

Gestion budgétaire et comptable du Haut-commissariat aux anciens résistants et anciens membres de l'armée de libération

En application des dispositions de l'article 25 de la loi n°62-99 formant code des juridictions financières telle que modifiée et complétée, cette mission a été effectuée dans le cadre de la vérification des comptes des services centraux du Haut-commissariat aux anciens résistants et anciens membres de l'armée de libération (Haut-commissariat dans le reste du texte) portant sur la période de 2010 à 2016.

Le Haut-commissariat est créé en vertu du dahir portant loi n° 1-73-252 du 15 juin 1973. Ses attributions sont fixées par le décret n° 2-74-658 du 17 décembre 1974 portant organisation du Haut-commissariat. Sa principale mission est la préparation et l'exécution de la politique gouvernementale concernant les anciens combattants et leurs familles surtout la prise en charge de leur situation sociale.

En 2010, le budget du Haut-commissariat était de 105 MDHS. Il a atteint 128,25 MDHS en 2016 dont 122,56 MDHS pour le fonctionnement et 5,68 MDHS pour l'investissement.

Le budget de fonctionnement a connu une augmentation, passant de 95 MDHS en 2010 à 122,56 MDHS en 2016. Ceci est dû, d'une part, à l'augmentation du budget alloué pour couvrir les dépenses de l'assurance maladie (se chiffrant à 56 MDHS avec l'augmentation de 18,50 MDHS en 2011, année de renouvellement du contrat), et d'autre part à l'augmentation des dépenses des fonctionnaires passant de 45,47 MDHS en 2010 à 52,47 MDHS en 2016.

Quant au budget d'investissement, il a connu une diminution passant de 10 MDHS en 2010 à 5,68 MDHS en 2016, avec le niveau le plus bas en 2015 (2,68 MDHS). Ceci est dû à la diminution des différentes composantes du budget d'investissement essentiellement les frais de rapatriement des dossiers relatifs à la résistance marocaine et des dépenses diverses.

I. Observations et recommandations de la Cour des comptes

La vérification des opérations financières exécutées par les services centraux du Haut-commissariat a permis de relever les observations suivantes :

A. Evaluation du système de contrôle interne

Le contrôle interne est un système intégré que l'administration met en place pour donner une assurance raisonnable sur l'atteinte des objectifs globaux suivants :

- L'exécution des opérations avec économie, efficience et efficacité ;
- La fiabilité des informations et la présentation des rapports ;
- Le respect des lois et des règlements ;
- La protection du patrimoine.

Le système de contrôle interne est constitué de cinq composantes, à savoir l'environnement de contrôle, l'évaluation des risques, les activités de contrôle, les informations et communication et le pilotage.

1. Environnement de contrôle

Il s'agit des différentes politiques et procédures qui reflètent les orientations des responsables de l'administration ainsi que l'organisation des fonctions de manière à influencer la conscience des fonctionnaires, leur comportement et leur rendement.

Cet environnement inclut les principes d'intégrité, de déontologie et de l'organisation administrative avec toutes ses composantes liées à la définition des compétences, leur délégation et l'ensemble des politiques relatives à la gestion des ressources humaines.

Concernant cet aspect, il a été constaté ce qui suit :

- Le non tenu des réunions du conseil national provisoire, qui remplace le conseil national des anciens résistants et anciens membres de l'armée de libération, depuis l'année 2005. La dernière réunion date du 22 et 23 décembre 2005.
- L'absence d'un code de déontologie qui régit le comportement professionnel des fonctionnaires et les mesures qui garantissent son application.
- La non élaboration de l'arrêté fixant les attributions et les règlements intérieurs des services extérieurs prévu par l'article 8 du décret n° 2-84-93 en date du 29 avril 1993 régissant l'organisation et les attributions du Haut-commissariat.

2. Evaluation des risques

L'évaluation des risques consiste à identifier et évaluer les événements pouvant entraver la réalisation des objectifs de l'institution, et à mettre en place les contrôles nécessaires pour leur traitement.

Dans ce cadre, il a été constaté que le Haut-commissariat ne dispose pas d'une vision formalisée et documentée de la gestion des risques qui fixe les objectifs généraux et identifie et évalue, en termes de probabilité d'occurrence et d'impact, les risques pouvant impacter négativement la réalisation de ces objectifs en précisant des procédures adéquates pour leur élimination surtout s'ils se rapportent au processus de l'exécution des opérations financières

3. Activités de contrôle

Les activités de contrôle représentent l'ensemble des règles et procédures permettant de s'assurer de la bonne application des orientations du Haut-commissariat et de la mise en œuvre des mesures nécessaires pour le traitement des risques.

A ce sujet, il a été constaté ce qui suit :

- Absence de guides, des procédures et des formalités résumant les diverses activités et missions exercées par les services du Haut-commissariat dont celles liées à l'exécution des opérations financières ;
- La répartition des responsabilités, ayant une incidence financière, s'effectue sans aucune traçabilité, ce qui ne permet pas d'identifier les tâches effectuées par chaque fonctionnaire durant le processus d'exécution des dépenses, notamment pour les tâches suivantes :
- Prévision budgétaire : il a été constaté une insuffisance au niveau de la prévision budgétaire, comme en témoignent les dépenses relatives aux documents d'archives marocaines en France et celles relatives à l'exécution des décisions de justice à l'encontre de l'administration que se soit celles relatives aux indemnités pour non application de la procédure d'expropriation, ou autres indemnités aux profits des fonctionnaires du Haut-commissariat.
- Exécution des commandes : il a été constaté que le Haut-commissariat n'a pas mis en place des procédures écrites permettant de déterminer les besoins avec précision. Les commandes se font pour chaque service concerné ou en cas de survenance d'un besoin.
- La gestion du stock : non réalisation de l'inventaire du stock de façon systématique, l'absence d'un registre retraçant la réception des fournitures objet des commandes et la non mise en place d'une comptabilité matière retraçant les opérations d'entrée

et de sortie des fournitures, ce qui entrave toute évaluation des achats objets de commandes et stockés au niveau du magasin.

- Non comptabilisation de certains achats dans le registre d'inventaire : A titre d'exemple, le marché n° 1/2015 relatif à l'achat de bureaux et matériel pour un montant de 262 080,00 DHS et qui n'ont pas été tous comptabilisés. En plus, ce registre ne répond pas aux exigences des règles de contrôle interne : les comptabilisations ne suivent aucune série numérique et la majorité des enregistrements est faite au crayon.
- Cumul des fonctions incompatibles : le chef de la division du matériel se charge de l'envoi des lettres de consultation des commandes, de la comparaison des offres des prix, de la réception des achats et de la certification du service fait. Il assure en plus la fonction de régisseur suppléant des recettes.

4. Information et communication :

L'information et la communication sont essentielles pour la réalisation des objectifs du contrôle interne.

A cet égard, il a été constaté une insuffisance de communication entre l'administration centrale et les services extérieurs (délégations) pour l'actualisation de la base des données des bénéficiaires de l'assurance maladie. Ainsi, les cas de décès des assurés relevés par les délégations sont communiqués à l'administration centrale avec plusieurs mois de retard, voire une année dans certains cas. Ce qui impacte non seulement le suivi administratif des dossiers des assurés mais aussi le volet financier, relatif aux pensions et à la couverture médicale.

Il a été constaté aussi un manque de communication entre la division chargée des statistiques et celle chargée des affaires sociales. Les informations concernant le nombre des résistants et leurs situations dont dispose la première division sont différentes de celles dont dispose la seconde, chargée des demandes de soutien au logement ou à l'emploi, des dossiers de couverture médicale et des pensions.

5. Pilotage du contrôle interne

Le système de contrôle interne doit être systématiquement suivi et évalué, soit d'une manière continue ou ponctuelle, ou en combinant les deux, de façon à s'assurer de sa qualité et de son efficacité. L'inspection du Haut-commissariat est considérée, de par ses attributions, comme un outil de pilotage du contrôle interne.

L'inspection administrative et technique du Haut-commissariat a été créée par décret n° 2-74-658 du 17 décembre 1974 et placée hiérarchiquement sous la responsabilité directe du Haut-commissaire pour lui garantir une indépendance par rapport aux autres entités administratives.

Sa mission consiste à informer, d'une façon continue, le Haut-commissaire sur le fonctionnement des services centraux et des délégations, et de procéder sur place à des contrôles, à des investigations et à des audits. Le décret n° 2-11-112 du 23 juin 2011 relatif aux inspections générales des ministères lui a attribué les missions d'inspection, de contrôle, d'audit et d'évaluation.

L'évaluation de ladite inspection a permis de relever les observations suivantes :

- Cumul des tâches incompatibles : à partir du 20 mars 2010, l'inspection est gérée par intérim par le chef de division des affaires administratives. Ce qui va à l'encontre des principes du contrôle interne qui exigent que la même personne ne doit pas être chargée des missions d'inspection et de gestion d'une même entité ;
- Le travail de l'inspection se limite à quelques missions d'inspection de certaines délégations (services extérieurs), avec un bilan modeste comparativement au nombre de délégations existantes à travers le Royaume ;

- L'inspection n'élabore pas le rapport annuel d'activité prévu par le décret n° 2-11-112 relatif aux inspections générales des ministères ;
- L'inspection souffre d'un manque de ressources humaines suffisantes, en termes d'effectif et de qualifications techniques et professionnelles ;
- Le rôle limité de l'inspection, que ce soit en matière d'inspection ou en matière d'audit et d'évaluation, et de la recommandation des mesures pour se conformer aux lois et règlements, et accroître l'efficacité de la gestion des services administratifs et de la qualité des services rendus aux usagers.

Suite à ce qui précède, la Cour des comptes recommande ce qui suit :

- *Instaurer un système de contrôle interne et procéder à son évaluation et à son amélioration d'une façon périodique ;*
- *Mettre en place une charte d'éthique et la généraliser à l'ensemble des fonctionnaires pour application ;*
- *Mettre en place une vision et une cartographie de gestion des risques en soulignant les principaux risques et les mesures nécessaires à prendre en cas de survenance ;*
- *Procéder à l'inventaire systématique des stocks, y consacrer un registre et tenir une comptabilité matière ;*
- *Procéder à la séparation des tâches incompatibles pour garantir un système de contrôle interne plus efficace ;*

En outre, en ce qui concerne l'inspection générale, la Cour des comptes recommande de :

- *Elargir son champ d'intervention pour couvrir le plus grand nombre possible des services centraux et extérieurs et toucher les différentes dépenses (Marchés publics, bons de commandes, parc-auto, gestion du patrimoine, indemnités de déplacements...);*
- *Doter l'inspection des ressources humaines requises.*

B. Exécution des opérations financières

1. Exécution des dépenses

Dans le cadre du contrôle de la gestion des dépenses, il est relevé ce qui suit :

➤ Insuffisances en matière de recours à la concurrence

Ceci apparaît à travers les observations suivantes :

- Le recours à la procédure négociée au lieu d'appel d'offres ouvert pour la passation de certains marchés. L'exemple en est le marché n°3/2015 passé par entente directe et concernant l'organisation de la 25ème édition de l'assemblée générale et du conseil d'administration de l'union arabe des anciens combattants et victimes de guerre.
- Conclusion de deux contrats de droit commun au lieu de procéder par appel d'offres. Il s'agit de deux contrats conclus avec la compagnie d'assurance pour la couverture médicale de base et complémentaire au profit des résistants et leurs familles respectivement en date du 26 mai 2008 et 03 février 2009. Or, la couverture médicale à cette époque ne figurait pas dans la liste des services pouvant être conclus sous forme de contrats ou conventions de droit commun, fixée par l'arrêté du premier ministre n° 03-70-07 du 18 septembre 2007 en vigueur lors de la conclusion des deux contrats. Cette liste n'a été modifiée qu'en 17 février 2011, date de publication au bulletin officiel de l'arrêté du premier ministre n° 03-25-11 du 21 janvier 2011 qui complète la liste des services pouvant être conclus sous forme de contrats ou conventions de droit commun.

- Non recours à la concurrence pour le choix de la compagnie d'assurance pour la couverture médicale de base et complémentaire au profit des résistants et leurs familles conclus respectivement en 2008 et 2009 où le Haut-commissariat a conclu ces deux contrats directement avec la compagnie, ceci malgré l'importance du budget alloué à la couverture médicale (37,5 MDHS avant 2011 et 56 MDHS pour les années ultérieures) et malgré l'importance de cette prestation pour les anciens résistants et leurs familles. En 2011 et 2016, le Haut-commissariat a conclu les contrats directement avec la même société au titre de l'assurance maladie de base et complémentaire sans permettre aux autres prestataires de présenter des offres meilleures et en négligence totale du principe de la concurrence.

➤ **La Non maîtrise des dépenses relatives à l'organisation de la 25^{ème} édition de l'assemblée générale et du conseil d'administration de l'union arabe des anciens combattants et victimes de guerre**

Le Haut-commissariat a conclu le marché n° 3/2015 pour un montant de 7 920 720,00 DHS afin d'organiser la 25^{ème} édition de l'Assemblée générale et du conseil d'administration de l'Union arabe des anciens combattants et victimes de guerre tenue au Royaume du Maroc en 2015.

L'examen des pièces justificatives des dépenses et le contrôle sur place ont montré que le Haut-commissariat n'accorde pas une importance à la maîtrise des coûts. Les opérations suivantes sont présentées à titre d'illustration :

- **Exagération des prix de location du matériel**

Le Haut-commissariat a procédé à la location du matériel pendant quatre jours pour un prix total de 576 000 DHS (article n° 30 du marché n° 3/2015). En effet, en comparant le matériel loué avec le même matériel déjà acheté par la même entité au cours de la même année (2015) par bons de commande ou marchés, il a été constaté que le prix de location est largement supérieur au prix d'achat de plus de 280%.

- **Exécution d'un marché coûtant plus de huit fois le coût initial estimé pour les mêmes prestations**

Après l'examen d'une copie des prévisions financières préliminaires relatives à l'organisation de la 25^{ème} édition de l'Assemblée et du conseil d'administration de l'Union arabe des anciens combattants et des victimes de la guerre, il a été constaté que le coût financier prévu a été de 937 502,00 DHS en date du 26 mai 2014, pour la réalisation de 16 prestations de service durant 5 jours au profit de 60 participants. Dans ce cadre, le Haut-commissaire a consigné sur le même document une observation écrite selon laquelle il a montré que ces prévisions paraissaient relativement élevées et par conséquent, il a chargé le Comité d'organisation en mai 2014, d'examiner et revoir ces prévisions financières.

Pourtant, un marché a été conclu pour organiser l'événement avec les mêmes spécifications et le même nombre de participants avec un montant de 7 920 720,00 DHS, soit huit fois (800%) les estimations initiales (937 502,00 DHS), sachant que le nombre de participants était de 26 personnes selon une copie de la situation des noms et de la qualité des participants auxquels s'ajoutent quatre autres personnes parmi les personnalités locales. Donc, le nombre total des participants ne dépassait pas 30 personnes, soit la moitié des prévisions.

Par conséquent, le coût prévu par personne et par jour était de 15 625,00 DHS, soit 78.125 DHS pour cinq jours, alors que le coût réel par personne et par jour était de 66 006,00 DHS et le coût total pour quatre jours (du 16 au 19 mars 2015) pour chaque membre participant s'élève à 264 024,00 DHS, si nous considérons que le nombre de participants est de 30.

- **Exagération des prix de la prestation de service relative à la photographie**

Le paiement des frais de la prestation de service n° 29 relative aux prestations audiovisuelles (photographies et enregistrement vidéo sur CD) réalisée dans le cadre du marché n° 3/2015 au prix de 600 000,00 DHS, a été effectué sur la base d'un montant de 150 000,00 DHS par jour. Et par conséquent, il a été constaté qu'il y avait une exagération des prix et donc des montants payés

compte tenu du nombre des photos et CD produits (400 photos du taille 15/12, une vidéo sur 3 CD) ainsi que certaines photos personnelles distribuées aux participants.

➤ **Insuffisances en matière d'exécution des dépenses relatives à l'assurance médicale**

Dans ce cadre, un certain nombre d'observations a été relevé :

- **La non détermination avec précision de la liste des personnes concernées par la couverture médicale**

Après l'audit, il a été constaté que la liste des assurés communiquée à la société d'assurance était incorrecte. En effet, la base des données statistiques adoptée pour la couverture médicale de base comprend les noms de 54 combattants décédés avant 2008, l'année de mise en œuvre des dispositions de la convention relative à la couverture médicale de base. Aussi, cette même base comprend également 120 combattants bénéficiant déjà d'une couverture médicale de base, tels que les militaires, les Imams et les agents d'autorité (M'qadem et cheikh).

Il a été constaté également, quant à l'assurance complémentaire, que la liste des personnes concernées par cette assurance n'a pas été déterminée avec précision et elle comprenait 64 combattants et veuves décédés.

- **La non justification de l'augmentation du montant du contrat de couverture médicale de base et complémentaire lors de son renouvellement en 2011**

Lors du renouvellement des contrats de couverture médicale de base et complémentaire, le Haut-commissariat a fixé le montant dudit contrat à 56 MDHS à partir de 2011, soit une augmentation de 18,5 MDHS par rapport aux années antérieures, sachant que le nombre des personnes concernées par cette assurance est en décroissance. De plus, le Haut-commissariat n'a fait aucune étude pour justifier cette augmentation, même les services centraux n'étaient au courant ni de cette augmentation ni de la méthode utilisée pour la détermination de ce montant.

Dans ce cadre, tout ce qui a été communiqué à la Cour des comptes lors de sa mission ne concerne que les correspondances reçues de la société d'assurance attestant la réalisation des pertes suite à la conclusion des deux conventions et demandant l'augmentation du montant de la convention, alors que les informations financières prouvent que ladite société d'assurance a dégagé un excédent de 1,65 MDHS en 2010 et de 12,32 MDHS en 2011, soit sept fois plus par rapport à 2010, comme le montre le tableau suivant :

L'excédent dégagé de la couverture médicale de base et complémentaire par la société d'assurance

Années	L'excédent dégagé de la couverture médicale de base et complémentaire (DH)
2010	1.658.435,14
2011	12.321.706,07
2012	11.659.165,69
2013	10.911.071,78
2014	13.504.570,52
2015	7.125.509,50
2016	11.253.516,56

➤ **Imprécision dans la détermination des bases de liquidation des dépenses d'assurance**

Il a été relevé que le Haut-commissariat a procédé, depuis 2015, à la régularisation des droits de la société d'assurance relatifs à la couverture médicale de base et complémentaire de la famille de la résistance et de l'armée de libération et leurs ayants droit sur la base de quatre factures par an dans la limite des crédits alloués à la couverture médicale, ce qui transgresse les dispositions de l'article 09 du cahier des prescriptions spéciales relatif à la couverture médicale de base et

complémentaire de 2011, qui stipule que la prime d'assurance de base est de 2,901 DHS TTC pour chaque assuré ou veuve du résistant et de la prime d'assurance complémentaire est 728 DHS pour chaque assuré ou veuve du résistant. Toutefois, les factures payées en 2015 et 2016, par le Haut-commissariat au profit de la société d'assurance, ont été liquidées sur la base d'un montant forfaitaire de 56 MDHS pour les deux conventions et étaient basées sur le nombre de bénéficiaires arrêté lors de la signature du contrat en 2011 et non sur le nombre réel au moment du paiement ce qui va à l'encontre des dispositions de l'article relatif à la liquidation de ladite dépenses ainsi que les dispositions de l'article 34 du décret royal n° 330.66 du 10 Muharram 1387 (21 avril 1967) portant règlement général de la comptabilité publique tel qu'il a été modifié et complété, qui dispose que la liquidation ne pourra être faite qu'après l'examen des titres établissant les droits acquis aux créanciers.

- **Paiement des primes d'assurance de base pour des personnes décédées**

Suite au défaut de mise à jour de la liste des bénéficiaires, le Haut-commissariat a payé des factures pour le compte de la société d'assurance comprenant 54 assurés décédés avant même la conclusion de la convention relative à la couverture médicale de base pour un montant de 346 360,00 DHS

Et même après la conclusion du contrat, le Haut-commissariat a continué à payer les parts d'assurance pour des assurés et ayant droit décédés dont le nombre a atteint 2840, avant qu'elle ne s'en rende compte et demande à la société d'assurance de les supprimer de la liste des bénéficiaires. Le montant correspondant payé indument s'élève à 6 485 099,00 DHS.

- **Double paiement des acomptes d'assurance**

Il a été constaté que le Haut-commissariat avait effectué un double paiement des factures de couverture médicale des résistants, doublement inscrits au registre des assurés soit avec des noms différents mais avec le même numéro de la carte de résistante soit avec des numéros différents pour le même assuré. Ce double paiement concerne 204 personnes, chose qui a engendré le paiement d'un montant de 652.414,50 DHS sans contrepartie.

➤ **Insuffisances de la procédure d'octroi des aides**

Il a été constaté qu'une bonne partie des aides financières en faveur des résistants ou de leurs ayants-droit octroyées par le Haut-commissariat n'avaient pas été versées à ces derniers mais déposées à la caisse de dépôt et de gestion suite aux décisions du Haut-commissaire en attendant que les ayants-droit puissent régulariser leur situation juridique. Cela est dû soit au retard émanant de la commission chargée d'assainir le volet social pour statuer sur les demandes déposées au sein de bureau d'ordre, soit au retard de remise aux bénéficiaires, puisque même après émission des mandats, la remise aux bénéficiaires s'effectue lors de cérémonies officielles. Parfois, il arrive que le bénéficiaire soit décédé avant de bénéficier de ses droits.

Il a été constaté aussi des cas où la date de réunion de la commission est postérieure à la date de décès du demandeur et ce délai peut aller d'une à deux années. L'exemple en est le cas de la décision n° 1402 du 16 février 2012, pour laquelle l'intéressé est décédé le 17 janvier 2011.

A ce titre, la Cour des comptes recommande ce qui suit :

- *Respecter le principe de la concurrence lors de l'exécution des commandes publiques ;*
- *S'assurer, dans le cas de la couverture médicale, de l'exactitude du nombre des résistants et leurs ayants-droit et actualiser ces données vu leur impact financier ;*
- *Effectuer les diligences nécessaires pour faire restituer les sommes d'argent versées indument à la société d'assurance et sans contrepartie ;*
- *Prendre les mesures adéquates pour octroyer les aides financières dans les meilleurs délais.*

2. Exécution des recettes

Concernant la gestion des recettes, il a été constaté ce qui suit :

➤ **Exploitation gratuite d'une buvette (espace café) qui fait partie du club des anciens résistants**

La Fondation Mohamed V pour la solidarité avait mis à la disposition du Haut-commissariat un club culturel et de distraction au profit des anciens résistants et anciens membres de l'armée de libération situé à la préfecture des arrondissements de Hay Mohamadi Ain Sebaa. Cependant, le Haut-commissariat a octroyé l'exploitation de sa buvette gratuitement à des personnes tierces (fils des résistants).

➤ **Donations octroyées à l'association des œuvres sociales des fonctionnaires et agents du Haut-commissariat**

L'article n°1 du statut relatif à l'association des œuvres sociales des fonctionnaires et agents du Haut-commissariat stipule que cette dernière vise l'amélioration et la promotion de la vie sociale des fonctionnaires. Mais, il a été constaté que le Haut-commissariat cherche des donateurs parmi des établissements publics et privés pour financer les aides octroyées aux anciens résistants et anciens membres de l'armée de libération pour des fins de pèlerinage ou de paiements des éditions. Ces fonds sont versés dans le compte de l'association des œuvres sociales provisoirement jusqu'à leur utilisation ultérieure (de la part du Haut-commissariat) pour la destination initiale. Cette opération soulève les observations suivantes :

- Le Haut-commissariat reçoit des fonds de plusieurs départements et établissements sans contrat entre les deux parties justifiant le cadre général de cette donation et ces objectifs, sauf dans deux cas ;
- Des chèques émis en faveur du Haut-commissariat sont transférés pour le compte de l'association des œuvres sociales, alors qu'il s'agit de deux établissements distincts et séparés ;
- Pour exploiter ces donations, le Haut-commissariat utilise le compte propre de l'association pour payer les frais de pèlerinage en faveur des anciens résistants choisis et pour payer les frais des éditions et des recueils du Haut-commissariat, en contradiction avec les objectifs de l'association qui vise uniquement à améliorer la vie sociale des fonctionnaires du Haut-commissariat.

De ce qui précède, la Cour des comptes recommande de :

- *Revoir la façon dont la buvette du club culturel a été donnée en gestion de façon à respecter la règle de la concurrence et qu'il devient rentable pour le Haut-commissariat à travers l'abandon de l'octroi gratuit et la séparation des compteurs de la buvette de l'ensemble du bâtiment ;*
- *Etablir des conventions avec les partenaires arrêtant le cadre général des aides, et de chercher d'autres mécanismes pour gérer les fonds et les donations en faveur de l'association des œuvres sociales soit pour le paiement des frais de pèlerinage soit pour le paiement des frais des éditions.*

II. Réponse du Haut-commissaire aux anciens résistants et anciens membres de l'armée de libération

(Texte réduit)

Le Haut-commissariat aux anciens résistants et anciens membres de l'armée de libération (HCARAMAL) est une institution en charge des intérêts moraux et matériels des Anciens Résistants et Anciens Membres de l'Armée de Libération ainsi que de la préservation et la valorisation de la mémoire historique aussi bien nationale que celle partagée avec des pays frères et amis.

Les réalisations et acquis positifs accomplis depuis 2001 dans les multiples chantiers de travail témoignent de la nouvelle dynamique portée par ce département gouvernemental, en dépit de l'insuffisance des moyens humains et des crédits budgétaires qui lui sont alloués. Une approche participative innovante lui a permis de s'assurer les précieux concours des départements ministériels et des collectivités territoriales dans le cadre de conventions de partenariat et de coopération, notamment pour financer tout un réseau de 90 espaces de la mémoire historique de la résistance et de l'armée de libération ouverts à ce jour et en fonctionnement.

Ces importants investissements publics constituent de remarquables titres et exemples patents dans la stratégie du HCARAMAL pour qu'ils soient soulignés comme un modèle de gestion publique en harmonie avec les orientations des politiques publiques marquées par l'ouverture sur l'environnement l'esprit d'initiative et de créativité, la communication citoyenne et la gestion de proximité.

Le rapport de la Cour des Comptes au titre de la période allant de 2010 à 2016 appelle de notre part, les commentaires et les mises au point ci-après, exposés dans le même ordre des observations relevées par le rapport.

A. Evaluation du système de contrôle interne

1. Environnement du contrôle interne

➤ La non finalisation de la composition du Conseil National des Anciens Résistants et Anciens Membres de l'Armée de Libération depuis sa création

Conformément aux dispositions du dahir n°1.73.250 du 15 juin 1973 et aux dispositions du décret n°2.81.509 du 23 janvier 1985, le HCARAMAL a pris l'initiative de requérir l'autorisation des pouvoirs publics d'organiser les opérations électorales consécutivement le 15 septembre 2006 et le 26 mars 2010. A la suite de quoi, des élections se sont déroulées comme stipulé dans la loi instituant le conseil national, à 3 niveaux :

- les commissions locales ;
- les conseils provinciaux et préfectoraux ;
- le conseil national, à concurrence de 140 membres, sur les 180 membres constituant ce conseil.

Néanmoins, il n'a pas été possible d'obtenir la finalisation de la composition du conseil national, par la nomination en conseil des ministres des 40 membres restants, lors des 2 échéances électorales.

(...)

➤ **La non- tenue des réunions du Conseil National des Anciens Résistants et Anciens Membres de l'Armée de Libération depuis 2005**

L'article 8 de la loi instituant le Conseil National des Anciens Résistants et Anciens Membres de l'Armée de Libération stipule que ce dernier « se réunit...sur convocation du président actuel ou sur demande de la majorité absolue des membres du conseil ».

Or La composition du Conseil National des Anciens Résistants et Anciens Membres de l'Armée de Libération, après son élection aux suffrages du 15 septembre 2006 et du 26 mars 2010, implique la nomination des 40 membres pour qu'il puisse exercer ses fonctions conformément aux dispositions légales et réglementaires en vigueur, la tenue de sa première session ordinaire pour l'élection du président du conseil et des membres du bureau et des commissions qui en sont issues.

Faut-il rappeler que le Conseil National des Anciens Résistants et Anciens Membres de l'Armée de Libération est un organe plus consultatif que décisionnel et que son unique pouvoir de décision concerne l'octroi de la qualité de résistant achevé depuis le 30 mai 1999.

➤ **L'absence d'un code d'éthique comportant les conduites et les valeurs que tout fonctionnaire du Haut-Commissariat aux Anciens Résistants et Anciens Membres de l'Armée de Libération doit adopter et les mécanismes qui permettent de s'assurer du respect de ces dispositions**

Le HCARAMAL agit dans le cadre de la loi et en application des textes réglementaires en matière de la fonction publique et applique les règles et procédures régissant les moyens humains, la gestion administrative, le service public et le service des usagers.

Dans ce cadre, l'administration s'efforce d'organiser une période de stage aux nouvelles recrues de fonctionnaires et veille à discipliner les comportements et la performance des fonctionnaires à travers les notes de services.

De surcroît, l'administration s'emploie à prendre des mesures administratives et disciplinaires à l'encontre de tout fonctionnaire pour manquement aux obligations et responsabilités qui lui incombent conformément au statut général de la fonction publique.

Elle retient parmi ses devises « toute dépense a sa justification et toute demande a sa réponse » et a mobilisé toutes les ressources et potentialités au service des usagers, en l'occurrence les anciens résistants et leurs ayants- droit et à tous les citoyens.

L'approche de la communication permanente et l'administration de proximité représentent les voies qui ont permis à l'administration de vulgariser les valeurs de la transparence, de l'équité et de l'égalité des chances et l'instauration de la confiance parmi les usagers et partant la fin des méthodes de protestation qui ont marqué par le passé les relations avec cette Administration.

➤ **L'absence d'un arrêté fixant les compétences et le règlement interne des services centraux**

L'article 8 du décret n°2.84.93 du 29 avril 1993 fixant les attributions et l'organisation du HCARAMAL lui conférant de fixer les attributions et le règlement interne de ses services centraux, n'a pas été mis en application, sachant que l'ancien décret n°2.74.658 du 17 décembre 1974 portant organisation de cette administration à l'issue de sa création ne comporte aucune disposition de ce genre.

Si l'article 1er du dahir n°1.73.252 du 15 juin 1973 stipule que cette administration est créée auprès de l'autorité chargée de la défense nationale, une décision de ce genre revient au chef du gouvernement en vertu de la délégation de signature qui lui a été donnée en ce qui concerne l'administration de la défense nationale, conformément aux textes légaux en vigueur.

Il convient de souligner que dans le cadre de la mise à jour et de la modification de l'arsenal législatif qui régit le département de la Résistance et de l'Armée de Libération, le HCARAMAL a soumis un projet de décret n°2.06.110 fixant ses attributions et son organisation, au conseil

du gouvernement du 19 avril 2006 et a été réétudié par le conseil du gouvernement en date du 18 mars 2008 avant d'être différé.

2. Evaluation des risques

A l'instar de la majorité des administrations publiques, le HCARAMAL ne dispose pas de vision écrite pour la gestion des risques fixant les objectifs généraux et les risques empêchant la réalisation de ces objectifs.

Cette administration ne manquera pas de prendre les mesures nécessaires pour donner suite à cette proposition du rapport.

3. Activités du contrôle

- **L'absence de procédures et de mesures écrites qui couvrent les différentes activités et les missions que les services administratifs accomplissent en particulier celles concernant l'exécution des opérations budgétaires**

Le HCARAMAL a veillé à la mise en œuvre de toutes les mesures de transparence, de bonne gouvernance et de communication avec les usagers.

C'est ainsi que s'inscrit l'établissement du manuel de procédures pour bénéficier des services, avantages et privilèges précisant les formalités exigées des usagers, notamment celles ayant un caractère social.

Pour leur part, les procédures relatives aux ressources humaines et à la gestion du budget et des marchés publics reposent sur des règles et mesures communes et applicables dans la fonction publique.

- **L'absence de documents définissant clairement les responsabilités ayant un caractère budgétaire des différents fonctionnaires et des responsables en particulier pour les actes ci-après :**

- **Les prévisions du budget : « Il a été constaté en particulier l'absence d'un système efficace pour une prévision globale de toutes les dépenses, par exemple les dépenses relatives à la duplication des documents en France et les dépenses relatives à l'exécution des jugements rendus à l'encontre du Haut-Commissariat Aux Anciens Résistant et Anciens Membres de l'Armée de Libération, soit en ce qui concerne l'indemnisation pour expropriation ou celle relative à l'indemnisation de certains fonctionnaires au Haut-Commissariat Aux Anciens Résistant et Anciens Membres de l'Armée de Libération ».**

Le HCARAMAL a étendu ses attributions sur les unités administratives qui composent son organigramme afin d'assurer l'efficacité et l'efficience de la gestion et définir les tâches horizontalement et verticalement et une répartition des charges évitant le conflit des compétences et assurant une complémentarité à même de faciliter l'évaluation des résultats et la clarification des responsabilités.

D'autre part, en dépit de l'insuffisance des crédits inscrits au budget annuel, l'Administration a raisonnablement géré les moyens disponibles, ce qui lui a permis de conduire les grands chantiers sur lesquels il travaille à un rythme satisfaisant et de réaliser des résultats encourageants grâce à la clairvoyance et la vision prospective de ces programmes et des moyens de financement et de gestion.

Il en découle que le HCARAMAL est conscient de l'importance de la programmation des crédits budgétaires pour le bon fonctionnement de ses services et pour répondre aux exigences des chantiers ouverts avec une conception de la conduite des projets et des actions et de la rationalisation de leur traitement et de leur gestion.

C'est ainsi que le chantier de duplication des documents historiques déposés dans les centres d'archives étrangers depuis 2009 a été entrepris avec satisfaction et succès et ses résultats ont

permis de l'élargir à de nombreux centres d'archives visités en Espagne, en Russie, en Turquie, en Egypte et en Belgique.

Par ailleurs, le HCARAMAL fait appel à des compétences universitaires pour effectuer les travaux de prospection et de duplication des documents avec l'accompagnement de la commission scientifique consultative.

De même, l'Administration veille à l'exécution des jugements dont elle est partie prenante dès qu'ils sont définitifs et exécutoires par imputation sur les crédits ouverts à cet effet ou par appel à un crédit supplémentaire.

- **L'exécution des commandes publiques : « il a été constaté l'absence de mesures écrites pour la définition des besoins qui se fait de façon unilatérale et si nécessaire. »**

En rapport avec les justifications relatives aux prévisions budgétaires et tenant compte de la coordination continue entre les services pour la définition des besoins et leur hiérarchisation selon les priorités et l'évolution de la situation, le HCARAMAL tient à mettre à jour l'opération du suivi des prévisions budgétaires en harmonie avec les mesures d'exécution du budget du département, au sein d'une commission représentant tous les services administratifs en vertu de la note de service n°29 du 17 juillet 2017 relative à l'examen des besoins et à l'évaluation de leurs caractéristiques et leurs spécifications.

Il en découle que la définition des besoins obéit au contrôle et à la détermination des besoins réels du service public avec la rationalisation de leur consommation. C'est ce qui explique le dépassement de la durée d'utilisation prévue pour une partie du matériel que cette administration continue à utiliser même après sa période de validité.

- **La gestion du dépôt**

La gestion du dépôt revêt une importance particulière en ce qui concerne la maîtrise des acquisitions et la bonne distribution des fournitures de bureaux entre tous les services centraux et extérieurs.

L'Administration est tenue de codifier sur des registres spéciaux ouverts pour chaque opération. Ces registres garantissent l'exercice des contrôles sur les consommations et constituent une base pour la définition des besoins. Ils tracent en outre les mouvements de tous les bons de sortie des fournitures demandées par les différents services.

Du fait de l'importance du dépôt, il est procédé à chaque fin d'année budgétaire à l'établissement d'un inventaire pour évaluer les mouvements du dépôt et sa justification et puis la validité des produits emmagasinés et leur sensibilité et leur réaction à la chaleur.

En ce qui concerne le registre des acquisitions, la formule invoquée par l'observation est celle adoptée par le HCARAMAL depuis sa création en 1973 et le registre a fait l'objet de plusieurs opérations d'audit et de contrôle sans faire l'objet d'aucune observation de ce genre.

Pour conférer à cette opération plus de précision, le HCARAMAL a fait le choix de nombreux moyens de technologie pour la gestion de tous ses biens mobiliers, en l'occurrence l'utilisation des applications informatiques pour la codification des données. Il a par conséquent acquis le matériel adéquat à la technique du code à barres. En outre, des mesures ont été prises pour l'application ayant trait à la gestion du dépôt et qui a été mise à la disposition des départements ministériels qui en ont besoin par le Ministère de la Réforme de l'Administration et de la Fonction Publique.

➤ **Le regroupement des fonctions incompatibles par un seul fonctionnaire**

L'observation relève qu'un fonctionnaire, le chef du bureau du matériel, cumule un certain nombre de fonctions qu'elle considère comme incompatibles selon les normes du contrôle interne.

En effet, le responsable en question est en même temps régisseur suppléant des dépenses. Il y a lieu de noter qu'il a été désigné à cette dernière charge avant sa nomination au bureau du matériel en raison de l'insuffisance du personnel qualifié.

Cette situation a été réglée en son temps dès sa nomination à la tête du bureau du matériel.

4. La communication

Le rapport indique prétendument l'insuffisance de la coordination entre les services centraux et les services déconcentrés en ce qui concerne le registre des bénéficiaires de la couverture médicale, notamment le traitement des décès. A cet égard, il convient d'affirmer que la communication entre les services centraux et entre eux et les services déconcentrés constitue une exigence du bon travail administratif. Faut-il souligner que le HCARAMAL est une référence dans le domaine de la communication et du renforcement des relations entre ses services et les usagers et toutes les catégories socio-professionnelles et les composantes du service public, à l'occasion des commémorations des événements historiques nationaux, de la tenue des rencontres de communication, colloques et séminaires et de toutes les activités ouvertes sur la société.

En ce qui concerne les rapports entre la division des statuts et des statistiques et la division des affaires sociales, force est de constater que cette observation est non fondée dès lorsqu'il s'agit de la base de données relatives aux décès, il est reconnu que les délégués régionaux et provinciaux sont tenus par la note de service n°17 du 23 février 2004, mise à jour par la note de service n° 06 du 16 février 2015 les obligeant à tenir informés les services centraux de tout décès. Toutefois, il arrive parfois que les ayants droit des Anciens Résistants et Anciens Membres de l'Armée de Libération n'informent pas les délégués régionaux et provinciaux des décès survenus, auquel cas, l'Administration centrale peut enregistrer un retard de communication.

5. Le suivi du contrôle interne

En ce qui concerne l'état d'incompatibilité entre une fonction de contrôle (Inspection Administrative et Technique) et une fonction de gestion (Division des Affaires Administratives), le chef de la Division des Affaires Administratives a été chargé de superviser les affaires de l'inspection administrative et technique temporairement depuis la mise à la retraite pour limite d'âge de son prédécesseur.

Il est prouvé que l'Administration, consciente de la situation de vacance du titulaire de poste, n'a cessé de lancer les appels à candidature pour pourvoir le poste du chef de l'inspection administrative et technique sans recevoir de candidature.

En ce qui concerne les attributions de l'Inspection Administrative et Technique, il est un fait certain que cette structure souffre de l'insuffisance du personnel à l'instar de nombre de services.

Cependant, elle assume ses prérogatives et missions en rendant compte de la marche des délégations provinciales et des bureaux locaux, au moyen des rapports circonstanciés sur toutes les questions et sur les projets et programmes décentralisés. Elle établit le rapport annuel sur les absences injustifiées recommandé par la circulaire du chef du gouvernement n°26/2012 du 15 novembre 2014. Elle joue également un important rôle de coordination et de co-gestion des intérêts moraux et matériels de la communauté des Anciens Résistants et Anciens Membres de l'Armée de Libération, en plus de la diffusion de la culture de la mémoire historique aussi bien nationale que partagée avec les autres pays et la présence dynamique dans les activités des instances régionales et internationales.

B. L'exécution des opérations budgétaires

1. Gestion des dépenses

➤ Insuffisances dans la mise en jeu de la concurrence

L'observation indique que « les dépenses par voie d'appel d'offres se font sans le recours réel à la concurrence », se référant à deux cas :

Le premier cas vise le recours à la procédure du marché négocié au lieu de l'appel d'offres ouvert pour la conclusion du marché n°3/2015 relatif à l'organisation de la 25ème session de l'Assemblée Générale de l'Union Arabe des Anciens Combattants et Victimes de Guerre , alors que le second cas concerne la signature de deux contrats de droit commun à la place d'un appel d'offres pour la gestion de la couverture médicale de base et complémentaire, sachant que la couverture médicale ne figure pas dans la liste des actes qui peuvent faire l'objet d'un contrat ou d'une convention.

Cette observation appelle des éclaircissements ci-après :

L'autorisation pour que notre pays abrite la 25ème session de l'Assemblée Générale de l'Union Arabe des Anciens Combattants et Victimes de Guerre est une condition suspensive puisque la session est organisée au nom de l'Etat marocain et le HCARAMAL n'est pas tenu d'organiser cet événement tant qu'il n'a pas obtenu l'autorisation en vertu des dispositions de l'article 12 paragraphe « d » des statuts de l'Union.

En fait, la lettre d'autorisation officielle d'organiser le congrès date du 4 novembre 2014 sous le numéro 1314. Pour sa part, le décret d'ouverture des crédits de 8 millions de dirhams n'a été pris qu'en date du 19 février 2015, alors qu'il ne restait plus que 23 jours pour la tenue de la 25ème session fixée dans la période du 14 au 21 mars 2015. Par conséquent, ce laps de temps ne permet pas de lancer un appel d'offres. Il était donc impérieux de recourir au marché négocié qui est une procédure réglementaire prévue par le décret n°2.12.349 du 20 mars 2013, applicable dans les Administrations Publiques.

Pour fixer l'enveloppe budgétaire nécessaire à l'organisation de cette session, le HCARAMAL a mis en œuvre le principe de la concurrence en lançant les demandes de consultations auprès des prestataires de services.

Cette consultation s'est soldée, après ouverture des plis reçus par une commission instituée à cet effet en vertu de l'arrêté n°292 du 14 janvier 2015, par le choix de l'offre la plus avantageuse qui s'établissait à 8.000.000 dirhams.

Une correspondance a été transmise au Ministre de l'Economie et des Finances sous n°357 en date du 16 janvier 2015 par laquelle il a été tenu informé de l'enveloppe budgétaire arrêtée pour l'organisation du congrès.

L'administration a estimé que la procédure d'établissement du marché est tributaire des délais réglementaires, sachant que sa publication nécessite à elle seule 40 jours, étant un marché de services dont le coût estimatif dépasse 1.700.000 dirhams conformément à l'article 20 du décret des marchés publics précité.

Concernant le second cas, il convient de préciser qu'en application de la décision du Premier Ministre, une Commission Interministérielle technique composée, sous le présidence du Secrétaire Général de la primature, de représentants des départements de l'Emploi , de la Santé, des Finances et le HCARAMAL et de l'Agence Nationale de l'Assurance Maladie est chargée du suivi et de l'établissement des états et données pour l'octroi de la couverture médicale aux Anciens Résistants et Anciens Membres de l'Armée de Libération. La primature a géré tout le processus de conclusion de ce marché en 2007.

Ainsi le principe de la concurrence a été pleinement respecté et 10 compagnies d'assurances ont présenté des soumissions de prix pour la gestion de la couverture médicale. Mais finalement, uniquement 4 compagnies ont présenté leurs offres de prix à savoir AXA

ASSURANCE-SANAD-ZURIKH-CNIA SAADA, sachant qu'AXA ASSURANCE s'est retirée avant l'étude des candidatures. C'est ainsi que la commission a étudié les dossiers présentés et a retenu l'offre de CNIA SAADA comme étant la plus avantageuse et conforme aux dispositions du cahier des charges.

Ainsi, après adjudication par la commission interministérielle, toutes les mesures ont été prises pour la signature du contrat de la couverture médicale.

Considérant la place qu'occupe la famille de la résistance, SA MAJESTE LE ROI MOHAMED VI a présidé le 12 septembre 2007 la cérémonie de signature du contrat instituant un régime de couverture médicale au profit des Anciens Résistants et Anciens Membres de l'Armée de Libération entre les deux parties co-contractantes

Il est à préciser qu'il n'a pas été possible en 2007 d'établir une décision pour introduire la couverture médicale dans la liste des actes pouvant faire l'objet d'un contrat de droit commun. Néanmoins, le HCARAMAL a pris l'initiative, à l'occasion du renouvellement du contrat de la couverture médicale d'établir ladite décision qui est entrée en vigueur avant le visa des contrats renouvelés.

De même, l'Administration a adopté la formule du contrat pour la gestion de la couverture médicale dans le souci de préserver le cadre contractuel pour cette prestation pérenne, au profit des adhérents bénéficiaires sans qu'il soit possible de la rompre.

Pour compléter la prestation, un régime complémentaire a été adopté. Pour sa mise en œuvre, le HCARAMAL a négocié avec la compagnie d'assurance qui gère le régime de base, après consultation et avis de l'Agence Nationale de l'Assurance Maladie, en vertu de sa lettre du 3 février 2008 en vue de garantir l'unicité du régime de couverture médicale et par conséquent réduire le coût de la prestation.

Quant à l'observation de non-respect du principe de la concurrence lors du renouvellement des contrats de couverture médicale de base et complémentaire avec la même Compagnie d'assurance en 2011 et en 2016, il faut souligner que les deux contrats stipulent qu'ils sont renouvelables par tacite reconduction tant que l'une des parties n'en demande la résiliation et par conséquent les deux contrats acquièrent un caractère de continuité puisque aucun problème qui peut amener l'une des parties à la résiliation des contrats n'est survenu. De même, la compagnie d'assurance a mis toute la logistique nécessaire à la disposition des adhérents qui se sont familiarisés avec le mode de gestion de cette compagnie et qu'un éventuel changement de prestataire de services est susceptible d'engendrer un dérèglement et un dysfonctionnement du système de couverture médicale.

(...)

➤ **La non maîtrise des dépenses relatives à l'organisation de la 25eme Session de l'Assemblée Générale et du Conseil d'Administration de l'Union Arabe des Anciens Combattants et Victimes de Guerre**

• **Surélévation des prix de location de matériel**

L'observation a établi une comparaison entre les prix de location et de vente et n'a pas pris en considération tous les appareils et matériels et les fournitures nécessaires au fonctionnement de ces appareils comme l'encre et les CD ainsi que le volume de consommation du papier qui reste sans plafond d'une part et les services parallèles comme l'entretien, la garantie de la permanence du fonctionnement et la qualité exigée d'autre part.

De même, ce genre de prestations est attribué aux fournisseurs pour garantir la qualité, l'efficacité et la continuité du service sous leur responsabilité dans une période déterminée et par conséquent leur coût devient plus élevé que l'utilisation des moyens propres de l'administration dans le but d'appropriation et ayant un caractère de continuité et de diversité des caractéristiques selon leur destination.

Il en découle que le règlement de cette prestation a été fait selon les caractéristiques requises et au prix énoncé dans le contrat.

- **Exécution d'un marché pour un coût dépassant huit fois le coût de l'estimation avec maintien des mêmes prestations**

De prime abord, la fiche sur laquelle s'est basé l'auditeur de la Cour des Comptes dans cette observation n'acquiert aucun aspect de référence puisqu'elle n'a été établie par aucune commission d'organisation. Elle est tout simplement une indication informelle par le Bureau des Relations Extérieures au mois de Mai 2014 lors de la préparation du budget au titre de l'année budgétaire 2015. (...)

Par conséquent, ce papier constitue un exercice de calcul interne, imprécis et sommaire puisque les prestations qui y sont contenues sont incomplètes, partielles et ne fixent ni le temps ni le lieu de la prestation.

De même, cette fiche ne précise ni le lieu d'organisation ni les participants des pays et les invités ni la durée de l'événement et n'évalue pas les coûts des salles, les bureaux et les moyens techniques et logistiques nécessaires à l'organisation d'un événement de cette envergure différemment des prestations contenues dans le marché qui sont multiples et diverses (...). Aucune comparaison n'est valable avec une simple liste des besoins manifestement dénué de toute valeur probante. (...)

- **Surélévation des prix des prestations de la photographie**

Explicitement, les prestations de photographie désignent l'audio-visuel, le matériel et les services qui lui sont reliés, considéré comme un matériel divers et au niveau technique élevé comme ventilé et précisé dans le cahier des charges.

Il convient de noter que le matériel est lié à la prestation qui nécessite une expertise et s'inscrit dans le domaine des travaux techniques reconnus par leur coût élevé, en ce qui concerne soit la prestation et son exécution soit son produit.

Cette prestation a été soumise au préalable à la concurrence et a été incluse au contrat du marché et exécutée à un niveau exemplaire et sa dépense est pleinement justifiée. (.....)

➤ **Dysfonctionnement de l'exécution des dépenses de l'assurance**

- **Inexactitude des listes des adhérents assurés pour la couverture médicale**

Concernant l'observation relative à l'insertion de certains Anciens Résistants et Anciens Membres de l'Armée de libération décédés avant l'entrée en vigueur de la couverture médicale, dans la base des données des adhérents assurés, il importe de noter que cette situation s'explique par la masse d'informations collectées lors des premières opérations d'enregistrement des adhérents, étant donné que la collecte d'informations a été effectuée sur la base des données disponibles dans les dossiers des intéressés sans mention de leur décès.

L'Administration a immédiatement remédié à cette situation par :

***Primo**, le transfert de la couverture médicale au profit des veuves et par conséquent l'insertion des Anciens Résistants et Anciens Membres de l'Armée de Libération décédés qui n'a pas eu de répercussion budgétaire au niveau des primes d'assurance puisque ces dernières sont payées en fonction du nombre de familles ou ménages et non pas sur la base des assurés individuels conformément aux dispositions de l'article 9 du contrat d'assurance de base initial et de l'article 5 du contrat d'assurance de base renouvelé en 2011.

Il en découle que la prime d'assurance est acquittée sur le nombre de familles quel que soit le chef de famille, le résistant ou sa veuve.

***Secondo**, la radiation des veuves des Anciens Résistants et Anciens Membres de l'Armée de Libération détectés et qui n'ont pas d'ayants droit sachant que le nombre de ces veuves ne représente que 0,005% du total des adhérents et dont la maîtrise des décès à temps n'est pas chose aisée. Par ailleurs, le problème posé n'est pas propre au HCARAMAL, car des cas

similaires se retrouvent dans tous les départements et institutions qui gèrent ce genre de prestations de services. Cette situation ne constitue pas un manquement dans la gestion mais constitue un cas de force majeure alors que cette administration s'efforce de traiter les cas aussitôt qu'elle dispose d'informations nécessaires.

Force est de constater que le nombre des cas détectés est relativement minime par rapport au sureffectif assuré en plus du nombre d'adhérents déclarés dans les deux contrats de base et complémentaire et qui a atteint 4982 adhérents, soit une proportion de 0,4% depuis l'entrée en vigueur de la couverture médicale sans que cela engendre le paiement par le HCARAMAL d'aucune prime correspondante.

Il y a lieu de souligner que parmi ces cas, 15 sont encore en vie ou décédés après avoir bénéficié de la couverture médicale.

Concernant l'observation relative à l'insertion d'assurés dans la base de données de l'assurance maladie de base alors qu'ils disposent déjà d'un régime de couverture médicale tels des chioukhs et des militaires, notons que ce fait est dû à la non déclaration par les intéressés de leurs situations. Ce n'est que par la suite que les services du HCARAMAL ont découvert que ces cas bénéficient déjà d'une couverture médicale par rapprochement de la base de données de la couverture médicale avec celles des autres corps et catégories sociales, mises à la disposition du HCARAMAL sur sa demande, par l'assureur qui gère la couverture médicale de ces corps et catégories sociales.

L'Administration a immédiatement résolu cette situation par le changement de la nature de la couverture médicale, sachant que cette situation n'a duré que très peu de temps.

- **La revalorisation injustifiée du montant de la couverture médicale lors du renouvellement des contrats.**

De prime abord, il faut souligner que les effectifs des adhérents n'ont pas régressé. Bien au contraire, ils ont connu une augmentation sensible année par année depuis l'entrée en vigueur de la couverture médicale, essentiellement par souci de faire bénéficier tous les Anciens Résistants et Anciens Membres de l'Armée de Libération et leurs ayants droit de la couverture médicale. Le HCARAMAL a donc déployé des efforts considérables pour communiquer aux intéressés cet avantage de grande importance par le biais d'un certain nombre de rencontres de communication directes avec les concernés et intéressés, en plus des campagnes de sensibilisation, via les médias écrits et audiovisuels. C'est ainsi que dès les premiers mois de l'entrée en vigueur de la couverture médicale, les demandeurs d'adhésion se sont succédés pour leur enregistrement dans la base de données des adhérents. Ce qui a porté l'effectif des adhérents successivement à 13774 à la couverture médicale de base et à 22406 à la complémentaire.

En outre, le décès d'un ancien résistant n'implique pas forcément sa suppression de la base de données, puisque le transfert de son adhésion peut se faire au profit de la veuve ou des veuves en cas de pluralité et dans ce cas, le nombre d'adhérents assurés peut se multiplier selon le nombre de veuves.

Il importe de signaler que même si le nombre d'adhérents assurés a augmenté, la Compagnie d'Assurance a accepté d'insérer les nouveaux demandeurs d'adhésion dans la base de données en dépit du dépassement du seuil du nombre d'adhérents déclarés dans les deux contrats d'assurance sans que ladite compagnie réclame le paiement de la prime correspondant au surplus d'adhérents.

En définitive, le montant global de la prime de la couverture médicale durant la période comprise entre 2008 et 2016 a atteint 436.885.210,00 DHS alors que le montant normalement dû compte tenu des effectifs réels des adhérents est de 443.218.203,00 DHS soit une différence de 6.332.992,38 dirhams.

Quant à l'observation relative à la revalorisation injustifiée du montant de la prime annuelle de la couverture médicale, le HCARAMAL n'a pas pris unilatéralement la décision de

l'augmentation du montant de la couverture médicale. Il a pris la précaution d'en référer au Premier Ministre et au Ministre de l'Economie et des Finances et satisfaction a été donnée à la demande d'augmentation par le Ministère de l'Economie et des Finances, après une étude approfondie qui a démontré la pertinence de l'offre de prix.

Par conséquent, dans les correspondances adressées au Premier Ministre et au Ministre de l'Economie et des Finances, le HCARAMAL a, durant la période entre le 24 septembre 2010 et le 07 janvier 2011, fourni au Premier Ministre et au Ministre de l'Economie et des Finances les justifications de l'augmentation demandée par la Compagnie d'assurance.

L'observation avance que la Compagnie a réalisé des bénéfices importants durant la gestion des deux contrats pendant les années 2008 et 2009 tout en demandant la revalorisation du montant de la prime annuelle. Ce raisonnement est démenti par les données comptables contenues dans le rapport des Commissaires aux Comptes remis à la Cour des Comptes qui démontrent les pertes supportées par la Compagnie d'assurance durant la période de gestion comprise entre le premier janvier 2008 et le 31 décembre 2016. (...).

Enfin, il est important de souligner que l'Administration a fini par introduire dès le mois de janvier 2019 la règle de paiement des primes d'assurances sur la base des effectifs réels au lieu du paiement forfaitaire contracté depuis le 1er janvier 2016 en raison du dépassement des effectifs des adhérents.

Cette mesure a été concrétisée par l'adoption d'un avenant aux deux contrats en cours.

➤ **L'inexactitude du comptage de la base de liquidation des dépenses d'assurance**

Conformément aux dispositions des contrats d'assurance conclus avec l'assureur, le HCARAMAL a jusqu'en 2015 réglé les factures relatives à la couverture médicale de base et complémentaire sur la base des effectifs réels des adhérents dont les listes sont disponibles dans ses services.

Cette procédure implique, en cas de dépassement des effectifs déclarés pour les deux contrats que les 3 premières factures de l'année (une facture par trimestre) soient réglées sur la base des effectifs réels des adhérents alors que la 4ème facture est réglée sur la base des effectifs correspondant au montant budgétisé et engagé, après avoir déduit le montant des trois premières factures précédentes.

A compter de l'exercice budgétaire 2015, le Trésorier Ministériel a refusé le visa de la facture relative à la couverture médicale au titre du premier trimestre pour le motif que les effectifs des factures ne sont pas en conformité avec des effectifs déclarés dans les contrats conclus avec l'assureur.

Le Trésorier Ministériel a proposé soit d'établir des avenants aux contrats modifiant les effectifs soit d'adopter la formule du paiement forfaitaire pour les 4 trimestres de l'année.

Cette dernière option a été retenue dans la limite des crédits inscrits dans la rubrique budgétaire, devant l'impossibilité d'établir des avenants aux contrats en raison du changement continu des effectifs.

- **Le paiement à tort des primes d'assurances pour des personnes décédées.**

Avant la conclusion des contrats

La réponse à cette observation a été donnée précédemment dans le paragraphe relatif à « Inexactitude des listes des adhérents assurés à la couverture médicale. » ci-dessus.

Après la conclusion des contrats

Le rapport fait état des comparaisons entre les dates de radiation des adhérents décédés et les dates de transfert au profit des veuves pour conclure que les montants payés correspondant à ces périodes l'ont été à tort.

En réponse, il convient de préciser que la régularisation des décès nécessite un laps de temps exigé par le temps de produire les documents nécessaires pour les ayants droit pour effectuer le transfert et l'envoi des données à la Compagnie d'assurance. La plupart du temps, les ayants droit tardent à informer les services des décès.

En général, dans tous les cas concernés, il n'y a aucun paiement à tort tant que les transferts au profit des veuves ont été effectués dans le cadre de la continuité de l'adhésion de la famille.

Pour d'autres cas relatifs aux assurés qui n'ont pas d'ayants droit et qui doivent être supprimés de la base de données, il n'y a aucune répercussion sur le paiement de la prime puisque la liste des adhérents pour l'année n+1 est arrêtée au 31 décembre de l'année en cours et par conséquent, les mouvements survenus au cours de l'année en plus ou en moins se règlent en principe lors du paiement de la facture de l'année qui suit.

Il n'y a pas eu recours à cette procédure du fait du dépassement des effectifs des adhérents déclarés dans les deux contrats. Il faut rappeler que le paiement de la prime est annuel et que Le paiement trimestriel n'est qu'une mesure de facilitation du paiement.

Spécifiquement, cette catégorie, composée essentiellement de personnes âgées et ayant un niveau d'enseignement limité et se trouvant dans des endroits éloignés et isolés, éprouve des difficultés à déclarer à temps des décès survenus, sachant que ce problème de déclaration de décès a toujours constitué une pierre d'achoppement.

Une série de mesures ont été prises dès le mois de septembre 2018 à savoir :

- la nomination d'un nouveau conseiller en assurance disposant d'applications professionnelles et de moyens humains qualifiés capables d'assurer le bon suivi de la base de données ;
- la programmation et l'exécution d'un programme de visites sur le terrain avec le conseiller dans les préfectures et provinces, en vue de recenser autant que faire se peut, les assurés en vie ;
- l'adoption d'un protocole de gestion complétant les dispositions des deux contrats stipulant en plus des obligations des 3 parties intervenant dans la gestion de la base de données de l'assurance maladie, les délais d'exécution et les opérations de contrôle et de confrontation de la base de données des adhérents et la base de données de la Caisse Marocaine des Retraites durant l'année et les visites de terrains nécessaires pour détecter d'éventuels cas de décès non déclarés par les ayants droits.

De telles mesures permettent d'apporter plus de précision et d'ordre dans le suivi des décès et partant d'écourter les délais entre les déclarations de décès et la suppression dans la base de données.

• **Le paiement double des primes d'assurance :**

Cette situation concerne les premières années de l'entrée en vigueur de la couverture médicale. Les cas détectés ont été décelés par les services du HCARAMAL, dans le cadre des opérations de contrôle qu'ils effectuent sur la base de données des adhérents, la dernière en date avant le renouvellement des deux contrats, ont été traités avec effet du 1er janvier 2011.

En effet, les informations reçues dans un laps de temps très réduit lors de l'enregistrement des bénéficiaires de la couverture médicale a contraint le personnel chargé de cette opération à accepter toutes les demandes d'adhésion pour permettre aux intéressés de bénéficier de la couverture médicale dès son entrée en vigueur à partir du 1er janvier 2008.

Il est donc évident que face à l'indisponibilité d'un système informatique performant, des erreurs matérielles peuvent s'introduire dans la base de données des adhérents comme par exemple le dédoublement des numéros de carte d'identité nationale qui constitue la clef d'accès

à la base de données des adhérents, sachant que cette dernière contient des noms semblables pour des personnes différentes.

Toujours est-il que les cas détectés à ce niveau sont limités voir minimales par rapport à l'effectif total des adhérents et n'a pas de répercussion financière sur le paiement de la prime annuelle.

➤ **Déficiences au niveau de l'octroi des aides**

Le HCARAMAL octroie de multiples aides et secours aux Anciens Résistants et Anciens Membres de l'Armée de Libération et à leurs ayants droit. Ces aides sont régies par les dispositions du décret n° 2.04.892, du 24 Février 2006 tel qu'il a été complété et modifié.

Il arrive que dans certains cas, les bénéficiaires ne peuvent pas bénéficier de ces aides comme dans le cas où l'intéressé décède avant de recevoir son aide. Celle-ci est donc transférée aux ayants droits par la CDG, compétente dans la gestion des sommes dues aux ayants droit des personnes décédées.

Ceci étant, le paiement de ces aides est conditionné par la disponibilité des crédits budgétaires.

(...)

2. L'exécution des recettes

➤ **L'exploitation à titre bénévole de la buvette du club « Bachar El Khair » des Anciens Résistants et Anciens Membres de l'Armée de Libération à Hay Mohammadi à Casablanca**

L'exploitation de la buvette annexée au club « Bachar El Khair » a été soumise à la concurrence par l'annonce publiée au journal « AL ALAM » n° 21083 du 27 Juin 2008 à l'issue de laquelle cette exploitation a été attribuée à deux descendants d'Anciens Résistants dans le cadre des initiatives prises par l'Administration pour encourager et inciter ces jeunes à s'engager dans l'auto-emploi et l'action entrepreneuriale, gage de leur insertion dans la vie active.

Un cahier de charges pour l'exploitation de la buvette a été établi dont les dispositions stipulent que l'exploitation est bénévole à charge pour l'exploitant de s'engager à fournir des prestations à des tarifs réduits et à supporter toutes les charges liées à l'exploitation, y compris le paiement des consommations d'eau et d'électricité et des travaux d'entretien et de maintenance du matériel de fonctionnement, sachant que les prestations rendues par la buvette sont circonscrites à l'espace du club et bénéficient aux Anciens Résistants et Anciens Membres de l'Armée de Libération et les leurs et aux visiteurs autorisés.

Il convient de souligner que la buvette a été octroyée à titre bénévole à l'Administration pour être au service de ces usagers.

(...)

➤ **Les subventions à l'Association des Œuvres Sociales du personnel du Haut-Commissariat aux Anciens Résistants et Anciens Membres de l'Armée de Libération**

Le soutien apporté aux Anciens Résistants et Anciens Membres de l'Armée de Libération pour accomplir le Pèlerinage aux Lieux Saints s'inscrit dans le cadre de l'attention et de la sollicitude dont ils sont entourés.

En raison de l'insuffisance des crédits inscrits au budget annuel et en l'absence d'une rubrique budgétaire, cette Administration recourt conformément aux traditions et usages établis à certaines institutions mécènes, l'OCP et de Barid Al Maghreb. Ces deux institutions répondent chaque année favorablement en allouant un soutien financier aux candidats au pèlerinage.

Ne disposant pas d'une régie de recettes, l'Administration requiert des deux institutions d'établir des chèques au nom de l'Association des Œuvres Sociales du personnel qui à son tour distribue les montants reçus aux Anciens Résistants et Anciens Membres de l'Armée de

Libération aux bénéficiaires selon leur nombre, Cette opération est purement procédurale et n'entraîne aucune charge dans les comptes de l'association.

(...)