المملكة المغربية
وزارة التضامن والمرأة
والأسرة والتنمية الاجتماعية

ⵜⴰⴳⵍⴷⵉⵜ ⵏ ⵍⵎⵖⵔⵉⴱ
ⵜⴰⵎⴰⵡⴰⵙⵜ ⴰⵎⴰⵙⵙⴰⵏ ⴷ ⵜⵣⵔⴼⵜ
ⴰⵙⵉⵏⴰⵍ ⴰⵎⴰⵙⵙⴰⵏ ⴷ ⵜⵎⵙⵓⵔⵉⵜ ⵜⴰⵎⴰⵡⴰⵙⵜ

Royaume du Maroc - Ministère de la Solidarité, de la Femme, de la Famille et du Développement Social

مؤسسات الرعاية الاجتماعية

تقرير عام

دجنبر 2013

صاحب الجلالة

الملك محمد السادس حفظه الله

«...كما أنها تستهدف التأهيل، بكيفية متدرجة، سواء للطاقة الإستيعابية، أو لنوعية مراكز الإستقبال الموجودة، أو إيجاد أخرى جديدة متخصصة، وقادرة على استيعاب، ومساعدة الأشخاص في وضعية صعبة، كالمعوقين، والأطفال المتخلى عنهم، والمتشردين، والنساء المعوزات اللواتي لا سند ولا مأوى لهن، والعجزة والأيتام، الذين لا معيل لهم.

وإنّ محدودية مواردنا المادية، ليست مبرراً لقبول هذه الوضعية المزرية، التي لا نرتضيها لشعبنا الأبي. فإيماننا القوي، بعبقريتنا الوطنية، وقدرتنا على الإبتكار والإجتهاد، وبمواردنا البشرية المؤهلة، المدعومة بعزمنا الراسخ، والمستمدة من قيمنا الأصيلة، لهي الوسائل الحقيقية، التي نعتمدها لبلوغ الأهداف الطموحة، التي حددناها لهذه المبادرة الحيوية... ».

مقتطف من الخطاب السامي لصاحب الجلالة محمد السادس حفظه الله بتاريخ 18 ماي 2005 المعلن لانطلاقة المبادرة الوطنية للتنمية البشرية

فهرس

التقرير: السياق والمنهجية..... 9

المحور الأول: الوضعية الراهنة لمؤسسات الرعاية الاجتماعية..... 17

1. خارطة مؤسساتية متنوعة ومتفاوتة مجاليا ونوعيا..... 20

2. إنتاج إحصائيات في المجال، تحد يمكن ربحه..... 27

3. البنايات والبنيات التحتية لمؤسسات الرعاية الاجتماعية: معاينة وتقييم..... 27

4. الملاءمة مع المنظومة المعيارية: مجهود عمومي كبير..... 28

5. آليات الحكامة والتدبير: التقييم ومكامن القصور..... 30

6. الموارد البشرية العاملة بمؤسسات الرعاية الاجتماعية: تقييم الوضعية 33

7. مؤسسات الرعاية الاجتماعية والجمعيات المشرفة: تقييم الوضعية القانونية..... 35

8. الهندسة الاجتماعية داخل مؤسسات الرعاية الاجتماعية: تقييم التدبير التربوي والاجتماعي..... 37

9. الوضعية المالية لمؤسسات الرعاية الاجتماعية: الحاجة إلى تعبئة الجميع..... 40

10. المحسنون ومساهمة العمل التطوعي في الشأن المؤسساتي: دور يجب تثمينه واستيعابه... 42

11. التدخلات الإدارية (الإيداع): تقييم النجاعة..... 42

12. المواكبة والمراقبة الإدارية: تقييم المنظومة..... 43

13. مؤسسون لم يبادروا لتسوية وضعية مؤسساتهم القانونية..... 43

14. المؤسسات والمسؤولية الاجتماعية لمكونات المجتمع..... 43

15. التدخلات الاستعجالية لحل مشاكل طارئة ومتكررة..... 44

المحور الثاني: تقييم الإطار التشريعي والتنظيمي والمنظومة المعيارية..... 45

1. التأطير القانوني لمؤسسات الرعاية الاجتماعية يشكل نقلة نوعية في مجال الحقوق والحكامة... 49

2. تساؤلات كبرى حول المنظومة القانونية والمعيارية الحالية..... 49

3. إطار تشريعي يتطلب مراجعات دورية..... 49

4 ـ نحو صياغة جيل جديد من معايير الإعتماد والتصنيف وضبط الجودة..... 50
5 ـ إصلاح قانوني تطلب مشاورات موسعة نحو التقائية في الأفكار والمقاصد..... 51
المحور الثالث : خلاصات..... 53
1 ـ خلاصات تتعلق بالحماية الاجتماعية والحقوقية..... 55
2 ـ خلاصات تتعلق بالمنظومة المعيارية..... 55
3 ـ خلاصات تتعلق بالحكامة..... 55
4 ـ خلاصات تتعلق بالموارد البشرية..... 56
5 ـ خلاصات تتعلق بالموارد المالية..... 56
6 خلاصات تتعلق بالإحسان والعمل التطوعي..... 56
المحور الرابع: توصيات عامة..... 57
1. مجال الحماية والمواكبة الاجتماعية..... 59
2. مجال المأسسة والحكامة..... 60
3. مجال المواكبة وتقوية قدرات الموارد البشرية..... 60
4. مجال تأهيل البنيات التحتية للمؤسسات..... 61
5. مجال تعبئة الموارد البشرية والمالية والعقارية..... 61
6. مجال الإحسان والعمل التطوعي..... 61
7. مجال التشريع..... 61
المحور الخامس: مداخل الإصلاح: التوجهات الكبرى..... 63
الخاتمة..... 67
الملاحق..... 69

التقرير : السياق والمنهجية

تقديم

تعتبر مؤسسات الرعاية الاجتماعية بنيات للاستقبال غايتها الرعاية والحماية للأشخاص في وضعية صعبة أو غير مستقرة أو في وضعية احتياج، سواء كانت هذه الوضعيات دائمة بالنسبة للبعض أو مؤقتة بالنسبة للبعض الآخر. وقد عرفت هذه المؤسسات استقطاب أهل التطوع والإحسان، حيث اشتغلت أغلبها تحت مسمى «الخيريات»[1] التي قامت بالاستقبال والتكفل وضمان الخدمات «للنزلاء»[2] على مدى عشرات السنين.

وقد ساهمت الجمعيات، بنسب متفاوتة، منذ العقد الأول من القرن الماضي، بالاضطلاع بأدوار مهمة في مجال الإشراف على التكفل المؤسساتي، أطرت فيها أجيال متتالية من خلال توفير العديد من أوجه الرعاية الاجتماعية والصحية والنفسية والمعيشية والخدماتية والتربوية والترفيهية، وكذا توفير الرعاية والعلاج والتأهيل حسب الحاجيات الضرورية لكل فئة من المستفيدين، وأيضا حسب الإمكانات المادية والبشرية التأطيرية المتوفرة آنذاك.

إلا أن مؤسسات الرعاية الاجتماعية رغم مهامها النبيلة، كونها تطوعية في الأصل، فقد عرفت، في الفترة ما قبل تقنين كيفيات إحداث وفتح وتدبير المراكز الاجتماعية، صعوبات متعددة الأبعاد، سواء من حيث الأعداد والتدبير والتغطية الجغرافية والتخصص بحسب الفئات المستهدفة، أو من حيث بلوغ الأهداف ومحصلات الإنجازات وصعوبة تقييم التكلفة والأثر والمردودية على الفرد والمجتمع.

كما أنها ظلت تمارس مهامها، وبنسب متفاوتة، على إيقاع عدم توفر المقومات الأساسية الكفيلة بجعلها هياكل محدثة وفق منظومة معيارية مرجعية تراعي المتطلبات الأساسية للعيش الكريم بما يتلاءم مع الحقوق المنصوص عليها في الدستور من جهة، وبما ينسجم مع التزامات بلدنا على الصعيد الدولي من جهة ثانية، سواء تعلق الأمر بالمؤسسات الداعمة لمنظومة التربية والتكوين أو بمؤسسات محاربة الهشاشة.

ورغم الدور الكبير لهذه المؤسسات، المتمثل في التخفيف من أعباء الحياة على شرائح واسعة من المجتمع، فإنها ما زالت تعرف صعوبات وتواجه عدة تحديات، سواء على مستوى تحديد المسؤوليات ومجالات التدخل، أو على مستوى التوزيع الجغرافي وتغطية مختلف الفئات المستهدفة، أو على مستوى الحكامة والهندسة الاجتماعية. مما استدعى، كخطوة أولى، إصدار قانون مؤطر سنة 2006 يحدد الشروط الأولية اللازم توفرها لفتحها، إضافة إلى منظومة معيارية لتدبيرها.

1 استبدلت «الخيريات» في المنظومة الحالية بـ«مؤسسات الرعاية الاجتماعية»

2 «النزلاء» صفة استبدلت بـ«المستفيدين» في ما بعد

مرجعية التدخل ومجالاته

تستند تدخلات وزارة التضامن والمرأة والأسرة والتنمية الاجتماعية في تدبير الشأن المؤسساتي لمؤسسات الرعاية الاجتماعية على:

- القانون رقم 14.05 المتعلق بشروط فتح مؤسسات الرعاية الاجتماعية وتدبيرها الصادر في 30 شوال 1427 (22 نونبر 2006)؛
- المرسوم رقم 2.07.809 الصادر في 17 جمادى الآخر 1428 (03 يوليوز 2007) بتطبيق القانون رقم 14.05 المتعلق بشروط فتح مؤسسات الرعاية الاجتماعية وتدبيرها؛
- المرسوم رقم 22.13.2 بتاريخ 18 جمادى الآخرة 1434 (29 أبريل 2013) المتعلق بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة التضامن والمرأة والأسرة والتنمية الاجتماعية؛
- المرسوم رقم 2.71.625 بتاريخ 12 محرم 1392 (28 فبراير 1972) بشأن النظام الأساسي للتعاون الوطني؛
- المرسوم رقم 2.03.835 بتاريخ 18 رمضان 1424 (13 نونبر 2003) بمثابة النظام الأساسي الخاص بمستخدمي التعاون الوطني مع التعديلات التي أدخلت عليه؛
- قرار وزير التنمية الاجتماعية والأسرة والتضامن رقم 1630.07 الصادر في 24 رجب 1428 (09 غشت 2007) بتحديد شكل السجل الخاص بالمستفيدين من خدمات مؤسسات الرعاية الاجتماعية؛
- قرار وزيرة التنمية الاجتماعية والأسرة والتضامن رقم 265 بتاريخ 20 يوليوز 2011 المتعلق بتنظيم اختصاصات المصالح المركزية والخارجية لمؤسسة التعاون الوطني.

وتتمحور مجالات التدخل هاته في خمس مهام أساسية هي:

1. وضع السياسات والبرامج اللازمة لحسن سيرها؛
2. اقتراح التشريعات وسن التنظيمات الملائمة.
3. إصدار رخص فتح مؤسسات الرعاية الاجتماعية؛
4. مواكبة عمل مختلف هذه المراكز؛
5. مراقبة هذه المراكز وتقييم عملها.

دوافع إنجاز هذا التقرير

وبالنظر للمشاكل التي تتخبط فيها العديد من المؤسسات؛

- وحيث إن وزارة التضامن والمرأة والأسرة والتنمية الاجتماعية تقف على الكثير من النقائص في هذا الموضوع؛
- وحيث إن هناك تخبط في الأرقام والإحصائيات والمعطيات المرتبطة بهذه المؤسسات؛

- وحيث إن الالتقائية بين مختلف المتدخلين تحتاج إلى توضيح الرؤية وتحديد المسؤوليات؛
- وحيث إن القانون رقم 14.05 المتعلق بفتح وتدبير مؤسسات الرعاية الاجتماعية أضحى يحتاج إلى مراجعة، بعدما تجاوز ست سنوات من التطبيق؛
- وحيث إن القطاع يجد صعوبات في القيام بمهامه التي يحددها هذا القانون؛
- وحيث إن المؤسسين والجمعيات المسيرة التي تشرف على تدبير هذه المؤسسات تتميز بوضعية خاصة مقارنة مع باقي جمعيات المجتمع المدني تحتاج وضوح الرؤية بخصوص وضعها ووظائفها؛
- وحيث إن العاملين بهذه المؤسسات يعيشون وضعيات متفاوتة؛
- وحيث إن الخدمات داخل هذه المؤسسات متباينة من حيث الكم والنوع؛
- وحيث إن الدعم العمومي ليس كافيا لتغطية احتياجات المؤسسات؛
- وحيث إن الموارد المالية تعرف مشاكل في التعبئة وفي التوزيع.

انطلاقا من هذه الدواعي، وحيث إن وزارة التضامن والمرأة والأسرة والتنمية الاجتماعية وقفت، وهي تمارس مسؤوليتها في تدبير شأن هذه المؤسسات، على مجموعة من الصعوبات والإشكاليات، سواء على مستوى الإحصائيات والمعطيات المرتبطة بهذه المؤسسات، أو على مستوى المتدخلين والتقائية المسؤولية، أو على مستوى الوظائف والدعم المالي، أو على مستوى آليات التدبير والحكامة، أو على مستوى الخدمات المقدمة ووضعية العاملين، فقد ارتأت أن تشرع، ابتداء من هذه السنة، في بلورة تصور من أجل إصلاح منظومة مؤسسات الرعاية الاجتماعية، انطلق بعملية تشخيص شامل لوضعية هذه المؤسسات والتي يشكل هذا التقرير أحد ثمارها.

إنه تقرير وطني حول مؤسسات الرعاية الاجتماعية يرصد واقع هذه المؤسسات وحصيلة إنجازاتها، والتحديات التي تواجهها، بغية اطلاع المعنيين بالأمر، وكذا الرأي العام، على المعطيات الكمية والنوعية المتعلقة بها، وذلك توخيا لاستشراف مؤسسة اجتماعية مواطنة، تحدث وفق ضوابط معيارية سليمة وتقدِم خدمات تتوفر فيها متطلبات الكرامة الإنسانية، وتؤَصل لعمل ينبذ التواكل ويحفز العمل التطوعي الهادف، ويؤسس للمسؤولية الاجتماعية المشتركة.

ويتناول هذا التقرير الأول وصفا لأوضاع مراكز ومؤسسات الرعاية الاجتماعية، ودراسة وتحليلا للإطارات القانونية والتدبيرية الناظمة لعملها، وبسطا للإكراهات التي تعيق تقييم حصيلة إنجازاتها، مبرزا جوانب القوة والقصور التي تعتريها من جهة، وتلك التي تتصل ببيئة وظروف التنفيذ من جهة ثانية.

كما يستعرض هذا التقرير خلاصات عن مختلف التحديات التي تواجه مؤسسات الرعاية الاجتماعية، ويطرح توصيات لتجاوزها، والمتعلقة بما يلي:

- البيئة الإدارية والتنظيمية المناسبة للمتدخلين في تدبير مؤسسات الرعاية الاجتماعية بتوضيح

الأدوار والتدخلات؛

- الترسيم القانوني لحدود الاستقلالية والوصاية؛
- الهندسة الاجتماعية في شقي التخطيط والبرمجة، والتدبير التربوي والاجتماعي والتأطيري؛
- تأهيل هذه المؤسسات ونمذجتها حسب مجال التدخل حتى تضطلع بدورها التكفلي وبعدها التنموي والحقوقي، كآليات مؤسساتية تشتغل بالتدبير المبني على النتائج، وتتوخى حسن ونجاعة الاستهداف؛
- الجانب المالي لضمان استدامة خدمات هذه المؤسسات.

وقد وفر هذا التقرير معطيات تتميز بالموضوعية والواقعية، من شأنها أن تشكل مادة أساسية لمشروع إصلاح عميق لمنظومة مؤسسات الرعاية الاجتماعية في أبعاده المتعددة الإنسانية والاجتماعية والحقوقية والقانونية والتدبيرية والذي سيمكّن الجميع، سلطات عمومية ومنتخبين وفاعلين جمعويين، من كسب رهان النهوض بهذه المنظومة نحو آفاق تعزز الحكامة وحسن الاستهداف والنجاعة والفاعلية، بما يضمن كرامة وحقوق المستفيدين.

وتأمل وزارة التضامن والمرأة والأسرة والتنمية الاجتماعية أن تجعل إصدار هذا التقرير تقليدا سنويا على مدى سنوات الإصلاح المقبلة لتضع أمام مختلف الشركاء المعنيين بمؤسسات الرعاية الاجتماعية، من سلطات عمومية وجماعات ترابية ومجتمع مدني وفاعلين سياسيين وكذا المنظمات الدولية وكل المهتمين، معطيات معتمدة حول مؤسسات الرعاية الاجتماعية تيسّر انسياب المعلومة الصحيحة ، وتجذر لنهجها التشاركي في إنجاز مختلف الأعمال بما يخلق التعبئة اللازمة للنهوض بمؤسسات الرعاية الاجتماعية ببلادنا في أفق إصلاح شامل وناجع.

منهجية إعداد التقرير

لقد اعتمدت وزارة التضامن والمرأة والأسرة والتنمية الاجتماعية في إعداد هذا التقرير حول مؤسسات الرعاية الاجتماعية بالمغرب منهجية حرصت فيها على توخي الموضوعية والدقة، وتبني مقاربة تشاركية قائمة على دراسة الوثائق من جهة، وعلى ملاحظة ومعاينة عينة من هذه المؤسسات من جهة ثانية، كما تمت معالجة المعطيات وفق التحليل والتصنيف، مع إعطاء مساحة زمنية كبيرة للمشاورات مع المتدخلين والمؤسسين والمديرين.

وفي ما يلي منهجية التشخيص، وأهم محطات وعناصر مرحلة ما قبل صياغة هذا التقرير:

1. التشاور والبحث الاستطلاعي:

- **القيام بزيارات استطلاعية** مفاجئة للعديد من أصناف مؤسسات الرعاية الاجتماعية (المركبات الاجتماعية الكبرى، ومراكز الأشخاص في وضعية إعاقة، ومراكز الإسعاف الاجتماعي المتنقل،

ودور الطالب، ودور الطالبة، ووحدات حماية الطفولة، ومؤسسات الأشخاص المسنين...)، وذلك بغاية رسم صورة واقعية عن أوضاع المراكز والمستفيدين من خدماتها. وقد بلغ مجموع هذه الزيارات خلال الفترة الممتدة من فبراير 2012 إلى فبراير 2013، 130 زيارة.

- **التشاور مع مختلف الفاعلين**، حيث نظمت وزارة التضامن والمرأة والأسرة والتنمية الاجتماعية، خلال سنة 2013، خمسة عشر لقاء تشاوريا حول إصلاح منظومة مؤسسات الرعاية الاجتماعية3.

2. البحث الوثائقي:

- **دراسة وتحليل التشريعات** والمقتضيات المؤطرة لعمل مؤسسات الرعاية الاجتماعية:

  - القانون رقم 14.05 المتعلق بشروط فتح مؤسسات الرعاية الاجتماعية وتدبيرها؛
  - المرسوم رقم 2.07.809 المتعلق بتطبيق القانون رقم 14.05.

- **الاطلاع على مجموعة من التقارير العامة والتقارير الخاصة بالتشخيصات**، واستقراء خلاصاتها والاسترشاد بنتائجها:

  - تقرير الخمسينية حول التنمية البشرية وآفاق سنة 2025: التقرير العام، المنجز بمناسبة الذكرى الخمسينية لاستقلال المملكة المغربية؛
  - تقرير البنك الدولي: استهداف والحماية الاجتماعية في المغرب، 2012؛
  - تقارير المجلس الأعلى للحسابات، ومجالسه الجهوية؛
  - تقارير المفتشية العامة للمالية؛
  - تقرير تشخيص المراكز الاجتماعية المعد من طرف وزارة التضامن والمرأة والأسرة والتنمية الاجتماعية سنة 2012؛
  - تقارير أجهزة التفتيش، التابعة للتعاون الوطني المنجزة ما بين سنتي 2007 ودجنبر 2012؛
  - التقرير الأولي للدراسة المتعلقة بالمخطط التنموي للتعاون الوطني والمنجزة من طرف مكتب الدراسات مازار "MAZAR 2012/2013"؛
  - تقارير التشخيصات التشاركية المؤسساتية المنجزة من طرف التعاون الوطني ما بين سنتي 2007 و2008 لمعرفة مدى انضباط المؤسسات لمقتضيات القانون رقم 14.05 ذي الصلة؛
  - تقارير مكاتب الخبرة المحاسبية ومكاتب الدراسات.

3 الملحق رقم 2

3. **اعتماد العينة الأم**، أي مجموع مؤسسات الرعاية الاجتماعية المرخصة.

4. **التبويب القائم على تصنيف مؤسسات الرعاية الاجتماعية** إلى مجموعات متقاربة، سواء من حيث ميادين التدخل أو من حيث المجال الترابي. وهي المجموعات الخمس التالية:

- مؤسسات رعاية المتمدرسين؛
- مؤسسات رعاية الفئات في وضعية هشاشة وإقصاء (المسنون، والأطفال المشردون والمهملون، والنساء في وضعية صعبة)؛
- مؤسسات التكفل بالمتسولين والمتشردين؛
- مؤسسات رعاية الأشخاص في وضعية إعاقة؛
- مؤسسات الخدمات النهارية.

المحور الأول

الوضعية الراهنة لمؤسسات الرعاية الإجتماعية

ركز هذا التقرير على تحليل تقني للحالة الراهنة لمؤسسات الرعاية الاجتماعية شمل جوانب متعددة تتصل بمدى احترام تطبيق المقتضيات القانونية وبفضاءات الاستقبال من بنايات ومرافق وشروط الصحة والنظافة والسلامة، واحترام شروط العيش الكريم، ومستوى التأطير وجودة الخدمات ونجاعة مخرجاتها وآليات التدبير والحكامة، ومتطلبات استمرارية خدمات هذه المرافق الاجتماعية.

وفي ما يلي أهم المحاور التي سيتم التطرق إليها لتشخيص وضعية مؤسسات الرعاية الاجتماعية:

1. خارطة مؤسساتية متنوعة ومتفاوتة مجاليا ونوعيا؛
2. إنتاج إحصائيات في المجال، تحد يمكن ربحه؛
3. البنايات والبنيات التحتية لمؤسسات الرعاية الاجتماعية: معاينة وتقييم؛
4. الملاءمة مع المنظومة المعيارية: مجهود عمومي كبير؛
5. آليات الحكامة والتدبير: التقييم ومكامن القصور؛
6. الموارد البشرية العاملة بمؤسسات الرعاية الاجتماعية: تقييم الوضعية؛
7. مؤسسات الرعاية الاجتماعية والجمعيات المشرفة: تقييم الوضعية القانونية؛
8. الهندسة الاجتماعية داخل مؤسسات الرعاية الاجتماعية: تقييم التدبير التربوي والاجتماعي؛
9. الوضعية المالية لمؤسسات الرعاية الاجتماعية: الحاجة إلى تعبئة الجميع؛
10. المحسنون ومساهمة العمل التطوعي في الشأن المؤسساتي: دور يجب تثمينه واستيعابه؛
11. التدخلات الإدارية: تقييم النجاعة؛
12. المواكبة والمراقبة الإدارية: تقييم المنظومة؛
13. مؤسسون لم يبادروا لتسوية وضعية مؤسساتهم القانونية؛
14. المؤسسات والمسؤولية الاجتماعية لمكونات المجتمع؛
15. التدخلات الاستعجالية لحل مشاكل طارئة ومتكررة.

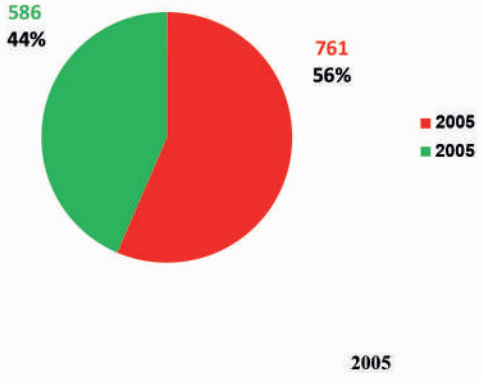
1. خارطة مؤسساتية متنوعة ومتفاوتة مجاليا ونوعيا

يبلغ عدد مؤسسات الرعاية الاجتماعية، حسب آخر مسح قامت به وزارة التضامن والمرأة والأسرة والتنمية الاجتماعية خلال سنة 2013، 1347 مؤسسة موجودة بمختلف جهات المملكة تتكفل حسب طبيعة التدخل، إما بالأشخاص في وضعية إعاقة، أو بالأيتام، أو بالأطفال المهملين، أو بالمسنين، أو بالنساء في وضعية صعبة، أو بالمحتاجين ومن هم في وضعية صعبة بشكل عام.

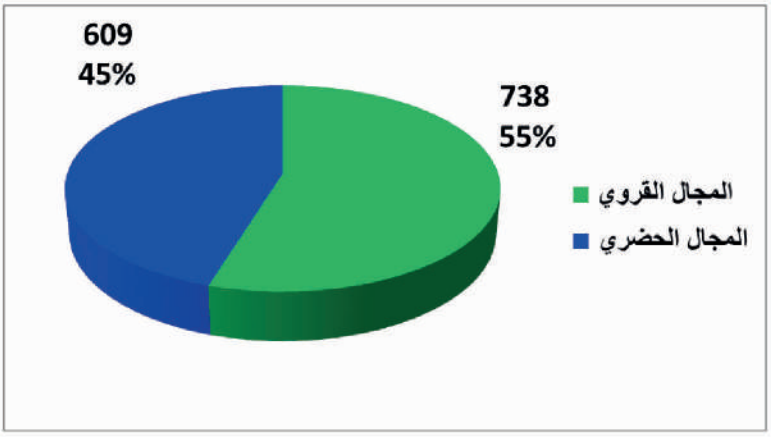
وتقوم هذه الشبكة المؤسساتية بدور كبير في دعم القدرات وتلبية احتياجات فئات اجتماعية واسعة يتجاوز عددها سنويا 160 000 مستفيدا ومستفيدة من جهة، كما تشكل عاملا يؤازر جهود السلطات العمومية في مجال محاربة الفقر والهشاشة وتحسين الولوج للخدمات الاجتماعية من جهة أخرى.

وتنقسم منظومة مؤسسات الرعاية الاجتماعية بالمغرب إلى جيلين من المؤسسات:

- جيل أول بدأت إحداثاته منذ العقد الأول من القرن الماضي إلى حدود سنة 2005، وقد بلغ عدد مؤسساته 761 مؤسسة، أي ما يشكل 56% من مجموع هذه المؤسسات؛
- جيل ثان، انطلق منذ سنة 2005، يبلغ عدد مؤسساته 586 مؤسسة، أي ما يمثل 44%، شكلت فيه كل من المبادرة الوطنية للتنمية البشرية ومؤسسة محمد الخامس للتضامن دور الرافعة. يتميز بالتطابق مع المعايير المطلوبة قانونا، خاصة في ما يتعلق بالتصاميم والبنايات والمرافق والولوجيات وشروط الوقاية والنظافة والصحة والسلامة وجودة التجهيزات والمعدات.



تتميز خارطة مؤسسات الرعاية الاجتماعية بالتنوع والتفاوت على المستوى المجالي ما بين الحضري والقروي، إذ تبلغ المؤسسات الموجودة بالعالم القروي، إلى غاية متم سنة 2013، 738 مؤسسة، أي ما يمثل 55% من مجموع المؤسسات، في حين تبلغ بالعالم الحضري 609 مؤسسة، أي ما يمثل 45 %.



وقد رصد هذا التقرير المميزات التالية لهذه الخارطة:

1.1 وجود مؤسسات الرعاية الاجتماعية بجميع الجهات وتمركز غالبيتها في جهات خمس

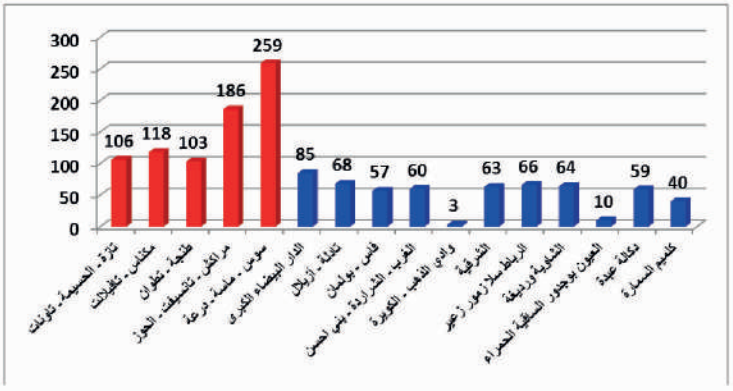
تتوزع مؤسسات الرعاية الاجتماعية بمختلف الجهات، مع تمركز حوالي 57.31 بالمائة منها بخمس جهات، هي: جهة سوس ماسة درعة بنسبة 19,23%، وجهة مراكش تانسيفت الحوز بنسبة 13,8%، وجهة مكناس تافيلالت بنسبة 8,76%، وجهة تازة الحسيمة تاونات بنسبة 7,87%، وجهة طنجة تطوان بنسبة 7,65%..

كما يختلف التوزيع الجغرافي لمؤسسات الرعاية الاجتماعية من إقليم لآخر، حيث نجد تعددا وتقاربا جغرافيا ببعض الأقاليم، كزاكورة وتزنيت وسيدي إفني...، والذي يؤثر، بشكل كبير، في ارتفاع كلفة الخدمات والتأطير في الإقليم الواحد، فيما تتشتت وتتباعد في أقاليم أخرى، كطاطا وقلعة السراغنة وكلميم وشفشاون..

وفي ما يلي توزيع مؤسسات الرعاية الاجتماعية حسب الجهات:

الجهات	عدد المؤسسات	النسبة المئوية %
سوس ماسة درعة	259	19,23
مراكش تانسيفت الحوز	186	13,80
مكناس تافيلالت	118	8,76
تازة الحسيمة تاونات	106	7,87
طنجة تطوان	103	7,65
الدار البيضاء الكبرى	85	6,31
تادلة أزيلال	68	5,05
الرباط سلا زمور زعير	66	4,90
الشاوية ورديغة	64	4,75
الشرقية	63	4,68
الغرب الشراردة بني احسن	60	4,45
دكالة عبدة	59	4,38
فاس بولمان	57	4,23
كلميم السمارة	40	2,97
العيون بوجدور الساقية الحمراء	10	0,75
وادي الذهب لكويرة	3	0,22
المجموع	1347[4]	%100

ويعطي الرسم البياني التالي صورة عن التوزيع الجهوي لشبكة مؤسسات الرعاية الاجتماعية:



[4] منها 120 مؤسسة مبرمجة

2.1 تنوع أصناف مؤسسات الرعاية الاجتماعية وغالبيتها داعمة لمنظومة التربية والتكوين

تشكل مؤسسات الرعاية الاجتماعية التي توجه خدماتها للتلاميذ والطلبة (إقامات مدرسية: دور الطالب والطالبة...) نسبة 73,05 % من مجموع المؤسسات (984 مؤسسة)، في حين لا تمثل نسبة المؤسسات التي تقدم خدماتها على شكل برامج موجهة لمستفيدين في وضعية هشاشة وإقصاء سوى 26,95 % (363 مؤسسة).

ورغم تسجيل الأهمية الكبيرة للخدمات التي تقدمها المؤسسات الداعمة لمنظومة التربية والتكوين من حيث توفير شروط تمدرس فئات عريضة يتجاوز عددها 90000 مستفيدا ومستفيدة، فإن هناك خصاصا ملحوظا على مستوى توفير بنيات الاستقبال للفئات في وضعية هشاشة وإقصاء، خاصة بالنسبة لبعض أصناف الإعاقة، إذ تتأرجح بين المحدودية على الصعيد الوطني والانعدام التام بالنسبة لبعض الجهات والأقاليم، على أن توزيع هذه المؤسسات لا يحقق العدالة المجالية المطلوبة، ذلك أنه على سبيل المثال:

- هناك فقط أربعة مراكز للأشخاص في وضعية إعاقة بجهة العيون بوجدور الساقية الحمراء، وجهة كلميم السمارة وجهة وادي الذهب لكويرة، أي ما يمثل 3,39 % من مجموع المراكز المختصة بالأشخاص في وضعية إعاقة؛

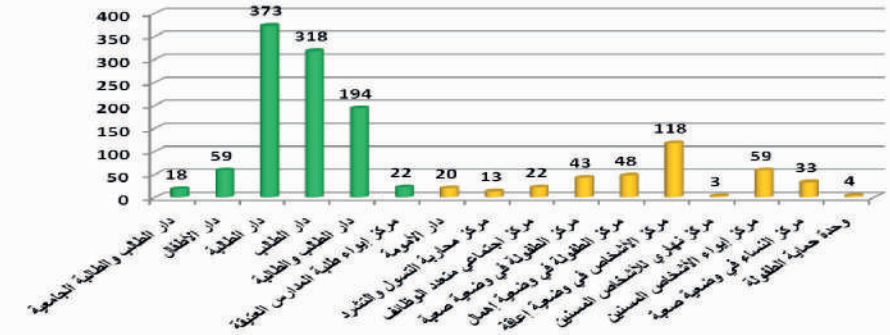
- ليس هناك دار للأمومة مصرح بها بجهة العيون بوجدور الساقية الحمراء، وجهة كلميم السمارة، وجهة وادي الذهب لكويرة، وجهة فاس بولمان، وجهة الغرب الشراردة بني احسن، وجهة الدار البيضاء الكبرى، وجهة الشاوية ورديغة؛

- هناك فقط أربعة مراكز تقدم خدمات نهارية للأشخاص المسنين بجهة العيون بوجدور الساقية الحمراء، وجهة الدار البيضاء الكبرى، وجهة مكناس تافيلالت.

وفي ما يلي جدول يرصد توزيع مؤسسات الرعاية الاجتماعية حسب التخصص:

المؤسسات حسب التخصص	العدد	النسبة المئوية %
المؤسسات الداعمة لمنظومة التربية والتكوين		
دور الطالبة	373	27,69
دور الطالب	318	23,61
دور الطالب والطالبة	194	14,40
دور الأطفال	59	4,38
مراكز إيواء طلبة المدارس العتيقة[5]	22	1,63
دور الطالب والطالبة الجامعية	18	1,34
المجموع الجزئي	984	73,05%
مؤسسات محاربة الهشاشة		
مراكز الأشخاص في وضعية إعاقة	118	8,76
مراكز رعاية الأشخاص المسنين	59	4,38
مراكز رعاية الأطفال المهملين	48	3,56
مراكز الطفولة في وضعية صعبة	43	3,19
مراكز النساء في وضعية صعبة[6]	33	2,45
المراكز الاجتماعية متعددة الوظائف	22	1,63
دور الأمومة	20	1,48
مراكز محاربة التسول والتشرد	13	0,97
وحدات حماية الطفولة	4	0,30
مراكز نهارية للأشخاص المسنين	3	0,22
المجموع الجزئي	363	26,95
المجموع العام	1347	100

ويوضح الرسم البياني التالي توزيع مؤسسات الرعاية الاجتماعية حسب التخصص:

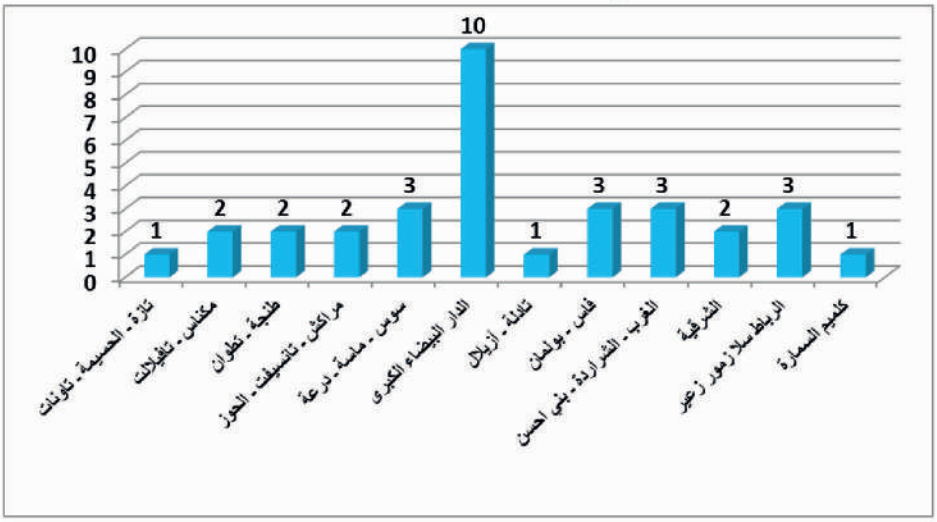


5 مراكز إيواء طلبة المدارس العتيقة المرخصة

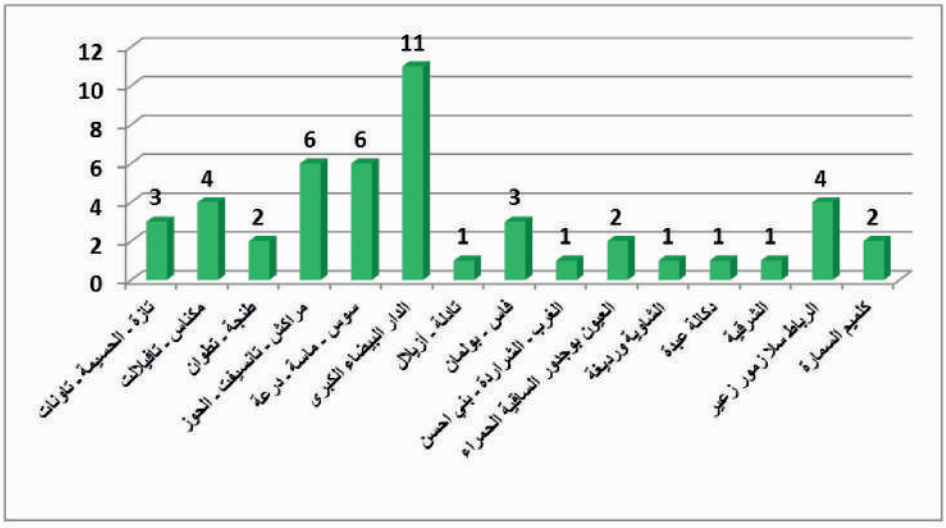
6 دون احتساب مراكز الاستماع الموجهة خدماتها للنساء في وضعية صعبة رغم كونها طبقا لأحكام المادة 1 من قانون فتح مؤسسات الرعاية الاجتماعية وتدبيرها تدخل تحت مظلة المنظومة القانونية

وتوضح الرسوم البيانية التالية التوزيع الجهوي لبعض أصناف مؤسسات الرعاية الاجتماعية:

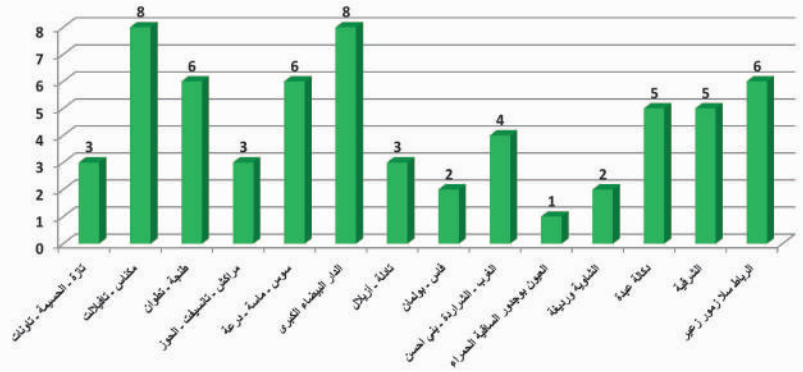
1. المراكز المهتمة بالنساء في وضعية صعبة



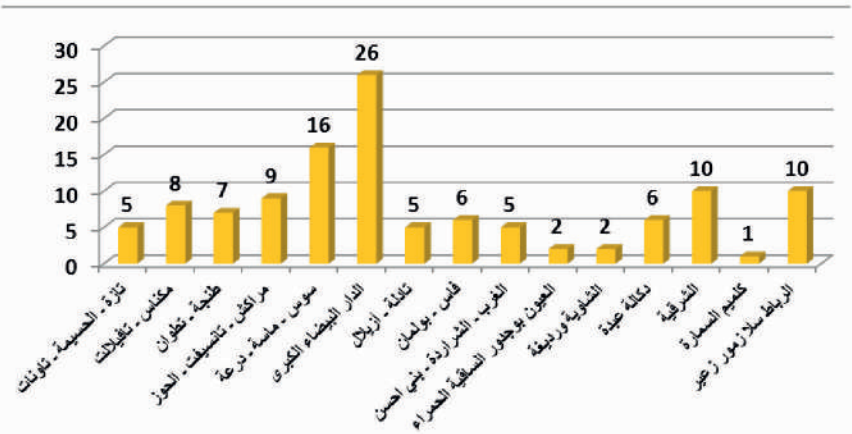
2. المراكز المهتمة بالأطفال في وضعية إهمال



3. المراكز المهتمة بالأشخاص المسنين



4. المراكز المهتمة بالأشخاص في وضعية إعاقة



2. إنتاج إحصائيات في المجال، تحد يمكن ربحه

تم الوقوف، في مجال المعطيات الإحصائية المتعلقة بمؤسسات الرعاية الاجتماعية، على غياب منظومة متكاملة وجامعة لهذه المعطيات. وهكذا تم تسجيل ما يلي:

- اختلاف الإحصائيات المتوفرة باختلاف المتدخلين؛
- غياب قاعدة أو قواعد معلوماتية للبيانات وطنية وجهوية وإقليمية أو خاصة بكل مؤسسة توثق البيانات والمؤشرات الخاصة بالمراكز الاجتماعية؛
- ضعف ثقافة التوثيق بالنسبة لغالبية مؤسسات الرعاية الاجتماعية؛
- اعتماد الإحصائيات المتصلة بالمراكز الاجتماعية، بنسب متفاوتة، على ذاكرة المدبر المباشر للمؤسسة، مما يجعلها غير متاحة دائما؛
- الغياب الكلي، في العديد من الحالات، للبيانات، خاصة تلك المتصلة بالتمويلات والنفقات والموارد البشرية.

وبالرغم من ذلك، فإن إنتاج إحصائيات في هذا المجال، الذي يعتبر تحديا تواجهه أي سياسة عمومية ذات صلة بالمراكز الاجتماعية، يبقى هدفا يمكن بلوغه.

3. البنايات والبنيات التحتية لمؤسسات الرعاية الاجتماعية: معاينة وتقييم

من أهم الملاحظات التي وقف عليها المختصون المعنيون بكل من وزارة التضامن والمرأة والأسرة والتنمية الاجتماعية والتعاون الوطني خلال معاينتهم العديد من مؤسسات الرعاية الاجتماعية، سواء المحدثة قبل 19 يوليوز 2007، تاريخ دخول المنظومة المعيارية حيز التطبيق، أو تلك المحدثة بعد هذا التاريخ، والمتعلقة ببنايات والبنيات التحتية لهذه المؤسسات ما يلي:

- توفر معظم مؤسسات الرعاية الاجتماعية على بنايات مناسبة، فيما عدد محدود منها، والذي يوجد بأقاليم كتارودانت وسيدي إفني وتزنيت وزاكورة والصويرة وسيدي قاسم وشفشاون وتاونات وقلعة السراغنة والرحامنة وشيشاوة والحوز...، يحتاج إلى تأهيل، شامل أو جزئي، سواء في المباني أو في التجهيزات والمعدات، وبعضها يحتاج إلى تغييرات عميقة، كدار المسنين بالصويرة ودار الأطفال بالمحمدية ودار الطالب والطالبة بسيدي الكامل ودار الطالب والطالبة بتمالوكت...)؛
- تجاوز المؤسسات التي تم بناؤها من طرف مؤسسة محمد الخامس للتضامن، بعد سنة 2007، بدرجات وافرة الشروط الدنيا المطلوبة قانونا والمحددة في دفتر التحملات النموذجي، فيما عدد محدود منها، والمحدث قبل هذا التاريخ، يتطلب تأهيلا في بعض جوانبه حتى يرتقي إلى مستوى جودة الصنف الأول؛

- صغر بنايات المؤسسات التي تم تشييدها من طرف الإنعاش الوطني، خاصة خلال الفترة السابقة لوضع المنظومة المعيارية. كما أنها غير متطابقة في عدد من المرافق والشروط مع المعايير المحددة، لاسيما تلك المتعلقة بالمراقد والمطاعم والمرافق الصحية وشروط السلامة والبنيات الإدارية، كبعض المؤسسات الموجودة بـزاكورة وتارودانت وسيدي قاسم وقلعـة السراغنـة والرحامنة وشيشاوة والصـويرة والحوز؛

- بذل المبادرة الوطنية للتنمية البشرية مجهودات كبيرة في إحداث جيل جديد من المؤسسات الاجتماعية بمواصفات تتجاوز في العديد من الحالات المعايير الدنيا المحددة من جهة، وفي تسوية وضعيات بنايات المؤسسات التي تم بناؤها من طرف الإنعاش الوطني أو من طرف المحسنين من جهة أخرى، وذلك بتقريبها من المعايير الموضوعة، مستثمرة في ذلك الشروط الميسرة للتسوية المحددة في المادة 26 من القانون 14.05.

4. الملاءمة مع المنظومة المعيارية: مجهود عمومي كبير

1.4 تعبئة إدارية ومعنوية للسلطات العمومية وللجمعيات المشرفة على المؤسسات الاجتماعية

بعد صدور القانون 14.05 قبل نحو ست سنوات، حصل تجاوب كبير من مختلف الجهات المعنية بتنزيله بغية ملاءمة منظومة مؤسسات الرعاية الاجتماعية مع مقتضياته، والذي تجلى في ما يلي:

- إنجاز تعبئة واسعة لم يسبق أن حققها نص قانوني في المجال الاجتماعي تجسدت من خلال تنظيم وعقد 304 لقاء شارك فيه حوالي 7740 مشاركا ومشاركة (لقاءان وطنيان و16 لقاء جهويا و50 لقاء إقليميا و240 لقاء على مستوى المؤسسات)؛

- حضور فاعل للسلطات الإقليمية لمؤازرة وزارة التضامن والمرأة والأسرة والتنمية الاجتماعية، وكذا التعاون الوطني، في اللقاءات الجهوية والإقليمية من أجل التعريف بالمنظومة القانونية وتحسيس الفاعلين الترابيين بنجاعة وجـدوى القانون (مجالس منتخبة ومجتمع مدني ـوسلطات محلية ومصالح خارجية ومحسنون...)؛

- تسجيل نسبة عالية من انخراط المؤسسين من خلال عدد التصريحات بالوجود التي تم بعثها للسلطات المركزية (أزيد من 750 تصريحا بالوجود)، وكذا عدد الملفات المقدمة للترخيص (1228 ملفا)[7] والرخص الصادرة عن وزارة التضامن والمرأة والأسرة والتنمية الاجتماعية (921 مؤسسة مرخصة بحسب إحصائيات نونبر 2013)؛

- التقدم المسجل، ولو بدرجات متفاوتة، على مستوى الوعي بأهمية السعي إلى التطابق مع المقتضيات القانونية الجديدة.

2.4 تعبئة إمكانات مالية وبشرية لتوفير الشروط الملائمة لتنزيل المقتضيات القانونية

تجلت هذه التعبئة من خلال ما تم توفيره من إمكانات من طرف جهات متعددة، كالمبادرة الوطنية للتنمية البشرية والقطب الاجتماعي الذي يضم، إلى جانب وزارة التضامن والمرأة والأسرة والتنمية الاجتماعية، التعاون الوطني ووكالة التنمية الاجتماعية، ووزارة الصحة ومؤسسة محمد الخامس للتضامن والإنعاش الوطني والعديد من المجالس المنتخبة والجمعيات المشرفة على المؤسسات وكذا المحسنين.

وقد تجسدت هذه التعبئة عمليا من خلال:

- تأهيل غالبية المراكز الاجتماعية التي كانت موجودة قبل سنة 2007، سواء من حيث ترميم البنايات والمرافق أو توسعتها أو تعزيز شروط النظافة والسلامة أو تجديد المعدات والتجهيزات؛

- إحداث جيل جديد من المؤسسات بمواصفات معيارية تتجاوز في العديد من الحالات المعايير الدنيا المطلوبة قانونا (مركبات اجتماعية متعددة الوظائف ودور نموذجية للأشخاص المسنين ووحدات حماية الطفولة ومراكز نهارية للأشخاص المسنين ومركز الإسعاف الاجتماعي المتنقل ودور للطلبة والطالبات ومراكز للأشخاص في وضعية إعاقة ودور للأمومة وفضاءات متعددة الاختصاصات للنساء في وضعية صعبة....)؛

- تقوية قدرات الموارد البشرية العاملة بالمؤسسات، من خلال تنظيم 58 دورة تكوينية ما بين سنتي 2007 و2013، بكل من الـدار البيضاء الكبرى ووجدة وفكيك وتاوريرت والدريوش وتازة والحسيمة وتاونات وفاس وصفرو وخنيفرة والحاجب والخميسات ومكناس والجديدة وسيدي بنور وآسفي واليوسفية والصويرة وسيدي قاسم وشفشـاون وكلميـم وطاطا وزاكورة وورززات وتنغير والفحص أنجرة وطنجة وسطات وخريبكة وأزيلال وقلعة السراغنة والرحامنة والناظور. وقد مكنت هذه الدورات من تأطير 3600 عاملا اجتماعيا من مديرين ومسؤولين ماليين ومربين ومرشدين اجتماعيين ومستخدمين؛

- بذل مجهود كبير من طرف الدولة لمضاعفة الدعومات المالية الممنوحة للجمعيات التي تشرف على مؤسسات الرعاية الاجتماعية، سواء بالنسبة للاستثمار أو التجهيز أو التسيير. لكن برغم صعوبة تحديد القيمة الإجمالية للدعومات المالية والعينية، حسب السنوات، وقيمة المساهمة في التأطير الممنوحة من طرف الدولة (الإدارات العامة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية) بفعل غياب منظومة للضبط والتتبع، فقد رصد هذا التقرير حجم الدعومات الممنوحـة من طرف مختلف مكونات القطب الاجتماعي، ذلك أن الدعومات المخصصة من طرف التعاون الوطني عرفت ارتفاعا مطردا، ففيما لم تتجاوز، على سبيل المثال، خلال سنة 2006، أي قبل دخول المنظومة القانونية حيز التطبيق، 000,00 000 60 درهما، فقد فاقت، خلال سنة 2013، 000,00 000 112 درهما، أي بزيادة وصلت إلى 187%.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن وزارة التضامن والمرأة والأسرة والتنمية الاجتماعية تخصص دعومات مالية سنوية، سواء لمؤسسات الرعاية الاجتماعية الداعمة لمنظومة التمدرس أو لمؤسسات تقدم جيلا جديدا من الخدمات النوعية لفائدة فئات اجتماعية تواجه الهشاشة والإقصاء (النساء في وضعية صعبة، والأطفال في وضعية غير مستقرة، والأطفال في وضعية إعاقة...).

ويبين الجدول أسفله، على سبيل المثال، مجموع الدعومات المالية المقدمة من الوزارة لهذا النوع من المؤسسات برسم سنة 2013:

المؤسسات حسب مجال التدخل	(الدعم المالي (بالدرهم
الرعاية الاجتماعية الداعمة لمنظومة التمدرس	18 277 153,0
الخاصة بتمدرس الأطفال في وضعية إعاقة	16 650 170,00
مراكز الاستماع للنساء ضحايا العنف	3 795 400,00
التي تقدم خدمات نوعية أخرى	6 385 000,00
المجموع	45 107 723,00

- وضع وزارة الداخلية ووزارة الصحة والتعاون الوطني[8] والإنعاش الوطني والعديد من الجماعات الترابية لموظفين أو مستخدمين رهن إشارة العديد من مؤسسات الرعاية الاجتماعية، مما ساهم في التخفيف من تكلفة كتلة الأجور. وقد وجد هذا التقرير صعوبة في ضبط عدد الموظفين والمستخدمين الموضوعين رهن الإشارة، وبالتالي تعذر تقييم مساهمة السلطات العمومية في كتلة أجور مؤسسات الرعاية الاجتماعية.

5. آليات الحكامة والتدبير: التقييم ومكامن القصور

سجل هذا التقرير في ما يتعلق بآليات الحكامة والتدبير المعطيات التالية:

1.5 العديد من آليات الحكامة والتدبير معطلة:

تعتبر قواعد التدبير وآلياته وأجهزته التداولية ونظمه أساس تحقيق الحكامة. وقد أفرز تقييم مدى احترام المؤسسين والمدبرين لأجهزة الحكامة الخلاصات التالية:

- عدم تفعيل دور غالبية لجن التدبير، وهي اللجن المشرفة على تدبير شؤون مؤسسات الرعاية الاجتماعية وفق ما ينص عليه القانون، وكذا إعمال دلائل المساطر الخمسة ذات الصلة والموضوعة منذ فاتح شتنبر 2008 (دليل المساطر الخاص بالتدبير الإداري ودليل المساطر الخاص بالتدبير المالي والمحاسبي ودليل المساطر الخاص بالتدبير التربوي ودليل المساطر الخاص بالتدبير الاجتماعي ودليل المساطر الخاص بالافتحاص والتقييم)، والذي يرجع إلى ضعف المراقبة الترابية المنصوص عليها في المادة 15 من قانون فتح مؤسسات الرعاية الاجتماعية وتدبيرها، وكذا الانخراط الضعيف من طرف أغلبية الجمعيات المشرفة على المؤسسات.

8 بلغ عدد المستخدمين الموضوعين رهن إشارة مؤسسات الرعاية الاجتماعية من طرف التعاون الوطني 418 مستخدما بحسب إحصائيات دجنبر 2012

- عدم تطبيق مقتضيات المادة 10 من القانون، باستثناءات محدودة، لا سيما في ما يتعلق باعتماد:
  - برنامج العمل كقاعدة أساسية في التدبير المرتكز على الأهداف؛
  - الميزانية السنوية المتوقعة كأساس للتدبير ؛
  - آليات التقييم والافتحاص والمراقبة الداخلية.

- احترام محدود للمقتضيات القانونية المتعلقة بالتفريق بين الذمة المالية للجمعية والذمة المالية للمؤسسة، حيث تبين أن أهم الوثائق الخاصة بالمؤسسة توقع بالنسبة للعديد من المؤسسات من طرف رئيس الجمعية وأمين ماليتها عوض رئيس لجنة التدبير؛

- عدم فتح الحساب البنكي الخاص بمؤسسة الرعاية الاجتماعية وفق ما يلزم به دفتر التحملات النموذجي بالنسبة لغالبية المؤسسات؛

- نظام التدبير ما زال يحتاج إلى الكثير من الجهد لترقيته، لا سيما في مجال التدبير المالي والمحاسباتي للعديد من المؤسسات (مبدأ المنافسة في الطلبيات الخاصة بالمراكز الاجتماعية وحجية وثائق التبرير ومسك المحاسبة المالية والعينية، والتصديق على تقرير الحسابات المالية لغالبية مؤسسات الرعاية الاجتماعية)؛

- عدم اعتماد التسهيلات المحددة في دليل المساطر الخاص بالتدبير المالي والمحاسباتي بالنسبة للمؤسسات الموجودة بالعالم القروي؛

- ضعف المراقبة الداخلية بمؤسسات الرعاية الاجتماعية بالنسبة لغالبية المؤسسات؛

- عدم مسك السجلات الخاصة بالمستفيدين بالنسبة لغالبية مؤسسات الرعاية الاجتماعية، مع الإشارة إلى أنه تم التسليم الرسمي لـ588 سجلا إلى غاية 30 دجنبر 2013، أي ما يمثل 63.84 بالمائة من المؤسسات المرخصة؛

- البطء في صرف الدعومات المخصصة للمراكز من طرف القطاعات العمومية مما ينتج عنه مشاكل على مستوى تسيير المركز (في أحسن الأحوال تكون في الربع الأخير من السنة المالية)؛

- إخضاع الدعم المالي المقدم من طرف بعض المجالس المنتخبة للمصالح الحزبية أو السياسية.

2.5 عدم احترام دفاتر التحملات الخاصة

تم تسجيل ضعف العديد من المراكز الاجتماعية بالشروط العامة والخاصة المتضمنة في دفتر التحملات الخاص، والتي رخص لها بموجبها، من حيث:

- احترام الآليات التدبيرية، لا سيما النظام الداخلي المرخص على أساسه للمؤسسة؛

- احترام قواعد التدبير المالي؛
- توفير بعض الموارد البشرية، كالطبيب النفساني والمرشد الاجتماعي والطاقم شبه الطبي والمسؤول عن المطبخ.

3.5 المراكز الاجتماعية وإشكالية الاستدامة

إن قدرة المراكز الاجتماعية على الاستمرار يعد تحديا كبيرا يتطلب مجهودا وتعبئة جماعية، لذا فإن استمرارية مؤسسة ما في تقديم خدماتها يعتبر مؤشرا من مؤشرات نجاحها. فيما يعتبر التوقف الكلي أو الجزئي أو المتكرر أو عدم تشغيل البناية المعدة أصلا لمشروع مركز اجتماعي، لسبب من الأسباب، مؤشرا على وجود خلل ما يجب تجاوزه.

وقد تم في هذا الصدد، على سبيل المثال، تسجيل العديد من حالات التوقف أو التعثر ما بين سنتي 2008 و2013 همت كل من الفضاء المتعدد الوظائف الخاص بالنساء بورزازات، والمركز الاجتماعي بالعروي، والمركز الاجتماعي بالفقيه بن صالح، ومركز وحدة حماية الطفولة بمراكش، والمركب الاجتماعي ابتسامة بمكناس، والمركب الاجتماعي بعين اللوح، ومركز وحدة حماية الطفولة بطنجة، ومؤسسة الرعاية الاجتماعية بالحي الحسني، ودار الطالب بسطات، والمركب الاجتماعي بـزاكورة، ودار الطالب بالراشيدية، ومركز الإسعاف الاجتماعي المتنقل بوجدة، ومركز تأهيل المعاقين والتكوين المهني بالدار البيضاء، وبعض دور الطالب والطالبة بزاكورة واشتوكة آيت باها (دار الطالب آيت ميلك) وتارودانت وطانطان.....

وفي ما يلي أهم العوامل والأسباب التي تؤدي إلى التوقف أو التعثر:

- سوء التخطيط والتدبير؛
- توقف الدعم المالي من الشركاء الأساسيين (الممولين) أو تأخره أو عدم انتظاميته؛
- استعمال المؤسسة كمآوى لحل قضايا اجتماعية ليست لها علاقة مباشرة بمهام المؤسسة؛
- قصور في قدرات الموارد البشرية المشرفة على التدبير أو التأطير؛
- تدني أجور مستخدمي بعض المراكز الاجتماعية؛
- الصراعات الحزبية والسياسية وانعكاساتها على تدبير بعض المؤسسات.

كما أن عدم قدرة المؤسسة على تأمين الاستدامة، ولو ظرفيا، يؤثر سلبا على ثقة المستفيدين والشركاء، ويعرضها للتوقف.

4.5 أساليب تدبيرية بدون سند قانوني

رصد هذا التقرير لجوء بعض الإدارات إلى نهج أسلوب التدبير المفوض أو التدبير المشترك بينها وبين الجمعيات بدون أن يكون لأي من الأسلوبين في مجال التدخلات الاجتماعية سند قانوني بالمغرب.

وإذا كان التدبير المفوض والتدبير المشترك قد حققا نتائج جيدة بالنسبة للدول التي نهجت هذا الأسلوب في تدبير الشأن المؤسساتي، فإن مرد ذلك يرجع الى تقنين هذه الممارسات التدبيرية وإخضاعها لدفاتر تحملات خاصة.

وكخلاصة، فإن مشاكل التدبير تؤدي في غالب الأحيان إلى ارتفاع كلفة تسيير المرافق أو الأشغال أو التوريدات أو الخدمات المنجزة كما لا تسمح بتحقيق الأهداف المبتغاة وفق شروط ملائمة. ومن شأن ذلك أن يؤثر سلبا على النتائج ويؤدي إلى عدم وضوح الرؤية وإلى نشوء خلل في مختلف تدخلات مرافق وخدمات المؤسسات الاجتماعية، مما قد يحول دون استعمال ناجع للموارد المؤسساتية.

6. الموارد البشرية العاملة بمؤسسات الرعاية الاجتماعية: تقييم الوضعية

إن تقييم وقياس أداء الموارد البشرية العاملة بمؤسسات الرعاية الاجتماعية يمكن من:

- تقييم عمل المشرفين والمدراء ومدى فاعليتهم في تنمية وتطوير الخدمات والمردودية؛
- توفير مؤشرات عن أداء و وضعيات العاملين القانونية والإدارية والتعرف على المشاكل المتصلة بعملهم؛
- تمكين الموارد البشرية العاملة بالمراكز الاجتماعية من معرفة نقاط ضعفها وقوتها في مزاولة مهامها والعمل على التخلص من جوانب القصور والضعف.

وقد رصد هذا التقرير في ما يتعلق بالموارد البشرية العاملة بمؤسسات الرعاية الاجتماعية ما يلي:

1ـ التفاوت الكبير في قدرات وكفايات مؤسسات الرعاية الاجتماعية، فبعضها مؤهل للقيام بواجباته، وبعضها يحتاج إلى تطوير، فيما أخرى تحتاج إلى تدخلات فورية.

2ـ اعتماد غالبية المؤسسات في تدبير المستخدمين على عمليات التشغيل ومسك الملفات ونظام الأجور فقط، وليس على مفهوم تدبير الموارد البشرية المرتكز على تحديد الحاجيات، وتوصيف المهام، وتطور مجال الاشتغال، ونهج نظام للتحفيز، والتدرج في المهن الوظيفية...

3ـ تدني أجور غالبية مستخدمي مؤسسات الرعاية الاجتماعية والتفاوتات الصارخة في ما بينهم، إضافة إلى غياب التغطية الاجتماعية وعدم توفر غالبيتهم على عقود الشغل، حيث سجل، في هذا الصدد، ما يلي:

- يعد تدني رواتب المستخدمين، على وجه الخصوص، ظاهرة لافتة، إذ أن أغلب المستخدمين، وجلهم يعملون لفترات طويلة لا يتقاضون حتى الحد الأدنى للأجور شهريا. (هزالة الأجور بالنسبة لغالبية العاملين بمؤسسات الرعاية الاجتماعية خاصة في بعض الأقاليم وبالعالم القروي: زاكورة مثلا: الإداريون يتقاضون شهريا 1500.00 درهما، والمربون يتقاضون شهريا ما بين 500.00 درهم إلى 1000.00 درهما والمستخدمون في المطابخ والنظافة يتقاضون شهريا ما بين 500.00 درهم إلى 900.00 درهما)؛

- تفاوتات في أجور مستخدمي مؤسسات الرعاية الاجتماعية في مجموعة من المراكز الأخرى، إذ رصد التقرير كون أعلى راتب شهري يصل إلى 000,00 22 درهما، في حين أن أدناه لا يتعدى 500,00 درهما، أي أن أعلى راتب يضاعف الأدنى بـ44 مرة؛

- نفس التفاوت سجل في مقارنة أجور مديري مؤسسات الرعاية الاجتماعية، إذ المفروض أنهم يزاولون مهام ذات طبيعة متشابهة بحكم التوصيف القانوني للمهام، إلا أن أعلى راتب شهري يصل إلى 000,00 22 درهما في حين أن أدناه لا يتعدى 1500,00 درهما، أي أن أعلى راتب يضاعف الأدنى تقريبا بـ15 مرة؛

- عدم تمتيع غالبية المستخدمين من نظام الحماية الاجتماعية؛

- عدم توفر غالبية المستخدمين على عقود شغل؛

- وإذا أخذنا كمثال إقليم زاكورة الذي يعتبر نموذجا صارخا للتفاوتات المسجلة نجد أن:

  - أكثر من 90% من مستخدمي مؤسسات الرعاية الاجتماعية يتقاضون أقل من الحد الأدنى للأجور؛
  - أغلب المستخدمين غير مصرح بهم لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ولا يستفيدون من التغطية الإجبارية عن المرض؛
  - باستثناء حالات محدودة، فإن المستخدمين لا يتوفرون على عقود الشغل؛
  - عدم أداء أجور بعض المستخدمين لفترات فاقت في بعض الأحيان 17 شهرا؛

- معاناة مجموعة من المؤسسات من ديون متراكمة عن مستحقات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، مما دفع هذا الأخير في بعض الأحيان إلى مصادرة حسابات بعض مؤسسي المراكز الاجتماعية (الجمعيات).

7. مؤسسات الرعاية الاجتماعية والجمعيات المشرفة: تقييم الوضعية القانونية

بفعل البرنامج التواصلي والتعبوي الذي قامت به وزارة التضامن والمرأة والأسرة والتنمية الاجتماعية والتعاون الوطني، منذ دخول القانون المتعلق بفتح مؤسسات الرعاية الاجتماعية وتدبيرها حيز التطبيق، تم تسجيل انخراط واسع من طرف الجمعيات المشرفة تجلى من خلال الوتيرة التصاعدية للمؤسسات التي تمت تسوية وضعيتها القانونية. وفي ما يلي أهم المعطيات الرقمية المتعلقة بذلك:

1.7 التسوية القانونية لمؤسسات الرعاية الاجتماعية حسب الجهات (نونبر 2013):

الجهة	عدد المؤسسات المشتغلة والمبرمجة	عدد المؤسسات المرخصة	نسبة الترخيص %
الشاوية ورديغة	64	53	82,81
سوس ماسة درعة	259	201	77,61
كلميم السمارة	40	30	75
الشرقية	63	47	74,60
مكناس تافيلالت	118	87	73,73
دكالة عبدة	59	42	71,19
فاس بولمان	57	40	70,18
العيون بوجدور الساقية الحمراء	10	7	70
تازة الحسيمة تاونات	106	73	68,87
واد الذهب لكويرة	3	2	66,67
طنجة تطوان	103	67	65,05
الغرب الشراردة بني احسن	60	39	65
مراكش تانسيفت الحوز	186	120	64,52
الدار البيضاء الكبرى	85	48	56,47
الرباط سلا زمور زعير	66	34	51,52
تادلة أزيلال	68	31	45,59
المجموع	1347[9]	921	68,37

9 منها 120 مؤسسة مبرمجة

المؤسسات المشتغلة والمبرمجة (نونبر 2013)

مؤسسات الرعاية الاجتماعية	العدد	النسبة المئوية %
المشتغلة	1227	91,09
المبرمجة	120	8,91
العدد الإجمالي	1347	100

وضعية المؤسسات المشتغلة تجاه القانون (نونبر 2013)

المؤسسات المشتغلة	العدد	النسبة المئوية
في طور التسوية	244	19,89
المرخصة	921	75,06
التي لم تقدم طلبات التسوية	62	5,05
العدد الإجمالي	1227	100

2.7 تحديات ديمقراطية وحكامتية كبيرة تواجه الجمعيات المشرفة على مؤسسات الرعاية الاجتماعية

تم تسجيل نقص في التشاور والمشاركة البناءة في مسار تدبير بعض مؤسسات الرعاية الاجتماعية، حيث لوحظ أن الهيآت والأجهزة التداولية لبعض الجمعيات المؤسسة لهذه المؤسسات لا تحظى بحضور ومشاركة كافة أعضائها، كما أن مسار اتخاذ القرارات وتنفيذها يطرح أكثر من تساؤل حول الديمقراطية الجمعوية التي أصبحت واجبا على كل هيئة جمعوية، ذلك أن الفصل 12 من الدستور ينص على أنه يجب أن يكون تنظيم الجمعيات والمنظمات غير الحكومية وتسييرها مطابقا للمبادئ الديمقراطية. ويرجع ذلك إما إلى عدم تجانس تركيبة هذه الهيئات والأجهزة، أو إلى كونها شكلية، أو بسبب الصراعات داخلها.

ومن أوجه النقص التي رصدها هذا التقرير، وكذا جهات عمومية ومكاتب دراسات، نذكر ما يلي:

على الصعيد القانوني:

- عدم احترام العديد من الجمعيات لأنظمتها الأساسية؛
- عدم أداء الاشتراكات بانتظام من طرف بعض أعضاء مكاتب الجمعيات؛
- عدم عقد الجموع العامة في الأوقات المحددة؛
- عدم إنجاز التقارير الأدبية والمالية؛
- عدم احترام الحد الأدنى للأجور لمستخدمي غالبية الجمعيات؛

- عدم القيام بالتصريح ببعض المستخدمين لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والتأمين الإجباري على المرض.

على صعيد التدبير المالي والمحاسباتي:

- تجميع المسؤوليات المتعلقة بالتدبير(الشراءات/التسليم/المحاسبة) في يد شخص واحد؛
- محدودية كفاية نظام التبرير المعتمد: فواتير المونين وسندات الطلب وشواهد التسليم؛
- محدودية اللجوء إلى المنافسة بالنسبة للشراءات؛
- قصور في القيام بعمليات الجرد المادي/العيني للممتلكات؛
- لجوء عدد محدود من الجمعيات لتوفير جهاز /آلية داخلية لمراقبة المساطر؛
- محدودية التوفر على سجلات مؤشر وموقع عليها؛
- عدم انسياب المعلومة المحاسبية بشكل كاف؛
- عدم إنجاز بيانات مقارنة للحسابات البنكي ؛
- نقص كفايات الموارد البشرية العاملة، خاصة في الجانبين التربوي والمحاسباتي.

8. الهندسة الاجتماعية داخل مؤسسات الرعاية الاجتماعية: تقييم التدبير التربوي والاجتماعي

في ما يتعلق بالبرامج والخدمات والهندسة الاجتماعية داخل مؤسسات الرعاية الاجتماعية، لوحظ ما يلي:

1ـ رغم التحسن المسجل في غالبية المؤسسات، فإن طبيعة الخدمات وأسلوب تقديمها للمستفيدين في بعضها، خاصة بالنسبة للأطفال، لا ترقى إلى المستوى المطلوب، مما قد يؤثر في تنشئتهم وعلاقتهم بالمجتمع.

2ـ عدم إعطاء الأولوية للخدمة والإرشاد الاجتماعيين داخل المؤسسات، بالرغم من كونهما من بين الخدمات الأساسية في التعامل مع الفئات في وضعيات صعبة. ويشكل عدم توفير الأخصائيين الاجتماعيين القاعدة بمؤسسات الرعاية الاجتماعية، مما يتعذر معه حل القضايا الاجتماعية والنفسية التي تواجه المستفيدين. وتبقى المعالجات إدارية أكثر منها مهنية.

3ـ أغلب أطر المراكز الاجتماعية المعنية بالتعامل المباشر مع المستفيدين لا تتوفر على مؤهلات مهنية كافية في تقنيات الاستماع والوساطة والتواصل والمواكبة، وبعضها ليست لديه خبرات عملية مناسبة، خصوصا في الجانبين النفسي والاجتماعي، والبعض الآخر غير قادر على تصميم مشروع فرد أو برامج أو وضع مخطط لتعديل منهجي للسلوك ومتابعة تطبيقه.

4ـ نقص في التكوينات التأهيلية النوعية، خاصة في مجالات التربية والتنشئة وإعادة الإدماج والتأهيل والمرافقة الاجتماعية، مما يؤثر على مستوى الخدمات والأداء من جهة، وعلى المستفيدين من خدمات المراكز الاجتماعية من جهة أخرى، ويؤدي بالتالي إلى تفاوتات في النجاعة من مركز لآخر.

5ـ افتقار معظم مؤسسات الرعاية الاجتماعية، خاصة تلك المعنية برعاية الأشخاص المسنين أو المشردين أو المتسولين أو الأشخاص في وضعية إعاقة ذهنية عميقة، إلى وجود أخصائيين نفسيين واجتماعيين وأخصائيين مساندين، وتقتصر على تشغيل مشرفين مكلفين بالحراسة يتابعون أوضاع المستفيدين.

6ـ رغم التحسن النسبي والمتفاوت من مؤسسة لأخرى، ما زالت ظاهرتا الاكتظاظ والاختلاط بين فئات غير متجانسة من المستفيدين، سواء الدائمة أو الظرفية، تواجه العديد من مؤسسات الرعاية الاجتماعية، خاصة:

- المراكز المهتمة بمحاربة التسول والتشرد؛
- دور الطالب والطالبة بالعالم القروي (مثال دار الطالب والطالبة تمالوكت بإقليم تارودانت: اكتظاظ مفرط يوضحه الجدول أسفله).

	إناث	ذكور	المجموع
الطاقة الاستيعابية المرخصة	48	100	148
المستفيدون (سنة 2013)	89	242	331

أي أن المؤسسة سجلت 183 مستفيدا ومستفيدة فوق الطاقة الاستيعابية المرخصة، أي بزيادة تبلغ 55,29 %، مما يطرح تساؤلات حول مستوى التأطير والجودة.

7ـ غياب دلائل مرجعية لمواكبة مختلف وضعيات المستفيدين من خدمات غالبية المؤسسات الاجتماعية خاصة ما يتعلق بالجوانب الاجتماعية أو النفسية أو الصحية، مما لا يسمح بتقييم موضوعي لنجاعة الخدمات، ولا يتيح الشروط لتشخيصات تموضعية مهنية (الأطفال في وضعية الشارع والنساء في وضعية صعبة والأشخاص بدون سكن محدد والأشخاص في وضعية إعاقة والأشخاص المسنون...).

8ـ تقدم العديد من مراكز الأشخاص في وضعية إعاقة ومراكز الأشخاص المسنين ومراكز الأطفال المسعفين خدمات نموذجية بمواصفات عالية، اكتسبت بعضها عن طريق التراكم المعرفي والميداني وصقل الخبرات والتداريب، والبعض الآخر تطور بفعل متطلبات قانون فتح مؤسسات الرعاية الاجتماعية.

9ـ تقدم العديد من دور الطالب والطالبة خدمات متميزة ساهمت في الرفع من مؤشرات النتائج الدراسية المحصل عليها (نتائج امتحانات الباكالوريا والنتائج العامة للمستفيدين من خدمات هذه الدور).

النتائج الخاصة بالناجحين في الباكالوريا المستفيدين من خدمات مؤسسات الرعاية الاجتماعية (السنة الدراسية 2012 ـ 2013)

المرشحون	2306
الناجحون	1418
معدل النجاح	61%

تجدر الإشارة إلى أن نسبة النجاح المصرح بها على الصعيد الوطني بلغت 51 بالمائة.

النتائج الدراسية العامة (السنة الدراسية 2012ـ 2013) نموذج لمؤسسات الرعاية الاجتماعية الموجودة بإقليم برشيد:

المؤسسات	الوضعية القانونية للمؤسسة	المستفيدون	الناجحون	المكررون	المغادرون للمؤسسة قبل نهاية الموسم	المفصولون من التعليم	نسبة النجاح%
دار الطالب والطالبة الكارة	مرخصة	86	72	14	0	0	83,72
دار الطالب والطالبة أولاد عبو	مرخصة	105	87	18			82,86
دار الطالب والطالبة لغنيميين	مرخصة	114	102	11	0	0	89,47
المركب الاجتماعي برشيد	مرخصة	382	311	37	32	3	81,41
دار الطالب والطالبة سيدي رحال الشاطئ	مرخصة	51	34	10	5	2	66,67
دار الطالب والطالبة قصبة بن مشيش	مرخصة	102	93	9	0	0	91,18
المجموع		840	699	99	37	5	83,21

إن تحليل هذه المعطيات يبين أن:

- نسبة النجاح بمجموع مؤسسات الرعاية الاجتماعية للسنة الدراسية 2012/2013 بلغت بإقليم برشيد 83,21 بالمائة.
- نسبة النجاح بدار الطالب والطالبة قصبة بن مشيش (مؤسسة بالعالم القروي) للسنة الدراسية 2012/2013 بلغت بإقليم برشيد 91,18 بالمائة.

نتائج الباكالوريا: نموذج لمؤسسات الرعاية الاجتماعية الموجودة بإقليم برشيد (السنة الدراسية 2012/2013)

المؤسسات	الوضعية القانونية للمؤسسة	المستفيدون المرشحون	الناجحون	المكررون	المغادرون للمؤسسة قبل نهاية الموسم	المفصولون من التعليم	نسبة النجاح%
دار الطالب والطالبة الكارة	مرخصة	12	5	7	0	0	41,67
دار الطالب والطالبة أولاد عبو	مرخصة	2	1	1	0	0	50
دار الطالب والطالبة لغنيميين	مرخصة	11	8	3	0	0	72,73
المركب الاجتماعي برشيد	مرخصة	16	9	6	1	0	60
دار الطالب والطالبة سيدي رحال الشاطئ	مرخصة	12	8	3	1	0	72,73
المجموع		53	31	20	2	0	58,49

إن تحليل هذه المعطيات يبين أن:

- نسبة النجاح في الباكالوريا بمجموع مؤسسات الرعاية الاجتماعية للسنة الدراسية 2012/2013 بلغت بإقليم برشيد 58,49%.
- نسبة النجاح بكل من دار الطالب والطالبة لغنيميين (مؤسسة بالعالم القروي) ودار الطالب والطالبة سيدي رحال الشاطئ (مؤسسة بالعالم الحضري) للسنة الدراسية 2012 ـ 2013 بلغت بإقليم برشيد، 72,73%.

9. الوضعية المالية لمؤسسات الرعاية الاجتماعية: الحاجة إلى تعبئة الجميع

تتميز الوضعية المالية للغالبية العظمى من مؤسسات الرعاية الاجتماعية بضعف الموارد، التي تتشكل أساسا من الإعانات المقدمة من لدن وزارة التضامن والمرأة والأسرة والتنمية الاجتماعية لبعض المركبات الاجتماعية والمؤسسات في شطرين، إضافة إلى المنح السنوية للتعاون الوطني، ومنح بعض الجماعات الترابية، وقسط من مداخيل الرسم الإضافي على الذبح ومساهمات المؤسسين وتبرعات المحسنين

واشتراكات المستفيدين (بالنسبة للمؤسسات التي تشترط ذلك)، إضافة إلى عائدات استغلال العقارات التي تتوفر عليها بعض الجمعيات.

وبالنظر لعدد المؤسسات المحدثة، والذي يعرف ازديادا مضطردا من سنة لأخرى، فإن الإمكانيات العمومية المرصودة أصبحت لا تغطي الحاجيات المتزايدة لهذه المؤسسات. كما أن التكلفة العامة اليومية للفرد داخل هذه المؤسسات تعرف اختلافا حسب نوع المؤسسة وفئات المستفيدين وسنهم وحالتهم الصحية[10]، حيث أثبتت دراسة[11] تمت على أساس معطيات ميدانية أن كلفة التكفل على مستوى مقبول من الجودة يصل إلى 30 درهما يوميا لكل مستفيد، مع أن كلفة التكفل داخل المراكز المهتمة بالأشخاص في وضعية إعاقة تعرف اختلافات حسب نوع الإعاقة، وذلك بفعل الحاجيات المرتبطة بتكلفة إعادة التأهيل والإدماج والتأطير والتطبيب.. كما تعرف المراكز المختصة بالأشخاص المسنين احتياجات أخرى تتناسب وهذه الفئة، مما يتطلب إنجاز دراسة للتكلفة والأثر، تكون أساسا معياريا في المستقبل لنمذجة الخدمات وترشيد توزيع التمويلات العمومية.

غير أن هذا المجهود المالي يتعلق فقط بالمستفيدين الحاليين من مؤسسات الرعاية الاجتماعية المقدر عددهم بـ160000، علما أن شريحة واسعة ضمن الفئات المستهدفة توجد خارج هذه المنظومة. وحسب تقديرات نفس الدراسة[12]، فإن العدد الإجمالي للأشخاص في حاجة إلى تكفل في المغرب يصل إلى حوالي 720500 شخص موزعين على الشكل التالي:

الفئة	العدد
الأطفال المتخلى عنهم	13500
الأطفال في وضعية صعبة	25500
النساء في وضعية صعبة	195500
الأشخاص المسنون بدون معيل	80000
الأشخاص في وضعية إعاقة	146000
الأطفال المتمدرسون في حاجة إلى مأوى	260000
المجموع	720500

لكن تجدر الإشارة إلى أنه، إضافة إلى هذه الصعوبة المرتبطة بالتمويل العمومي، فإن مؤسسات الرعاية الاجتماعية تواجه إكراهات مالية أخرى أهمها:

- عدم توفر غالبية المؤسسات على ممتلكات تدر عليها مداخيل قارة؛
- قلة عدد المحسنين في بعض المناطق أو عدم كفاية عطاءاتهم مقارنة مع الحاجيات؛
- ضعف مساهمة الفاعلين المحليين من جماعات ترابية وقطاع خاص؛

10 تقدر مثلا مساهمة التعاون الوطني في التكلفة الفردية اليومية داخل دور الطالب والطالبة بـ4 دراهم

11 الدراسة أطلقتها وزارة التضامن والمرأة والأسرة والتنمية الاجتماعية سنة 2012، وتتعلق بالمخطط التنموي للتعاون الوطني والمنجزة من طرف مكتب الدراسات «مازار»

12 نفس المرجع السابق

- عدم ابتكار أساليب جديدة لجلب موارد مالية؛
- ضعف اعتماد الشفافية في التسيير المالي وفي صرف الهبات والتبرعات المالية والعينية مما يؤدي إلى تردد بعض الجهات المانحة والمحسنين، أو إحجامها، في دعم المؤسسات أو التقليص من هذا الدعم؛
- محدودية عائدات الرسم الإضافي عن الذبح والصعوبات الحاصلة في استخلاصها.

10. المحسنون ومساهمة العمل التطوعي في الشأن المؤسساتي: دور يجب تثمينه واستيعابه

يعتبر الإحسان والعمل التطوعي، سواء كان ماليا أو عينيا أو خدماتيا، عنصرا مساعدا في استمرارية مؤسسات الرعاية الاجتماعية من جهة، وفي طبيعة ونوعية وجودة الخدمات التي تقدمها هذه المؤسسات من جهة ثانية. وفي هذا الإطار، تم تسجيل ما يلي:

- تثمين وإيجابية مساهمة المحسنين ودورهم، في مختلف المراحل التاريخية، في إحداث العديد من مؤسسات الرعاية الاجتماعية، سواء تعلق الأمر بتخصيص بقع أرضية أو بنائها، أو المساهمة في بنائها أو تجهيز أو تقديم مساعدات عينية (مواد أولية للبناء، ومواد غذائية وتجهيزات ومعدات...)؛
- التفاوت الملموس للإحسان من إقليم لآخر ومن مؤسسة لأخرى؛
- صعوبة تقييم وتقدير حجم ومقدار مساهمة العمل التطوعي والاحساني لعدم توفر آلية للرصد من جهة، وارتباط الإحسان بقيم وثقافة من خصائصهما عدم رغبة المحسنين في الإفصاح عن أعمالهم الخيرية.

11. التدخلات الإدارية (الإيداع): تقييم النجاعة

بالرغم من كون مؤسسات الرعاية الاجتماعية مرخصة من طرف وزارة التضامن والمرأة والأسرة والتنمية الاجتماعية، فإن قطاعات أخرى تتدخل في تدبيرها اليومي، كوزارة الداخلية ووزارة العدل والحريات ووزارة التربية الوطنية ووزارة الصحة والمجالس المنتخبة.

ومن هذه التدخلات، حالات الإيداع التي تم تسجيلها بالعديد من مؤسسات الرعاية الاجتماعية، والمتعلقة على الخصوص:

- بحالات الإيداع القضائي الذي لا يراعي، في بعض الأحيان، نوعية المستفيدين (إيداع أطفال قاصرين مع أشخاص راشدين، أو إيداع أطفال قاصرين في وضعية إعاقة ذهنية بمؤسسات غير متخصصة في الإعاقة الذهنية، أو إيداع أطفال قاصرين مع أشخاص مسنين...)؛

- بحالات الإيداع من طرف الإدارة بدون سند قانوني وبدون مراعاة لأحكام القانون أو لحقوق الفئات المودعة أو للطاقة الاستيعابية أو لتخصص المؤسسات.

12. المواكبة والمراقبة الإدارية: تقييم المنظومة

عدم إرساء آليات المراقبة الترابية التي أوجبتها المادة 15 من قانون شروط فتح مؤسسات الرعاية الاجتماعية وتدبيرها والتي تنص على ضرورة إحداث لجن إقليمية لمراقبة مؤسسات الرعاية الاجتماعية تقوم مرتين في السنة على الأقل بتفتيش المؤسسات المعنية وترفع تقريرا عن ظروف سير المؤسسات التي تم تفتيشها، والتي توخى المشرع، من إحداثها، القيام بعمل استباقي للوقاية من الوقوع في مشاكل كبرى أو مستعصية.

وتتأكد اللجن الإقليمية، التي تم إلى غاية 31 دجنبر 2012 إحداث فقط 15 لجنة إقليمية، أي ما يمثل 18,29 %، من احترام المعايير التقنية والصحية وتلك المتعلقة بالتأطير، المطبقة على المؤسسة ولها صلاحية معاينة المخالفات لهذا القانون والنصوص المتخذة لتطبيقه.

13. مؤسسون لم يبادروا لتسوية وضعية مؤسساتهم القانونية

رغم الإخبارات المتكررة على مستويات متعددة، تواصلية، مركزية وإقليمية، ما زال بعض المؤسسيين لم يبادروا إلى تسوية وضعية مؤسساتهم القانونية.

ويسجل هذا التقرير كون السلطات المركزية والإقليمية مارست نوعا من الحياد السلبي تجاه هذه الوضعية.

14. المؤسسات والمسؤولية الاجتماعية لمكونات المجتمع

خلال فترة التشخيصات على مستوى مؤسسات الرعاية الاجتماعية، تم رصد تساؤلات جدية عن أسباب التفاوت الملحوظ في قيمة ودور وأهمية المسؤولية الاجتماعية تجاه بعض المؤسسات من جهة، وتجاه بعض الفئات من جهة أخرى، حيث تم تسجيل تفاوت المسؤولية الاجتماعية بين الجماعات الترابية والقطاع الخاص.

كما أظهر هذا التقرير ضعفا مفرطا ولافتا في ممارسة المسؤولية الاجتماعية بمعناها الشامل والدائم، وليس الموسمي، إذ يعتبر شهر رمضان الأبرك وعيد الأضحى، مناسبتين وربما الوحيدتين، اللتان تشهدان اهتماما مجتمعيا استثنائيا بشؤون مؤسسات الرعاية الاجتماعية وبشكل يكاد يكون منحصرا في بعض المؤسسات دون غيرها.

15. التدخلات الاستعجالية لحل مشاكل طارئة ومتكررة

إن التدبير اليومي لمؤسسات الرعاية الاجتماعية وما يرافقه من صعوبات وإكراهات، بالإضافة إلى عدم وضوح بعض المقتضيات القانونية وضعف المواكبة الترابية لهذه المؤسسات، أفرز مجموعة من الاختلالات بالنسبة لعدد منها، وهو ما اقتضى ضرورة القيام بتدخلات استعجالية قصد حل المشاكل وتصحيح الأوضاع.

ولبلوغ ذلك، فقد تم تفعيل بعض المقتضيات المتضمنة في القانون، ولاسيما المادة 19 من القانون 14.05 (اللجنة الاستعجالية المؤقتة) تارة، واللجوء إلى استعمال قانون المسطرة المدنية (المتصرف القضائي) تارة أخرى.

وقد عرفت سنتا 2012 و2013 مجموعة من التدخلات في مجموعة من مؤسسات الرعاية الاجتماعية، والتي يرصد الملحق رقم 04 نماذج منها ومكان إجرائها.

المحور الثاني : تقييم الإطار التشريعي والتنظيمي والمنظومة المعيارية

تنفيذا للتوجيهات الملكية السامية بخصوص إصلاح وتطوير مجال الرعاية الاجتماعية المؤسساتية وسد الفراغ القانوني في مجال التكفل، على إثر الزيارة التي قام بها جلالة الملك لدار الأطفال بعمالة مقاطعة عين الشق بتاريخ 02 أبريل 2005، والتي مكنت من الوقوف على مجموعة من الاختلالات والتجاوزات والكشف عن الظروف الصعبة التي يعيشها المستفيدون، سواء من حيث ظروف استقبالهم وإيوائهم وإطعامهم أو من حيث جودة الخدمات المقدمة لهم سواء التأطيرية منها أو الرعائية، قامت وزارة التضامن والمرأة والأسرة والتنمية الاجتماعية، بتعاون مع القطاعات الحكومية المعنية وبعد عدة مشاورات، ببلورة مشروع قانون توخى إرساء بنيات مؤسساتية قادرة على الاستجابة لشروط العيش الكريم، وتقوية النسيج المجتمعي وترسيخ ثقافة التكافل الاجتماعي وتوطيد أواصره، للنهوض بالأوضاع المعيشية والاجتماعية للفئات ذات الوضعيات الهشة والصعبة ببلادنا.

وهكذا، صدر القانون رقم 14.05 المتعلق بشروط فتح مؤسسات الرعاية الاجتماعية وتدبيرها.

إن التكفل المؤسساتي كما حدده هذا القانون، يتمثل في تلك المؤسسات التي يتجلى غرضها في التكفل بجميع الأشخاص، ذكورا كانوا أم إناثا، والذين يوجدون في وضعية صعبة أو غير مستقرة أو وضعية احتياج، لاسيما:

- الطفل الموجود في إحدى الحالات التالية:
- إذا ولد من أبوين مجهولين أو ولد من أب مجهول وأم معلومة تخلت عنه بمحض إرادتها؛
- إذا كان يتيما أو عجز أبواه عن رعايته وليست له وسائل مشروعة للعيش؛
- إذا كان أبواه منحرفين ولا يقومان بواجبهما في رعايته وتوجيهه من أجل اكتساب سلوك حسن، كما في حالة سقوط الولاية الشرعية، أو إذا كان أحد أبويه الذي يتولى رعايته بعد فقد الآخر أو عجزه عن رعايته منحرفا ولا يقوم بواجبه المذكور إزاءه.
- النساء اللواتي هن في وضع تخل أسري أو إقصاء؛
- الأشخاص المسنون بدون معيل؛
- الأشخاص في وضعية إعاقة.

ويقصد بهذا التكفل الخدمات المتصلة بالاستقبال والإيواء والإطعام والعلاجات شبه الطبية والتتبع الاجتماعي والتربوي، في احترام للحرمة البدنية للمستفيدين من هذه الخدمات ولكرامتهم ولسنهم ولجنسهم ولقدرتهم البدنية والعقلية والنفسية.

وينقسم التكفل إلى نوعين:

- التكفل حسب المدة: سواء كان تكفلا مؤقتا أو دائما؛
- التكفل حسب الخدمات: سواء كان تكفلا كليا أو جزئيا، نهاريا أو تكفلا عن طريق المواكبة الاجتماعية البعدية للمستفيدين.

إن قانون فتح مؤسسات الرعاية الاجتماعية وتدبيرها، الذي تم إعداده في سياق المبادرة الوطنية للتنمية البشرية ووفق مقارباتها المنهجية، أتى من أجل:

- احترام حقوق الإنسان داخل مؤسسات الرعاية الاجتماعية التي تتكفل بالغير؛
- تثمين القيم التضامنية بين جميع المتدخلين؛
- حماية حقوق وأوضاع المستفيدين داخل مؤسسات الرعاية الاجتماعية؛
- إرساء معايير خاصة بكل صنف من مؤسسات الرعاية الاجتماعية وبكل مرفق من مرافق هذه المؤسسات؛
- تعزيز آليات التتبع والرقابة بخصوص هذه المؤسسات؛
- بناء إدارة رشيدة للمؤسسات التي تتكفل بالغير.

وقد أرسى هذا القانون المعايير الدنيا الواجب احترامها في التأسيس سواء كانت المؤسسة محدثة من طرف الدولة أو الأشخاص الطبيعيين أو الأشخاص المعنويين (الجمعيات، والمقاولات،):

- المعايير المتصلة بالمجال القانوني، وتدخل ضمنها الشروط المطلوبة والأحكام والمواصفات؛
- المعايير المتصلة بالجوانب المادية، ومنها الموقع ومواصفات وشكل وحجم البنايات ومواصفات وحجم ونوع التجهيزات والمعدات؛
- المعايير المتصلة بالصحة والنظافة والسلامة؛
- المواصفات والشروط الخاصة بالموارد البشرية المؤطرة؛
- أسس الحكامة الرشيدة.

وبعد استحضار التطبيق العملي لأحكام قانون فتح مؤسسات الرعاية الاجتماعية وتدبيرها من حيث نقاط قوته ونقاط ضعفه، تم تسجيل الملاحظات التالية:

1. التأطير القانوني لمؤسسات الرعاية الاجتماعية يشكل نقلة نوعية في مجال الحقوق والحكامة

عرفت بلادنا لأول مرة إصدار نص قانوني للتكفل المؤسساتي في 7 دجنبر 2006، هذا المجال الذي كان يتسم بالعفوية وغياب التأطير القانوني والمرجعية المعيارية وغياب الآليات القانونية للقياس والتتبع والتقييم.

وقد مكنت مقتضيات كل من الظهير الشريف رقم 1-06-154 المؤرخ في 30 شوال 1427 (22 نونبر 2006) بتنفيذ القانون 14-05 المتعلق بشروط فتح مؤسسات الرعاية الاجتماعية وتدبيرها، والمرسوم رقم 2.07.809 الصادر في 17 جمادى الآخر 1428 (03 يوليوز 2007) القاضي بتطبيق القانون 14.05، من وضع تصور أولي حول مؤسسات حول الرعاية الاجتماعية كان من بين أهم عناصره تحديد المفهوم القانوني لهذا النوع من المؤسسات، والفئات التي تشملها الخدمات وتحديد كيفيات الفتح والترخيص، وسن نظام للحكامة يحدد قواعد للتنظيم والتدبير وإرساء آليات إقليمية للمراقبة والتتبع.

2. تساؤلات كبرى حول المنظومة القانونية والمعيارية الحالية

ويتعلق الأمر بالعديد من التساؤلات، منها:

- هل المعايير المعتمدة في المقتضيات القانونية الجاري بها العمل راعت الخصوصيات المؤسساتية والجغرافية ونوعية المستفيدين والإمكانيات المتاحة للجمعيات المشرفة؟
- وهل المقتضيات والشروط الإدارية للحصول على رخصة الفتح التي حددها القانون ونصوصه التطبيقية ميسرة أم معقدة؟
- وهل المسار الإداري الذي حدده القانون يساهم في تقريب الإدارة من المستفيدين؟
- هل حزمة المعايير التي تضمنها دفتر التحملات تتجاوب مع حاجيات الجودة واحتياجات الفرد إلى أي حد تستجيب لمقتضيات دستور 2011؟
- هل ساهم النص في إيجاد السند القانوني لبرتوكولات التكفل الفردي والمؤسساتي؟

3. إطار تشريعي يتطلب مراجعات دورية

من خلال رصد أثر تطبيق قانون فتح مؤسسات الرعاية الاجتماعية وتدبيرها منذ دخوله حيز التنفيذ ابتداء من 19 يوليوز 2007 إلى الآن، بدا واضحا أن المقتضيات القانونية المؤطرة لعمل مؤسسات الرعاية الاجتماعية، رغم الجوانب الإيجابية العديدة التي تم تسجيلها، تحتاج بفعل العديد من المستجدات التي شهدتها بلادنا، وخاصة منذ المصادقة على دستور 2011 والحقوق الجديدة التي نص عليها، إلى مراجعة شاملة هدفها ضبط وتحصين عمليات التكفل المؤسساتي وتفعيل آليات المراقبة والتفتيش وتحصين الأعمال التطوعية من الممارسات الريعية

إن قانون فتح مؤسسات الرعاية الاجتماعية وتدبيرها ونصوصه التطبيقية بحاجة إلى:

- تعديلات عميقة تستجيب لمضامين الدستور في ما يتعلق بالحقوق الفردية والفئوية؛

- تقنين معايير ضبط الجودة ومعايير التصنيف ومعايير التمويل والاستفادة من الدعومات العمومية، وكيفيات وضع الموارد البشرية التابعة للدولة رهن إشارة المؤسسات المدبرة من طرف الجمعيات أو الخواص؛
- تعزيز الترسانة القانونية بوضع نصوص قانونية جديدة، من قبيل قانون متعلق بالعاملين الاجتماعيين والقانون المتعلق بالجمعيات والمؤسسات الكفيلة، وتعديل نصوص أخرى، من قبيل قانون اللجوء إلى التماس الإحسان العمومي.

ويسجل هذا التقرير أن النص الحالي توسع في التدقيق في التحملات، ولم يخصص إلا مادة وحيدة تتصل بالتحفيز والدعم أوقف لها شرطا يتصل بقدرة واستطاعة الجماعات المحلية والتعاون الوطني.

4. نحو صياغة جيل جديد من معايير الاعتماد والتصنيف وضبط الجودة

إن الهدف الأساس من وضع وإرساء معايير للاعتماد وضبط الجودة هو تطوير أنظمة وأسس وإجراءات تقديم الخدمة وتحسين جودتها والوصول بها إلى أهدافها، والمتمثلة وفقا لتنوع طبيعة هذه المؤسسات والفئات المستهدفة، في التكفل والرعاية وإعادة التأهيل والإدماج والحماية للبعض، وتسوية السلوك، والتنشئة، وتوفير البيئة الآمنة لها للبعض الآخر.

وبالنظر إلى هذا الدور الهام للمراكز الاجتماعية، وحساسية وصعوبة الخدمات التي تقدمها، فإنه لابد من وجود معايير اعتماد وضبط جودة من شأنها أن تساهم في تطوير الخدمات المقدمة وفقا للمعايير الدولية، مع ضمان الحد الأدنى منها بما يتوافق والوسائل المالية والمادية والبشرية المسخرة لمشروع المؤسسة.

ومن خلال استقراء رخص فتح وتدبير المؤسسات الاجتماعية ودراسة القرارات التي ترخص وتنشأ على أساسها هذه المؤسسات، وكذا دفاتر تحملاتها الخاصة، أكانت مراكز للمسنين، أو دور للطلبة والطالبات أو مراكز للأشخاص في وضعية إعاقة أو مراكز لعموم الأشخاص في وضعيات صعبة، فقد تبين أن الآليات القانونية تركز بشكل أساسي على المعايير المادية والشروط المتصلة بالموارد البشرية لهذه المؤسسات ولم تؤطر بصورة كبيرة شكل ونوعية البرامج من ناحية، وأسس وطريقة تقديم الخدمة أو قياس جودتها من ناحية أخرى من حيث الحاجيات المتجددة لمختلف المستفيدين وحقوقهم المكفولة في دستور 2011، الشيء الذي يدعو إلى مراجعة عامة وشاملة لسلة الخدمات وللطريقة التي تقدم بها.

وانطلاقا من كون المنظومة المعيارية الحالية تفتقر إلى وجود معايير تتصل بالبرامج والخدمات والحقوق، فإن الحاجة أصبحت ملحة لاستحداث هذه المعايير التي يمكن الأخذ بها وتطويرها من خلال الرجوع إلى المعايير الدولية لحقوق الإنسان، والمعايير العالمية المعمول بها في مؤسسات مماثلة من خلال دراسة الممارسات الفضلى والتجارب الناجحة، بحيث يصبح لدى السلطات العمومية جملة من المعايير المتكاملة التي يتم على أساسها ترخيص مؤسسات الرعاية ومتابعة أدائها وتصنيفها وطريقة تقديمها للخدمة وتقييم مخرجات عملها.

5. مشروع إصلاح قانوني تطلب مشاورات موسعة بهدف التقائية الأفكار والمقاصد

شرعت وزارة التضامن والمرأة والأسرة والتنمية الاجتماعية، منذ منتصف 2012، في سلسلة من المشاورات بهدف إصلاح القانون 14.05 المتعلق بفتح مؤسسات الرعاية الاجتماعية وتدبيرها، وذلك في إطار مقاربة تشاركية تجاه مختلف الفاعلين الأساسيين في مجال الرعاية الاجتماعية، من مصالح خارجية للجهات المعنية بتطبيق القانون وجمعيات ومديري مؤسسات الرعاية الاجتماعية، بلغ عددها 15 لقاء تشاوريا، شارك فيها 712 مشاركا.

وقد هدفت هذه اللقاءات التشاورية إلى:

- تشخيص منظومة مؤسسات الرعاية الاجتماعية (نقاط قوتها وضعفها)؛
- رصد الصعوبات التي تواجهها المراكز الاجتماعية؛
- رصد صعوبات تطبيق بعض المقتضيات القانونية؛
- بلورة أفكار وتدابير لتجاوز الصعوبات المصادفة؛
- اقتراح أفكار وتدابير ومعايير لتطوير الآليات والمقتضيات القانونية والحقوقية؛
- بلورة مقترحات وتدابير لتطوير أسس الحكامة وآليات التدبير.

وقد مكنت هذه اللقاءات من تحديد اهتمامات وانتظارات مختلف المتدخلين ورصد موضوعي ودقيق، وتقديم مقترحات توافقية وواقعية.

وفي ما يلي أهم النقاط المثارة:

- إكراهات التخصص لدى المراكز الاجتماعية؛
- إشكالية الطاقة الاستيعابية؛
- تخليق الشأن المؤسساتي؛
- نطاق وحدود التكفل المؤسساتي؛
- تقنين برتوكولات التكفل الفردي والمؤسساتي؛
- الصعوبات المتعلقة بتدبير المراكز الاجتماعية المتعددة الوظائف؛
- إشكالية الموارد البشرية والتحديات المرتبطة بالاختصاص وجودة التأطير؛
- إشكالية محدودية الموارد المالية؛
- آليات الحكامة والجدوى من لجنة التدبير؛
- إكراهات استمرارية المراكز الاجتماعية وديمومتها؛
- مؤسسات الرعاية الاجتماعية بين دعومات الدولة والمسؤولية الاجتماعية؛
- تقنين الإيداع الإداري الخاص ببعض المراكز الاجتماعية؛
- توضيح المسؤوليات الترابية؛
- مستخدمو مؤسسات الرعاية الاجتماعية بين متطلبات التنظيم وحقوق الأجراء؛
- التفريق بين المراقبة الإدارية والمراقبة القضائية؛
- تقنين معايير مؤطرة للخدمات والبرامج.

المحور الثالث : خلاصات

لقد مكن تشخيص الوضعية الراهنة لمؤسسات الرعاية الاجتماعية ودراسة جوانبها المتعددة وتحليلها، وكذا تقييم الإطار التشريعي والتنظيمي والمنظومة المعيارية المؤطرة لهذه المؤسسات من الوقوف على مجموعة من الخلاصات، يمكن إجمالها في ما يلي:

1. خلاصات تتعلق بالحماية الاجتماعية والحقوقية، والتي تتجلى في:

- ضعف ثقافة الهندسة الاجتماعية وتسجيل نقص في برامج الإرشاد التربوي والتوعية وبناء الشخصية وترشيد السلوك؛
- نقل المستفيدين وتحويلهم من مؤسسة إلى أخرى بدون وجود معايير واضحة ومحددة وبدون دراسة اجتماعية للحالات، ومنها تحويل الأطفال الذين يعانون من التفكك الأسري إلى مراكز لا يتوفر فيها أخصائيون اجتماعيون أو نفسانيون؛
- عدم استحضار أبعاد الإدماج الاجتماعي في تنشئة الأطفال[13]، مما ينعكس على علاقتهم بالمجتمع ويؤثر في سلوكهم؛
- غياب البعد النفسي القائم على دراسة توجهات وسلوكيات المستفيدين بحسب وضعياتهم وحاجياتهم المختلفة.

2. خلاصات تتعلق بالمنظومة المعيارية، والتي تتجلى في:

- إعطاء الترسانة القانونية الأولوية للمعايير المادية والشروط المتصلة بالبنيات والموارد البشرية لهذه المؤسسات، وعدم تأطيرها، بشكل ملفت، شكل ونوعية البرامج وتخصصها، وتحديد معايير وأسس تقديم الخدمات من ناحية، ومراعاة الخصوصيات المتصلة بالمستفيدين، والمجال والمقدرات من ناحية أخرى؛
- عدم وضع ضوابط ومؤشرات لتصنيف مؤسسات الرعاية الاجتماعية تمكّن من تقييم وقياس الجودة والأثر.

3. خلاصات تتعلق بالحكامة، والتي تتجلى في:

- عدم كفاية ثقافة التدبير بالنتائج؛
- نقص حاد، بل يكاد يكون غائبا في بعض المراكز، في التنسيق بين مختلف الفاعلين في مجال التدبير المؤسساتي؛
- عدم كفاية منظومة المراقبة والتتبع، وتركيزها، في الغالب، على الجانب المالي والمحاسباتي دون النظر إلى مستوى نجاعة البرامج الاجتماعية المقدمة في مجالات التأهيل وإعادة التربية

13 أبعاد التنشئة الاجتماعية حسب المقاربة السيكو سوسيولوجية تقوم مبدئيا على ثلاث نقط: 1. الالتزام الاجتماعي مقابل رفض قيم المجتمع؛ 2. توجيه الذات نحو المجتمع مقابل التهميش؛ 3 . القدرة على القيام بأدوار اجتماعية مقابل رفض القيام بدور اجتماعي كرفض العمل مثلا. ولمزيد من التفصيل، انظر كتاب «la socialisation de l'individu» لـ«R. Muccheilli» ضمن الموسوعة النفسية، ص 34

وتقوية القدرات وبناء الشخصية وترشيد السلوك وبرامج المواكبة والإدماج والعلاقة بين التكلفة والأثر؛

- تجاوز بعض المقتضيات القانونية الجاري بها العمل، وكذا اختلالات تمس الهياكل والوضعيات القانونية لهذه المؤسسات؛
- تسجيل حالات للتنافي؛
- ضعف منظومة الرقابة الداخلية على مستوى غالبية المؤسسات؛
- ضعف آليات الرصد والتتبع والتقييم، سواء تعلق الأمر بمساطر التدبير أو بالنظام المعلوماتي.

4. خلاصات تتعلق بالموارد البشرية، والتي تتجلى في:

- التفاوت الكبير في قدرات وكفايات إدارات المراكز الاجتماعية، فبعضها مؤهل للقيام بواجباته، وبعضها مؤهل نسبيا فقط، ويحتاج إلى تطوير، فيما إدارات أخرى غير مؤهلة وتحتاج إلى تدخل فوري؛
- تدني أجور غالبية مستخدمي مؤسسات الرعاية الاجتماعية، مع تسجيل تفاوتات صارخة بينها، وضعف التغطية الاجتماعية وعدم توفر غالبيتهم على عقود الشغل؛
- ضعف التأطير والتكوين التأهيلي والتكوين المستمر.

5. خلاصات تتعلق بالموارد المالية، والتي تتجلى في:

- ضعف الموارد المالية للعديد من الجمعيات المشرفة على تسيير مؤسسات الرعاية الاجتماعية؛
- التفاوت الكبير بين المؤسسات من جهة، وبين الأقاليم من جهة أخرى، من حيث الموارد والإمكانات المالية؛
- استفادة مؤسسات دون أخرى من مستحقات الرسم الإضافي على ضريبة الذبح (حصر الاستفادة على الجمعيات الخيرية الإسلامية)؛
- عدم اجتهاد غالبية الجمعيات في البحث عن موارد إضافية لفائدة المؤسسات التي تشرف عليها؛
- عدم كفاية الجهد العمومي لمواكبة الدعم المالي لمؤسسات الرعاية الاجتماعية بالنظر لتزايد عدد المؤسسات.

6. خلاصات تتعلق بالإحسان والعمل التطوعي، والتي تتجلى في:

- قلة المبادرات الإحسانية والتطوعية الموجهة لمؤسسات الرعاية الاجتماعية بالنسبة للعديد من المراكز؛
- اقتصار العمل التطوعي النوعي (خدمات طبية وتوعوية وإرشادية..) على المدن، خاصة الكبرى؛
- ضعف اللجوء إلى الإحسان العمومي والاحتضان لفائدة مؤسسات الرعاية الاجتماعية.

المحور الرابع:
توصيات عامة

انطلاقا من الخلاصات التي أفرزتها مختلف مراحل التشخيص والمشاورات والتمحيص، فإن إصلاح منظومة مؤسسات الرعاية الاجتماعية يجب أن يكون أشمل وبعيد المدى ويقدم حلولا ناجعة ومبدعة لجل الإشكالات والصعوبات التي تم حصرها والمتعلقة بما يلي:

- التدبير الإداري للمراكز الاجتماعية؛
- التدبير المالي والمحاسباتي للمراكز الاجتماعية؛
- تأطير الموارد البشرية ووضعيات المستخدمين بالمراكز؛
- الهندسة الاجتماعية والمواكبة التربوية والاجتماعية والنفسية للمراكز والمستفيدين من خدماتها؛
- تأمين ديمومة الخدمات؛
- ملاءمة البنايات والتجهيزات مع احتياجات الفئات المستهدفة؛
- حكامة مؤسسات الرعاية الاجتماعية.

وفي هذا الشأن، خلصت المشاورات مع مختلف الفاعلين إلى تحديد مجموعة من التوصيات تروم تأهيل مؤسسات الرعاية الاجتماعية لتؤمن جيلا جديدا من الخدمات يستجيب لوضعيات اجتماعية دينامية تعبر عن حاجيات وانتظارات جديدة تستلزم التدخل عن قرب في مجال التكفل والرعاية والحماية والوقاية وإعادة التأهيل والإدماج الاجتماعي.

وتهدف هذه التوصيات إلى تبني مقاربات جديدة مبنية على دعم الالتقائية والتكامل بين برامج وتدخلات مختلف الفاعلين المؤسساتيين، وتطوير الشراكات البينية والانفتاح على المجتمع المدني والقطاع الخاص.

ويمكن تقسيم هذه التوصيات إلى خمسة مجالات هي:

1 . مجال الحماية والمواكبة الاجتماعية، وتتجلى في:

- تقنين الإيداع بمؤسسات الرعاية الاجتماعية وتنظيمه؛
- وضع شروط ومعايير واضحة لنقل المستفيدين من مؤسسة إلى أخرى؛
- وضع برامج للإرشاد التربوي والتوعية وبناء الشخصية وترشيد السلوك، من أجل تنشئة مؤهلة ودامجة للمستفيدين في المجتمع؛
- تنظيم كيفية مواكبة المستفيدين، البالغين سن 18، بعد مغادرتهم لمؤسسات الرعاية الاجتماعية وفق برنامج محدد ومحدود في الزمن.

2 . مجال المأسسة والحكامة، وتتجلى في:

- وضع ضوابط ومؤشرات لتصنيف مؤسسات الرعاية الاجتماعية تمكّن من تقييم وقياس جودة خدماتها؛
- إرساء آليات للتنسيق بين مختلف الفاعلين في مجال تدبير مؤسسات الرعاية الاجتماعية؛
- تفعيل اللجن الإقليمية لمراقبة مؤسسات الرعاية الاجتماعية؛
- تعزيز آليات قياس نجاعة البرامج النفسية والاجتماعية والتربوية المقدمة ومختلف برامج المواكبة والإدماج وقياس العلاقة بين التكلفة والأثر؛
- وضع آليات جهوية لتتبع وتقييم الأداء التربوي والنفسي الاجتماعي لمؤسسات الرعاية الاجتماعية؛
- تقوية منظومة المراقبة والتفتيش، والرقابة الداخلية؛
- استكمال تسوية الوضعية القانونية لمؤسسات الرعاية الاجتماعية؛
- وضع دليل مرجعي لمؤسسات الرعاية الاجتماعية حسب الجهات؛
- احترام الالتزامات المحددة في دفتر التحملات الخاص بمؤسسات الرعاية الاجتماعية؛
- اعتماد ميثاق أخلاقي للعاملين بمؤسسات الرعاية الاجتماعية؛
- تحيين وتعميم دلائل المساطر الخاصة بتدبير المؤسسات؛
- تعزيز عناصر الجودة في الخدمات و معايير الحكامة الجيدة؛
- إحداث جائزة سنوية تقديرية للحكامة المؤسساتية؛
- اعتماد منهجية التدبير بالنتائج.

3 . مجال المواكبة وتقوية قدرات الموارد البشرية، وتتجلى في:

- تحسين أجور مستخدمي مؤسسات الرعاية الاجتماعية وتقليص التفاوتات بينها، مع ضمان حقوقهم الاجتماعية؛
- تكثيف وتنويع برامج تأهيل العاملين بمؤسسات الرعاية الاجتماعية (مديرين، ومسؤولين تربويين واجتماعيين، ومسؤولين ماليين، ومسؤولين عن المخازن والمطابخ)؛
- الرفع من قدرات أعضاء مكاتب الجمعيات المشرفة على مؤسسات الرعاية الاجتماعية؛
- مواكبة مؤسسات الرعاية الاجتماعية المرخصة وفق برنامج سنوي؛

- إيلاء عناية خاصة لبعض مؤسسات الرعاية الاجتماعية.

4 . مجال تأهيل البنيات التحتية للمراكز، وتتجلى في:

- استكمال تأهيل بنايات مؤسسات الرعاية الاجتماعية غير المؤهلة[15]؛
- تسوية وضعية المراكز المرخصة بشرط وتتبع المعايير المادية للمراكز المرخصة[16]؛
- إخضاع تصاميم الإحداث الجديدة للاستشارة القبلية (إعداد تصاميم نموذجية).

5 . مجال تعبئة الموارد البشرية والمالية والعقارية، وتتجلى في:

- المراجعة الجذرية لآليات التمويل العمومي لمؤسسات الرعاية الاجتماعية؛
- دعم مجهودات الجمعيات في البحث عن موارد إضافية لفائدة المؤسسات التي تشرف عليها؛
- العمل على إحداث مشاريع استثمارية مدرة للدخل لعمل مؤسسات الرعاية الاجتماعية.

6. مجال الإحسان والعمل التطوعي، وتتجلى في:

- تشجيع العمل الإحساني التطوعي لخدمة أهداف مؤسسات الرعاية الاجتماعية؛
- الدعوة إلى تكثيف جهود الإحسان بالأهداف الوظيفية الرامية لترقية قدرات المستفيدين ومن توفير شروط التمكين لهم؛
- بلورة تصور في توجيه جزء من الزكاة والوقف لخدمة أهداف ومرامي مؤسسات الرعاية الاجتماعية؛
- العمل على تنظيم عمليات احتضان الشركات والمقاولات لمؤسسات الرعاية الاجتماعية.

7. مجال التشريع[17]، وتتجلى في:

- مراجعة قانون رقم 14.05 المتعلق بشروط فتح مؤسسات الرعاية الاجتماعية وتدبيرها؛
- إصدار مشروع قانون متعلق بالعاملين الاجتماعيين؛
- إصدار مشروع قانون يقضي بتغيير القانون المتعلق بالتماس الإحسان العمومي؛
- إصدار مشروع قانون خاص بالمؤسسات الكفيلة (LES FONDATIONS)؛
- إصدار مشروع قانون يتعلق بالعاملين في مجال العمل المدني الطوعي.

[15] 390 مؤسسة مرخصة بشرط إلى غاية 28 نونبر 2013

[16] 881 مؤسسة مرخصة إلى غاية 28 نونبر 2013

[17] المخطط التشريعي للحكومة برسم الولاية التشريعية التاسعة، يناير 2013

المحور الخامس

مداخل الإصلاح: التوجهات الكبرى

انطلاقا من الخلاصات التي أفضى إليها هذا التقرير، والصعوبات والإكراهات والتحديات التي رصدها، وكذا التوصيات التي تمخضت عنه، فإن وزارة التضامن والمرأة والأسرة والتنمية الاجتماعية تستشرف مداخل كبرى للإصلاح من خلال صياغة سياسة عمومية شاملة ومندمجة للنهوض بمؤسسات الرعاية الاجتماعية وجعلها بنيات تحترم المنظومة الحقوقية والمعيارية الوطنية والدولية، بما يضمن كرامة وحقوق المستفيدين من جهة، ويرسخ قواعد جودة التأطير وحكامة التدبير من جهة أخرى.

وتتجلى مداخل هذا الإصلاح، الذي يسعى إلى ضمان انخراط مختلف الفاعلين، من سلطات عمومية ومنتخبين وقطاع خاص ومجتمع مدني ومحسنين، في ثلاث مرتكزات أساسية.

أولا. سياسات عمومية وقائية، والتي تتجلى في:

1. بلورة سياسات عمومية:

- سياسة عمومية مندمجة للأسرة؛
- سياسة عمومية مندمجة لحماية الطفولة؛
- سياسة عمومية مندمجة للنهوض بالأشخاص في وضعية إعاقة؛
- تنزيل الخطة الحكومية للمساواة 2012-2016 في أفق المناصفة "إكرام".

2. إصلاح منظومة "الاستهداف"[18]:

- صندوق المقاصة لاستهداف أنجع؛
- تفعيل استهداف صندوق دعم التماسك الاجتماعي للأشخاص في وضعية إعاقة؛
- تفعيل وتوسيع المستفيدين من صندوق التكافل العائلي؛
- عقلنة صندوق التنمية القروية وتفعيله.

3. وضع برامج هادفة:

- برامج تستهدف محاربة التشرد والتسول؛
- تقوية برنامج "تيسير" وتوسيعه للحد من الهدر المدرسي؛
- برامج التكوين المهني لاستقطاب غير المتمدرسين.

[18] Rapport de la Banque Mondiale: Ciblage et Protection Sociale au Maroc, Note d'orientation stratégique, 2012

ثانيا. مسؤولية اجتماعية مشتركة، والتي تتجلى في:

1. **تحقيق الالتقائية** المبنية على التعاون والتنسيق والمسؤولية المشتركة بين مختلف المتدخلين الحكوميين والمدنيين لتحقيق التقاطعات الضرورية للاستثمار المشترك في الجهود والأوقات والأموال، وأيضا لعقلنة التدخل في الميدان؛

2. **رصد ميزانية بحجم الإصلاح المرتقب**، عبر تعبئة جميع المتدخلين، الحكوميين والمدنيين والمحسنين ومختلف مؤسسات القطاع الخاص، وأيضا الشركاء الدوليين، من أجل تعبئة مالية ضامنة للتدبير المستوفي لشروط الجودة في فضاءات مأنسنة بتجهيزات كافية تتوفر فيها الخدمات الأساسية، وتسيرها كفاءات عالية، ويقيم على سير عملها عاملين مؤهلين يتمتعون بالحماية الاجتماعية والتغطية الصحية والأجور المستحقة بمعايير العدالة الاجتماعية، من أجل كسب رهان الإصلاح، إذ لا إصلاح بدون توفير الإمكانات والموارد الكافية.

3. **وضع ميثاق وطني للاحتضان** من أجل منظومة مؤسسات للرعاية مؤهلة ومستوفية لوظائفها، تنخرط فيه مختلف مكونات المجتمع في إطار من المسؤولية الاجتماعية مع مختلف الشركاء بما تستدعيه روح المواطنة وقيم التضامن والتآزر التي تشكل أحد أبعاد الهوية المغربية للمجتمع.

ثالثا. منظومة حقوقية وقانونية ومعيارية مؤهلة ومستدامة

إن نتائج وخلاصات وتوصيات هذا التقرير، الذي أتى بفعل نهج تشاركي وتشاوري واسع، مكّن وزارة التضامن والمرأة والأسرة والتنمية الاجتماعية من تحديد التوجهات الكبرى لمداخل إصلاح منظومة مؤسسات الرعاية الاجتماعية.

ويرتكز هذا الإصلاح على بلوغ مرامي تتوخى إصلاح المنظومة، وتأهيلها في بنياتها وخدماتها وحسن تدبيرها وضمان ديمومتها بما يحفظ كرامة وحقوق الفئات المستفيدة.

فإن كان هذا التقرير يوثق للمرحلة الأولى من مسار الإصلاح وهي التشخيص، فإن الخلاصات والتوصيات التي تعتبر مخرجات هذا العمل، ستؤهلنا إلى المرحلة اللاحقة: مرحلة إنتاج سياسة خاصة بتدبير مؤسسات الرعاية الاجتماعية، يطرح في عمقها "بعض المبادئ والعمليات المهيكلة للتنمية البشرية"[19]، نذكر منها: **التخطيط، والتعاقد، والتقويم، وتقديم الحسابات.**

[19] انظر التقرير العام 50 سنة من التنمية البشرية وآفاق سنة 2025 الصادر سنة 2006، ص 201 «يتحدد تعقد بؤر المستقبل بمدى تطبيق أو عدم تطبيق بعض المبادئ والعمليات المهيكلة للتنمية البشرية: المشاركة والتخطيط والتقويم والمحاسبة واتخاذ القرار. وفي ضوء هذه المبادئ، يتأتى تحقيق فهم واسع للنقائص ولمكامن العجز القائمة منذ الاستقلال»

خاتمة

عندما تنجح الاستراتيجيات والسياسات الوقائية في مواجهة عدد من الظواهر الاجتماعية التي تمس شريحة من المجتمع، فقد لا نحتاج إلى مؤسسات للرعاية الاجتماعية. وإذا كانت الحاجة إليها كما هو الحال الآن، فلابد من المبادرة إلى جعلها مؤسسات مأنسنة، مؤهلة لبناء الإنسان، ومساهمة في تحسين مناخ التنمية، وذلك عبر مداخل السياسات والقوانين ومساطر العمل.

فنحن عندما نضع القوانين الضرورية والملائمة لتأطير مؤسسات الرعاية الاجتماعية وطرق الاشتغال بها؛

وعندما نحترم هذه القوانين بحرفيتها؛

وعندما نوفي، كمتدخلين، بالتزاماتنا، وننسق الجهود ونوجهها إلى وجهتها؛

وعندما نعبئ الموارد البشرية والموارد المالية، ونستعملها حسب قواعد استعمالنا؛

وعندما يشمل باب التطوع الأوسع والأرحب جميع المبادرات المواطنة لتكون خدمة الإنسان هي غايتنا؛

عندها فقط نكون قد قمنا بجزء من واجبنا.

الملاحق

ملحق رقم 1: جدول يبين عدد الملفات المعالجة من طرف اللجنة التقنية المكلفة بدراسة ملفات رخص الفتح

السنة	تسوية الوضعية	فتح جديد	المجموع	الموافقة	الموافقة بشرط	إرجاء البت	الرفض
2008	1	1	2	2	_	_	_
2009	557	3	560	161	254	125	20
2010	34	2	36	7	12	9	8
2011	210	20	230	139	46	35	10
2012	101	3	104	49	25	30	_
2013	208	88	296	133	53	109	1
المجموع	1111	117	1228	491	390	308	39

ملحق رقم 2: اللقاءات التشاورية حول إصلاح منظومة المراكز الاجتماعية

الرقم	اللقاءات	عدد المشاركين	المكان	التاريخ
1	اللقاء التشاوري مع المنسقين الجهويين للتعاون الوطني ومنسقي وكالة التنمية الاجتماعية	18	الرباط	18 مارس 2013
2	اللقاء التشاوري مع عينة من مديري المراكز الاجتماعية (لقاء رقم 1)	59	أكادير	09 أبريل 2013
3	اللقاء التشاوري مع عينة من مديري المراكز الاجتماعية (لقاء رقم 2)	58	سطات	18 أبريل 2013
4	اللقاء التشاوري مع عينة من مديري المراكز الاجتماعية (لقاء رقم 3)	60	القنيطرة	15 أبريل 2013
5	اللقاء التشاوري مع عينة من الجمعيات المشرفة على المراكز الاجتماعية (لقاء رقم 1)	62	فاس	22 أبريل 2013
6	اللقاء التشاوري مع عينة من الجمعيات المشرفة على المراكز الاجتماعية (لقاء رقم 2)	55	الدار البيضاء	24 أبريل 2013
7	اللقاء التشاوري مع المندوبين الإقليميين للتعاون الوطني	76	الرباط	29/30 أبريل 2013
8	اللقاء التشاوري مع عينة من المشرفين على المراكز المهتمة بالنساء في وضعية صعبة	40	فاس	21 ماي 2013
9	اللقاء التشاوري مع عينة من المشرفين على المراكز المهتمة بالأطفال في وضعية صعبة	60	الرباط	27 ماي 2013
10	اللقاء التشاوري مع عينة من المشرفين على المراكز الاجتماعية المتعددة التدخلات	50	الرباط	11 يونيو 2013
11	اللقاء التشاوري مع عينة من المشرفين على المراكز المهتمة بالأشخاص المسنين	67	الدار البيضاء	17 ماي 2013
12	اللقاء التشاوري مع عينة من المشرفين على المراكز المهتمة بالأشخاص في وضعية إعاقة	80	مراكش	19 أبريل 2013
13	اللقاء التشاوري مع أعضاء اللجنة التقنية	12	الرباط	10يوليوز 2013
14	اللقاء التشاوري مع رؤساء أقسام العمل الاجتماعي بالعمالات والأقاليم (لقاء رقم 1)	12	أكادير	26 يوليوز 2013
15	اللقاء التشاوري مع رؤساء أقسام العمل الاجتماعي بالعمالات والأقاليم (لقاء رقم 2)	3	الرباط	29 يوليوز 2013

ملحق رقم 3: المراجع المعتمدة في إنجاز هذا التقرير

- تقرير الخمسينية حول التنمية البشرية وآفاق سنة 2025.
- تقرير البنك الدولي: استهداف والحماية الاجتماعية في المغرب، 2012 .
- تقارير اللقاءات التشاورية الخمسة عشر حول إصلاح منظومة المراكز الاجتماعية المنظمة خلال سنة 2013.
- التقرير الأولي للدراسة المتعلقة بالمخطط التنموي للتعاون الوطني والمنجزة من طرف مكتب الدراسات "مازار" 2012/2013.
- تقارير التفتيش المنجزة من طرف وزارة التضامن والمرأة والأسرة والتنمية الاجتماعية والتعاون الوطني ما بين سنتي 2007 و2013.
- التقرير الخاص بتشخيص المراكز الاجتماعية المدعمة من طرف وزارة التضامن والمرأة والأسرة والتنمية الاجتماعية والمنجز برسم سنة 2012.
- تقرير المفتشية العامة للمالية حول وزارة التنمية الاجتماعية والأسرة والتضامن الصادر مارس 2012.
- تقرير المجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2010 المتعلق بوزارة التنمية الاجتماعية والأسرة والتضامن.
- تقرير المجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2010 المتعلق بمؤسسة التعاون الوطني.
- تقرير المفتشية العامة للمالية حول مؤسسة التعاون الوطني رقم 454 بتاريخ 04 يونيو 2009.
- 830 تقريرا حول التشخيصات التشاركية المؤسساتية المنجزة من طرف التعاون الوطني خلال سنتي 2007 و2008 حول المؤسسات.
- 495 تقريرا لمكاتب الخبرة المحاسبية ومكاتب الدراسات حول الجمعيات المشرفة على مؤسسات الرعاية الاجتماعية.

ملحق رقم 4: نماذج من التدخلات الاستعجالية للوزارة في بعض مؤسسات الرعاية الاجتماعية سنتي 2012 و2013

الرقم	العمالة / الإقليم	اسم المؤسسة	خلاصة حول موضوع التدخل
1	الفقيه بن صالح	المركز الاجتماعي	- حل المشاكل التدبيرية والقانونية للمركز - حل النزاعات الداخلية للمركز
2	مكناس	الفضاء متعدد الوظائف للنساء	- تسوية الملف القانوني لجمعية دعم المركب - تحويل الشطر الثاني من الدعم - مراجعة الرواتب بين الجمعية والمتعاقدين - التعجيل بتسوية الوضعية القانونية للمركب
3	مكناس	وحدة الإسعاف الاجتماعي المتنقل	
4	مكناس	المركز النهاري لكبار السن	
5	مكناس	وحدة حماية الطفولة	
6	الصويرة	المركب الاجتماعي ابتسامة: وحدة حماية الطفولة	- تسوية الملف القانوني لجمعية دعم المركب - تقديم الدعم - التعجيل بتسوية الوضعية القانونية للمركب
7	الصويرة	المركب الاجتماعي ابتسامة: الفضاء متعدد الوظائف للنساء	
8	اشتوكة آيت باها	دار الطالب آيت ميلك	تسوية الوضعية القانونية للمؤسسة
9	الدار البيضاء أنفا	مركز الإسعاف الاجتماعي المتنقل	تسوية الملف القانوني لجمعية دعم المركب
10	الناظور	المركب الاجتماعي العروي	- حل المشاكل التدبيرية والقانونية للمركز - حل النزاعات الداخلية للمركز
11	وجدة	مركز تأهيل المعاق	- حل المشاكل التدبيرية للمركز - حل النزاعات الداخلية للمركز
12	الحي الحسني	مؤسسة الرعاية الاجتماعية الحي الحسني	- تأمين احتياجات المستفيدين - تسوية الوضعية القانونية للمؤسسة
13	مديونة	المركز الجهوي الاجتماعي تيط مليل	- التحقيق في شكاية حول وضعية بعض الأطفال المعاقين ذهنيا

14	زاكورة	مؤسسات الرعاية الاجتماعية	- دراسة وضعية مستخدمي مؤسسات الرعاية الاجتماعية بالإقليم - دراسة وضعية عينة من المؤسسات (13 مؤسسة)
15	الحاجب	المركب الاجتماعي ابتسامة: الفضاء متعدد الوظائف للنساء	- حل المشاكل التدبيرية للمركب - مشكل المستخدمتين - تشغيل المركب
16	الحاجب	دار الطالبة سبع عيون	تأمين سلامة واحتياجات المستفيدات
17	طنجة	وحدة حماية الطفولة	تسوية الوضعية القانونية للمؤسسة