vient d'être publiée au B.O n°6667 le 23 avril 2018.

I Aperçu sur le cadre juridique et institutionnel des établissements de protection sociale et leur répartition

1. Cadre juridique et institutionnel

Un ensemble de textes juridiques encadrent la création et l'exploitation des établissements de protection sociale ou de catégories de personnes en situation précaire.

Ainsi, la loi 14.05², son décret d'application et le cahier de charges type qui lui est annexé ont précisé les conditions d'ouverture et de gestion des établissements de protection sociale et ont défini l'objet de ces établissements et le concept de prise en charge.

D'autres textes ont été spécialement dédiés à certaines catégories de personnes en situation difficile notamment les enfants abandonnés³ et les personnes handicapées⁴.

Le domaine des établissements de protection sociale fait intervenir, directement ou indirectement, une multitude d'acteurs institutionnels notamment le Ministère de la solidarité, l'Entraide nationale, l'Initiative nationale pour le Développement humain, la fondation Mohamed V pour la solidarité, l'Agence de développement social, les collectivités territoriales et la société civile à travers les associations qui gèrent lesdits établissements.

2. Nombre et Répartition des établissements de protection sociale

Les établissements de protection sociale se composent d'établissements en appui au système d'éducation et de formation (maisons de l'étudiant et de l'étudiante) et d'établissements prenant en charge des personnes en situation difficile notamment les personnes handicapées, les personnes âgées, les enfants abandonnés, les enfants et les femmes en situation difficile.

Le Maroc compte 805 établissements en appui au système d'éducation et de formation contre 246 établissements prenant en charge les personnes en situation difficile ce qui représente respectivement 77% et 23% du total des établissements de protection sociale.

Les établissements prenant en charge les personnes en situation difficile offrent **une capacité d'accueil autorisée de 29.577** personnes soit 32 % de la capacité d'accueil globale existante.

Le tableau ci-après donne la répartition et la capacité d'accueil des établissements de protection sociale s'occupant des personnes en situation difficile par catégorie de bénéficiaires.

² Loi n° 14.05 relative aux conditions d'ouverture et de gestion des établissements de protection sociale promulguée par le Dahir n° 1.06.154 parue au B.O n° 5480 du 7 décembre 2006

³ Loi n° 15.01 relative à la prise en charge des enfants abandonnés promulguée par le Dahir n° 1.02.178 parue au B.O n° 5031 du 19 août 2002

⁴ Loi cadre n° 97.13 relative à la protection et la promotion des droits des personnes handicapées promulguée par le Dahir n° 1.16.52 parue au B.O n° 6466 du 19 mai 2016

Tableau 1. Répartition des établissements de protection sociale s'occupant des personnes en situation difficile et leurs capacités d'accueil selon les catégories de bénéficiaires

Catégories de bénéficiaires	Etablissements		Capacité d'accueil autorisée	
	Nombre	(%)	Nombre	(%)
Enfants abandonnés et enfants en situation difficile	89	36,18	9.968	33,7
Personnes handicapées	60	24,39	6.585	22,26
Femmes en situation difficile	23	9,35	2.584	8,74
Personnes âgées sans soutien	35	14,23	2.253	7,62
Complexes sociaux	33	13,41	7.234	24,46
Personnes en situation de vagabondage ou vivants de mendicité	6	2,44	953	3,22
Total	246	100	29.577	100

Source : Ministère de solidarité

Il en ressort que les établissements de protection sociale en charge des enfants représentent plus du tiers soit 36% de l'ensemble des établissements de protection sociale qui s'occupent des personnes en situation difficile. Pour le reste, les établissements en charge des personnes handicapées, des femmes en situation difficile, des personnes âgées et les établissements polyvalents représentent respectivement 24%, 9%, 14% et 13% du total de ces établissements.

II Evaluation de la gestion des établissements de protection sociale qui s'occupent de personnes en situation difficile

La gestion de ces établissements soulève plusieurs contraintes et observations liées à l'insuffisance des capacités d'accueil, au manque de ressources financières, aux contraintes de gestion et à l'insuffisance des ressources humaines, à la qualité des prestations fournies et au respect des conditions techniques exigées concernant les équipements et les locaux.

1. Capacité d'accueil insuffisante

Tel qu'il ressort des données tirées des réponses au questionnaire de la Cour des comptes et d'une étude pilotée par la Wilaya de Casablanca, la capacité d'accueil existante est en deçà des besoins de prise charge.

En effet, 34 établissements sur les 147 ayant répondu au questionnaire soit une proportion de 23%, exercent leurs activités avec des flux effectifs des bénéficiaires qui dépassent leurs capacités d'accueil. Les dépassements au niveau de ces établissements vont de 6% à 800%. Les listes d'attentes se rallongent notamment pour 5 établissements prenant en charge des personnes à besoins spécifiques.

Dans le même sens, une étude pilotée par la Wilaya de Casablanca en 2014 avec l'appui de l'Initiative nationale pour le développement humain, avait conclu, en actualisant les données de la carte de précarité au niveau de ladite Région, que la capacité d'accueil des établissements de protection sociale prenant en charge les personnes en situation difficile couvrait à peine 6% des personnes en situation de précarité. En fonction des catégories de personnes en situation de précarité, le taux de couverture n'est que de 2% pour les personnes âgées, 6% pour les femmes en situation difficile et 14% pour les personnes handicapées.

Le tableau ci-après présente les données tirées de ladite étude.

Tableau 2. Personnes en situation difficile dans la Région de Casablanca - Settat

Catégories de personnes concernées	Capacité d'accueil	Nombre recensé selon la carte de précarité	Taux de couverture (%) ⁵
Personnes âgées nécessiteux	306	13.800	2
Personnes handicapées sans ressources	1.132	8.277	14
Femmes en situation de précarité	782	13.408	6
Total	2.220	35.485	6

Source : les données de la carte régionale de la précarité du Grand Casablanca (INDH 2014)

2. Etablissements exerçant leurs activités en l'absence d'autorisations

Selon les données de l'Entraide nationale, le Maroc compte également 54 établissements non autorisés répartis ainsi qu'il suit :

⁵ Capacité d'accueil/nombre recensé selon la carte de précarité

Tableau 3. Répartition des établissements de protection sociale non autorisés

Situation des EPS	Enfants en situation difficile	Personnes handicapées	Femmes en situation difficile	Personnes âgées	Complexes sociaux	Total
Etablissements existant avant l'entrée en vigueur de la loi n° 14.05	11	9	5	1	2	28
Etablissements créés après l'entrée en vigueur de la loi n° 14.05	7	10	7	1	1	26
Total	18	19	12	2	3	54

Source : Entraide nationale

Ainsi, 28 établissements qui exerçaient leurs activités avant l'avènement de la loi 14.05, n'ont pas pu régulariser leur situation au regard des exigences de ladite loi. Même de nouveaux établissements au nombre de 26, créés après la publication de la loi, ne disposent pas de l'autorisation exigée par ses dispositions. Cette situation porte la part des établissements non autorisés à 18%.

3. Ressources financières marquées par la prépondérance de l'apport de la bienfaisance, l'insuffisance du soutien public et le retard dans le versement des subventions

Le tableau ci-après présente les ressources des établissements de protection sociale prenant en charge les personnes en situation difficile durant la période 2012-2016.

Tableau 4. Montants et origines des ressources des établissements de protection sociale d'après les données tirées des réponses au questionnaire

Millions de dirhams

Source de financement	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution 2016-2012 %	total de la période -2012 2016	%
Ministère de la solidarité	9,4	10,7	8,79	10,1	4,26	-54,71	43,25	4,48
Entraide nationale	12,9	13,47	13,47	36,15	44,2	243,43	120,16	12,45
Autres établissements publics	22	18,96	20,05	18,79	20,09	-8,52	99,85	10,34
Collectivités territoriales	14,1	17,81	15,82	24	24,05	70,45	95,79	9,92
Total des subventions	58,3	60,94	58,13	89,04	92,6	58,72	359,05	37,2
Bienfaisance	85,4	93,6	95,67	106,3	111,18	30,2	492,14	50,98
Projets et patrimoine	23	25,87	20,87	22,22	22,11	-3,95	114,09	11,82
Total des ressources	167	180,41	174,67	217,56	225,89	35,47	965,28	100

Source : questionnaires

Les données présentées ci-dessus mettent en évidence la prépondérance de l'apport de la bienfaisance et l'insuffisance du soutien financier public.

➤ **Prépondérance de l'apport de la bienfaisance**

Il en ressort que la bienfaisance représente la ressource principale des établissements de protection sociale puisqu'elle apporte 51% de leurs ressources.

Les contributions financières perçues dans le cadre de la bienfaisance ont connu une progression soutenue pendant la période 2012-2016, enregistrant un accroissement de près de 30 % en passant de 85 millions de dirhams en 2012 à 111 millions de dirhams en 2016. Ces contributions sont constituées de dons, d'aides financières ou en nature provenant d'initiatives privées, de bienfaiteurs, de participations et de souscriptions des fondateurs et membres d'associations et de dons étrangers.

Faute de reconnaissance de la qualité d'utilité publique en leur faveur, les associations gestionnaires des établissements de protection sociale se trouvent privées d'un moyen important pouvant mobiliser davantage de ressources de la bienfaisance.

➤ **Insuffisance du soutien financier public**

Le soutien public vient en deuxième position pour une part de 37% des ressources des établissements de protection sociale sur la période étudiée.

Après une phase de stagnation durant les trois premières années, ce soutien est passé de 58 millions de dirhams en 2014 à 93 millions de dirhams en 2016. Il provient de l'Etat, de l'Entraide Nationale, d'autres établissements publics et des collectivités territoriales.

Même si l'Entraide Nationale est le premier pourvoyeur public de subventions au profit des établissements de protection sociale, sa contribution ne dépasse pas 12,45% de leurs ressources. Les ressources affectées à l'Entraide Nationale se trouvent limitées. De plus, il a subi la réduction de la part lui revenant dans le produit du pari mutuel urbain de 4,10% à 2,10% de l'ensemble des montants perçus et l'abrogation sans compensation de la taxe parafiscale sur les jeux de hasard dans les casinos dont le produit lui était affecté⁶. Le produit lui revenant de la surtaxe d'abattement reste marqué par son caractère faible et irrégulier.

Le montant global des contributions provenant des collectivités territoriales est passé de 14 millions de dirhams en 2012 à 18 millions de dirhams en 2013 et a baissé à 16 millions de dirhams en 2014 pour se stabiliser en 2015 et 2016 autour de 24 millions de dirhams.

Ces contributions qui se composent de la part de produit de la surtaxe d'abattement revenant à ces collectivités dans une proportion de 54% et de subventions et aides directes pour 46%, ont totalisé durant la période 2012-2016 un montant de 96 millions de dirhams, soit près de 10% seulement des ressources globales des établissements de protection sociale.

➤ **Retards et irrégularités dans le versement des subventions :**

Les subventions de l'Entraide nationale au titre de l'année 2016 n'ont pu être versées qu'au cours de la période allant d'octobre 2016 à avril 2017 sachant que 45% de ces subventions ont été versées aux mois de mars et avril 2017.

Les contributions des collectivités territoriales se caractérisent par leur irrégularité. Dans de nombreuses situations, les versements de la part de ces collectivités dans le produit de la surtaxe d'abattement sont effectués tardivement. De même, la répartition du produit de ladite surtaxe entre les établissements de protection sociale ne se fait pas sur la base de critères clairs et transparents.

⁶ Abrogation prenant effet à partir du 1^{er} janvier 2010

➤ **Insuffisance des ressources propres :**

Les ressources propres des établissements de protection sociale composées des revenus patrimoniaux et ceux issus de projets, ne représentant que 11,8% de leurs ressources totales.

Sur la période 2012-2016, ces ressources ont totalisé 114,09 MDH. Elles ont même diminué de 23,02 MDH en 2012 à 22,11 MDH en 2016.

Cette situation met en évidence la faible autonomie financière des établissements de protection sociale et le besoin d'œuvrer en vue de développer leurs ressources propres.

Il convient de signaler que seulement 29 % des associations gérant les établissements de protection sociale sont propriétaires des immeubles abritant les locaux de ces institutions. Cette situation comporte de nombreux risques pour la stabilité et la continuité des prestations et ne permet pas de saisir des opportunités d'investissement et la réalisation de projets générateurs de revenus susceptibles de renforcer leurs ressources propres.

L'insuffisance des ressources en général au regard des besoins de financement des établissements de protection sociale explique en partie l'aggravation du déficit de la situation financière sur la période 2012-2016.

➤ **Creusement du déficit des établissements de protection sociale :**

Le déficit des établissements de protection sociale a augmenté de 40,4% au cours de la période 2012-2016 en passant de 6,98 MDH en 2012 à 9,80 MDH en 2016.

4. Problématique des ressources Humaines

Au titre de l'année 2016, les établissements de protection sociale⁷ ont disposé de près de trois mille personnes selon une moyenne de 21 employés par établissement.

➤ **Insuffisance des ressources humaines**

Les effectifs par établissement varient entre 3 et 95 agents. Le respect des critères arrêtés par la loi n° 14.05 et le cahier de charges type en ce qui concerne les effectifs à mobiliser au sein des établissements de protection sociale selon le nombre et les catégories de bénéficiaires, se heurte à des contraintes liées à la rareté ou à l'indisponibilité de cadres dans certaines spécialités (psychologues, psychiatres, kinésithérapeutes, orthophonistes...) et à l'insuffisance des ressources financières au regard des besoins en personnel.

Le personnel en charge de missions médicales ou d'assistance sociale représente une faible proportion, ne dépassant pas respectivement 7% et 5 % de l'effectif total.

⁷ 147 établissements ayant répondu au questionnaire

➤ **Faiblesse du taux d'encadrement et des salaires**

Les données tirées des réponses au questionnaire mettent en évidence le faible taux d'encadrement des établissements de protection sociale. Ainsi, 23 % de ces établissements ne disposent pas de directeur et 17% des directeurs ne remplissent pas les conditions légales fixant le niveau de diplôme exigé.

En plus, 67% des employés ne dépassent pas le niveau primaire et seulement 1% du personnel dispose d'un niveau universitaire.

Si le salaire moyen des employés s'élève à 2 833,00 DH, 64% du personnel perçoivent moins que le Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti et 29 % parmi cette population ne bénéficient d'aucune couverture sociale.

5. Insuffisances dans la mise en place de certains organes et outils de gestion

Même si la majorité des établissements respectent les engagements relatifs à la mise en place de certains organes et outils de gestion, de nombreuses situations ont été relevées à ce niveau :

➤ **Absence de comité de gestion**

Ce constat concerne 9% des établissements de protection sociale. Au regard du rôle assigné à ce comité chargé en vertu de la loi d'établir le plan d'action et d'en superviser l'exécution, d'approuver le budget de l'établissement et d'établir un rapport semestriel et annuel de gestion, cette insuffisance constitue une lacune importante dans la gouvernance des établissements concernés.

➤ **Non observation des exigences en matière d'assurance des bénéficiaires**

Une proportion importante de 31% des établissements ne souscrivent pas à des assurances pour couvrir les risques encourus par leurs bénéficiaires.

➤ **Défaut d'enregistrement et suivi des dons en nature**

Ce constat est relevé au niveau de près de 20% des établissements de protection sociale. Cette situation ne permet pas d'asseoir une bonne évaluation des dons en nature, notamment des dons alimentaires et de donner une image fidèle de la situation des établissements concernés.

➤ **Autres constats**

L'absence de règlement intérieur, la non préparation du budget annuel et la non tenue du registre des bénéficiaires sont des constats relevés de façon récurrente au niveau de la gestion des établissements de protection sociale. Les établissements de protection sociale qui satisfont à ces critères représentent à peine 7%, 3% et 6 % respectivement.

6. Dépenses ascendantes

Les dépenses des établissements de protection sociale au cours de la période 2012-2016 sont présentées dans le tableau ci-après :

Tableau 5. Les dépenses des établissements de protection sociale d'après les données tirées des réponses au questionnaire

Millions de dirhams

Dépenses	2012	2013	2014	2015	2016	évolution 2016-2012 %	moyenne	%
Dépenses de fonctionnement	144,66	150,5	155,43	171,06	182,1	25,88	160,75	92,27
Dépenses du personnel	70,63	77,19	81,63	95,02	101,57	43,81	85,208	53,01
Achats de produits alimentaires	23,61	24,34	24,95	26,88	27,56	16,73	25,468	15,84
Dépenses relatives aux activités éducatives	7,04	6,89	5,75	5,86	5,75	-18,32	6,258	3,89
Autres dépenses de fonctionnement	35,82	37,21	37,27	37,99	40,01	11,7	37,66	23,43
Consommation d'eau et électricité	7,56	4,85	5,83	5,31	7,21	-4,63	6,152	3,83
Dépenses d'équipement	11,97	11,35	16,87	13,06	14,08	17,63	13,466	7,73
Total des dépenses	156,63	161,85	172,3	184,12	196,18	25,25	174,216	-----
Déficit et dettes	6,98	5,88	7,15	7,26	9,8	40,4		4,31

Source : questionnaires

➤ Dépenses du personnel prépondérantes et croissant à un rythme plus élevé que les recettes

Au cours de la période 2012-2016, les établissements de protection sociale ont consacré 92,27% de leurs dépenses au fonctionnement et seulement 7,73% à l'équipement.

Les dépenses de personnel constituent plus de la moitié (53%) des dépenses de fonctionnement et ont enregistré une augmentation de près de 44% au cours de la période étudiée. Ce rythme d'accroissement dépasse celui enregistré au niveau des recettes des établissements de protection sociale qui ont augmenté de près de 35%, soit un écart de 9 points en termes de rythme de croissance. Cet écart risque de se creuser au regard des besoins en ressources humaines dans les années à venir et de menacer l'équilibre financier des établissements de protection sociale dont certains enregistrent déjà des déficits et des dettes dans leur situation financière comme indiqué plus haut.

➤ **Manque d'intérêt pour les activités éducatives**

En moyenne sur la période 2012-2016, les dépenses allouées aux activités éducatives ne présentent que 3,8% des dépenses de fonctionnement. Elles ont même baissé de 18% au cours de cette période en passant de 7,04 MDH à 5,75 MDH, ce qui traduit le manque d'intérêt accordé au volet éducatif dans les prestations fournies.

➤ **Non maîtrise des dépenses allouées à l'achat des produits alimentaires**

Au cours de la période 2012-2016, les établissements de protection sociale ont dépensé près de 127 millions de dirhams pour l'achat de produits alimentaires, ce qui représente 16% de leurs dépenses de fonctionnement.

Au cours de l'année 2016, les dépenses alimentaires par établissement varient entre 12 000,00 dirhams et 1 306 076,00 dirhams avec une moyenne annuelle de 131 468,00 dirhams par établissement.

Les données tirées des réponses au questionnaire dévoilent que les dépenses alimentaires ne dépassent pas 2000 DH soit 5,48 DH par bénéficiaire et par jour pour 60% des établissements de protection sociale. Le pallier de 8000 DH soit 21,9 DH par bénéficiaire et par jour n'est franchi que pour 3% seulement des établissements.

Cependant, il importe de souligner que ces indicateurs ne reflètent pas réellement les dépenses alimentaires des établissements de protection sociale puisqu'ils couvrent une part importante de leurs besoins grâce aux dons alimentaires en nature provenant des bienfaisants. Même si 80% des établissements déclarent qu'ils procèdent à l'enregistrement et au suivi des dons en nature, les limites de leur système de contrôle et l'absence de critères quant à la valorisation de ces dons sont autant de facteurs qui ne permettent pas de certifier l'exactitude des valeurs relatives auxdits dons et d'arrêter avec certitude les charges alimentaires.

7. Difficultés liées au manque de coordination entre les acteurs institutionnels et aux insuffisances dans l'exercice de contrôle

L'adoption de la loi n° 14.05 et de son décret d'application fixant les règles et conditions d'ouverture et de gestion des établissements de protection sociale peut être considérée comme une étape importante dans le processus de mise à niveau déployé par les pouvoirs publics pour impulser une évolution positive à ces établissements. Cependant, l'intervention publique est caractérisée par de nombreuses insuffisances.

➤ **Multitude des acteurs et manque de coordination**

Au plan institutionnel, le domaine des établissements de protection sociale est caractérisé par la pluralité des acteurs institutionnels dans un contexte de chevauchement des attributions et de manque de coordination. Cette situation entrave la conception de politiques claires et efficaces et la conduite de programmes coordonnés et efficaces. L'absence de définition et de critères clairs qualifiant les personnes en situation difficile n'aide pas aussi à la maîtrise des données quantitatives et qualitatives relatives à ce phénomène et à l'organisation d'un ciblage efficace de ces populations.

L'absence, tant au plan national que local, de données précises et actualisées au sujet des personnes en situation difficile, impacte négativement la gouvernance générale du domaine de la protection sociale et la pertinence des politiques générales y afférentes.

➤ **Insuffisances dans la mise en œuvre des contrôles exigés**

Les données tirées des réponses au questionnaire révèlent un manque important dans la mise en œuvre des contrôles exigés par la loi 14.05 relative aux établissements de protection sociale.

En effet, une commission de contrôle est instituée et se trouve chargée d'inspecter les établissements de protection sociale au moins deux fois par an. Dans la pratique, ce contrôle est inopérant.

Les statistiques relatives aux contrôles réalisés sur la période 2012-2016 montrent que 17% seulement des établissements ont été contrôlés selon le rythme prévu par la loi, 27% des établissements ont fait l'objet de contrôle une fois par an et que 56% des établissements n'ont subi aucun contrôle.

8. Constats établis sur place à l'issue des visites réalisées dans les établissements de protection sociale

Les visites sur place ont permis de relever un certain nombre de constats relatant des écarts par rapport aux conditions techniques et administratives exigées par le cahier des charges type et le contenu des autorisations accordés.

➤ **Locaux non adaptés aux conditions fixées par le cahier de charges type (le bloc d'hébergement, le magasin et la cuisine)**

Malgré les efforts consentis par les gestionnaires des établissements de protection sociale pour les mettre au niveau des exigences prévues, la visite des lieux a permis de constater que les locaux de 42% des établissements visités ne remplissent pas toujours les conditions prévues par le cahier de charges type. Selon les associations gestionnaires, cette situation tient à l'indisponibilité des moyens financiers suffisants pour l'exécution des travaux d'aménagement requis.

➤ **Associations gérant un portefeuille de plusieurs établissements**

Lors des visites sur place, il a été relevé que 23% des associations gestionnaires des établissements visités assuraient la gestion d'un portefeuille comprenant plusieurs établissements.

Malgré l'expérience acquise par certaines associations dans la gestion et dans la mobilisation de la bienfaisance, cette situation génère des difficultés pour la maîtrise des ressources humaines et financières, la tenue de la comptabilité et la mise à disposition des données financières pour chacun des établissements gérés.

➤ **Etablissements gérés par une multitude d'associations**

IL a été constaté que 19% des établissements visités étaient gérés par une multitude d'associations.

La coordination des actions et la pérennité même des services rendus ont pâti de l'absence d'un cadre de partenariat ou de conventions précisant les engagements de chacune des associations.

➤ **Impact parfois négatif des contraintes inhérentes au fonctionnement de certaines associations**

La gestion des établissements de protection sociale est parfois négativement impactée par les contraintes du travail associatif comme illustré ci-après :

- Lorsque les associations peinent à pérenniser leurs organes de gestion notamment pour quelques établissements créés par l'Initiative nationale pour le développement humain ou par le ministère de la solidarité et dont la gestion a été attribuée à des associations spéciales créées par des intervenants institutionnels (ministère de la solidarité et la Wilaya par exemple) ;
- Lorsque le changement des bureaux ne donne pas lieu à la passation des services notamment en ce qui concerne les archives et les documents financiers ;
- Lorsque l'association encourt le risque de perdre la possibilité de recevoir le soutien financier public et d'interrompre son activité quand elle ne parvient pas à justifier l'emploi des fonds publics qui lui ont été octroyés, notamment par l'Initiative nationale pour le développement humain et l'Entraide nationale.

Ce constat a été relevé au niveau de 35% des établissements visités.

➤ **Etablissements exerçant une activité non conforme aux dispositions de l'autorisation**

Les rapports des Cours régionales des comptes ont révélé que 26% des établissements visités exerçaient des activités non conformes à l'objet et aux conditions prévues pour l'octroi des autorisations les concernant.

A titre d'exemples, certains établissements accueillent des catégories de personnes non prévues dans l'autorisation, procèdent au déplacement du siège de l'établissement et des bénéficiaires ou change la catégorie des personnes prises en charge et la nature des services à rendre.

➤ **Accueil de catégories de personnes dont la prise en charge n'incombe pas aux établissements de protection sociale**

Il a été relevé que 35% des établissements visités accueillent des catégories de personnes dont la prise en charge ne relève pas de leurs attributions. Il s'agit en particulier de personnes atteintes de maladies mentales, souvent rangées à tort dans la catégorie des sans-abris, qui ont besoin d'une prise charge adaptée au niveau des unités de santé.

➤ **Accueil dans la même enceinte de plusieurs catégories de bénéficiaires en l'absence de locaux séparés**

La Cour des comptes note que 25% des établissements visités s'occupent, dans la même enceinte et sans séparation physique des locaux, de catégories différentes de bénéficiaires (personnes âgées, enfants, malades mentaux...).

➤ **Etablissements procédant à la distribution de médicaments en l'absence d'encadrement médical**

Il a été constaté que 9% des établissements visités procèdent, en l'absence de tout encadrement médical, à l'acquisition, au stockage, à la distribution et à la remise de médicaments à des personnes atteintes de maladies psychiques ou mentales.

➤ **Des difficultés à assurer le suivi sanitaire adéquat des bénéficiaires**

Même s'ils arrivent à rendre des prestations en matière d'hébergement, d'alimentation et de suivi éducatif et social, 40% des établissements visités peinent à assurer le suivi sanitaire des personnes prises en charge.

Cette situation tient à l'absence ou l'insuffisance du nombre de cadres de santé. Egalement, malgré que le Régime d'Assistance Médicale RAMED en vertu de la loi aux personnes prises en charge au sein des établissements de protection sociale, il n'est pas procédé à la livraison automatique des cartes RAMED et le bénéfice de ses prestations demeure tributaire des demandes de soins à établir par les directeurs de ces établissements.

➤ **Des difficultés à subvenir aux besoins de scolarité des personnes prises en charge**

Pour les établissements visités prenant en charge les enfants en situation difficile, une proportion de 61% éprouvent des difficultés à assurer les besoins de scolarité des enfants. En plus des contraintes inhérentes au manque de suivi et d'encadrement de ces enfants qui souffrent de problèmes liés à leurs conditions psychiques et d'hébergement, ces établissements ne bénéficient pas, comme il se doit, des aides et de programmes d'appui social à la scolarité (les programmes Tayssir et un million de cartables, les pensions alimentaires, les aides accordés aux internats, les bourses servies aux étudiants et stagiaires des centres de formation professionnelle...)

➤ **Des contraintes pour faire cesser la prise en charge pour les personnes ayant atteint l'âge de quitter les établissements de protection sociale**

Le règlement intérieur fixe l'âge maximal en dessous duquel l'établissement peut prendre en charge les enfants en situation difficile. Néanmoins, 35% des établissements visités, à défaut d'avoir donné à ces personnes les qualifications et la préparation nécessaires pour qu'elles puissent s'intégrer socialement et professionnellement, ne parviennent pas à mettre en application cette disposition.

➤ **Des bâtiments en état de vétusté avancée en l'absence de programmes de maintenance**

Pour 44% des établissements visités, les constructions sont dans un état de vétusté avancée souffrant de l'absence de programmes effectifs de maintenance. Cette situation impacte négativement les conditions d'hébergement des bénéficiaires.

➤ **Des établissements implantés dans des endroits inadaptés**

23 % des établissements visités se trouvent à proximité d'activités à fortes nuisances sonores ou dans des zones éloignées des populations cibles (centres de jour pour les personnes âgées) ou difficiles d'accès à l'intérieur des villes anciennes.

Cette situation n'offre pas les conditions requises de repos et de sécurité pour les bénéficiaires et limite les capacités de ces établissements à s'ouvrir sur leur environnement et à attirer ou drainer les ressources nécessaires pour couvrir leurs besoins.

➤ **Des locaux non conformes aux conditions techniques exigées**

Il a été constaté que 51% des établissements visités ne respectent pas les conditions et normes fixées par le cahier des charges type ce qui ne permet pas d'assurer les meilleures conditions d'hébergement. Cette observation concerne :

- les réfectoires ;
- le nombre et l'état d'hygiène des blocs sanitaires ;
- les superficies des locaux ;

- les infirmeries et les salles de premiers soins ;
- les salles de rééducation ;
- les superficies et le nombre des bureaux administratifs.

➤ **Des établissements n'observant pas les exigences de sécurité**

Il a été relevé que 54% des établissements ne respectent pas les conditions exigées de sécurité, notamment en raison du manque des moyens d'extinction de feux et de l'absence des issues de secours. Il a été noté aussi que les cuisines se trouvaient à proximité des dortoirs.

➤ **Absence d'accessibilités**

Dans 45% des établissements visités, il a été constaté qu'ils n'offrent pas aux bénéficiaires les accessibilités et les moyens requis à même de faciliter leurs déplacements et leur permettre de profiter des différentes commodités de l'établissement qui les prend en charge.

➤ **Difficultés à assurer un service de chauffage en périodes de grand froid**

Pour 30% des établissements visités, il est difficile d'assurer un service de chauffage en périodes de grand froid en raison de l'indisponibilité des installations nécessaires ou de leur incapacité à prendre en charge les dépenses de consommation de l'électricité.

Les principales conclusions tirées du présent rapport peuvent être présentées ainsi qu'il suit :

- a. **La société civile joue un rôle central dans le financement et la gestion des établissements de protection sociale prenant en charge les personnes en situation difficile.**
- b. **Le nombre d'établissements de protection sociale prenant en charge les personnes en situation difficile (246) et leurs capacités d'accueil (29.755 personnes) restent largement en deçà des besoins de prise en charge ascendants au niveau des Régions du Royaume.**
- c. **Le niveau de ressources des établissements de protection sociale prenant en charge les personnes en situation difficile ne leur permet guère d'engager des actions de création, équipement ou maintenance. Tout au plus, il permet de couvrir partiellement leurs charges d'exploitation. Cette situation, imputable notamment, au niveau modique du soutien financier émanant de l'Etat, de l'Entraide nationale et des collectivités territoriales, impacte négativement les capacités desdits établissements à assurer leurs besoins en ressources humaines et à rendre leurs prestations selon les standards requis.**
- d. **Les établissements de protection sociale prenant en charge les personnes en situation difficile souffrent du manque de ressources humaines, du faible niveau des salaires et de l'absence d'un statut qui puisse garantir au personnel de jouir de ses droits sociaux et d'évoluer sur le plan professionnel. Le manque en ressources humaines est plus prononcé pour certains profils particuliers tels que le personnel de santé, psychologues, psychiatres et rééducateurs.**
- e. **Les établissements de protection sociale prenant en charge les personnes en situation difficile éprouvent des difficultés à assurer les conditions techniques minimales et les critères d'équipement requis et à se conformer aux règles de gestion administrative et financière.**
- f. **Compte tenu des différentes contraintes auxquelles ils font face, les établissements de protection sociale prenant en charge les personnes en situation difficile ne parviennent pas à assurer convenablement les prestations en lien, notamment, avec les conditions de scolarité, l'encadrement psychique et éducatif et la qualification des bénéficiaires aux fins d'intégration sociale et professionnelle.**

III Recommandations et Pistes de Réforme

La Cour des Comptes note le rôle important que jouent en particulier les acteurs de la société civile dans le financement et la gestion des établissements de protection sociale et ce en dépit des difficultés et contraintes que doivent gérer ces établissements.

Au vu des constats établis, la Cour recommande ce qui suit :

1. Adaptation du cadre juridique relatif à la protection sociale

Pour permettre aux établissements de protection sociale, devenus un maillon essentiel des politiques publiques sociales, de jouer pleinement leur rôle, il est impératif d'adapter le cadre juridique afférent à leur gestion, aux nécessités et exigences de la prise en charge des bénéficiaires de leurs prestations. A ce titre la Cour recommande de :

- Mettre en œuvre de solutions alternatives au bénéfice de la protection sociale à travers l'organisation et la promotion d'autres formes de prise en charge, tels l'aide directe en faveur d'enfants et de personnes âgées au sein des familles pour alléger la pression que connaissent les établissements de protection sociale ;
- Définir avec précision les catégories des bénéficiaires visées et établir les conditions et les critères de prise en charge de manière à répondre à leurs besoins spécifiques ;
- Rassembler et codifier les dispositions législatives et réglementaires se rapportant à la protection sociale en général, aux établissements de protection sociale et à la protection des personnes en situation difficile en particulier pour l'atteinte des objectifs escomptés.

2. Renforcement des ressources des établissements de protection sociale

Les établissements de protection sociale s'appuient principalement sur les ressources issues de la bienfaisance. Eu égard aux contraintes identifiées et pour assurer la continuité de leurs prestations et le renforcement de leurs capacités, il y a lieu de se consacrer aux actions suivantes :

- Explorer les possibilités d'augmenter l'aide de l'Etat aux établissements de protection sociale, tout en étudiant l'opportunité de mobiliser en leur faveur une partie des ressources du Fonds de Cohésion Sociale et des différents aides et programmes de soutien à la scolarité (Programmes "Tayssir", " un million de cartables", aides aux internats, pensions alimentaires, bourses accordées aux élèves et stagiaires des centres de formation professionnelle...) ;
- Elargir les incitations fiscales en vue d'encourager les assujettis à accorder des aides financières et en nature aux établissements de protection sociale ;
- Valoriser le soutien reçu par ces établissements par la voie de la bienfaisance en les incitant à s'ouvrir sur leur environnement économique et social pour faire connaître leurs activités et leurs réalisations ;
- Sensibiliser les associations et les parties donatrices sur les avantages et les incitations procurés par la qualité d'utilité publique ;

- Inciter les bailleurs publics à verser leurs subventions de façon régulière et dans des délais fixés au préalable pour permettre aux établissements de protection sociale d'honorer leurs engagements ;
- Encourager les établissements de protection sociale à déployer des projets générateurs de revenu et à exploiter leur patrimoine de façon à pouvoir disposer de recettes propres et stables.

3. Mise en place des conditions minimales d'accueil et de prise en charge des bénéficiaires

La prise en charge des personnes en situation difficile sous-entend l'accueil, l'hébergement, l'alimentation, les soins paramédicaux et le suivi socio-éducatif, dans le respect de l'intégrité physique des personnes prises en charge, de leur dignité, de leur âge, de leur sexe et de leur capacité physique, mentale et psychologique ; ce qui impose de :

- Elaborer et mettre en œuvre un programme visant à régulariser la situation juridique des immeubles mis à la disposition des établissements de protection sociale en vue de leur donner le moyen de se conformer aux conditions requises d'hébergement particulièrement en ce qui concerne la mise à niveau des bâtiments ;
- Prévoir des espaces distincts et ménager les conditions d'hébergement nécessaires à chaque catégorie de bénéficiaires ;
- Veiller à assurer le suivi et les soins spécifiques médicaux et psychologiques pour les personnes souffrant de maladies mentales ou psychiques ;
- Veiller au respect des conditions de scolarisation et d'apprentissage, à l'encadrement psychologique et éducatif, à l'orientation et à la qualification des bénéficiaires des établissements de protection sociale en vue de leur insertion professionnelle et sociale ;
- Assurer les conditions de sécurité et d'accessibilité aux bénéficiaires au sein des établissements de protection sociale.

4. Garantie d'une gouvernance efficace dans la gestion des établissements et le respect des dispositions légales

La bonne gouvernance constitue la clé d'une gestion saine, efficiente et efficace permettant d'améliorer le mode de gestion des établissements de protection sociale. A cet égard, la Cour recommande de :

- Respecter la durée des mandats des membres de bureaux des associations et veiller à la continuité des prestations, à l'observation des procédures de passation de pouvoir et à la conservation des documents à l'occasion des successions des bureaux des associations ;
- Actualiser les manuels de gestion en tenant compte des contraintes révélées à l'occasion de leur application, notamment :
 - Le respect des dispositions relatives à l'ouverture de compte bancaire unique et la création d'un compte d'emploi spécifique les subventions et autres soutiens financiers en vue de justifier aux parties donatrices de l'utilisation des fonds octroyés ;
 - L'adaptation de la procédure d'achat à la nature des établissements de protection sociale en lui donnant la souplesse nécessaire, notamment, s'agissant de dépenses afférentes à des besoins urgents et pressants ;
 - L'adaptation du système comptable applicable aux établissements de protection sociale en vue de donner une image fidèle et sincère de la situation financière de l'entité, de ses situations d'actif et de passif et de ses opérations de trésorerie ;
 - L'assise d'un système unifié d'évaluation des dons en nature, de leur enregistrement et de leur suivi au niveau de la comptabilité des établissements ;
 - L'activation des commissions locales de contrôle des établissements de protection sociale en vue de s'assurer des conditions d'application des dispositions d'autorisation et des prescriptions du cahier des charges.

5. Renforcement du rôle de l'Entraide nationale en matière d'accompagnement, de soutien et de suivi des établissements de protection sociale

Compte tenu du rôle central que joue l'Entraide nationale en matière de soutien, encadrement et contrôle des établissements de protection sociale, la Cour recommande ce qui suit :

- Etablir un contrat programme entre l'Etat et l'Entraide nationale fixant les engagements réciproques en vue notamment, de garantir à l'Entraide nationale, des ressources stables et prévisibles à même de lui permettre d'apporter un soutien financier convenable et régulier aux établissements de protection sociale et d'assurer leur encadrement, suivi et contrôle ;

- Evaluer les pertes de recettes de l'Entraide nationale sur le produit des jeux (pari mutuel, jeux de hasard dans les casinos) en vue d'en compenser le manque à gagner ;
- Améliorer la qualité de l'encadrement à travers la mise à niveau des capacités des ressources humaines de l'Entraide Nationale en considération du rôle que cette institution assume dans l'encadrement, le suivi et le contrôle des établissements de protection sociale.

6. Mise à disposition des ressources humaines nécessaires et amélioration de leurs conditions de travail

La qualité de prise en charge, d'encadrement et d'accompagnement des personnes en situation difficile dans les établissements de protection sociale dépend étroitement des ressources humaines mise à leur disposition. Sur ce registre, la Cour recommande de :

- Appuyer les établissements de protection sociale pour qu'ils disposent d'employés et de cadres en nombre suffisant et selon les spécialités requises au regard de leurs capacités d'accueil et de la catégorie des personnes bénéficiaires et étudier la possibilité de mobiliser, en vertu de programmes de partenariat, une partie des ressources humaines de l'Etat et des collectivités territoriales et des expertises dont ils disposent au profit des établissements de protection sociale ;
- Veiller au respect des conditions d'encadrement prévues au cahier des charges, particulièrement en ce qui concerne l'encadrement sanitaire et psychologique ;
- Donner à la fonction d'assistance sociale l'importance qui lui sied au regard du rôle qu'elle peut jouer dans l'accompagnement des problématiques liées aux personnes en situation difficile et ce à travers une révision des textes législatifs et réglementaires adaptée au contexte national et tenant compte des expériences internationales à ce sujet, l'encouragement de la formation dans ce domaine et l'augmentation de l'attractivité de la profession ;
- Encourager la formation dans les spécialités dont les établissements de protection sociale ont besoin (cadres éducatifs, chargés d'orientation en matière sociale, psychothérapeutes...) ;
- Adopter et intensifier les programmes de formation continue et de qualification en faveur du personnel des établissements pour se conformer aux exigences en matière d'encadrement et mieux prendre en charge les besoins des bénéficiaires ;
- Encourager et organiser le volontariat en vue de bénéficier des potentialités que recèle la société civile dans divers domaines et alléger les charges financières inhérentes aux dépenses de personnel des établissements ;

- Améliorer les conditions de travail du personnel des établissements de protection sociale en améliorant la gestion de leur carrière et en garantissant leur protection eu égard à la nature du travail et des prestations rendues.

7. Accroissement du niveau d'engagement et de coordination institutionnels au plan des politiques et des programmes en lien avec les établissements de protection sociale

L'amélioration du fonctionnement des établissements de protection sociale exige l'optimisation des ressources limitées des acteurs. Toutefois, le manque de coordination et la dispersion des efforts de ces différents acteurs va à l'encontre de cet objectif. A cet égard, la Cour recommande de :

- Œuvrer en vue de résorber le déficit de la capacité d'accueil par le moyen d'un programme national dédié à cet effet visant à créer des établissements de protection sociale au niveau des différentes Régions du Maroc selon une approche qui tient compte de la carte de précarité et des besoins de prise en charge recensés et qui met à contribution l'Etat, l'Entraide nationale et les collectivités territoriales ;
- Veiller à mettre en œuvre les dispositions légales relatives à l'élargissement de la couverture sociale et sanitaire pour qu'elle intègre progressivement le reste des catégories non incluses, ce qui contribue à réduire la pression sur les établissements de protection sociale ;
- Créer un observatoire national pour recueillir, actualiser et suivre les données et les statistiques au sujet des personnes en situation difficile au plan national et local vu l'importance de ces informations pour la mise en place de politiques appropriées, leur mise en œuvre, leur évaluation et la prise de décisions les concernant ;
- Instituer des mécanismes permanents pour la coordination et l'unification des objectifs des différents acteurs institutionnels en vue de renforcer l'efficacité et l'efficience des politiques et programmes publics dédiés aux personnes en situation difficile, en portant un intérêt particulier pour les zones souffrant d'insuffisances au niveau social et en veillant à l'optimisation des ressources et à la coordination des initiatives et contributions relatives aux établissements de protection sociale ;
- Inciter les collectivités territoriales à s'inscrire d'une manière plus active dans les programmes de développement social local et à jouer les rôles qui leurs sont impartis dans le domaine, particulièrement en ce qui concerne la création des établissements, la mobilisation des sources de financement et le contrôle des conditions d'hébergement et de prise en charge, moyennant, notamment un cadre de partenariat avec les associations en charge de la gestion desdits établissements ;
- Sensibiliser les secteurs public et semi public à l'intérêt de dédier des programmes à l'attention des personnes en situation difficile, notamment en lien avec les aspects relatifs à la santé et à la scolarité des enfants.

Edition Cour des comptes 2018

Dépôt Légal : 2018MO2287

ISBN : 978-9920-35-800-2