تقرير حول مؤسسات الرعاية الاجتماعية التي تعنى بالأشخاص في وضعية صعبة

ماي 2018

مداولة

طبقا لمقتضيات القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية الصادر بشأنه الظهير الشريف رقم 1.02.124بتاريخ فاتح ربيع الآخر 13 يونيو2002 ؛

تم إنجاز مهمة موضوعاتية حول تدبير مؤسسات الرعاية الاجتماعية التي تعنى بالأشخاص في وضعية صعبة، من طرف لجنة مكونة من ذ .عبد الصمد لزرك، منسق أشغال المجالس الجهوية للحسابات، ذ. عبد السلام العيطا رئيس المجلس الجهوي للحسابات لجهة فاس - مكناس، ذ .أحمد هرموش، قاضي مشرف بالمجلس الجهوي للحسابات لجهة فاس-مكناس، ذ .ادريس الوليد، قاضي مشرف بالمجلس الجهوي للحسابات لجهة الدار البيضاء - سطات، وبمساعدة بعض الخبراء.

وبعد تقديم تقرير المهمة أمام لجنة البرامج والتقارير، تم التداول بشأن هذا التقرير الموضوعاتي بتاريخ 03 ماي 2018 الموافق ل 16 شعبان 1439 والمصادقة عليه من طرف هذه اللجنة. وكانت الهيئة مكونة من:

- ذ .إدريس جطو، الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات، رئيسا؛
- ذ .محمد دير، الكاتب العام للمجلس بالنيابة، عضوا؛
- ذ .محمد الصوابي، رئيس الغرفة الأولى، عضوا؛
- ذ .محمد حدحودي، رئيس الغرفة الثالثة، عضوا؛
- ذ .محمد كمال الداودي، رئيس الغرفة الرابعة، عضوا؛
- ذ .يحيى بوعسل، رئيس غرفة استئناف أحكام المجالس الجهوية للحسابات، عضوا؛
- ذ .بوشعيب بيبط، رئيس غرفة التدقيق والبت في الحسابات؛
- ذ .عبد العزيز كلوح، المقرر العام، عضوا؛
- ذ. رشيد علوي إسماعيلي، المسؤول عن وحدة المعايير والجودة، عضوا.

الفهرس

تقديم 5

I-نظرة عامة حول مؤسسات الرعاية الاجتماعية 6

1-الإطار العام لتدبير مؤسسات الرعاية الاجتماعية 6

2-تصنيف مؤسسات الرعاية الاجتماعية 7

3-معطيات حول مؤسسات الرعاية الاجتماعية التي تعنى بالأشخاص في وضعية صعبة 8

1-3 توزيع مؤسسات الرعاية الاجتماعية حسب الصنف والطاقة الاستيعابية 8

2-3 توزيع مؤسسات الرعاية الاجتماعية بحسب الجهات 10

II-تقييم وضعية مؤسسات الرعاية الاجتماعية التي تعنى بالأشخاص في وضعية صعبة..... 13

1- ضعف الموارد المالية لمؤسسات الرعاية الاجتماعية 14

2- إشكالية الموارد البشرية 20

3- إكراهات في شروط تدبير المؤسسات 22

4- نفقات متصاعدة 28

5- النقائص التي تم الوقوف عليها خلال الزيارات الميدانية للمؤسسات 31

1-5 الصعوبات المرتبطة بالإطار العام لتدبير مؤسسات الرعاية الاجتماعية 33

2-5 صعوبات في ضمان جودة الخدمات المقدمة للمستفيدين 34

III-التوصيات وسبل الإصلاح 39

1- ملاءمة القوانين المتعلقة بالرعاية الاجتماعية 39

2 تدعيم موارد مؤسسات الرعاية الاجتماعية 39

3 توفير ظروف لائقة للاستقبال والتكفل بالمستفيدين 40

4 ضمان حكامة جيدة في تدبير المؤسسات 41

5 تدعيم دور مؤسسة التعاون الوطني في مواكبة ودعم وتتبع مؤسسات الرعاية الاجتماعية، 41

6- توفير الموارد البشرية الضرورية وتحسين ظروف عملها 42

7 الرفع من مستوى الانخراط والتنسيق المؤسساتي على مستوى السياسات والبرامج ذات الصلة..... 43

تقديم

1. يشهد المجتمع المغربي حالات متنوعة لأشخاص في وضعية صعبة وفي حاجة ماسة للرعاية الاجتماعية. وتتمثل هذه الحالات على الخصوص في الأطفال المهملين والأشخاص في وضعية إعاقة والأشخاص المسنين المحتاجين للرعاية والنساء والأطفال في وضعية صعبة. ويشكل تدخل الأجهزة العمومية المعنية في هذا المجال، إلى جانب الجمعيات، أداة رئيسية للتكفل بهؤلاء الأشخاص، وذلك عبر مؤسسات يتم إحداثها لهذا الغرض.
2. وقد حظيت حالة الأشخاص في وضعية صعبة بالاهتمام في دستور المملكة لسنة 2011، حيث نص الفصل 31 على الحق في الحماية الاجتماعية والتغطية الصحية، كما أن الفصل 34 قد أناط بالسلطات العمومية مسؤولية وضع وتفعيل سياسات موجهة للأشخاص والفئات من ذوي الاحتياجات الخاصة.
3. وقد تم الشروع قبل ذلك في تأطير هذا المجال سنة 2006 من خلال إصدار القانون رقم 14.05 المتعلق بشروط فتح مؤسسات الرعاية الاجتماعية وتدبيرها، والذي حدد الغرض من مؤسسات الرعاية الاجتماعية في التكفل بالأشخاص الذين يوجدون في وضعية صعبة أو غير مستقرة أو في وضعية احتياج.
4. وتعتبر مؤسسات الرعاية الاجتماعية إحدى ركائز منظومة الرعاية الاجتماعية بالمغرب التي أصبحت في صلب السياسات العمومية والبرامج الحكومية، علما أن هذه المؤسسات ليست مجرد بنيات لإيواء أشخاص في وضعية صعبة، بل تساهم في تحقيق الاستقرار الاجتماعي.
5. وبحسب معطيات وزارة الأسرة والتضامن والمساواة والتنمية الاجتماعية، يبلغ عدد مؤسسات الرعاية الاجتماعية المرخصة إلى حدود دجنبر 2016 ما مجموعه 1.051 مؤسسة، بطاقة استيعابية إجمالية تناهز 92.163 مستفيد ومستفيدة، وتشغل ما يزيد عن 8.500 شخص.
6. وبالنظر إلى أهمية موضوع الرعاية الاجتماعية الذي يهم شريحة واسعة من المجتمع ولارتباطه بقيمتي "التضامن" و"التكافل" اللتين تميزان المجتمع المغربي، فقد قرر المجلس الأعلى للحسابات إنجاز مهمة موضوعاتية حول مؤسسات الرعاية الاجتماعية التي تعنى بالأشخاص في وضعية صعبة، ولاسيما الأطفال المهملون والأشخاص المسنون المحتاجون للرعاية وكذا الأطفال والنساء في وضعية صعبة والأشخاص في وضعية إعاقة. وبالتالي، فإن أهداف المهمة التي ساهمت المجالس الجهوية للحسابات في إنجازها، تتمثل فيما يلي:

- تقييم الإطار العام لتدبير مؤسسات الرعاية الاجتماعية وتحديد الإكراهات المرتبطة به؛
- تقييم تدبير مؤسسات الرعاية الاجتماعية التي تعنى بالأشخاص في وضعية صعبة؛

- اقتراح توصيات من شأنها تحسين الإطار العام المنظم لعمل مؤسسات الرعاية الاجتماعية، وكذا السبل الممكنة للرفع من مستوى التدبير وشروط التكفل بهذه المؤسسات.

7. وتم خلال إنجاز هذه المهمة إجراء لقاءات مع أهم المتدخلين المؤسساتيين في تدبير مؤسسات الرعاية الاجتماعية من خلال عقد لقاءات معهم وتوجيه استمارات إليهم.
8. وفي هذا الشأن، تم توجيه استبيانين إلى كل من وزارة التضامن ومؤسسة التعاون الوطني يتعلقان بمعطيات إحصائيات خصوصا ما يتعلق بعدد المؤسسات وطاقتها الاستيعابية ومواردها البشرية وبالدعم المالي والسياسات العمومية ذات الصلة بمؤسسات الرعاية الاجتماعية التي تدخل في مجال اختصاصات الجهازين المذكورين.
9. كما تم توجيه استبيان لمؤسسات الرعاية الاجتماعية التي تعنى بالأشخاص في وضعية صعبة قصد الحصول على معطيات ومعلومات تتعلق بتدبير هذه المؤسسات عن الفترة الممتدة من 2012 إلى 2016.
10. وقد قامت 130 مؤسسة مرخصة من أصل 246 التي تم حصرها إلى حدود 31 دجنبر 2016 بتعبئة الاستبيان أي ما يمثل 53 % من هذه المؤسسات، انضافت إليها 17 مؤسسة غير مرخصة توصل المجلس بأجوابتها.
11. كما تم إعداد تقارير من طرف قضاة المجالس الجهوية للحسابات على إثر الزيارات الميدانية التي قاموا بها والتي شملت 67 مؤسسة للرعاية الاجتماعية تعنى بالأشخاص في وضعية صعبة.

I- نظرة عامة حول مؤسسات الرعاية الاجتماعية

1-الإطار العام لتدبير مؤسسات الرعاية الاجتماعية

12. يتوفر المغرب على ترسانة قانونية تنظم مجال الرعاية الاجتماعية، منها نصوص قانونية تعنى بالمؤسسات ذات الصلة وأخرى تهم فئات من الأشخاص الذين يوجدون في وضعية صعبة.
13. وقد حدد القانون رقم 14.05[1] والمرسوم الصادر لتطبيقه ودفتر التحملات النموذجي المرفق به، المقتضيات المتعلقة بشروط فتح وتدبير مؤسسات الرعاية الاجتماعية، كما تضمن بعض المفاهيم الرئيسية المرتبطة بهذا المجال، خصوصا ما يتعلق بتعريف المؤسسة والغرض منها ومفهوم التكفل.

[1] تم نشر القانون رقم 65.15 المتعلق بمؤسسات الرعاية الاجتماعية بالجريدة الرسمية عدد 6667 بتاريخ 23 أبريل 2018.

14. كما أن هذه الترسانة القانونية تتضمن نصوصا خاصة تتعلق بالأطفال المهملين[2] وبالأشخاص في وضعية إعاقة[3].

15. ويعرف تدبير مؤسسات الرعاية الاجتماعية تدخل العديد من الفاعلين المؤسساتيين بصفة مباشرة أو غير مباشرة، ويتعلق الأمر على الخصوص بوزارة التضامن ومؤسسة التعاون الوطني والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، بالإضافة إلى مؤسسة محمد الخامس للتضامن ووكالة التنمية الاجتماعية والجماعات الترابية والمجتمع المدني من خلال الجمعيات التي تدبر هذه المؤسسات.

2- تصنيف مؤسسات الرعاية الاجتماعية

16. تنقسم مؤسسات الرعاية الاجتماعية وفقا للتصنيف المعتمد من طرف مؤسسة التعاون الوطني إلى مؤسسات داعمة لمنظومة التربية والتكوين مشكلة من دور الطالب والطالبة ومؤسسات تعنى بالأشخاص في وضعية صعبة تهتم أساسا بالأشخاص في وضعية إعاقة والأشخاص المسنين والأطفال المهملين وكذا الأطفال والنساء في وضعية صعبة.

17. وتمثل المؤسسات الداعمة للتربية والتكوين، البالغ عددها 805 مؤسسة، 77% من مجموع مؤسسات الرعاية الاجتماعية، في حين يبلغ عدد المؤسسات التي تعنى بالأشخاص في وضعية صعبة 246 مؤسسة، أي بنسبة 23%، ولكنها مع ذلك تضم 32% من الطاقة الاستيعابية الإجمالية.

18. وقد استفادت 955 مؤسسة برسم سنة 2016 من دعم مالي من طرف التعاون الوطني على شكل منح للتسيير بمبلغ 143,88 مليون درهم (76% منها موجهة لمؤسسات داعمة للتربية والتكوين)، في حين استفادت 44 مؤسسة فقط من منح للتجهيز بمبلغ 4,62 مليون درهم (83% لمؤسسات داعمة للتربية والتكوين). ويوضح الجدول التالي توزيع هذا الدعم:

---

[2] القانون رقم 15.01 المتعلق بكفالة الأطفال المهملين الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.02.178 بتاريخ فاتح ربيع الآخر 1423 (13 يونيو 2002)، ج.ر عدد 5031 بتاريخ 19 غشت 2002.

[3] القانون الإطار رقم 97.13 المتعلق بحماية حقوق الأشخاص في وضعية إعاقة والنهوض به الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.16.52 بتاريخ 19 من رجب 1437 (27 أبريل 2016) ، ج رعدد 6466، بتاريخ 19 ماي 2016.

جدول 1. توزيع دعم التعاون الوطني لمؤسسات الرعاية الاجتماعية خلال سنة 2016

المؤسسات	دعم التسيير				دعم التجهيز			
	عدد المؤسسات	المبلغ بمليون الدرهم	%	معدل الدعم لكل مؤسسة بالدرهم	عدد المؤسسات	المبلغ بمليون الدرهم	%	معدل الدعم لكل مؤسسة بالدرهم
مؤسسات داعمة للتربية والتكوين	826	108,71	76	131.605,33	38	3,8	83	100.526,32
مؤسسات تعنى بالأشخاص في وضعية صعبة	129	35,17	24	272.651,16	6	0,8	17	133.333,33
المجموع	955	143,88	100		44	4,6	100	

المصدر: مؤسسة التعاون الوطني

3-معطيات حول مؤسسات الرعاية الاجتماعية التي تعنى بالأشخاص في وضعية صعبة

19. تقوم مؤسسات الرعاية الاجتماعية التي تعنى بالأشخاص في وضعية صعبة بتقديم خدماتها لشريحة عريضة من المستفيدين. وتتوزع هذه المؤسسات حسب أصناف المستفيدين والطاقة الاستيعابية وجهات المملكة كالتالي:

3-1 توزيع مؤسسات الرعاية الاجتماعية حسب الصنف والطاقة الاستيعابية

20. يبرز الجدول الموالي توزيع مؤسسات الرعاية الاجتماعية التي تعنى بالأشخاص في وضعية صعبة بحسب الفئات التي تستفيد منها وكذا طاقتها الاستيعابية.

جدول 2. توزيع مؤسسات الرعاية الاجتماعية المرخصة التي تعنى بالأشخاص في وضعية صعبة وطاقتها الاستيعابية حسب أصناف المستفيدين

أصناف المستفيدين	المؤسسات		الطاقة الاستيعابية المرخصة	
	عدد	نسبة (%)	عدد	نسبة (%)
الأطفال المهملون والأطفال في وضعية صعبة	89	36,18	9.968	33,70
الأشخاص في وضعية إعاقة	60	24,39	6.585	22,26
النساء في وضعية صعبة	23	9,35	2.584	8,74
الأشخاص المسنون	35	14,23	2.253	7,62
فئات مختلفة في إطار مركبات اجتماعية	33	13,41	7.234	24,46
الأشخاص المتشردون والمتسولون	6	2,44	953	3,22
المجموع	246	100,00	29.577	100,00

المصدر: وزارة التضامن

21. يتبين من خلال الجدول أعلاه أن مؤسسات الرعاية الاجتماعية التي تعنى بالأشخاص في وضعية صعبة تتوزع بين مؤسسات تعنى بالأطفال بنسبة 36,18% ومؤسسات تعنى بالأشخاص في وضعية إعاقة بنسبة 24,39% ومؤسسات خاصة بالنساء بنسبة 9,35%. فيما تشكل المؤسسات المتعلقة بالأشخاص المسنين والمركبات الاجتماعية على التوالي ما يناهز 14,23% و13,41% من مجموع المؤسسات. كما أن الطاقة الاستيعابية المرخصة تتوزع بين 33,70% فيما يتعلق بالأطفال في وضعية صعبة و22,26% بالنسبة للأشخاص في وضعية إعاقة. في حين تصل بالنسبة للمركبات الاجتماعية إلى ما يناهز 24,46% وعكس ذلك تنخفض تلك المخصصة للنساء في وضعية صعبة إلى 8,74% وللأشخاص المسنين إلى 7,62%.

22. بحسب لائحة المؤسسات المدلى بها من طرف التعاون الوطني، ما يقارب خمس (1/5) مؤسسات الرعاية الاجتماعية التي تعنى بالأشخاص في وضعية صعبة لا يتوفر على ترخيص (54 مؤسسة من أصل 300). وجدير بالذكر أنه من بين هذه المؤسسات غير المرخصة توجد 26 أحدثت بعد دخول القانون رقم 14.05 حيز التنفيذ، كما هو مبين في الجدول التالي:

جدول 3. توزيع مؤسسات الرعاية الاجتماعية غير المرخصة

وضعية المؤسسات غير المرخصة	الأطفال في وضعية صعبة	الأشخاص في وضعية إعاقة	النساء في وضعية صعبة	المسنون	مركبات اجتماعية	المجموع
مؤسسات قائمة قبل صدور القانون	11	9	5	1	2	28
مؤسسات تم إحداثها بعد صدور القانون	7	10	7	1	1	26
المجموع	18	19	12	2	3	54

المصدر: مؤسسة التعاون الوطني

23. ويرجع عدم توفر هذه المؤسسات على الترخيص، حسب المعطيات الواردة من التعاون الوطني، للأسباب التالية:

- عدم تقديم بعض الجمعيات لطلبات الترخيص؛
- عدم استكمال الإجراءات الإدارية للحصول على الترخيص؛
- عدم استيفاء شروط التأطير والاستقبال المنصوص عليها في دفتر التحملات؛
- دفع بعض الجمعيات بعدم خضوع أنشطتها للقانون سالف الذكر.

2-3 توزيع مؤسسات الرعاية الاجتماعية بحسب الجهات

24. تتوزع مؤسسات الرعاية الاجتماعية التي تعنى بالأشخاص في وضعية صعبة بحسب كل صنف من المستفيدين وكل جهة من جهات المملكة كالتالي:

جدول 4. التوزيع الإجمالي لمؤسسات الرعاية الاجتماعية المرخصة التي تعنى بالأشخاص في وضعية صعبة حسب الجهات

الجهة	النساء في وضعية صعبة	الأشخاص المتشردون والمتسولون	الأشخاص في وضعية إعاقة	الأشخاص المسنون	الأطفال المهملون وفي وضعية صعبة	المركبات الاجتماعية	المجموع العام
مراكش آسفي	8	--	8	4	18	4	42
الدار البيضاء-سطات	2	--	10	5	16	6	39
فاس مكناس	6	2	11	3	11	6	39
الرباط-سلا-القنيطرة	--	2	13	5	10	3	33
طنجة-تطوان-الحسيمة	2	1	3	6	6	4	22
الشرق	4	1	6	3	5	1	20
سوس-ماسة	--	--	4	3	7	3	17
بني ملال خنيفرة	--	--	1	1	6	4	12
كلميم-واد-نون	--	--	--	--	7	1	8
العيون-الساقية الحمراء	--	--	2	2	2	1	7
درعة-تافيلالت	1	--	2	2	1	--	6
الداخلة-وادي الذهب	--	--	--	1	--	--	1
المجموع	**23**	**6**	**60**	**35**	**89**	**33**	**246**

المصدر: وزارة التضامن / مؤسسة التعاون الوطني

25.كما تبلغ الطاقة الاستيعابية المرخصة حوالي 29577 شخصا حسب معطيات وزارة التضامن، وتتوزع بحسب جهات المملكة وكل صنف من المستفيدين كما يلي:

جدول 5. توزيع الطاقة الاستيعابية المرخصة بحسب جهات المملكة وأصناف المستفيدين

الجهـــة	النساء في وضعية صعبة	الأشخاص المتشردون والمتسولون	الأشخاص في وضعية إعاقة	الأشخاص المسنون	الأطفال المهملون وفي وضعية صعبة	المركبات الاجتماعية	المجموع العام
الدار البيضاء- سطات	782	00	1132	306	1990	2338	**6548**
مراكش آسفي	345	00	464	194	1827	1264	**4094**
فاس مكناس	952	64	464	214	885	1377	**3956**
الرباط سلا القنيطرة	00	820	112	206	1598	600	**3336**
طنجة تطوان الحسيمة	262	33	1024	346	1131	380	**3176**
الشرق	235	36	1427	290	596	64	**2648**
سوس ماسة	00	00	737	220	735	241	**1933**
الداخلة وادي الذهب	00	00	1356	225	00	00	**1581**
بني ملال خنيفرة	00	00	72	56	432	682	**1242**
العيون الساقية الحمراء	00	00	20	120	340	192	**672**
كلميم واد نون	00	00	00	00	346	96	**442**
درعة تافيلالت	8	00	241	76	88	00	**413**
المجموع	**2584**	**953**	**6585**	**2253**	**9968**	**7234**	**29577**

المصدر: وزارة التضامن

26. ويستنتج من دراسة قامت بها ولاية الدار البيضاء بمعية عدد من الشركاء وبدعم من المبادرة الوطنية للتنمية البشرية سنة 2014 من أجل تحيين خريطة الهشاشة الجهوية، أن الطاقة الاستيعابية للمؤسسات التي تعنى بالأشخاص في وضعية صعبة بهذه الجهة لا تتيح التكفل سوى بما **يقارب 6% من مجموع هؤلاء الأشخاص.** إذ تصل هذه النسبة إلى 2 % فيما يتعلق بالأشخاص المسنين و6% بالنسبة للنساء في وضعية صعبة، فيما تبلغ 14% بالنسبة للأشخاص في وضعية إعاقة، كما يتبين من الجدول التالي:

جدول 6. الأشخاص في وضعية صعبة في جهة الدار البيضاء-سطات

الفئات المعنية	الطاقة الاستيعابية	العدد حسب خريطة الهشاشة	الطاقة الاستيعابية/العدد %
المسنون المعوزون	306	13.800	**2**
الأشخاص في وضعية إعاقة بدون مدخول	1.132	8.277	**14**
النساء في وضعية هشاشة	782	13.408	**6**
المجموع	**2.220**	35.485	**6**

المصدر: معطيات خريطة الهشاشة الجهوية للدار البيضاء الكبرى (المبادرة الوطنية للتنمية البشرية 2014)

27. لا تتجاوز الطاقة الاستيعابية الإجمالية لمؤسسات الرعاية الاجتماعية 29.577 مستفيد. وعلى الرغم من صعوبة تحديد الخصاص بالنظر إلى غياب معطيات رسمية حول عدد الأشخاص في وضعية صعبة والذين هم في حاجة للتكفل، فإن المعطيات المدلى بها من طرف جهة الدار البيضاء-سطات تؤشر إلى وجود خصاص كبير في الطاقة الاستيعابية لهذه المؤسسات حيث لا تمثل سوى 6% من عدد الأشخاص في وضعية هشاشة. كذلك تؤشر معطيات الاستبيانات إلى تجاوز الطاقة الاستيعابية في العديد منها واتساع لوائح الانتظار.

II- تقييم وضعية مؤسسات الرعاية الاجتماعية التي تعنى بالأشخاص في وضعية صعبة

28. لتشخيص الوضع القائم لتدبير مؤسسات الرعاية الاجتماعية، تم توجيه استبيان لجميع مؤسسات الرعاية الاجتماعية التي تعنى بالأشخاص في وضعية صعبة، كما قام قضاة من المجالس الجهوية للحسابات بزيارات ميدانية لبعض المؤسسات، كما تم الاستئناس بخلاصات تقارير مكاتب افتحاص خارجية كان قد أنجزت سنة 2016[4].

29. وقد تم التوصل بما مجموعه 147 استبيانا، تمت تعبئتها من طرف المؤسسات، منها 130 استبيانا من مؤسسات مرخصة، أي ما يمثل 53% من مجموع المؤسسات المرخصة.

30. أما المؤسسات التي تمت زيارتها، وعددها 67 مؤسسة، فتشكل ما يناهز 27 % من مجموع المؤسسات. وقد تم تحديد هذه العينة لتشمل مختلف أصناف المؤسسات بحسب المستفيدين منها، مع مراعاة التوزيع الجغرافي لتغطية كل جهات المملكة.

[4] تم افتحاص 400 مؤسسة بطلب من التعاون الوطني لإبداء الرأي حول حسابات المؤسسات المعنية وتقيم الجودة من طرف مكاتب: « Thalal consultant » « Aco consulting » « KPMG »

31. ويتبين من تحليل الإطار المؤسساتي لتدبير مؤسسات الرعاية الاجتماعية أن هذه الأخيرة تعرف تدخل العديد من الفاعلين المؤسساتيين، كما أن تداخل الاختصاصات والافتقار إلى التنسيق بالمستوى المطلوب ما بين الفاعلين المؤسساتيين من شأنهما أن يشكلا عائقا أمام إعداد سياسات واضحة وفعالة وبرامج منسقة وناجعة.

32. كما يعتبر غياب المعطيات الدقيقة والمحينة حول الأشخاص في وضعية صعبة على الصعيد الوطني والمحلي من أهم العوامل التي تؤثر سلبا على الحكامة العامة لمجال الرعاية الاجتماعية وعلى جودة السياسات العامة المبرمجة بهذا الخصوص.

33. تقترن جودة الخدمات التي تقدمها مؤسسات الرعاية الاجتماعية التي تعنى بالأشخاص في وضعية صعبة بتوفير شروط الاستقبال والنجاعة في التسيير. ويتبين من خلال تحليل المعطيات التي تم تجميعها من الاستبيانات أن أهم الإكراهات التي تواجهها هذه المؤسسات **تبقى مرتبطة بمحدودية الموارد المالية** وما يترتب عنها من تأثير على جودة التأطير واستمرارية الخدمات المقدمة للمستفيدين، حيث أن 38 % من المؤسسات تعرف صعوبات مالية، فيما 27 % تواجه صعوبات في توفير التأطير التربوي، و13 % تعاني من إشكالية الاستمرار في تقديم خدماتها. وتتجلى هذه الإكراهات فيما يلي:

1- ضعف الموارد المالية لمؤسسات الرعاية الاجتماعية

34. يقتضي تدبير مؤسسات الرعاية الاجتماعية التي تعنى بالأشخاص في وضعية صعبة توفير الموارد المالية الكفيلة بتمكينها من تقديم خدماتها في ظروف تحترم مقتضيات دفتر التحملات الجاري به العمل والرقي بالتكفل بالأشخاص في وضعية صعبة إلى الجودة المطلوبة.

35. وتعتمد هذه المؤسسات في تمويلها على الإحسان بدرجة أولى ثم على منحتي مؤسسة التعاون الوطني ووزارة التضامن ودعم الجماعات الترابية وبعض المؤسسات العمومية، وكذا على مجهود وقدرة الجمعيات على استقطاب موارد أخرى.

36. ويمكن تصنيف مصادر الدعم كالآتي:

- الإحسان؛
- الدعم العمومي الذي يتأتى من وزارة التضامن ومؤسسة التعاون الوطني ومؤسسات عمومية أخرى والجماعات الترابية؛
- عائدات الممتلكات والمشاريع.

37. من خلال المعطيات المستقاة من تحليل أجوبة 147 مؤسسة على الاستبيان المعد في هذا الشأن، يبين الجدول التالي مصادر تمويل مؤسسات الرعاية الاجتماعية التي تعنى بالأشخاص في وضعية صعبة والمبالغ الممنوحة لها.

جدول 7. مداخيل ومصادر تمويل مؤسسات الرعاية الاجتماعية التي تعنى بالأشخاص في وضعية صعبة خلال الفترة 2012-2016 طبقا للمعطيات المستخرجة من الاستبيانات

مليون درهم

مصادر التمويل	2012	2013	2014	2015	2016	نسبة التطور 2012-2016 %	مجموع الفترة 2012-2016	النسبة %
وزارة التضامن	9,40	10,70	8,79	10,10	4,26	-54,71	43,25	4,48
التعاون الوطني	12,87	13,47	13,47	36,15	44,20	243,43	120,16	12,45
مؤسسات عمومية أخرى	21,96	18,96	20,05	18,79	20,09	-8,52	99,85	10,34
الجماعات الترابية	14,11	17,81	15,82	24,00	24,05	70,45	95,79	9,92
مجموع الدعم العمومي	**58,34**	**60,94**	**58,13**	**89,04**	**92,6**	**58,72**	**359,05**	**37,20**
الإحسان	**85,39**	**93,6**	**95,67**	**106,3**	**111,18**	**30,20**	**492,14**	**50,98**
الممتلكات والمشاريع	**23,02**	**25,87**	**20,87**	**22,22**	**22,11**	**-3,95**	**114,09**	**11,82**
مجموع المداخيل	**166,75**	**180,41**	**174,67**	**217,56**	**225,89**	**35,47**	**965,28**	**100,00**

المصدر: الاستبيانات

38. يتبين من خلال هذا الجدول أن الإحسان شكل المورد الأساسي لتمويل مؤسسات الرعاية الاجتماعية التي تعنى بالأشخاص في وضعية صعبة خلال الفترة 2012-2016 ، **حيث بلغت نسبته 50,98% من مداخيل المؤسسات** متبوعا بالدعم العمومي بما نسبته 37,20% وعائدات الأملاك والمشاريع بنسبة 11,82%.

39. ويتضح جليا أن المجتمع المدني (جمعيات ومحسنين) يلعب دورا أساسيا في إحداث واستمرار مؤسسات الرعاية الاجتماعية التي تعنى بالأشخاص في وضعية صعبة في إسداء خدماتها، وذلك بغض النظر عن الإعانات العينية غير المحتسبة.

40. وبالرجوع إلى معطيات التعاون الوطني بخصوص إجمالي الدعم الذي يقدمه لمؤسسات الرعاية الاجتماعية التي تعنى بالأشخاص في وضعية صعبة وليس فقط للمؤسسات التي قامت بتعبئة الاستبيان، يتبين بأن هذا الدعم يصرف في شكل منح للتسيير ومنح للتجهيز بالاعتماد على المعايير التالية:

- منحة للتأطير: تحدد بحسب الطاقة الاستيعابية للمؤسسة وتتراوح سنويا ما بين 84.000 درهم (لمستخدمين إثنين) و 300.000 درهم (لثمانية مستخدمين)؛

- منحة التسيير: 10 أو 12 درهم في اليوم لكل مستفيد.

41.ويبرز الجدول التالي المعطيات المتعلقة بدعم التسيير حسب صنف المؤسسة المستفيدة خلال الفترة 2013-2016.

جدول 8. توزيع دعم التسيير حسب صنف المؤسسات المستفيدة

مليون درهم

	2013		2014		2015		2016		معدل المبالغ	النسبة %
	العدد	المبلغ	العدد	المبلغ	العدد	المبلغ	العدد	المبلغ		
الأطفال المهملون	22	2,77	25	8,75	30	10,32	31	11,07	8,23	29,39
الأطفال في وضعية صعبة	**17**	2,06	**17**	3,55	**17**	4,31	**19**	4,58	3,63	12,95
النساء في وضعية صعبة	**7**	0,50	**11**	0,80	**12**	0,76	**11**	0,70	0,69	2,46
الأشخاص في وضعية إعاقة	**42**	3,96	**47**	5,42	**7**	1,69	**7**	1,57	3,16	11,29
الأشخاص المسنون	**25**	2,17	**39**	9,76	**38**	10,31	**37**	9,51	7,94	28,35
مركبات اجتماعية	**13**	2,79	**7**	1,89	**7**	3,83	**15**	7,29	3,95	14,11
دور الامومة	**8**	0,32	**8**	0,40	**9**	0,45	**9**	0,45	0,41	1,45
المجموع	**134**	**14,57**	**154**	**30,57**	**120**	**31,67**	**129**	**35,17**	**28,00**	**100**

المصدر: مؤسسة التعاون الوطني

42.إن تتبع معدل منحة التسيير خلال فترة 2013-2016 حسب أصناف مؤسسات الرعاية الاجتماعية المستفيدة، يتيح استنتاج ما يلي:

- 42% من المنح تستفيد منها المؤسسات التي تعنى بالأطفال (29 % للمؤسسات التي تهتم بالأطفال المهملين و13% للأطفال في وضعية صعبة)؛
- 28% من المنح تخصص للمؤسسات التي تهتم بالمسنين؛
- 14% توجه للمركبات الاجتماعية؛
- 11% من منح التسيير تستفيد منها المؤسسات التي تختص بالأشخاص في وضعية إعاقة؛
- 2% تستفيد منها مؤسسات النساء في وضعية صعبة.

43. كما أن مقاربة الدعم الممنوح من طرف مؤسسة التعاون الوطني بالطاقة الاستيعابية للمؤسسات وفئات المستفيدين خلال سنتي 2015 و2016 أسفرت عن ما يلي:

جدول 9. توزيع دعم التسيير حسب الطاقة الاستيعابية

	2015			2016		
	الطاقة الاستيعابية	مبلغ الدعم بمليون درهم	الدعم السنوي الفردي بالدرهم	الطاقة الاستيعابية	مبلغ الدعم بمليون درهم	الدعم السنوي الفردي بالدرهم
الأطفال المهملون	2.145	10,32	4.809,32	2.855	11,07	3.883,01
الأطفال في وضعية صعبة	1.729	4,31	2.489,88	2.130	4,58	2.147,89
النساء في وضعية صعبة	2.984	0,76	254,69	1177	0,7	594,73
الأشخاص في وضعية إعاقة	704	1,69	2.400,57	578	1,57	2.716,26
الأشخاص المسنون	3.294	10,31	3.130,84	2.747	9,51	3.460,50
مركبات اجتماعية	1.150	3,83	3.331,30	3.385	7,29	2.152,14
دور الامومة	2.545	0,45	176,82	190	0,45	2.368,42
المجموع	14.551	31,67	2.176,14	13.062	35,17	2.692,70

المصدر: مؤسسة التعاون الوطني

44. يبرز الجدول أعلاه أن دعم التسيير المقدم من طرف مؤسسة التعاون الوطني يتراوح بين 3.883,01 درهم سنويا للمستفيد من المؤسسات التي تعنى بالأطفال المهملين و594,73 درهم سنويا بالنسبة للمستفيدات من المؤسسات التي تهتم بالنساء في وضعية صعبة.

45. أما بالنسبة لمنح التجهيز، فإن عدد المؤسسات المستفيدة والمبالغ المتعلقة بها يبقى ضعيفا و غير قار كما يبرز ذلك الجدول أسفله، وقد تم تخصيص 72 % من هذه المنح للمؤسسات التي تعنى بالمسنين والأطفال المهملين:

جدول 10. دعم التعاون الوطني لتجهيز مؤسسات الرعاية الاجتماعية التي تعنى بالأشخاص في وضعية صعبة

ألف درهم

	2013		2014		2015		2016		معدل المبالغ
	العدد	المبلغ	العدد	المبلغ	العدد	المبلغ	العدد	المبلغ	
الأطفال المهملون	0	0	3	340	3	180	3	450	242,5
الأطفال في وضعية صعبة	0	0	0	0		0	0	0	0
النساء في وضعية صعبة	0	0	0	0		0	0	0	0
الأشخاص في وضعية إعاقة	4	450	1	30		0	0	0	120
الأشخاص المسنون	1	80	17	2.290	4	470	3	350	797,5
مركبات اجتماعية	0	0	0		1	100	0	0	33,33
دور الامومة	1	60	0	0		0	0	0	15
المجموع	6	590	21	2.660	8	750	6	800	1.200

المصدر: مؤسسة التعاون الوطني

46. يواجه تمويل ودعم مؤسسات الرعاية الاجتماعية بعض الإكراهات التي يمكن إجمالها فيما يلي:

- **محدودية موارد التعاون الوطني**

47. تتسم موارد التعاون الوطني بمحدوديتها وبالصعوبات المتعلقة بتحصيل بعضها، ولاسيما:

- ضعف مردودية الرسم الإضافي المفروض على الذبح في المجازر الناتج عن الإكراهات المرتبطة بوعاء وتحصيل هذا الرسم؛
- التقليص من حصة التعاون الوطني من مدخول الرهان الحضري المتبادل من 4,10 % إلى 2,10% من مجموع المبالغ المحصلة، في حين أن الحاجيات في ميدان الرعاية الاجتماعية قد تطورت وتنوعت بشكل متصاعد؛
- إلغاء الرسم شبه الضريبي على الألعاب القائمة على الحظ في الكازينوهات الذي كانت ترصد حصيلته للتعاون الوطني دون البحث عن مصدر تمويل يعوض المداخيل المتأتية منه.

- **التأخر في صرف منحة التعاون الوطني**

48. من بين صعوبات تمويل مؤسسات الرعاية الاجتماعية التي تمت إثارتها خلال الزيارات الميدانية، التأخر في صرف منح مؤسسة التعاون الوطني الذي يتجاوز في بعض الحالات سنة كاملة، مما يعيق حسن سير هذه المؤسسات نظرا لكونها تعتمد على هذه المنحة بالخصوص لصرف مستحقات المستخدمين. كما أن مسؤولي بعض المؤسسات أثاروا تحفظات على طريقة احتساب هذه المنحة والتي تعتمد أساسا على الطاقة الاستيعابية المرخصة للمؤسسة دون الأخذ بعين الاعتبار طبيعة الخدمات المقدمة أو نوع وعدد المستفيدين الفعليين.

49. وقد بررت مؤسسة التعاون الوطني التأخر في صرف منح مؤسسات الرعاية الاجتماعية بعدم التوفر على السيولة المالية التي تمكن من إنجازها. وتبرز المعطيات المتعلقة بسنة 2016 بأن مذكرة وقرارات صرف المنح تم توقيعها من طرف الآمر بالصرف في غشت 2016، ولم يتم التأشير عليها من طرف مراقب الدولة إلا بين أكتوبر ونونبر من نفس السنة، وتم أداء هذه المنح للجمعيات بين أكتوبر 2016 وأبريل 2017، حيث أن 45 % من هذه المنح لم تتوصل بها الجمعيات في مارس وأبريل 2017 أي بعد انصرام السنة المالية 2016.

- **عدم اهتمام الجمعيات بتقديم طلبات الاعتراف بصفة المنفعة العامة**

50. لوحظ أن جل المؤسسات التي تمت زيارتها لم تتقدم بطلبات الاعتراف بصفة المنفعة العامة والتي تمكنها بالإضافة إلى الإعفاءات الضريبية التي تتيحها للمانحين من التماس الإحسان العمومي مرة في السنة دون تصريح مسبق.

- **عدم التوفر على مصادر دخل ذاتية قارة**

51. لقد أبانت الزيارات الميدانية لمؤسسات الرعاية الاجتماعية والاطلاع على وضعية مداخيلها أنها لا تتوفر في اغلب الأحيان على مصادر قارة ومستدامة للدخل. إذ تعتمد غالبيتها على الإعانات المقدمة سواء من طرف هيئات عمومية أو من طرف المحسنين. في حين تستدعي مهامها توفير مصادر تمويل ذاتية وقارة تتيح لها إنجاز نفقاتها والحرص على ديمومة الخدمات التي تقدمها.

- **ضعف دعم الجماعات الترابية**

52. بلغ دعم الجماعات الترابية خلال الفترة 2012-2016 ما مجموعه 95,79 مليون درهم، أي ما يقارب 10 % من مجموع الدعم. ويتكون من المبالغ المتعلقة بالرسم الإضافي على الذبح بنسبة 54 % والمنح والدعم المباشر بنسبة 46 %. وقد انتقلت مجموع المبالغ المتأتية من الجماعات الترابية من 14,11 مليون درهم سنة 2012 إلى 17,81 مليون درهم سنة 2013

وانخفضت إلى 15,82 مليون درهم سنة 2014 لتستقر سنتي 2015 و2016 في حوالي 24 مليون درهم سنويا.

53. وعلى الرغم من أن المادة 87 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات قد أتاحت لها المساهمة في إحداث دور العمل الخيري ومأوى العجزة ومراكز اجتماعية للإيواء، علاوة على كونها ممثلة في لجن تدبير مؤسسات الرعاية الاجتماعية، فإن مساهماتها في دعم هذه المؤسسات تتسم بالضعف وعدم مسايرة الخدمات التي تقدمها هذه المؤسسات على الصعيد المحلي.

- **عدم وضوح وانتظام صرف الرسم الإضافي على الذبح**

54. خصصت المادتان 59 و60 من القانون رقم 30.89 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية[5] رسما إضافيا يمثل 50 % من الرسم الأصلي على الذبح، ترصد 80 % منه لتمويل المشاريع الاجتماعية والخيرية المحلية غير أن منتوج هذا الرسم الإضافي يتسم بعدم انتظام مبالغه وعدم وضوح معايير توزيعه.

2- إشكالية الموارد البشرية

55. تتوفر مؤسسات الرعاية الاجتماعية على معايير مشتركة للتأطير ومعايير خاصة بحسب طبيعة الخدمات المقدمة.

56. ويستنتج من الاستبيانات بأن مؤسسات الرعاية الاجتماعية التي تعنى بالأشخاص في وضعية صعبة (147 مؤسسة) تشغل 3.001 مستخدم بمعدل يناهز 21 مستخدما لكل مؤسسة. ويتراوح عددهم ما بين ثلاثة مستخدمين كحد أدنى و95 مستخدم كحد أقصى.

57. ويبين الجدول أسفله توزيع المستخدمين بحسب المشغل، حيث يتضح جليا أن الجمعيات المسيرة لمؤسسات الرعاية الاجتماعية تشغل 92,84 %، في حين لا يشغل باقي المتدخلين (التعاون الوطني والجماعات الترابية والإنعاش الوطني) سوى 7,45%.

[5] نص القانون رقم 39.07 على الاستمرار، بشكل انتقالي، في تطبيقها.

جدول 11. توزيع المستخدمين بحسب المشغل بحسب المعطيات المستخرجة من الاستبيانات

المشغل	عدد المستخدمين	النسبة %
الجمعيات	2.786	92,84
التعاون الوطني	50	1,67
الانعاش الوطني	39	1,30
جماعات ترابية	29	0,97
أجهزة أخرى	97	3,23
المجموع	3.001	100

المصدر: الاستبيانات

58. ويتوزع مستخدمو مؤسسات الرعاية الاجتماعية بحسب سنهم على الشكل التالي:

	غير مدلى به	أقل من 40 سنة	من 40 إلى 59 سنة	أكثر من 60 سنة	المجموع
عدد المستخدمين	152	1.171	1.431	247	3.001
النسبة %	5,06	39,02	47,68	8,23	100

المصدر: الاستبيانات

59. أما من حيث المستوى التعليمي، فيتوزع المستخدمون كالتالي:

- دون مستوى تعليمي: 33,19% ؛
- الابتدائي: 34,09 % ؛
- الثانوي: 31,72 %؛
- العالي: 1 %.

60. وفيما يخص توزيع مستخدمي هذه المؤسسات بحسب المهام التي يقومون بها، يتبين أهمية نسبة المستخدمين المكلفين بالمهام التربوية (37,35%) وكذلك أعوان النظافة والخدمة (16,43%) في حين تبقى نسبة المستخدمين الذين يقومون بمهام طبية جد ضعيفة إذ لا تتجاوز 6,43%، وكذا بالنسبة لمهام المساعد الاجتماعي التي تشكل نسبتها 4,23 % فقط.

61. أما فيما يتعلق بأجور ومستحقات المستخدمين بمؤسسات الرعاية الاجتماعية، فيتبين أن معدل الأجور بالنسبة للمستخدمين الذين تتوفر معطيات عن أجورهم الشهرية الصافية يصل إلى

2.833 درهم، مع العلم أن 64,08% من المستخدمين يتلقون أجرا أقل من الحد الأدنى للأجور (2.570 درهم)، وهو ما يبينه الجدول التالي:

جدول 12. توزيع المستخدمين بحسب الأجور الشهرية وفقا للمعطيات المستخرجة من الاستبيانات

الأجر الشهري المؤدى	عدد المستخدمين	النسبة %
أقل من 2.570	1.584	64,08
بين 2.571 و3.999	641	25,93
بين 4.000 و5.999	179	7,24
بين 6.000 و9.999	44	1,78
يفوق 10.000	24	0,97
مجموع المستخدمين الذين تتوفر معطيات بخصوصهم	2.472	100,00
مستخدمون لا تتوفر معطيات بخصوصهم	529	
المجموع	3.001	

المصدر: الاستبيانات

62. كما أن ما يقارب 29 % من المستخدمين غير مسجلين بنظام الضمان الاجتماعي.
63. وقد أسفرت الزيارات الميدانية لمؤسسات الرعاية الاجتماعية عن تسجيل بعض الإكراهات التي تتعلق بتدبير الموارد البشرية، نوردها كما يلي:

- **صعوبات في تطبيق واحترام الشروط التي حددها القانون رقم 14.05 ودفتر التحملات النموذجي بخصوص الموارد البشرية التي يجب توفيرها من طرف المؤسسة**

64. حدد الإطار القانوني الموارد البشرية الواجب توفيرها بحسب عدد وفئة المستفيدين من المؤسسات، غير أن جل المؤسسات التي تمت زيارتها لم تتمكن من احترام هذه المعايير إما لقلة أو عدم وجود بعض المتخصصين (معالج أو محلل نفسي، مروض طبي، مقوم النطق مثلا)، وإما للصعوبات المالية المتعلقة بأداء الأجور، أو ما يتعلق بإكراهات تدبير عقود الشغل.

- **عدم إبرام عقود الشغل**

65. تقوم الجمعيات المسيرة لمؤسسات الرعاية الاجتماعية بتشغيل المستخدمين الضروريين لتقديم الخدمات للمستفيدين، غير أن ذلك يتم، في العديد من الحالات، دون عقود شغل ودون توفير تغطية اجتماعية وبأجور لا تحترم الحد الأدنى للأجور.

3- إكراهات في شروط تدبير المؤسسات

66. تتمثل أجهزة تدبير مؤسسات الرعاية الاجتماعية أساسا في لجنة التدبير ومدير المؤسسة، كما تعتبر لجنة المراقبة ودلائل التدبير التي تم إعدادها من طرف التعاون الوطني من الآليات المتاحة لهذه المؤسسات من أجل تدبير سليم وفعال.

67. يستنتج من الاستبيانات التي شملت 147 مؤسسة، عدم احترام الطاقة الاستيعابية ووجود نقائص فيما يخص الالتزام بإحداث الأجهزة المنصوص عليها والعمل بالدلائل التي تم وضعها لتقنين وتحسين تسيير المؤسسات. ويتجلى ذلك فيما يلي:

- **تجاوز الطاقة الاستيعابية للمؤسسات**

68. تبين أن العديد من المؤسسات تجاوزت الطاقة الاستيعابية المرخصة، وهو ما يؤثر على جودة الخدمات المقدمة. إذ في سنة 2016 تجاوزت 34 مؤسسة من أصل 147 أي ما يمثل نسبة 23% طاقتها الاستيعابية وذلك على النحو التالي:

- 10 مؤسسات: بلغت نسبة تجاوز الطاقة الاستيعابية المرخصة بها بين 100 و800 %؛
- 12 مؤسسة: تراوحت نسبة التجاوز بها بين 41 و99 %؛
- 12 مؤسسة: تأرجحت فيها نسبة التجاوز ما بين 6 و40 %.

69. وبالنظر لمحدودية الطاقة الاستيعابية المرخصة، وتجاوزها في مجموعة من الحالات، فإن العديد من الأشخاص لا يتم التكفل بهم، حيث يظلون في لوائح الانتظار (5 مؤسسات تهتم بالأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة).

- **غياب لجنة التدبير**

70. لا تتوفر 13 مؤسسة من أصل 147 أي ما يمثل 9% من مجموع المؤسسات على لجنة التدبير، رغم أن مقتضيات النظام الداخلي للمؤسسات تقتضي إحداث لجنة للتدبير، بكل مؤسسة، حيث يعهد إليها بإعداد برنامج العمل السنوي للمؤسسة والإشراف على تنفيذه، والموافقة على الميزانية وإعداد تقرير سنوي عن تدبير المؤسسة وتوجيهه إلى الإدارة المعنية مرفقا بالحسابات مشهود على صحتها.

- **ربع المؤسسات بدون مدير**

71. تبين أن منصب المدير لازال شاغرا في 34 مؤسسة من أصل 147 أي ما يمثل 23 % منها. ويعود هذا الأمر إما لعدم توفرها على الأشخاص ذوي الكفاءة والشروط المطلوبة لشغل هذا المنصب، أو لاعتراض مكتب الجمعية على المدير المقترح من طرف مؤسسة التعاون الوطني، أو لاستقالة المدير لغياب ظروف العمل الملائمة. كما أن 17% من مديري المؤسسات لا يتوفرون على المستوى التعليمي المحدد قانونا.

72. قامت مؤسسة التعاون الوطني بإعداد وتوزيع دلائل المساطر ومراجع التسيير والتي تحدد مساطر التدبير ونماذج الوثائق والسجلات التي يجب أن تقوم مؤسسات الرعاية الاجتماعية بمسكها.

- **عدم تفعيل لجنة المراقبة**

73. أظهر تحليل معطيات الاستبيانات الموجهة لمؤسسات الرعاية الاجتماعية أن 17 % من المؤسسات فقط كمعدل خلال السنوات من 2012 إلى 2016 هي التي خضعت لوتيرة المراقبة المنصوص عليها في القانون رقم 14.05 (مرتين على الأقل في السنة). وتجدر الإشارة إلى أن 56 % من مجمل المؤسسات لم تخضع قط لعملية مراقبة، في حين عرفت 27% من المؤسسات زيارة لجنة المراقبة مرة واحدة في السنة كمعدل خلال نفس الفترة، كما هو مبين في الجدول التالي:

جدول 13. وتيرة مراقبة مؤسسات الرعاية الاجتماعية حسب المعطيات المستخرجة من الاستبيانات

	عدد المؤسسات المعنية بالمراقبة						
وتيرة المراقبة	2012	2013	2014	2015	2016	معدل	نسبة المعدل %
لم تتم مراقبتها	91	84	82	62	90	82	56
مرة واحدة	35	37	35	56	35	40	27
مرتين	18	19	28	22	20	21	14
ثلاث مرات	3	7	2	7	2	4	3

المصدر: الاستبيانات

74. وقد سجلت الزيارات الميدانية صعوبات فيما يخص تطبيق المساطر المحددة بدلائل التسيير كالتالي:

- **صعوبات في تطبيق مسطرة الاقتناء**

75. حدد دليل المساطر الخاص بالتدبير المالي والمحاسبي لمؤسسات الرعاية الاجتماعية المسطرة الواجب اتباعها بالنسبة للمشتريات بحسب نوعها وقيمتها. غير أن تطبيق هذه المقتضيات، والتي تم استنباطها من المساطر المعتمدة بالنسبة للصفقات العمومية، تعترضه بعض

الصعوبات المرتبطة بتنظيم هذه المؤسسات ولاسيما فيما يتعلق بتلبية متطلباتها اليومية من المشتريات.

- **إشكالية تدبير وتتبع العمليات المالية**

76. لوحظ أن جل المؤسسات التي تمت زيارتها تتوفر على حسابات بنكية متعددة، في حين يتعين على مؤسسة الرعاية الاجتماعية طبقا لدفتر التحملات النموذجي أن تفتح حسابا بنكيا واحدا تتم عبره عمليتا التحصيل والأداء.

- **صعوبات في احترام المقتضيات المتعلقة بالشساعة**

77. أتاح دليل المساطر الخاص بالتدبير المالي والمحاسبي لمؤسسات الرعاية الاجتماعية إحداث شساعة لأداء بعض النفقات اليومية، إلا أن جل المؤسسات عبرت عن وجود صعوبات في الاعتماد على هذه الشساعة بالنظر إلى أن المبالغ المتاح أداؤها يتم تبويبها بحسب طبيعتها وبمبالغ صغيرة بالنسبة لكل صنف من النفقات.

- **عدم اعتماد المخطط المحاسبي الخاص بالجمعيات**

78. لا تقوم الجمعيات التي تسير مؤسسات الرعاية الاجتماعية بمسك حساباتها طبقا للمخطط المحاسبي الخاص بها. كما أن التزام الجمعيات بتطبيق دليل المساطر الخاص بالتدبير المالي والمحاسبي لمؤسسات الرعاية الاجتماعية، والذي حدد طريقة تقديم الميزانيات والتقارير المالية السنوية لا يسهل مسك المحاسبة وفقا للمخطط سالف الذكر.

- **التصديق على الحسابات من طرف محاسب معتمد بدلا عن خبير محاسب**

79. ألزمت المادة 10 من القانون رقم 14.05 مؤسسات الرعاية الاجتماعية بالتصديق على صحة حسابات المؤسسة من طرف خبير محاسب مقيد في جدول هيئة الخبراء المحاسبين، في حين تعتمد بعض المؤسسات على تقارير يقوم بإعدادها المحاسبون المعتمدون الذين يقومون في الآن نفسه بمسك محاسبة المؤسسة وإعداد التقارير السنوية.

- **الوضعية العقارية للمؤسسات غير ملائمة**

80. لوحظ أن أغلبية العقارات توضع رهن إشارة الجمعيات دون تمكين المؤسسة أو الجمعية التي تقوم بالتدبير من الوثائق التي تثبت ذلك، مما قد يؤثر على استقرار واستمرار الخدمات ويفوت

فرص الاستثمار وإنجاز مشاريع مدرة للدخل. وفي نفس السياق أسفر تحليل معطيات الاستبيانات على أن عقارات 43 مؤسسة فقط من أصل 147 أي 29 % هي في ملكية الجمعية المدبرة، كما هو موضح في الجدول التالي:

جدول 14. وضعية عقارات مؤسسات الرعاية الاجتماعية بحسب المعطيات المستخرجة من الاستبيانات

وضعية عقار المؤسسة	عدد	النسبة (%)
كراء	13	8,8
ملكية	43	29,3
وضع رهن الاشارة	91	61,9
المجموع	147	100

المصدر: الاستبيانات

- **نقص في تفعيل آليات الحكامة**

81. تقوم معظم مؤسسات الرعاية الاجتماعية بتفعيل آليات الحكامة كما تدل على ذلك المعطيات الواردة بالجدول الذي يلي، فإن بعض هذه الآليات خصوصا فيما يتعلق بتوفير التأمين للمستفيدين وتسجيل وتتبع الإعانات العينية وتحديد معايير التغذية لا يتم تفعيلها بشل كاف على الرغم من أهميتها.

جدول 15. تطبيق مساطر الحكامة التي نص عليها القانون رقم 14.05

الآليات	عدد المؤسسات التي تتوفر على الآلية	عدد المؤسسات التي لا تتوفر على الآلية	نسبة عدم التطبيق %
النظام الداخلي	137	10	6,80
مسك سجل المستفيدين	139	8	5,44
إعداد ميزانية سنوية	142	5	3,40
التصديق على الحسابات	132	15	10,20
تحديد معايير التغذية	122	25	17,01
تسجيل وتتبع الإعانات العينية	118	29	19,73
التوفر على تأمين المستفيدين	102	45	30,61

المصدر: الاستبيانات

82. ويبرز الجدول أعلاه بأن 93 % من المؤسسات تتوفر على نظام داخلي و95 % منها تقوم بمسك سجل المستفيدين، و96 % منها تقوم بإعداد ميزانية سنوية و90 % تحرص على التصديق على حساباتها سنويا. غير أن ما يقارب 20 % من المؤسسات لا تقوم بتسجيل وتتبع الإعانات العينية بالرغم من أهمية ذلك في صدقية البيانات التي تقدمها. كما أن ما يقارب 17 % منها لا تقوم بتحديد معايير التغذية و30 % لا تقوم بتوفير تأمين للمستفيدين.

83. كما أن خلاصة تقارير الافتحاص الذي خضعت له مؤسسات الرعاية الاجتماعية (منها 100 مؤسسة تعنى بالأشخاص في وضعية صعبة) برسم سنة 2014 من طرف مكاتب الافتحاص تثير الملاحظات التالية:

- غياب فصل المهام بين مكتب الجمعية وباقي أجهزة تدبير المؤسسة؛
- اضطلاع المدير في بعض المؤسسات بمهام المسؤول المالي؛
- عدم تطبيق المؤسسات للمساطر الإدارية والمحاسبية التي حددها القانون رقم 14.05؛
- غياب مساطر ومحاضر لتسليم السلط سواء بين مكاتب الجمعيات المتعاقبة على التسيير أو المسؤولين الإداريين لهذه المؤسسات؛
- عدم التنسيق بين أعضاء الجمعية المدبرة للمؤسسة ومديرها، مما ينعكس على الخدمات المقدمة ويؤدي في بعض الحالات إلى التوقف عن تقديم هذه الخدمات؛
- غياب هيكل تنظيمي وظيفي للمؤسسات التي تمت مراقبتها، مما لا يتيح تحديد المسؤوليات والمساطر الواجب اتباعها؛
- عدم توفر المؤسسات على دلائل التسيير التي قامت مؤسسة التعاون الوطني بإعدادها، وبالتالي فإن المساطر التي يتم اعتمادها لا تحترم مقتضيات هذه الدلائل؛
- غياب نظام معلوماتي، إذ تكتفي جل المؤسسات بتسجيل مداخيلها ونفقاتها في سجلات دون التوفر على وسائل للتتبع والمراقبة؛
- غياب نظام للمراقبة الداخلية أو الخارجية، إذ يتم الاكتفاء بالنسبة للمراقبة الخارجية بالزيارات التي يقوم بها مسؤولو التعاون الوطني.

84. أما التقارير التي تضمنت التصديق على حسابات 248 مؤسسة[6] فقد خلصت إلى رفض التصديق بالنسبة لما يناهز 10 % من هذه المؤسسات ولم يحظ أي حساب بالتصديق دون تحفظ، كما يبين ذلك الجدول التالي:

[6] تقارير الافتحاص التي قامت بها مكاتب مختصة بطلب من التعاون الوطني كما سبقت الإشارة إلى ذلك

جدول 16. نتائج تدقيق حسابات المؤسسات التي خضعت للافتحاص

رأي مكتب الافتحاص	عدد المؤسسات	نسبة المؤسسات %
التصديق مع التحفظ	167	67,34
رفض التصديق	24	9,68
عدم إمكانية ابداء الرأي	57	22,98
المجموع	248[7]	100,00

المصدر: تقارير الافتحاص لمؤسسات الرعاية الاجتماعية

4- نفقات متصاعدة

85. تتحمل مؤسسات الرعاية الاجتماعية أداء النفقات الضرورية لتقديم خدماتها للمستفيدين والتي تتعلق بنفقات المستخدمين وبشراء المواد الغذائية ونفقات الأنشطة التربوية، بالإضافة إلى بعض نفقات التجهيز. وتتوزع نفقات هذه المؤسسات على الشكل التالي:

جدول 17. نفقات مؤسسات الرعاية الاجتماعية حسب المعطيات المستخرجة من الاستبيانات

مليون درهم

النفقات	2012	2013	2014	2015	2016	تطور 2012-2016 %	المعدل	نسبة %
مصاريف التسيير	**144,66**	**150,50**	**155,43**	**171,06**	**182,10**	**25,88**	**160,75**	**92,27**
مصاريف المستخدمين	70,63	77,19	81,63	95,02	101,57	43,81	85,208	53,01
شراء المواد الغذائية	23,61	24,34	24,95	26,88	27,56	16,73	25,468	15,84
مصاريف الانشطة التربوية	7,04	6,89	5,75	5,86	5,75	-18,32	6,258	3,89
مصاريف التسيير الأخرى	35,82	37,21	37,27	37,99	40,01	11,70	37,66	23,43
الماء والكهرباء	7,56	4,85	5,83	5,31	7,21	-4,63	6,152	3,83
مصاريف التجهيز	**11,97**	**11,35**	**16,87**	**13,06**	**14,08**	**17,63**	**13,466**	**7,73**
مجموع نفقات المؤسسات	156,63	161,85	172,30	184,12	196,18	25,25	174,216	-----
العجز والديون	6,98	5,88	7,15	7,26	9,80	40,40		4,31

المصدر: الاستبيانات

[7] المؤسسات التي توفر بشأنها رأي مكتب الافتحاص

86. ويتبين من خلال تحليل معطيات الجدول أعلاه ما يلي:

- **هيمنة مصاريف المستخدمين وضعف مخصصات التنشيط التربوي**

87. يبرز الجدول أعلاه أن مؤسسات الرعاية الاجتماعية خصصت خلال الفترة 2012-2016 حوالي 92,27 % من نفقاتها لمصاريف التسيير، تمثل منها النفقات المتعلقة بالمستخدمين أكثر من النصف. أما مصاريف التجهيز فلا تمثل إلا 7,73 % من مجموع النفقات. كما يلاحظ أن المبالغ المخصصة للأنشطة التربوية لم تتجاوز 3,89 % من مجموع النفقات بل إنها أخذت منحى تنازليا خلال الفترة ذاتها، إذ انتقلت من 7,04 مليون درهم إلى 5,75 مليون درهم، أي بنسبة انخفاض قدرها 18,32 % ، وهو يعكس ضعف الاهتمام بالجانب التربوي في الخدمات المقدمة.

- **وتيرة غير متوازية في تصاعد نفقات المستخدمين والمداخيل**

88. عرفت مصاريف المستخدمين ارتفاعا بما يناهز 43,81 % خلال الفترة 2012-2016، حيث انتقلت من 70,63 مليون درهم سنة 2012 إلى101,57 مليون درهم سنة 2016. وتتسم هذه المصاريف بطابعها التصاعدي علما أنها تشكل في المعدل 50 % من مصاريف التسيير، وهي مرشحة للارتفاع بوتيرة أكبر لتمكين مؤسسات الرعاية الاجتماعية من تغطية النقص الحاصل في الموارد البشرية، وفي المقابل فإن المداخيل الإجمالية لهذه المؤسسات ارتفعت بنسبة أقل بلغت 35,48 %.

89. وبالتالي فإن هذا الوضع يقتضي مضاعفة المجهودات من أجل تعبئة موارد إضافية لتفادي توقف مؤسسات الرعاية الاجتماعية عن تقديم خدماتها، خاصة أن البعض منها يسجل عجزا أو ديونا كما يتضح من الجدول التالي:

جدول 18. عدد المؤسسات ومبالغ العجز المسجلة حسب المعطيات المستخرجة من الاستبيانات

	2012	2013	2014	2015	2016
مبالغ العجز والديون[8] (مليون الدرهم)	6,98	5,88	7,15	7,26	9,80
عدد المؤسسات	26	24	29	28	32
معدل العجز والديون لكل مؤسسة (درهم)	137.235,31	152.018,39	148.927,76	125.672,61	110.523,43

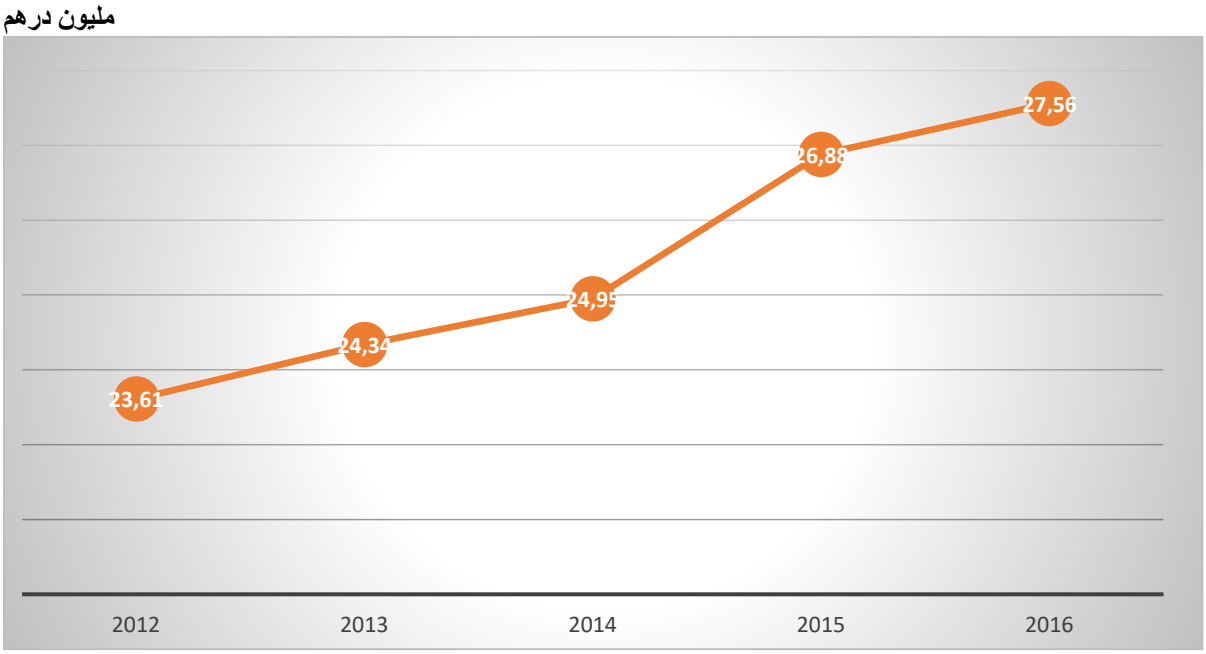
المصدر: الاستبيانات

[8] نفقات تم إنجازها (ديون) أو تم احتساب الوثائق المثبتة المتعلقة بها (عجز)

- **ضعف نفقات التغذية**

90. أنفقت مؤسسات الرعاية الاجتماعية خلال الفترة من 2012 إلى 2016 ما يناهز 127,35 مليون درهم (15,84% من نفقات التسيير) لشراء المواد الغذائية، وقد عرفت هذه النفقات تطورا مضطردا من سنة لأخرى كما يبرز الرسم البياني التالي:

رسم بياني 1. تطور نفقات شراء المواد الغذائية حسب المعطيات المستخرجة من الاستبيانات

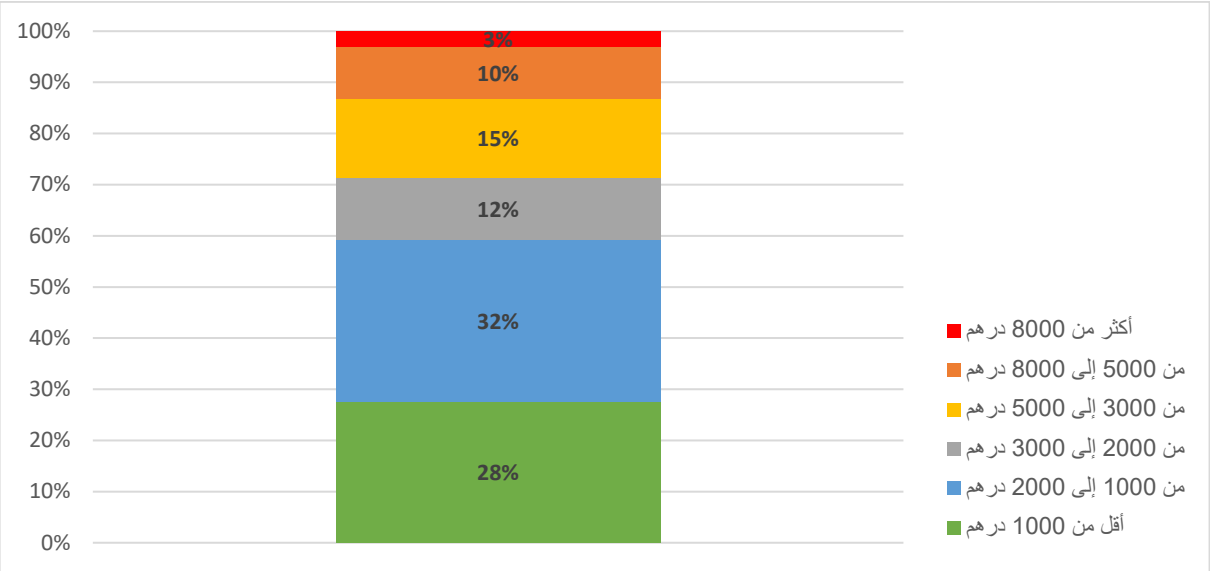


المصدر: الاستبيانات

91. وبتحليل المعطيات المتعلقة بنفقات شراء المواد الغذائية يتبين أنه من بين 147 مؤسسة التي عبأت الاستبيان تقوم 98 منها بتقديم خدمات الإطعام للمستفيدين. وتراوحت هذه النفقات بالنسبة لكل مؤسسة خلال سنة 2016 ما بين 12.000,00 درهم كحد أدنى و1.306.076, 00 درهم كحد أقصى، وبمعدل عام يناهز 131.467,84 درهم سنويا.

92. ويبين الرسم البياني أسفله توزيع عدد المؤسسات بحسب نفقات التغذية السنوية الفردية حسب المعطيات المستخرجة من الاستبيانات.

رسم بياني 2. توزيع مؤسسات الرعاية الاجتماعية التي تعنى بالأشخاص في وضعية صعبة بحسب النفقات السنوية لكل مستفيد لشراء المواد الغذائية



المصدر: الاستبيانات

93. ويتضح من المعطيات المحصل عليها من خلال الاستبيانات أن نفقات التغذية السنوية لكل مستفيد لا تتعدى 2000,00 درهم (أي 5,48 درهم يوميا) بالنسبة لما يقارب 60 % من مؤسسات الرعاية الاجتماعية، ولا تتجاوز 8000,00 درهم (أي 21,9 درهم يوميا) إلا بالنسبة لما يناهز 3 % من هذه المؤسسات.

94. إلا أن هذه المؤشرات لا تعكس الكلفة الحقيقية لنفقات المواد الغذائية، نظرا لكون المؤسسات تحصل على جزء من حاجياتها من المواد الغذائية في شكل هبات عينية من طرف المحسنين.

95. ورغم أن 80 % من المؤسسات[9] تقوم بتسجيل وتتبع الهبات العينية، إلا أن ضعف نظام المراقبة الداخلية وغياب معايير تقييم واضحة تمكن من أخذ هذه الهبات بعين الاعتبار في محاسبة المداخيل والنفقات، يجعل من الصعب التأكد من أهمية المبالغ المالية المتعلقة بهذه الهبات وبالتالي تحملات المؤسسات فيما يتعلق بتغذية المستفيدين.

5- النقائص التي تم الوقوف عليها خلال الزيارات الميدانية للمؤسسات

96. بالموازاة مع الملاحظات التي أسفر عنها تحليل معطيات الاستبيانات، يلخص الجدول التالي أبرز النقائص والإكراهات التي سجلها قضاة المجالس الجهوية للحسابات خلال الزيارات

[9] بحسب معطيات الاستبيانات الجدول رقم 15.

الميدانية التي قاموا بها لمؤسسات الرعاية الاجتماعية. كما يعطي الجدول نسبة المؤسسات المعنية بهذه الملاحظات من مجموع المؤسسات التي تمت زيارتها.

جدول 19. النقائص والإكراهات المسجلة من خلال الزيارات الميدانية ونسبة المؤسسات المعنية

الملاحظات	المؤسسات المعنية (النسبة)
صعوبات مرتبطة بالإطار العام لتدبير المؤسسات	
مرافق المؤسسات (مرافق الإيواء، المطبخ، المخزن) غير ملائمة:	%42
تدبير مؤسسات متعددة من طرف جمعية واحدة	%23*
تدخل عدة جمعيات في تسيير نفس المؤسسة	%19
إكراهات في حل بعض المشاكل الناجمة عن التدبير الجمعوي	%35
عدم تطابق نشاط المؤسسة مع مضمون الترخيص	%26
صعوبات لضمان جودة الخدمات المقدمة للمستفيدين	
استقبال حالات لا تتلاءم مع طبيعة الخدمات المقدمة	%35
ممارسة أنشطة ذات طابع صيدلي	%09
إكراهات في الاستجابة للمتطلبات الصحية للمستفيدين	%40
صعوبات في الاستجابة لمتطلبات التمدرس	%61**
صعوبات في تطبيق سن المغادرة بالنسبة للأطفال	%25**
بنايات بعض المؤسسات غير ملائمة	%44
افتقار بعض المؤسسات إلى مرافق تتيح الفصل بين مختلف فئات المستفيدين	25%
عدم احترام شروط رخص الفتح	%28
عدم حرص بعض المؤسسات على توفير المرافق الضرورية	%51
عدم مراعاة شروط السلامة	%54
استقبال بعض المستفيدين في غياب الشروط الضرورية لذلك	%44
عدم توفير التدفئة بمرافق الإيواء،	%30
غياب برامج صيانة فعلية للمؤسسات،	%44
وجود بعض المؤسسات في مواقع غير ملائمة	%23

المصدر: تقارير الزيارات الميدانية

*تم الاحتساب بالنظر لعدد الجمعيات المدبرة للمؤسسات

** تم الاحتساب بالنسبة لعدد المؤسسات التي تقوم بالتكفل بالأطفال في وضعية صعبة

97. يتبين من هذا الجدول أن العديد من المؤسسات تعاني من نقائص وإكراهات لها تأثير مباشر أو غير مباشر على جودة التكفل بالمستفيدين. ويمكن بسط أهم ما يستدعي الوقوف عليه لتحسين ظروف إقامة المستفيدين كما يلي:

1-5 الصعوبات المرتبطة بالإطار العام لتدبير مؤسسات الرعاية الاجتماعية

98. تم تسجيل بعض الملاحظات المرتبطة بالإطار العام لتدبير مؤسسات الرعاية الاجتماعية نوردها كما يلي:

- **تدبير مؤسسات متعددة من طرف جمعية واحدة**

99. لقد تم الوقوف خلال الزيارات الميدانية لمؤسسات الرعاية الاجتماعية على حالات جمعيات تقوم بتدبير مؤسسات متعددة، حيث لوحظ أن 23 % من الجمعيات المدبرة لهذه المؤسسات تدبر أكثر من مؤسسة. فعلى الرغم من التجربة التي اكتسبتها بعض الجمعيات سواء في التدبير أو في توفير التمويل الضروري عن طريق الإحسان، فإن هذه الطريقة في التدبير تثير بعض الإكراهات في ضبط الموارد المالية والبشرية ومسك المحاسبة وتوفير المعطيات المالية لكل مؤسسة على حدة.

- **تدخل عدة جمعيات في تسيير نفس المؤسسة**

100. تبين أن 19% من المؤسسات تعرف تدخل أكثر من جمعية في تدبيرها. وفي غياب إطار شراكة أو اتفاقية تحدد التزامات كل جمعية، فإن هذا الأمر يؤثر سلبا على تنسيق واستمرارية تقديم الخدمات بالمؤسسة.

- **إكراهات في حل بعض المشاكل الناجمة عن التدبير الجمعوي**

101. إن اضطلاع الجمعيات بتدبير مؤسسات الرعاية الاجتماعية تنجم عنه بعض الإكراهات يتجلى أهمها فيما يلي:

- صعوبات في ضمان استمرارية الهياكل المسيرة لبعض الجمعيات لاسيما بالنسبة لبعض المؤسسات التي تم إحداثها من طرف المبادرة الوطنية للتنمية البشرية أو من طرف وزارة التضامن وأوكل تدبيرها لجمعيات ذات صبغة خاصة تم تأسيسها من طرف متدخلين مؤسساتيين (وزارة التضامن وولاية الجهة مثلا)؛
- تغيير مكاتب الجمعيات التي تقوم بالتسيير دون اتباع مساطر تسليم المهام وخصوصا ما يتعلق بالأرشيف والوثائق المالية؛

- عدم قيام الجمعية بتبرير صرف المبالغ التي تلقتها في إطار الدعم العمومي (المبادرة الوطنية والتعاون الوطني)، وبالتالي حرمانها من الاستفادة مجددا من الدعم مما قد يدفعها للتوقف عن تقديم خدماتها.

وقد سجلت هذه الإكراهات أو إحداها بخصوص 35 % من المؤسسات التي تمت زيارتها.

➢ **عدم تطابق نشاط المؤسسة مع مضمون الترخيص**

102. أثبتت الزيارات الميدانية أن 26 % من المؤسسات تقدم خدمات لا تتطابق مع المعطيات المتوفرة بشأنها وبصفة خاصة مع مضمون رخص الفتح. وكمثال على ذلك استقبال فئة من الأشخاص غير مضمنة في الترخيص، وتقديم الخدمات بمقرات غير تلك المحددة في الترخيص على إثر ترحيل بعض أو جل المستفيدين من المقر الأصلي، أو تغيير في فئة المستفيدين وطبيعة الخدمات المقدمة بالمؤسسة.

2-5 صعوبات في ضمان جودة الخدمات المقدمة للمستفيدين

103. تتجلى هذه الصعوبات في عدم ملاءمة طبيعة هذه الخدمات في العديد من الحالات وكذا في وضعية البنايات والمرافق.

أ- تقديم الخدمات للمستفيدين

➢ **استقبال حالات لا تتلاءم مع طبيعة الخدمات المقدمة**

104. تقوم 35 % من المؤسسات التي تمت زيارتها باستقبال بعض الحالات من المستفيدين تستدعي إشرافا خاصا كحالة ذوي الإعاقات الذهنية، والذين يتم استقبالهم ببعض المؤسسات تحت مسمى "المشردين"، علما أن هؤلاء الأشخاص لا يندرجون ضمن الفئات التي يحق للمؤسسة التكفل بهم وتقديم خدمات الرعاية لهم. وتجدر الإشارة إلى أن هذه الفئة من الأشخاص تحتاج إلى رعاية وتتبع خاصين على مستوى وحدات صحية واستشفائية.

➢ **توزيع الأدوية في غياب الإشراف الطبي**

105. تقوم 9 % من المؤسسات التي تمت زيارتها باقتناء بعض الأدوية أو تتوصل بها عن طريق هبات مما يجعلها تقوم بتخزينها وتوزيعها وتسليمها إلى المرضى النفسيين وذوي الإعاقات الذهنية في غياب الإشراف الطبي الضروري.

➢ **إكراهات في الاستجابة للمتطلبات الصحية للمستفيدين**

106. تقوم 40 % من المؤسسات التي تمت زيارتها بتقديم خدمات الإيواء والإطعام والتتبع التربوي والاجتماعي غير أنها تجد صعوبات في توفير كل المتطلبات التي يقتضيها تتبع الوضع

الصحي للمستفيدين. إذ أن جل المؤسسات لا تتوفر على الأطر والأعوان الطبيين الكافيين. وإذا كان نظام المساعدة الطبية (RAMED) قد أتاح لنزلاء مؤسسات الرعاية الاجتماعية الاستفادة من المساعدة الطبية بحكم القانون، فإن إجراءات الاستفادة منه تتم عبر تقديم مديري المؤسسات لطلبات العلاج، في حين كان من الأجدر تمتيعهم بصفة تلقائية ببطاقات هذا النظام للاستفادة منه عند الحاجة.

- **صعوبات في الاستجابة لمتطلبات التمدرس**

107. تواجه 61% من المؤسسات التي تتكفل بالأطفال في وضعية صعبة إكراهات للاستجابة لمتطلبات تمدرسهم، فبالإضافة إلى ضعف أو غياب الإشراف وتتبع هؤلاء الأطفال فهم يعانون من مشاكل خاصة تتعلق بوضعيتهم النفسية وظروف الإيواء. وفي هذا الإطار، لا تستفيد مؤسسات الرعاية الاجتماعية بصفة شاملة من مختلف أشكال وبرامج الدعم الموجهة للتمدرس من قبيل برنامج تيسير أو برنامج مليون محفظة أو المنح المخصصة للداخليات أو للتغذية.

- **صعوبات في تطبيق سن المغادرة بالنسبة للأطفال**

108. يحدد النظام الداخلي لكل مؤسسة السن الأقصى الذي عند بلوغه يتعين على الطفل المستفيد مغادرة مؤسسة الرعاية الاجتماعية، غير أن 35 % من المؤسسات التي تتكفل بالأطفال في وضعية صعبة، لا تستطيع تطبيق هذا الشرط بالنظر للعديد من المعيقات التي تتعلق أساسا بعدم تأهيل المستفيدين لتحمل تكاليف الحياة والاندماج الاجتماعي والمهني لدى بلوغهم ذلك السن.

ب- <u>وضعية بنايات ومرافق المؤسسات</u>

109. أولت النصوص المنظمة لفتح وتدبير مؤسسات الرعاية الاجتماعية أهمية قصوى للشروط والمعايير التي يجب أن تتوفر في هذه المؤسسات بالنظر لطبيعة الخدمات المقدمة وفئات المستفيدين منها.

في هذا الصدد بذلت مجهودات سواء في إطار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية أو من طرف مؤسسة محمد الخامس للتضامن أو الجمعيات المعنية من خلال إحداث مؤسسات جديدة أو تأهيل المؤسسات القائمة. إلا أن الزيارات الميدانية مكنت من تسجيل الملاحظات التالية فيما يتعلق بمدى احترام مقتضيات دفتر التحملات المتعلق بمرافق هذه المؤسسات:

- **وجود بعض المؤسسات في مواقع غير ملائمة**

110. توجد 23% من المؤسسات في مواقع لا تتلاءم مع طبيعة الخدمات التي تقدمها خصوصا فيما يتعلق بتمركزها قرب بعض الأنشطة التي تحدث ضوضاء أو في مناطق يصعب الولوج إليها داخل المدن العتيقة أو تكون بعيدة عن الساكنة المستهدفة (فعلى سبيل المثال تتواجد مراكز نهارية للمسنين في مواقع بعيدة عن المستفيدين المستهدفين مما يعيق الاستفادة منها). بالإضافة إلى أثرها السلبي على راحة وأمن المستفيدين، تشكل هذه العوامل عائقا يحد من قدرة هذه المؤسسات على الانفتاح على محيطها واستقطاب الموارد اللازمة لتغطية حاجياتها.

- **عدم احترام شروط رخص الفتح**

111. يتم إيواء بعض المستفيدين في بنايات غير تلك المبينة في الرخصة، أي دون الحرص على توفير كل الشروط التي على أساسها تم الترخيص، أو بتغيير مقر المؤسسة أو بإيواء مستفيدين دون ترخيص مسبق. وهو ما تم تسجيله في 28 % من المؤسسات التي تمت زيارتها.

- **عدم ملاءمة مرافق المؤسسات (مرافق الإيواء، المطبخ، المخزن) للمعايير المحددة**

112. بالرغم من كل المجهودات التي تم بذلها من طرف كل المتدخلين في تدبير مؤسسات الرعاية الاجتماعية لتأهيلها لكي تتوفر على مرافق تتلاءم مع المعايير التي تم تحديدها بالنسبة لكل صنف، فقد تم الوقوف خلال الزيارات الميدانية على عدم ملاءمة هذه المرافق بالنسبة ل 42% من المؤسسات التي تمت زيارتها. وقد عزت جل الجمعيات التي تقوم بتدبير هذه المؤسسات هذا المشكل إلى عدم توفر الوسائل المالية الضرورية للقيام بأشغال التهيئة الضرورية. كما لوحظ أن بعض المؤسسات لا تتوفر على ربط بشبكة التطهير.

- **بنايات قديمة ومتهالكة في ظل غياب برامج فعلية للصيانة**

113. توجد 44 % من المؤسسات التي تمت زيارتها في بنايات قديمة ومتهالكة تعاني من غياب برامج فعلية للصيانة وضعف الإمكانات المرصودة لهذا الغرض مما يؤثر سلبا على ظروف إيواء المستفيدين.

- **افتقار بعض المؤسسات إلى مرافق تتيح الفصل بين مختلف فئات المستفيدين**

114. لا تتوفر 25 % من المؤسسات على مرافق تتيح الفصل بين مختلف الفئات من المستفيدين. مما تنتج عنه مشاكل في تدبير وتتبع مختلف الفئات، كما هو الحال عند إيواء أشخاص غير

معروفي الهوية أو مختلين عقليا خلال فصل الشتاء في مؤسسات تنحصر وظيفتها في إيواء الأطفال أو المسنين مثلا.

- **عدم حرص بعض المؤسسات على توفير المرافق الضرورية**

115. لم تحرص 51 % من المؤسسات التي تمت زيارتها على توفير واحد أو أكثر من المرافق التي تم تحديدها بدفتر التحملات الجاري به العمل بالرغم من أهمية هذه الأخيرة في ضمان شروط إيواء المستفيدين في ظروف ملائمة. ويتعلق الأمر مثلا بما يلي:

- قاعات منفصلة للأكل؛
- مراحيض وحمامات بالعدد الكافي وبشروط النظافة حسب عدد المستفيدين؛
- مساحات بعض المرافق الضرورية لتلبية متطلبات المستفيدين؛
- مرافق للتمريض وقاعات العلاجات الأولية لتقديم بعض الخدمات الصحية؛
- قاعات ترويض تلائم الأغراض المخصصة لها؛
- المرافق الإدارية (العدد والمساحة) حسب طبيعة المؤسسة.

- **عدم مراعاة شروط السلامة**

116. سجل في 54 % من المؤسسات عدم احترام شروط السلامة من حيث محاذاة مرافق المطبخ لمرافق الإيواء مثلا، وكذلك عدم الحرص على توفير معدات إطفاء الحريق وكذلك منافذ الإغاثة بالنظر لطبيعة الخدمات والحالة الصحية للمستفيدين.

- **استقبال بعض المستفيدين في غياب الشروط الضرورية**

117. تقوم 45% من المؤسسات باستقبال بعض المستفيدين دون أن توفر لهم الولوجيات وبعض الآليات والترتيبات الضرورية لتسهيل تنقلاتهم وتمكنهم من الاستفادة من مختلف المرافق.

- **عدم توفير التدفئة بمرافق الإيواء**

118. تواجه 30% من المؤسسات صعوبات في توفير التدفئة خصوصا في فصل الشتاء وبالنسبة لبعض المناطق التي تعرف طقسا باردا أو رطوبة زائدة، وذلك لافتقار المؤسسات للمعدات الضرورية و/أو عدم قدرتها على تحمل نفقات الكهرباء.

119. وفي المجمل، يمكن بسط **أهم الاستنتاجات** انطلاقا مما تم إدراجه في هذا التقرير كما يلي:

أ. **يلعب المجتمع المدني دورا مركزيا في تمويل وتدبير مؤسسات الرعاية الاجتماعية التي تعنى بالأشخاص في وضعية صعبة.**

ب. **يظل عدد مؤسسات الرعاية الاجتماعية التي تعنى بالأشخاص في وضعية صعبة (246) وطاقتها الاستيعابية الإجمالية (29.755 شخصا) بعيدين عن تغطية حاجيات التكفل المتصاعدة بمختلف جهات المملكة.**

ت. **تتسم الموارد المالية لمؤسسات الرعاية الاجتماعية بالضعف حيث لا تؤهلها لتغطية تكاليف التكفل بالأشخاص في وضعية صعبة، ناهيك عن المصاريف اللازمة لإحداث أو تجهيز أو صيانة هذه المؤسسات، وذلك في ظل هزالة الدعم العمومي المتأتي من الدولة ومؤسسة التعاون الوطني والجماعات الترابية، مما ينعكس سلبا على قدرتها على تأمين حاجياتها من الموارد البشرية وإسداء خدماتها بالشكل المطلوب.**

ث. **تعاني مؤسسات الرعاية الاجتماعية من الخصاص فيما يتعلق بالموارد البشرية بشكل عام، وفي بعض التخصصات بشكل خاص من قبيل الأطر الطبية والمروضين والأطباء النفسيين، ومن ضعف الأجور وغياب نظام أساسي يؤثث لضمان الحقوق الاجتماعية للمستخدمين وتطوير وضعهم المهني.**

ج. **تجد مؤسسات الرعاية الاجتماعية صعوبات كبرى في تأمين الشروط التقنية الدنيا ومعايير تجهيز المؤسسات وفي احترام قواعد التدبير الإداري والمالي.**

ح. **لا تتمكن مؤسسات الرعاية الاجتماعية، في ظل الإكراهات التي تواجهها، من الارتقاء بخدماتها إلى المستوى المطلوب، خاصة فيما يتعلق بتأمين شروط التمدرس والتأطير النفسي والتربوي والتأهيل للمستفيدين من أجل الإدماج الاجتماعي والمهني.**

III- التوصيات وسبل الإصلاح

1- يقوم مختلف المتدخلين في تدبير مؤسسات الرعاية الاجتماعية التي تعنى بالأشخاص في وضعية صعبة بمجهودات حثيثة حتى تستمر هذه الأخيرة في ممارسة وظائفها والارتقاء بجودة خدماتها.

2- ولمعالجة مختلف المعيقات، فيما يتعلق بالإطار العام وما هو مرتبط بالحكامة وللرفع من الدعم المادي والمعنوي المخصص لمؤسسات الرعاية الاجتماعية التي تعنى بالأشخاص في وضعية صعبة، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:

1- ملاءمة القوانين المتعلقة بالرعاية الاجتماعية

3- تستقبل مؤسسات الرعاية الاجتماعية فئات متعددة من الأشخاص ومن أعمار مختلفة يعيشون في وضعية صعبة. ولتمكين هذه المؤسسات التي أصبحت حلقة مهمة في السياسات العمومية الاجتماعية من لعب دورها على أكمل وجه، وجب ملاءمة الإطار القانوني المتعلق بتدبيرها مع متطلبات وحاجيات التكفل بهؤلاء الأشخاص ولاسيما عبر:

- إيجاد حلول بديلة للاستفادة من الرعاية الاجتماعية من خلال تنظيم وتشجيع أشكال أخرى للتكفل كالمساعدة المباشرة للأطفال والمسنين داخل أسرهم لتخفيف الضغط الذي تعرفه مؤسسات الرعاية الاجتماعية؛
- الحرص على تعريف دقيق للفئات المستفيدة والمستهدفة وتحديد شروط ومعايير التكفل بها بما يتناسب وحاجياتها الخاصة؛
- اعتماد منهجية تقوم على تجميع وتدوين كل المقتضيات القانونية المتعلقة بالرعاية الاجتماعية عامة وما يتعلق بتدبير مؤسسات الرعاية الاجتماعية وحماية الأشخاص في وضعية صعبة على الخصوص.

2- تدعيم موارد مؤسسات الرعاية الاجتماعية

4- تعتمد مؤسسات الرعاية الاجتماعية التي تعنى بالأشخاص في وضعية صعبة في تمويلها بالأساس على الموارد المتأتية من الإحسان التي تشكل ما يناهز 51% من مصادر تمويلها. ونظرا للإكراهات التي تم الوقوف عليها ولضمان استمرارية هذه المؤسسات في تقديم خدماتها وتعزيز قدراتها، يوصي المجلس بما يلي:

- البحث عن سبل رفع الدعم المالي للدولة لفائدة مؤسسات الرعاية الاجتماعية بما في ذلك دراسة إمكانية الاستفادة من موارد صندوق التماسك الاجتماعي ومن برامج الدعم المختلفة الموجهة للتمدرس (تيسير، مليون محفظة، منح الداخليات، منح التغذية، منح دراسية للتلاميذ وكذا لمتدربي مؤسسات التكوين المهني...)؛

- توسيع مجال التحفيزات الضريبية بهدف تشجيع الملزمين على منح إعانات مادية وعينية لمؤسسات الرعاية الاجتماعية؛
- تثمين الدعم الذي تتلقاه هذه المؤسسات من خلال الإحسان وذلك بتشجيعها على الانفتاح على محيطها السوسيو اقتصادي والاجتماعي للتعريف بأنشطتها وإنجازاتها؛
- العمل على تحسيس الجمعيات والجهات المانحة بالامتيازات والتحفيزات التي تتيحها صفة المنفعة العامة؛
- حث الممولين العموميين على صرف المنح للمؤسسات على أسس تأخذ بعين الاعتبار عدد وفئة المستفيدين، وبصفة منتظمة وفي آجال محددة مسبقا تمكنها من تنفيذ التزاماتها؛
- حث مؤسسات الرعاية الاجتماعية على بلورة مشاريع مدرة للدخل واستغلال ممتلكاتها بطريقة تمكنها من توفير مداخيل ذاتية وقارة.

3- توفير ظروف لائقة للاستقبال والتكفل بالمستفيدين

5- يقتضي التكفل بالأشخاص في وضعية صعبة الإيواء والإطعام والعلاجات شبه الطبية والتتبع الاجتماعي والتربوي في احترام لحرمتهم البدنية ولكرامتهم ولسنهم ولجنسهم ولقدرتهم البدنية والعقلية والنفسية، مما يستوجب العمل على ما يلي:

- إعادة النظر في شروط الإيواء والتأطير أخذا بعين الاعتبار خصوصيات الفئات وطبيعة التكفل وإمكانيات المؤسسات المستقبلة؛
- إعداد وتنفيذ برنامج يهدف إلى تمكين المؤسسات من تسوية الوضعية القانونية للعقارات الموضوعة رهن إشارتها ضمانا لاحترامها لشروط الإيواء وخصوصا ما يتعلق بصيانة البنايات.
- تخصيص فضاءات منفصلة وتوفير الشروط الضرورية لكل فئة من المستفيدين وتتبع تنفيذ هذه الالتزامات، ولاسيما بالنسبة للمؤسسات التي تستقبل فئات مختلفة وكذلك المؤسسات التي تضطر لاستقبال أشخاص غير مشمولين بالترخيص الممنوح لها؛
- الحرص على الأخذ بعين الاعتبار ما تستوجبه الوضعية الصحية للأشخاص الذين يعانون من أمراض عقلية أو نفسية خصوصا ما يتعلق بالتتبع والرعاية من لدن أطر طبية ونفسية مختصة؛
- العمل على توفير شروط التمدرس والتعلم والتأطير النفسي والتربوي والتوجيه والتأهيل للمستفيدين من مؤسسات الرعاية الاجتماعية من أجل الإدماج الاجتماعي والمهني؛
- توفير شروط الأمن والسلامة وسهولة ولوج الأشخاص إلى مؤسسات الرعاية الاجتماعية والتنقل داخلها؛

4- ضمان حكامة جيدة في تدبير المؤسسات

6- تعتبر الحكامة الجيدة من الأدوات الرئيسية والأساسية التي تشكل مدخلا لتكريس تدبير ناجع وشفاف ومعقلن من شأنه تحسين طرق تدبير مؤسسات الرعاية الاجتماعية، ولذا فإن المجلس يدعو إلى:

- العمل على احترام مدة انتداب مكاتب الجمعيات والحرص على استمرار الخدمات وتسليم السلط وحفظ الوثائق عند تعاقب مختلف مكاتب الجمعيات؛
- تحيين دلائل التسيير أخذا بعين الاعتبار إكراهات تطبيقها ولاسيما:

- احترام المقتضيات المتعلقة بفتح حساب بنكي واحد مع تخصيص حساب استعمال لكل منحة أو دعم أو مورد مالي يقتضي تتبع مآل صرف المبالغ المتأتية منه؛
- ملاءمة مسطرة الاقتناء مع طبيعة المؤسسات وتمكينها من المرونة التي تتطلبها الحاجيات المستعجلة والملحة؛

- ملاءمة نظام المحاسبة المعمول به في مؤسسات الرعاية الاجتماعية لإعطاء صورة صادقة عن الوضعية المالية للمؤسسة ووضعيات الأصول والخصوم وعمليات الخزينة؛
- إرساء نظام موحد لتسجيل وتتبع التبرعات العينية بسجلات المؤسسات.
- تفعيل لجان المراقبة المحلية للوقوف على مدى احترام مقتضيات الترخيص والشروط المنصوص عليها في دفتر التحملات.

5- تدعيم دور مؤسسة التعاون الوطني في مواكبة ودعم وتتبع مؤسسات الرعاية الاجتماعية،

7- اعتبارا للدور المركزي الذي تضطلع به مؤسسة التعاون الوطني في مجال دعم وتأطير ومراقبة مؤسسات الرعاية الاجتماعية، فإن المجلس يوصي بما يلي:

- العمل على إبرام عقد برنامج بين الدولة ومؤسسة التعاون الوطني يحدد التزاماتهما المتبادلة بما يكفل ضمان موارد قارة ومتوقعة لفائدة مؤسسة التعاون الوطني وذلك لتمكينها من دعم مؤسسات الرعاية الاجتماعية بصفة ملائمة ومنتظمة وتأطير وتتبع ومراقبة هذه المؤسسات؛
- تقييم النقص الحاصل في مداخيل مؤسسة التعاون الوطني من منتوج الألعاب (الرهان الحضري المتبادل والرسم شبه الضريبي على الألعاب القائمة على الحظ في الكازينوهات) لتعويض المكسب الفائت؛
- العمل على تأهيل كفاءات الموارد البشرية لمؤسسة التعاون الوطني بما يكفل الرفع من جودة تأطير مؤسسات الرعاية الاجتماعية وتفعيل دورها في تتبع ومراقبة هذه المؤسسات.

6- توفير الموارد البشرية الضرورية وتحسين ظروف عملها

8- يعتبر العنصر البشري من المقومات الأساسية التي يرتكز عليها مستوى التكفل والتأطير ومواكبة الأشخاص في وضعية صعبة داخل مؤسسات الرعاية الاجتماعية مما يقتضي العمل على:

- دعم مؤسسات الرعاية الاجتماعية لتتوفر على مستخدمين وأطر بالعدد والتخصص الكافيين بالنظر لطاقاتها الاستيعابية ونوع المستفيدين، ودراسة إمكانية استفادة هذه المؤسسات من الموارد البشرية للدولة والجماعات الترابية وخبراتهم في إطار برامج للشراكة؛
- الحرص على احترام شروط التأطير المنصوص عليها في دفتر التحملات خصوصا فيما يتعلق بالتأطير الصحي والنفسي؛
- تعزيز وظيفة المساعد الاجتماعي لمواكبة الإشكالات المرتبطة بالأشخاص في وضعية صعبة وذلك من خلال مراجعة للقوانين بالاعتماد على التجارب الدولية مع الحرص على ملاءمتها مع السياق الوطني والمحلي، وعبر خلق وتشجيع التكوين في هذا المجال والرفع من جاذبية هذا الصنف من المهن؛
- تشجيع التكوين في التخصصات التي تحتاج إليها مؤسسات الرعاية الاجتماعية (مؤطرون تربويون، مرشدون اجتماعيون، معالجون نفسانيون على سبيل المثال....)؛
- اعتماد وتكثيف برامج التكوين المستمر والتأهيل لفائدة العاملين بالمؤسسات للاستجابة لمتطلبات التأطير والعناية بالفئات المتكفل بها؛
- تشجيع وتنظيم العمل التطوعي للاستفادة من مؤهلات المجتمع المدني في مجالات عديدة، وتخفيف التحملات المالية للمؤسسات فيما يتعلق بنفقات المستخدمين؛
- تحسين ظروف عمل مستخدمي مؤسسات الرعاية الاجتماعية بمراعاة تدبير أفضل لمسارهم المهني وضمان حمايتهم القانونية بالنظر لطبيعة العمل والخدمات التي يسدونها.

7- الرفع من مستوى الانخراط والتنسيق المؤسساتي على مستوى السياسات والبرامج ذات الصلة

9- يحول ضعف التنسيق وتشتيت جهود مختلف المتدخلين في ظل محدودية الموارد والإمكانات دون ترشيد استعمالها لدعم مؤسسات الرعاية الاجتماعية، لأجل ذلك يوصي المجلس بما يلي:

- العمل على إعداد برنامج وطني شامل بمساهمة الدولة ومؤسسة التعاون الوطني والجماعات الترابية لإحداث مؤسسات الرعاية الاجتماعية بمختلف جهات المملكة لرأب العجز المسجل في الطاقة الاستيعابية وفق مقاربة تأخذ بعين الاعتبار خارطة الهشاشة مع إعمال آليات رصد للحاجيات الحقيقية في هذا المجال؛
- العمل على تفعيل المقتضيات القانونية المتعلقة بتوسيع التغطية الاجتماعية والصحية لتشمل بصفة تدريجية باقي الفئات غير المشمولة بهذه التغطية، بما يكفل تخفيف الضغط على منظومة الرعاية الاجتماعية بصفة عامة ومؤسسات الرعاية الاجتماعية بصفة خاصة؛
- إحداث مرصد وطني لتتبع وتوفير معطيات وإحصائيات محينة ودقيقة حول الأشخاص في وضعية صعبة على الصعيد الوطني والمحلي، لتشخيص أسباب ظهور مختلف الوضعيات، بالإضافة إلى مسك معطيات حول مؤسسات الرعاية الاجتماعية والمستفيدين منها وطاقاتها الاستيعابية، لما لذلك من أهمية في بلورة السياسات وتفعيلها وتقييمها واتخاذ القرارات المناسبة بشأنها؛
- خلق آليات تعمل بانتظام للتنسيق ولتوحيد الأهداف بين مختلف المتدخلين المؤسساتيين بما يكفل نجاعة وفاعلية السياسات والبرامج العمومية الموجهة للأشخاص في وضعية صعبة مع إيلاء الأهمية للمناطق التي تعاني من مظاهر الخصاص الاجتماعي، والاستعمال الأمثل للموارد وتنسيق المبادرات والمساهمات المتعلقة بمؤسسات الرعاية الاجتماعية وتدبيرها؛
- حث الجماعات الترابية على الانخراط في برامج التنمية الاجتماعية المحلية ولعب الأدوار المنوطة بها في هذا المجال ولاسيما فيما يرتبط بإحداث المؤسسات وتوفير مصادر التمويل ومراقبة شروط الإيواء والتكفل؛ في إطار تشاركي مع الجمعيات المدبرة لمؤسسات الرعاية الاجتماعية؛
- تحسيس مختلف القطاعات والمؤسسات العمومية وشبه العمومية بأهمية تخصيص برامج للأشخاص في وضعية صعبة، ولاسيما التي لها علاقة بالجوانب الصحية وبتمدرس الأطفال وتتبع وضعيتهم ونتائجهم وتقويم مسارهم.

طبعة المجلس الأعلى للحسابات 2018

رقم الإيداع القانوني: 2018MO2282

ردمك: 978-9920-35-797-5