

Contrôle de l'emploi des fonds publics octroyés à l'association Hanane pour la protection des enfants handicapés à Tétouan

L'association Hanane pour la protection des enfants handicapés de Tétouan a été fondée en 1969 conformément au Dahir n°1.58.376 du 15 novembre 1958 réglementant le droit d'association tel que modifié et complété. Elle œuvre principalement pour la qualification sociale, éducative, professionnelle, sportive et psychologique des enfants en situation de handicap moteur, mental ou auditif.

Les revenus de l'association sont constitués essentiellement des participations des membres de ladite association, des familles des enfants bénéficiaires, des dons des particuliers et des rémunérations des prestations rendues, en plus des subventions octroyées par l'Etat. Celles-ci ont atteint un total de 10.131.328,18 DH pour la période 2011-2016, réparties notamment entre le ministère de l'Emploi et de la formation professionnelle, secteur de la formation professionnelle (3.070.832,31 DH), le ministère de la Solidarité, de la femme, de la famille et du développement social (2.388.000,00 DH), l'Entraide nationale (2.260.360,00 DH), l'Initiative nationale de développement humain (1.600.000,00 DH) ainsi que d'autres bailleurs de fonds (816.135,87 DH).

La part que représentent les subventions publiques par rapport au total des revenus de l'association varie d'une année à l'autre, allant de 10% en 2011 et atteignant 40% en 2015, avec une moyenne annuelle dépassant les 28% du total des revenus pour la période sous revue (2011-2016).

I. Observations et recommandations de la Cour des comptes

Le contrôle de l'emploi des fonds publics octroyés à l'association Hanane, effectué par la Cour des comptes, a permis de relever un certain nombre d'observations et d'émettre un ensemble de recommandations comme suit :

A. Compte d'emploi des fonds publics

La Cour des comptes a relevé ce qui suit :

➤ Non production du compte d'emploi à la Cour des comptes

Contrairement aux dispositions de l'article 87 de la loi 62-99 formant code des juridictions financières telle que complétée et modifiée, qui impose aux associations, la production des comptes d'emploi des fonds publics reçus, à la Cour des comptes, et nonobstant les dispositions inscrites dans certaines conventions conclues avec des entités publiques portant obligation de produire les comptes d'emploi des fonds publics accompagnés des pièces justificatives y afférentes, l'association Hanane n'a pas produit lesdits comptes relatifs aux fonds reçus sus cités à la Cour.

B. Contrôle de l'emploi des fonds publics reçus par l'association Hanane

Afin de déterminer la part que représentent les fonds publics reçus par l'association par rapport à l'ensemble de ses revenus, il a été procédé à la revue de ses états de synthèse. Toutefois, cette opération n'a pas été suffisante afin de déterminer avec précision les montants dont a bénéficié l'association dans ce cadre. Ceci est dû au fait que l'association enregistre l'ensemble de ses revenus dans le compte « subventions d'exploitations » sans distinction de l'origine des différentes subventions.

Afin de pallier cette insuffisance, il a été procédé à la ventilation de l'ensemble des revenus de l'association selon l'origine et la nature du financement, en recourant aux données comptables extraites du grand livre, ainsi qu'en analysant les virements bancaires dont elle a bénéficié, en plus de la vérification exhaustive de toutes les conventions de partenariat conclues avec les entités publiques (à l'exception des collectivités territoriales). L'ensemble de ces opérations a permis de délimiter l'étendue des fonds publics reçus pendant la période qui s'étend de janvier 2011 au 31 octobre 2016.

1. Les fonds publics octroyés en l'absence de conventions

Durant la période 2011-2016, l'association Hanane a bénéficié d'un montant global de 1.258.000,00 DH représentant des subventions sous forme de virements bancaires, et ce en l'absence de conventions déterminant les objectifs et les engagements des différentes parties. Ces virements effectués par la délégation de l'Entraide nationale de Tétouan (910.000,00DH), la Wilaya de Tétouan (280.000,00 DH) et la délégation du ministère des Affaires islamiques et des Habous de Tétouan (68.000,00 DH) ont été affectés par l'association aux dépenses de son fonctionnement ainsi qu'à couvrir ses activités.

2. Subventions dans le cadre de conventions de partenariat

2.1. Partenariat avec le ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle - secteur de la formation professionnelle-

L'association Hanane a conclu avec le ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle - département de la formation professionnelle-, une convention de partenariat afin de former par apprentissage, les enfants en situation de handicap, dans certains métiers et en artisanat, au regard du fait qu'elle dispose d'un centre de formation professionnelle. L'objectif de ce partenariat est de faciliter l'intégration des concernés sur le marché du travail. La durée prévue de cette convention a été de cinq ans, de 2008 à 2012. A ce titre, l'association a bénéficié d'un montant de 3.787.547,31 DH destiné à la couverture des dépenses de formation (salaires des encadrants, suivi de la formation chez les entreprises, et d'assurer les frais de transport des apprentis...).

Elle a assuré la formation par apprentissage de 337 personnes à besoins spécifiques sur 437 prévues dans la Convention, ce qui constitue un taux de réalisation de 71% de l'objectif prévu. Parmi les 337 apprentis, 269 ont mené leur formation à son terme, jusqu'à l'obtention du diplôme, soit environ 61,5% des bénéficiaires programmés.

La même convention a été renouvelée par la suite portant sur les années 2013 à 2016 avec introduction de quelques modifications. Le montant de la subvention prévue dans la convention, est de 2.094.000,00 DH, dont la liquidation s'effectue sur la base du nombre d'apprentis ayant obtenu leur certificat de formation par apprentissage. Par la suite, un avenant à la convention a été conclu le 31/03/2016, en vertu duquel un groupe de 47 candidats à la formation par apprentissage, a été ajouté, en plus de l'augmentation du montant du soutien prévu à 2.259.000,00 DH. Cependant, il a été relevé, ce qui suit :

➤ Non ouverture d'un compte bancaire dédié pour chaque convention

Il a été noté que l'Association n'a pas ouvert de compte bancaire pour la convention renouvelée telle que celle-ci le stipule. Au contraire, le recours au compte bancaire de la convention de formation dans sa première version (2008-2012), a été maintenu, ce qui a créé un chevauchement dans les opérations liées aux deux conventions. En conséquence, le suivi des opérations relatives à chaque convention distinctement n'a pas été aisé, et la mission de la Cour n'a pas pu délimiter les dépenses effectuées dans le cadre de chaque convention à part.

2.2. Partenariat avec le Ministère de la Solidarité, de la Femme, de la Famille et du Développement Social

L'association a bénéficié de fonds publics reçus du ministère de la Solidarité, de la femme, de la Famille et du Développement Social de 2011 à fin 2015 dans le cadre de trois conventions qui ont soulevé les observations suivantes :

➤ **Retard enregistré dans le décaissement de la subvention annuelle**

La subvention annuelle n'est pas virée à temps (début de l'année scolaire) au compte dédié, ce qui a conduit l'association à couvrir les dépenses liées au projet objet de la convention à partir de ses fonds propres.

➤ **Non ouverture de compte bancaire spécifique à chaque convention**

L'utilisation du même compte bancaire pour plus d'une convention a entraîné des chevauchements entre les opérations effectuées en vertu des conventions, d'où la difficulté enregistrée dans le suivi et l'imputation des dépenses relatives à chaque convention à part.

➤ **Absence de la convention objet du projet d'appui à l'éducation des enfants en situation de handicap au titre de l'année 2011**

Le projet vise à faciliter l'accès au droit à la scolarisation à 120 enfants en situation de handicap. Le montant alloué par le ministère à cet effet est de 660.000,00 DH au titre de 2011, versé en deux tranches, à savoir 330.000,00 DH le 26/10/2011 et 330.000,00 DH le 14/05/2012.

Cependant, la Cour des comptes a relevé l'absence de la convention encadrant ledit projet, **même si elle a été remise par le ministère par la suite (janvier 2018)**. L'absence de ce document lors de la mission de contrôle, a rendu difficile la détermination de la nature des dépenses et par conséquent le contrôle de l'emploi des fonds alloués dans ce cadre.

➤ **Manque de clarté des opérations réalisées dans le cadre du projet d'appui à l'éducation des enfants nécessiteux en situation de handicap durant l'année scolaire 2011-2012**

Un montant de 660.000,00 DH a été alloué par le Ministère au titre de l'année scolaire 2011-2012, dans le cadre du projet d'appui à l'exercice du droit à l'éducation, de 120 enfants en situation de handicap, et versé en deux tranches : 330.000,00 DH le 31/12/2012 et 330.000,00 DH le 19/11/2013.

En raison du décaissement tardif de la première tranche de la subvention (31/12/2012), les dépenses du projet en 2012 ont été couvertes en puisant dans le compte bancaire de l'association, ce qui a rendu difficile le suivi et l'identification des opérations imputables audit projet, surtout que ces dépenses se rapportent aux frais de gestion en termes de salaires des employés et cadres paramédicaux et achat de produits alimentaires.

Après avoir reçu la première tranche de la subvention, l'association a procédé à l'ouverture d'un compte bancaire dédié au projet où elle a viré ledit montant le 01/10/2013. Toutefois, les opérations réalisées dans le cadre de ce compte bancaire n'ont pas de relation avec le projet.

➤ **Double emploi en matière de prise en charge des enfants nécessiteux en situation de handicap profond au titre de l'année scolaire 2014-2015**

La convention signée le 22/10/2014 au titre de l'année scolaire 2014-2015, vise à appuyer l'éducation des enfants nécessiteux en situation de handicap, en doublant l'effectif des bénéficiaires de 120 à 240 enfants. Le Ministère a subventionné cette action à hauteur de 1.068.000,00 DH, lequel montant a été décaissé en deux tranches (respectivement le 07/01/2015 et le 21/10/2015).

La mission de la Cour des comptes a vérifié la validité des opérations financières réalisées en termes de paiement des salaires des salariés éducateurs et paramédicaux, appuyées des pièces justificatives y afférentes.

Cependant, la comparaison de la liste nominative des enfants bénéficiaires du projet financé par le ministère de la Solidarité, de la femme, de la famille et du développement social avec celle des enfants bénéficiaires du programme de formation par apprentissage, financé par le ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle pour la même année (2014-2015), a montré que 18 enfants ont bénéficié simultanément de la prise en charge dans le cadre des deux projets. Cette double prise en charge contrevient à l'article 18 de la convention, qui interdit le cumul de

financement provenant d'autres donateurs afin de couvrir les mêmes dépenses pour les composantes du projet.

2.3. Partenariat dans le cadre de l'Initiative nationale pour le développement humain

L'Association Hanan a conclu trois conventions dans le cadre de l'Initiative nationale pour le développement humain (le programme de lutte contre la précarité), dont l'objet est :

- Equipement de la piscine couverte de panneaux solaires et construction des installations avec un montant total du projet de 800.000,00 DH au titre de l'année 2013-2014 ;
- Fourniture à 23 enfants malentendants et handicapés auditifs de 43 dispositifs auditifs médicaux pour un montant total de 200.000,00 DH en 2014 ;
- Projet d'acquisition d'un bus pour le transport scolaire des enfants de l'association avec une capacité de 27 sièges, en vertu d'une contribution financière de 600.000,00 DH en 2015.

La Cour s'est assurée de la validité des opérations financières effectuées dans le cadre de ces conventions et a vérifié la réalisation de certains travaux et de certaines fournitures objet de ces conventions. Toutefois, il a été relevé ce qui suit :

➤ Absence de précision de l'issue du compte bancaire après la fin du projet

Il a été noté que les conventions n'ont pas prévu l'issue du compte bancaire à la fin du projet, ni celle de l'excédent lorsqu'il y a lieu.

2.4. Partenariat avec la Délégation interministérielle chargée des Droits de l'Homme

L'Association Hanane a conclu avec la Délégation interministérielle chargée des Droits de l'Homme le 12/03/2014, une convention de partenariat pour mettre en œuvre le projet "Pour des prestations médicales assurant l'intégration des personnes en situation de handicap ». La subvention publique, d'un montant de 150.000,00 DH, a pour objet de renforcer la protection du droit à la santé des personnes en situation de handicap et l'intégration de l'approche des droits de l'homme dans les politiques publiques du secteur de la santé, et ce en vue d'une protection plus efficace des personnes en situation de handicap.

La Cour s'est assurée de la validité des pièces justificatives à l'appui de toutes les dépenses du projet y compris les livrables (Le rapport de l'enquête sur le terrain à propos des prestations médicales destinées aux personnes en situation de handicap, un guide médical sur l'attitude à adopter envers les personnes en situation de handicap). A cet effet, ont été enregistrées les observations ci-après :

➤ Retard dans le décaissement de la deuxième tranche de la subvention

Bien que la Convention stipule que la durée du projet est de 12 mois à partir de la date du visa de la convention par les services du ministère des finances, et sachant que le virement de la première tranche de la subvention a eu lieu le 25/07/2014 et celui de la deuxième tranche le 14/07/2015, la Délégation n'a pas encore ordonné le décaissement de la dernière tranche de la subvention, à savoir de 30.000,00 DH (20%), et ce deux ans après le début l'exécution des termes de la Convention.

2.5. Partenariat avec l'Entraide Nationale dans le cadre du Fonds d'appui à la cohésion sociale

Cette convention vise à réaliser un projet d'appui aux services éducatifs, de réhabilitation, de formation et de traitements fonctionnels au sein d'établissement spécialisé, ainsi qu'à soutenir l'intégration scolaire au sein des établissements scolaires publics. Elle couvre une période maximale d'un an, à partir de la date de réception de la première tranche du montant de la subvention, à savoir le 28/04/2016. Le montant des fonds octroyés à l'association en vue de mettre en œuvre ce projet a été de 1.350.360,00 DH, dont la première tranche (675.180,00 DH) a été

dépensée sous forme de salaires et traitements des personnels éducateurs, paramédicaux et de formateurs. À cet égard, il a été observé ce qui suit :

➤ **Retard dans le décaissement de la subvention dédiée à la mise en œuvre du projet et non détermination du nombre d'enfants bénéficiaires**

Le projet a été lancé en janvier 2016, alors que l'association n'a reçu la première tranche de la subvention que quatre mois plus tard, ce qui l'a obligé à couvrir les dépenses du projet à partir de son propre compte bancaire. La nature de ces dépenses constituées principalement des salaires et traitements des personnels éducateurs, paramédicaux et de formation, ne peuvent tolérer de retard de paiement, ce qui a été une charge à supporter par les finances de l'association. Il a été également noté que la Convention ne précisait pas le nombre d'enfants bénéficiant du projet.

À l'issue des observations susvisées, la Cour recommande ce qui suit :

Pour l'association :

- *Produire à la Cour des comptes le compte de l'emploi des fonds publics reçus par l'association de la part des entités publiques.*
- *Ouvrir un compte bancaire pour chaque convention, qui permette d'effectuer toutes les opérations de paiement et de recouvrement afférentes au projet objet de la convention et ce, afin de faciliter le suivi et le contrôle efficace des opérations en toute transparence. A la fin du projet, procéder à la clôture du compte bancaire et joindre le certificat de clôture aux pièces accompagnant les rapports moraux et financiers finaux.*

Pour les autorités gouvernementales :

- *Accélérer la publication de textes réglementaires relatifs aux modalités de production du compte d'emploi des fonds publics reçus par les associations (conformément aux dispositions de l'article 87 du code des juridictions financières, tel que modifié et complété).*
- *Adopter les textes réglementaires nécessaires à l'approbation du plan comptable proposé depuis 2003, qui vise principalement à appréhender la comptabilité des associations selon les prescriptions du code général de la normalisation comptable.*
- *Mettre en œuvre des dispositions de la circulaire n °7/2003 du 27 juin 2003 relative au partenariat entre l'Etat et les associations en intégrant les relations de partenariat avec les entités étatiques dans le cadre de conventions précisant les objectifs des subventions publiques, les engagements des parties et les moyens de suivi et de contrôle, lorsque le montant de la subvention dépasse le seuil de 50.000 DH et que le sort de l'excédent s'il y a lieu, soit déterminé.*
- *Procéder au décaissement du soutien financier selon l'échéancier prévu dans les conventions afin de ne pas affecter négativement les finances de l'association.*
- *Mettre en place de mécanismes pour empêcher le cumul de financements publics provenant de sources différentes, couvrant les mêmes objectifs.*
- *Activer les mécanismes de suivi et de contrôle prévus dans chaque convention par le bailleur de fonds publics.*

II. Réponse de la Ministre de la famille, de la solidarité, de l'égalité et du développement social

(Texte intégral)

Suite au contrôle de la cour des comptes de l'emploi des fonds publics versés par le Ministère de la Famille, de la Solidarité, de l'Égalité et du Développement Social et l'Entraide nationale à l'association HANANE pour la protection des enfants en situation de handicap de Tétouan, Le Ministère tient à apporter les précisions suivantes :

- Le soutien public apporté aux associations entre dans le cadre de subvention de projets, cadré par des conventions types qui impose à l'association d'ouvrir un compte bancaire spécifique au projet financé et lui interdit de combiner entre plusieurs financements pour couvrir les mêmes dépenses.
- Pour mieux encadrer le partenariat avec les associations, le financement de plusieurs domaines, tels que la scolarisation des enfants en situation de handicap, a été soumis au cahier de charges.
- Afin de surmonter les problèmes issus du retard de versement de la subvention et assurer la continuité des services fournis, il a été fait recours, dans certains domaines, à des conventions triennales au lieu d'annuelle.
- La subvention accordée par la délégation de l'Entraide Nationale de Tétouan à l'association en sa qualité de gestionnaire de l'établissement de protection social "Complexe de l'Education, de Formation et de Réadaptation" est une contribution au fonctionnement de cet établissement.
Ce genre de subvention est établi selon une convention type et n'est pas soumise aux dispositions de la circulaire du Premier Ministre n°7/2003.
- En ce qui concerne la non détermination du nombre de bénéficiaires de la convention de partenariat conclue avec l'Entraide Nationale dans le cadre du Fonds d'appui à la cohésion social au titre de l'année 2015, il est à préciser que cette situation a été régularisée au cours des années suivantes.