

الرقم المعياري الدولي
ISSN 3156-9633



مجلة تفكير للأبحاث والدراسات
TAFKEER JOURNAL FOR RESEARCH AND STUDIES

مجلة علمية محكمة دولية

هندسة تمويل ورش الدولة الاجتماعية بالمغرب:

جدلية الاستدامة المالية ورهانات العدالة الاجتماعية - الحماية الاجتماعية نموذجاً

Engineering the Financing of Morocco's Social State Project:

The Dialectic of Financial Sustainability and the Challenges of Social Justice

Social Protection as a Case Study

يوسف الأطرش

باحث بسلك الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية
جامعة سيدي محمد بن عبد الله فاس

احميدوش مدني

أستاذ التعليم العالي
بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية
جامعة محمد بن عبد الله فاس

تاريخ القبول: 29 يونيو 2026

تاريخ التعديل: 20 يونيو 2026

تاريخ التوصل: 09 ماي 2026

الملخص

يشكل ورش تعميم الحماية الاجتماعية بالمغرب أحد أهم الأوراش الإصلاحية المرتبطة ببناء الدولة الاجتماعية، بالنظر إلى ما يرومه من توسيع دائرة الولوج إلى التأمين الإجباري عن المرض، والتعويضات العائلية، وأنظمة التقاعد، والتعويض عن فقدان الشغل. غير أن نجاح هذا الورش لا يرتبط فقط بسن النصوص القانونية المؤطرة له أو بتوسيع قاعدة المستفيدين، بل يتوقف أساساً على مدى القدرة على ضمان استدامته المالية في ظل تزايد النفقات الاجتماعية والصحية، واتساع الفئات المستهدفة، وضغط الإكراهات الاقتصادية والميزانياتية.

تتوخى الورقة، من خلال اعتماد مقارنة قانونية ومؤسسية، إبراز أن الاستدامة المالية لا يمكن اختزالها في مجرد تعبئة الموارد، بل تستلزم إصلاحاً موازياً للمنظومة الصحية، وتوسيعاً للوعاء الجبائي، وترشيدها للإنفاق، وتعزيزاً لآليات الحكامة والتتبع والتقييم، بما يضمن تحول الحماية الاجتماعية من التزام تشريعي إلى حق اجتماعي فعلي ومستدام. وعليه، تنقسم الدراسة إلى محورين أساسيين: أولهما يتناول التأطير القانوني والمؤسسي للاستدامة المالية، وثانيهما يخصص لتشخيص التحديات القائمة واستشراف آفاق تعزيز استدامة تمويل هذا الورش في المغرب.

الكلمات المفتاحية: الحماية الاجتماعية - الدولة الاجتماعية - الاستدامة المالية - القانون الإطار 09.21 - الحكامة المالية - التغطية الاجتماعية - التمويل العمومي - العدالة الاجتماعية - الإصلاح الاجتماعي.

Abstract

The project for the generalization of social protection in Morocco constitutes one of the most significant reform initiatives associated with the building of the social state, insofar as it seeks to broaden access to compulsory health insurance, family allowances, pension schemes, and compensation for loss of employment. However, the success of this reform is not contingent solely upon the enactment of the legal texts governing it or upon the expansion of the beneficiary base; rather,

it depends primarily on the extent to which its financial sustainability can be ensured in a context marked by rising social and health expenditures, the expansion of the targeted categories, and the pressure of economic and budgetary constraints.

By adopting a legal and institutional approach, this paper seeks to demonstrate that financial sustainability cannot be reduced to the mere mobilization of resources; rather, it requires a parallel reform of the health system, an expansion of the tax base, rationalization of expenditure, and the strengthening of governance, monitoring, and evaluation mechanisms, so as to ensure the transformation of social protection from a legislative commitment into an effective and sustainable social right. Accordingly, the study is divided into two main parts: the first examines the legal and institutional framework of financial sustainability, while the second is devoted to diagnosing the existing challenges and exploring prospects for strengthening the sustainability of financing for this reform in Morocco.

Keywords:

Social protection - Social state - Financial sustainability - Framework Law No. 09.21 - Financial governance - Social coverage - Public financing - Social justice - Social reform.

الاستشهاد المرجعي: اميدوش مدني، يوسف الأطرش: هندسة تمويل ورش الدولة الاجتماعية بالمغرب: جدلية الاستدامة المالية ورهانات العدالة الاجتماعية - الحماية الاجتماعية نموذجاً، مجلة تفكير للأبحاث والدراسات، المجلد الأول، العدد 1، يوليو 2026، ص: 81 - 97.

المقدمة:

أضحى ورش تعميم الحماية الاجتماعية بالمغرب من بين أهم الأوراش الإصلاحية الكبرى التي راهنت عليها الدولة في سياق إعادة بناء أسس الدولة الاجتماعية، وتعزيز أبعاد العدالة الاجتماعية والإنصاف المجالي وتكافؤ الفرص. وتتبع أهمية هذا الورش من كونه لا يقتصر على توسيع نطاق الاستفادة من التأمين الإجباري الأساسي عن المرض، والتعويضات العائلية، وأنظمة التقاعد، والتعويض عن فقدان الشغل، بل يتجاوز ذلك إلى إعادة صياغة العلاقة بين الدولة والمجتمع على أساس توسيع الحماية من المخاطر الاجتماعية، وتحويل الولوج إلى التغطية الاجتماعية من امتياز محدود إلى حق اجتماعي عام.

غير أن تنزيل هذا الورش في الواقع العملي لا يرتبط فقط بسن النصوص القانونية المؤطرة له، ولا بمجرد الرفع العددي من فئات المستفيدين، وإنما يتوقف، بدرجة حاسمة، على مدى القدرة على ضمان استدامته المالية في المدى المتوسط والبعيد. ذلك أن أي نظام للحماية الاجتماعية، مهما بلغت وجاهته الحقوقية ومشروعيته الاجتماعية، يظل رهينًا بوجود موارد مالية قارة، وبحكامة فعالة في التدبير، وبقدرة مؤسساتية على تحقيق التوازن بين توسيع قاعدة الاستفادة وضبط كلفة التمويل والخدمات. ومن ثم، فإن الرهان الحقيقي لا يكمن فقط في الإقرار التشريعي بالحقوق الاجتماعية، بل في تحويلها إلى حقوق قابلة للنفاذ والاستمرار دون الإخلال بالتوازنات المالية العامة.

تتفرع عن هذا المعطى إشكالية مركزية مفادها: إلى أي حد يتيح التأطير القانوني والمؤسسي الحالي لورش تعميم الحماية الاجتماعية بالمغرب ضمان استدامة مالية فعلية، قادرة على التوفيق بين مقتضيات التوسيع الاجتماعي ومتطلبات التوازن المالي؟

تنطلق هذه الدراسة من الفرضيات الآتية:

1. تفترض هذه الدراسة أن الاستدامة المالية لورش تعميم الحماية الاجتماعية لا تتحقق بمجرد وجود نصوص قانونية مؤطرة، بل تظل رهينة بتكامل التأطير القانوني مع الحوكمة المؤسساتية والمالية، وبقدرة الدولة على تعبئة موارد قارة، وتوسيع قاعدة التمويل، وترشيد الإنفاق الاجتماعي والصحي.
 2. إن اتساع قاعدة المستفيدين، في ظل اختلالات المنظومة الصحية وضعف الالتفائية المؤسساتية وصعوبة إدماج الفئات غير الأجيال، قد يهدد التوازنات المالية للمنظومة، ما لم يتم اعتماد مقاربة إصلاحية مركبة تجمع بين التوسيع الجبايي، وتحسين التدبير، وتعزيز آليات التتبع والتقييم.
- تكتسي هذه الدراسة أهميتها من راهنية موضوعها ومن ارتباطه بإحدى أبرز السياسات العمومية الاجتماعية في المغرب، كما تستمد قيمتها العلمية من سعيها إلى الربط بين التحليل القانوني والتحليل المؤسسي، بما يسمح بفهم أعمق لشروط الاستدامة المالية وحدودها. ولتحقيق هذا الهدف، تعتمد الدراسة مقاربة قانونية ومؤسسية، تنصرف إلى تحليل المراكز التشريعية والتنظيمية لورش الحماية الاجتماعية، وإبراز أدوار المؤسسات المتدخلة في التمويل والتدبير، ثم تشخيص أبرز التحديات التي تواجه استدامة التمويل واستشراف آفاق تعزيزها.

لتفكيك عناصر إشكالية هذه الدراسة، اعتمدنا المنهج الوصفي التحليلي المدعوم بالبيانات الإحصائية، إلى جانب مقارنة قانونية ومؤسسية، وذلك من خلال وصف واقع ورش تعميم الحماية الاجتماعية بالمغرب وتحليل أبعاده المالية والتنظيمية في ضوء المعطيات المتاحة. كما تم تحليل النصوص المؤطرة لهذا الورش، والوقوف عند أدوار المؤسسات المتدخلة في تمويله وتديره، وتشخيص أبرز التحديات المالية والتنظيمية التي تواجهه، قبل الانتقال إلى استشراف آفاق تعزيز استدامته، مستأنسين بالمفاهيم المرتبطة بالحكامة، والتمويل الاجتماعي، وإعادة التوزيع، دون الخروج عن جوهر التحليل القانوني الأكاديمي.

بناءً على ذلك، تم تنظيم هذه الورقة في مبحثين رئيسيين. خُصص المبحث الأول، الموسوم بـ"التأطير القانوني والمؤسسي للاستدامة المالية لورش الحماية الاجتماعية"، لدراسة المراكز القانونية والمؤسسية المؤطرة للاستدامة المالية، من خلال تناول الإطار القانوني المنظم لها، ثم تحليل دور الفاعلين المؤسسيين في تعزيز الحكامة المالية، قبل الوقوف على الحكامة المالية والمؤسسية باعتبارها مدخلاً أساسياً لتحقيق الاستدامة.

أما المبحث الثاني، المعنون بـ"تحديات الاستدامة المالية لورش الحماية الاجتماعية وآفاق تعزيزها"، فيتناول الإكراهات البنوية والمالية التي تواجه استدامة هذا الورش، مع التركيز على بعض التحديات الخاصة، وفي مقدمتها إدماج العمال غير الأجراء وتوسيع قاعدة التمويل، قبل اختتام الدراسة باستعراض أهم الآفاق الكفيلة بتعزيز الاستدامة المالية، من خلال الإصلاح القانوني وتجويد الحكامة.

المبحث الأول: التأطير القانوني والمؤسسي للاستدامة المالية لورش الحماية الاجتماعية

يكتسي التأطير القانوني والمؤسسي للاستدامة المالية لورش تعميم الحماية الاجتماعية أهمية مركزية في ترسيخ أسس الدولة الاجتماعية بالمغرب، إذ لم يعد نجاح هذا الورش مرتبطاً فقط بتوسيع قاعدة المستفيدين، بل بمدى قدرته على ضمان تمويل قار وعادل ومنظم، يحفظ ديمومة الحقوق الاجتماعية دون المساس بالتوازنات المالية للدولة. ومن ثم، فإن هذا المبحث يقتضي الوقوف عند الأسس القانونية والمؤسسية المؤطرة لهذا الورش، وبيان مدى قدرتها على تحقيق التوازن بين الطموح الاجتماعي، ومتطلبات الحكامة المالية، واستدامة مصادر التمويل.

المطلب الأول: المراكز القانونية المؤطرة للاستدامة المالية

يشكل التأطير القانوني نقطة الانطلاق الأساسية لفهم البنية العامة لورش الحماية الاجتماعية بالمغرب، إذ إن الاستدامة المالية لا يمكن فصلها عن طبيعة الأسس التشريعية التي تحدد الحقوق، وتضبط الالتزامات، وتوزع الأدوار بين مختلف الفاعلين. وفي هذا السياق، يستند ورش تعميم الحماية الاجتماعية إلى مرجعية دستورية واضحة، تتمثل أساساً في تكريس الدستور للحقوق الاجتماعية، واعتباره الولوج إلى الحماية الاجتماعية والرعاية الصحية والتغطية الصحية من بين المقومات الجوهرية للكرامة الإنسانية والعدالة الاجتماعية.

فالاستدامة المالية لورش الحماية الاجتماعية بالمغرب لا يمكن مقارنتها باعتبارها مجرد مسألة تقنية مرتبطة بتوفير الاعتمادات أو بتغطية النفقات الاجتماعية الآنية، لأن الأمر يتعلق في جوهره ببناء نظام قانوني ومؤسسي ومالي قادر على الاستمرار، وعلى

الحفاظ على التوازن بين الحقوق الاجتماعية المقررة لفائدة المستفيدين وبين الموارد المرصودة لتمويلها، بما يمنع تحول التوسيع التشريعي للحقوق إلى عبء مالي غير قابل للتحمل، ومن ثم، فإن الاستدامة المالية في هذا المجال لا تعني فقط وجود مصادر تمويل، بل تعني أيضا تأطير تلك المصادر قانونا، وضبط قواعد التحصيل، وتحديد نطاق الاستفادة، وربط الحق الاجتماعي بآليات الحكامة والتوازن المالي والنجاعة التدبيرية، وهذا ما يفسر أن المشرع المغربي لم يؤسس ورش الحماية الاجتماعية على نص منفرد، وإنما على بناء قانوني متدرج يبدأ من الدستور، ويمر عبر القانون الإطار رقم 09.21، ثم يتفرع إلى القوانين الخاصة بالتأمين الإجباري الأساسي عن المرض، ونظام الضمان الاجتماعي، وبالمنظومة الصحية الوطنية.

من الناحية الدستورية، يشكل الفصل 31 من دستور 2011 الأساس المرجعي الأول لهذا الورش، إذ ألزم الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية بتعبئة كل الوسائل المتاحة لتيسير استفادة المواطنين والمواطنات من العلاج والعناية الصحية والحماية الاجتماعية والتغطية الصحية؛ وتتجاوز قيمة هذا الفصل مجرد الإقرار المبدئي بحقوق اجتماعية، لأنه يرتب على الدولة التزاما إيجابيا يقتضي بناء الآليات التشريعية والتمويلية والتنظيمية الكفيلة بتحويل هذا الحق من مستوى الإعلان إلى مستوى الفعلية، كما أن الفصل 154، حين ينص على أن المرافق العمومية تنظم على أساس المساواة في الولوج والإنصاف في تغطية التراب الوطني والاستمرارية والجودة والشفافية والمحاسبة، فإنه يضيف على التمويل بعدا دستوريا غير مباشر، لأن أي منظومة للحماية الاجتماعية لا تضمن الاستمرارية والجودة والإنصاف الترابي تظل منظومة مختلة¹، حتى ولو كانت ممولة شكليا، أما الفصل 71، فيكتسي أهمية خاصة لأنه يدرج القوانين الإطار ضمن المجال التشريعي، بما يجعل القانون الإطار أداة دستورية لتحديد الأهداف الأساسية لعمل الدولة في المجالات الاجتماعية الكبرى، ومن بينها الحماية الاجتماعية والصحة. وعليه، فالدستور لا يؤسس فقط للحق في الحماية الاجتماعية، بل يؤسس كذلك لضرورة تأمينها مؤسساتيا وماليا داخل منطق الدولة الاجتماعية.

في هذا السياق، يبرز القانون الإطار رقم 09.21² المتعلق بالحماية الاجتماعية باعتباره النص المرجعي الناظم للورش في شموليته، وتكمن أهميته القانونية في كونه نقل الحماية الاجتماعية من منطق البرامج المتفرقة إلى منطق المنظومة المندجة، وحدد أركانها الأساسية المتمثلة في تعميم التأمين الإجباري عن المرض، والتعويضات العائلية، والتقاعد، والتعويض عن فقدان الشغل، غير أن القيمة الحقيقية لهذا القانون الإطار، من زاوية الاستدامة المالية، لا تكمن فقط في توسيعه نطاق المستفيدين، وإنما في كونه قرر أن تعميم هذه الأنظمة يجب أن يتم مع مراعاة مبدأ التوازن المالي، وهو ما يعني أن المشرع ربط توسيع قاعدة المستفيدين بضرورة الحفاظ على توازن هيكلي بين الموارد والالتزامات. وبهذا المعنى، فإن القانون الإطار 09.21 لا يقرر حقا اجتماعيا مجردا، بل يضع قاعدة منهجية مفادها أن الحق الاجتماعي لا يكتسب فعاليته القانونية إلا داخل نظام تمويلي قابل للديمومة؛ لذلك، فالقانون الإطار يؤسس لاستدامة مالية ذات بعدين متلازمين: بعد تضامني يقوم على التزام الدولة بحماية الفئات الهشة، وبعد تأميني يقوم على

¹ - تقرير المرصد المغربي للحماية الاجتماعية حول سياسات الحماية الاجتماعية بالمغرب حماية اجتماعية أم تقوم هيكلية مقنع؟ دجنبر 2024.

² - القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية صدر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.30 بتاريخ 23 مارس 2021، نشر في الجريدة الرسمية عدد 6975 بتاريخ 5 أبريل 2021.

منطق الاشتراك بالنسبة للفئات القادرة على المساهمة، ومن هنا تتحدد فلسفته: التوسيع لا يكون على حساب التوازن، والتضامن لا يلغي الانضباط المالي، بل يعاد تنظيمه قانونا داخل منظومة موحدة

انطلاقا من هذا الإطار المرجعي، يحتل القانون رقم 65.00¹ مكانة مركزية داخل البناء القانوني للاستدامة المالية، باعتباره النص الذي وضع القواعد العامة المشتركة للتغطية الصحية الأساسية، والذي تطور لاحقا ليصبح عنوانه القانوني مرتبطا مباشرة بالتأمين الإجباري الأساسي عن المرض بعد التعديلات اللاحقة، خاصة بموجب القانون رقم 27.22²، ثم القانون رقم 54.23³ الصادر سنة 2026، وتظهر أهمية هذا القانون في كونه لا ينظم فقط الاستفادة من الخدمات الصحية، بل يحدد البنية القانونية للنظام الصحي التأميني، ويضبط العلاقة بين المؤمن، والهيئة المكلفة بالتدبير، والاشتراكات، والخدمات المضمونة، وقواعد التحمل والاسترجاع، كما أن النصوص الرسمية المرتبطة به أبرزت، وهو ما جعل هذا القانون بمثابة قاعدة مشتركة لتوحيد المبادئ الناظمة للتمويل والتغطية عوض أن يقوم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض على أنظمة متعددة، إن القانون 54.23 جاء ليعكس توجهها تشريعا أوضح نحو توحيد تدبير التأمين الإجباري الأساسي عن المرض، بما يحمله ذلك من أثر مباشر على الاستدامة المالية، لأن توحيد التدبير ليس مجرد إجراء تنظيمي، بل هو أداة لتقليص التشتت المؤسساتي، وتحسين النجاعة، وتوحيد المراقبة، والحد من ازدواجية الكلفة. وعليه، فإن القانون 65.00 يمثل النواة القانونية التي تُحوّل فكرة التغطية الصحية من حق اجتماعي عام إلى نظام مالي-تأميني مضبوط القواعد.

غير أن الاستدامة المالية لا يمكن أن تتحقق في نظام صحي تأميني إذا ظل التمويل محصورا في دائرة الأجراء والقطاع المنظم، ولذلك اكتسى القانون رقم 98.15⁴ أهمية استراتيجية، لأنه أدخل ضمن التأمين الإجباري الأساسي عن المرض فئات المهنيين والعمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطا خاصا، والرهان القانوني هنا لا يتمثل فقط في توسيع نطاق التغطية، بل في توسيع الوعاء الاشتراكات نفسه، فكل إصلاح ذو طابع اجتماعي يوسع عدد المستفيدين دون أن يوازي ذلك بتوسيع دائرة المساهمين يظل معرضا لعجز بنيوي، لهذا جاء القانون 98.15 ليؤسس لربط هذه الفئات بمنطق التسجيل والتصريح والوعاء والاشتراك، ويخضعها، مع مراعاة خصوصياتها، للقواعد العامة التي يقرها القانون 65.00. كما أن النصوص التطبيقية والمقتضيات المعدلة المرتبطة بهذا القانون أبرزت أن المشرع لم يغفل فرضية اختلال التوازن المالي، إذ أجاز تعديل نسب الاشتراك أو الواجبات التكميلية عند الاقتضاء وفق شروط محددة. وهذا يكشف بوضوح أن الاستدامة المالية ليست عنصرا خارجيا عن هذا القانون، بل

¹ - القانون رقم 65.00 هو النص المرجعي المنظم للتغطية الصحية الأساسية، وقد صدر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.296 بتاريخ 3 أكتوبر 2002.

² - قانون رقم 27.22 القاضي بتغيير وتتميم القانون رقم 65.00 بمثابة مدونة التغطية الصحية الأساسية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.22.65 بتاريخ 30 من ربيع الآخر 1444 (30 نوفمبر 2022).

³ - القانون رقم 54.23 بتغيير وتتميم القانون رقم 65.00 المتعلق بالتأمين الإجباري الأساسي عن المرض (AMO) بالجريدة الرسمية عدد 7478 بتاريخ 29 يناير 2026

⁴ - القانون رقم 98.15 المتعلق بنظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض الخاص بفئات المهنيين والعمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطا خاصا، صدر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.17.15 بتاريخ 23 يونيو 2017، ونشر في الجريدة الرسمية عدد 6586 بتاريخ 13 يوليوز 2017.

هي عنصر مدمج في بنيته المعيارية؛ لأن المشرع توقع منذ البداية إمكان ظهور اختلالات مالية، فأدخل داخل النص ذاته آليات قانونية للتصحيح وإعادة التوازن. وبذلك، فإن القانون 98.15 لا يوسع الحماية الاجتماعية فقط، بل يحاول أيضا أن يمنع أن يتحول هذا التوسيع إلى مصدر لاختلال دائم في التمويل .

من جهة أخرى، فإن الحديث عن الاستدامة المالية يظل ناقصا ما لم يتم استحضار القانون رقم 17.02 المرتبط بنظام الضمان الاجتماعي¹، بالنظر إلى أن الحماية الاجتماعية لا تقوم على مبدأ الاستفادة فقط، بل تقوم كذلك على إلزامية التمويل والتحصيل والامتثال، فالقانون المنظم للضمان الاجتماعي، في صيغته المعدلة، يشكل الأداة التي تسمح بترجمة الالتزام بالمساهمة إلى واقع قانوني قابل للتنفيذ، سواء عبر التصريح بالأجراء، أو أداء الاشتراكات، أو ترتيب الزيادات ومصاريف المتابعة عند التأخير، أو مباشرة تحصيل الديون المستحقة. وتبرز أهمية هذا المعطى في أن الاستدامة المالية لا تبنى بالنيات التشريعية، وإنما تبنى عبر قواعد زجرية وتحفيزية تضمن انتظام الموارد، لذلك فإن وظيفة قانون الضمان الاجتماعي داخل منظومة الحماية الاجتماعية ليست وظيفة إدارية محضة، بل هي وظيفة مالية بامتياز، لأنه يوفر السند القانوني لتحويل الاشتراك من مجرد التزام نظري إلى دين قابل للتحصيل وفق المقتضيات الجاري بها العمل، كما أن اعتماد المشرع على آليات التحصيل والزيادات عند التأخير يكشف أن الاستدامة المالية في التصور المغربي لا تقوم فقط على توسيع قاعدة المنخرطين، بل أيضا على حماية الموارد من مخاطر التعثر أو التهرب أو عدم الانتظام، ومن ثم، فإن القانون رقم 17.02، يشكل الحلقة التي تضمن الفعالية المالية لباقي النصوص، لأن الحق في التغطية لا يمكن أن يستمر دون ضمان إلزامية الأداء.

إذا كان القانون الإطار 09.21 قد نظم جانب الحق والتمويل، والقانونان 65.00 و 98.15 قد نظما آليات التغطية والاشتراك، فإن القانون الإطار رقم 06.22² المتعلق بالمنظومة الصحية الوطنية جاء ليؤمن الشرط الموضوعي والوظيفي للاستدامة المالية، أي وجود عرض علاجات فعلي وناجع وموزع ترابيا بشكل منصف، ذلك أن التغطية الصحية لا تكون مستدامة ماليا إذا كانت الموارد تضخ داخل منظومة صحية عاجزة أو غير متوازنة ترابيا أو ضعيفة الحكامة، وقد نص هذا القانون الإطار صراحة على أنه يأتي عملا بالفصل 31 من الدستور والفقرة الثانية من الفصل 71، وانسجاما مع التزامات الدولة في مجال الحماية الاجتماعية، لا سيما في شقها المتعلق بتعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض. وهذه الصياغة مهمة جدا، لأنها تؤكد أن إصلاح المنظومة الصحية ليس ورشا مستقلا عن ورش الحماية الاجتماعية، بل هو شرط قانوني وعملي لنجاحه المالي، فكل توسيع للطلب على العلاج دون إصلاح للحكامة الصحية، أو للموارد البشرية، أو للبنيات التحتية، أو للرقمنة، سيؤدي حتما إلى رفع الكلفة دون ضمان جودة الخدمة، ومن ثم، فإن القانون 06.22 يضطلع بوظيفة غير مباشرة ولكنها حاسمة في الاستدامة المالية، لأنه يربط التمويل بفعالية الإنفاق، ويجعل من إصلاح العرض الصحي أداة للتحكم العقلاني في الكلفة وليس فقط لتوسيع الولوج .

¹ - القانون رقم 17.02 المغير والمتمم بموجبه الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.72.184 المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.04.127 بتاريخ 4 نوفمبر 2004، الجريدة الرسمية، عدد 5263، بتاريخ 8 نوفمبر 2004، ص. 3876.

² - القانون الإطار رقم 06.22 المتعلق بالمنظومة الصحية الوطنية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.22.77 صادر في 14 من جمادى الأولى 1444 (9 ديسمبر 2022)، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 7151 بتاريخ 17 من جمادى الأولى 1444 (12 ديسمبر 2022)، ص. 7895-7900.

يتعزز هذا البناء القانوني أكثر عبر النصوص التنظيمية المكتملة، ومنها المرسوم رقم 2.22.797¹ المتعلق بتطبيق القانون 65.00 بالنسبة لنظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض الخاص بالأشخاص غير القادرين على تحمل واجبات الاشتراك، حيث تم تحديد وعاء الاشتراك ونسبته، وتنظيم بعض أوجه التحمل المباشر، وهو ما يعني أن المشرع لم يترك تمويل الفئات الهشة في مستوى نظري، بل انتقل به إلى مستوى التقنين الدقيق للتمويل والانتفاع، كما أن القانون رقم 60.22² المتعلق بالأشخاص القادرين على تحمل واجبات الاشتراك الذين لا يزالون أي نشاط مأجور أو غير مأجور، جاء بدوره ليملأ فراغا كان يمكن أن يفضي إلى ثغرات في التغطية أو إلى تفاوتات تمويلية داخل المنظومة، لا سيما أنه نص على ربط الاستفادة بالأداء المسبق للاشتراكات، وعلى إدراج هذه الاشتراكات ضمن موارد الميزانية المتعلقة بالنظام المؤطر لفئات غير الأجراء، وهو ما يكشف أن المشرع المغربي يتجه، تدريجيا، نحو إحكام الإغلاق القانوني لدوائر الفراغ التمويلي³، حتى لا تظل فئات خارج منطق المساهمة أو خارج منطق التأطير القانوني للانتفاع.

خلاصة القول، إن المرتكزات القانونية المؤطرة للاستدامة المالية لورش الحماية الاجتماعية بالمغرب تقوم على بناء تشريعي متكامل؛ إذ وفر الدستور الشرعية الحقوقية والمؤسسية، وحدد القانون الإطار 09.21 الرؤية العامة للتعميم وربطها بالتوازن المالي، وأرسى القانون 65.00 أساس التأمين الإجباري عن المرض، بينما وسع القانون 98.15 الوعاء الاشتراكي بإدماج فئات غير الأجراء، وعزز القانون 17.02 آليات التحصيل والإلزام والانضباط المالي، في حين جاء القانون الإطار 06.22 لدعم فعالية الإنفاق الصحي وجودة الخدمات.

بذلك، فإن الاستدامة المالية لا تحتل في مجرد توازن حسابي بين الموارد والنفقات، بل تعبر عن تكامل دستوري وتشريعي وتنظيمي ومؤسسي يروم جعل الحماية الاجتماعية حقا قابلا للاستمرار. غير أن فعالية هذا البناء تظل رهينة بقدرة الدولة على ضمان إلتقائية النصوص، وتحسين التحصيل، وتوسيع الوعاء المساهم، وتوحيد التدبير، والرفع من نجاعة العرض الصحي؛ ذلك أن الإقرار القانوني بالحق لا يكفي ما لم يقترن بضمانات مالية ومؤسسية ونصوص تطبيقية قادرة على تحويله إلى ممارسة إدارية ومالية منضبطة ومستدامة، تراعي الإمكانيات الحقيقية للدولة ومؤسسات الحماية الاجتماعية.

¹ - المرسوم رقم 2.22.797 الصادر في 4 جمادى الأولى 1444 (29 نوفمبر 2022) بتطبيق القانون رقم 65.00 المتعلق بالتأمين الإجباري الأساسي عن المرض، فيما يخص نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض الخاص بالأشخاص غير القادرين على تحمل واجبات الاشتراك، الجريدة الرسمية، عدد 7147 مكرر، بتاريخ 5 جمادى الأولى 1444 (30 نوفمبر 2022)، ص. 7678.

² - القانون رقم 60.22 المتعلق بنظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض الخاص بالأشخاص القادرين على تحمل واجبات الاشتراك الذين لا يزالون أي نشاط مأجور أو غير مأجور، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.23.41 بتاريخ 5 ذي القعدة 1444 (25 ماي 2023)، الجريدة الرسمية عدد 7204 بتاريخ 26 ذي القعدة 1444 (15 يونيو 2023)، ص. 5156.

³ - يقصد بها مواطن العجز أو النقص في التمويل داخل النظام الاقتصادي أو الاجتماعي، حيث لا تتطابق الموارد المالية المتاحة مع الحاجات الفعلية للتمويل، وهي ما تعرف بالفجوة التمويلية أو مجالات العجز التمويلي.

من ثم، فإن أهم ما يميز المقاربة القانونية المؤطرة لهذا الورش هو أنها وفرت الشرعية النظامية والسياسية لتوسيع الحماية الاجتماعية، لكنها لم تحسم بشكل نهائي في جميع الإشكالات المرتبطة بتمويلها المستدام، وخاصة ما يتصل بتحديد مصادر التمويل، وكيفية توزيع الأعباء بين الدولة والمساهمين، وضبط كلفة الخدمات، والتدخل في حالات العجز المالي أو اختلال التوازنات.

المطلب الثاني: الفاعلون المؤسساتيون ورهان الحكامة المالية

إذا كان القانون يضع الإطار المرجعي العام، فإن المؤسسات هي التي تتولى الترجمة الفعلية لهذا الإطار إلى سياسات وإجراءات وتدابير تمويلية وتديرية، ولذلك، فإن تحليل الاستدامة المالية لورش الحماية الاجتماعية يقتضي الوقوف عند البنية المؤسساتية التي تضطلع بأدوار مركزية في التمويل والتدبير والتنظيم والتتبع.

تضطلع الدولة بدور محوري في هذا المجال، ليس فقط باعتبارها المشرع وصاحبة الاختصاص في وضع السياسة الاجتماعية العامة، ولكن أيضا باعتبارها فاعلا ممولا وضامنا للتوازنات الكبرى، فالدولة تتحمل جزءا مهما من كلفة تعميم الحماية الاجتماعية، خاصة بالنسبة للفئات غير القادرة على تحمل الاشتراكات، كما تضطلع بدور تنسيقي في توجيه الموارد العمومية وتعبئتها وربطها بأهداف هذا الورش.

في هذا السياق، أوضحت وزارة الاقتصاد والمالية أن الكلفة السنوية الإجمالية للورش في أفق التعميم قدرت بحوالي 51 مليار درهم، منها 28 مليار درهم ممولة عبر آلية الاشتراك، و23 مليار درهم عبر آلية التضامن. كما رفعت الدولة الاعتمادات الموجهة للحماية الاجتماعية إلى 39,12 مليار درهم برسم سنة 2025¹، ثم إلى 45,24 مليار درهم برسم سنة 2026²، بما يعكس انتقال هذا الورش من مستوى الإعلان السياسي إلى مستوى الالتزام الميزانياتي المتصاعد³.

هذا ما يعني، أن الدولة تظل هي الفاعل الحاسم في تأمين التوازن المالي للمنظومة، ليس فقط من خلال الاعتمادات المرصودة في قوانين المالية، بل أيضا من خلال تحملها المباشر لكلفة فئات واسعة غير قادرة على المساهمة، فبحسب الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، فإن الدولة هي التي تتحمل واجبات اشتراك المستفيدين من AMO تضامن، كما أكدت وزارة الصحة والحماية الاجتماعية، في نونبر 2024، أن هذا النظام أصبح يغطي أزيد من 11,1 مليون مستفيد في وضعية هشاشة، وبالموازاة مع ذلك، خصصت الدولة لبرنامج الدعم الاجتماعي المباشر ميزانية تصل إلى 16,5 مليار درهم سنة 2025، بينما بلغ عدد الأسر المستفيدة حوالي 4 ملايين أسرة إلى غاية متم شتنبر 2025، من أصل 4,3 ملايين أسرة مستحقة؛ وهو ما يدل على أن الدولة لا تمارس فقط وظيفة الضامن القانوني، بل تضطلع أيضا بوظيفة الممول الأخير للتماسك الاجتماعي⁴.

¹ - وزارة الاقتصاد والمالية، ميزانية المواطن للسنة المالية 2025، منشور رسمي بتاريخ 20 أكتوبر 2024.

² - وزارة الاقتصاد والمالية، ميزانية المواطن للسنة المالية 2026، منشور رسمي بتاريخ 20 أكتوبر 2025.

³ - وزارة الاقتصاد والمالية، جلالة الملك يتأسس حفل إطلاق مشروع تعميم الحماية الاجتماعية وتوقيع الاتفاقيات الأولى المتعلقة به، منشور رسمي على موقع الوزارة، 14 أبريل 2021.

⁴ - رئيس الحكومة حول مشروع الحماية الاجتماعية، ركيزة الرؤية الملكية لوضع أسس مغرب أكثر إنصافا وشمولا -، 18 فبراير 2025، منشور على البوابة الرسمية للمملكة <https://www.maroc.ma>.

يبرز إلى جانبها دور الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي باعتباره أحد أهم الفاعلين التنفيذيين في تدبير جزء كبير من مكونات الحماية الاجتماعية، سواء تعلق الأمر بتدبير التأمين الإجباري الأساسي عن المرض بالنسبة لبعض الفئات، أو بتلقي الاشتراكات، أو بتوسيع قاعدة المنخرطين، أو بتدبير عدد من المنافع الاجتماعية، كما يظل الصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي، والوكالة الوطنية للتأمين الصحي، والقطاعات الحكومية المعنية، وخاصة قطاعي المالية والصحة، ضمن المؤسسات التي تساهم، بشكل مباشر أو غير مباشر، في بناء التوازن المالي والتنظيمي للمنظومة.

غير أن تعدد الفاعلين لا يعد في حد ذاته عنصر قوة مطلقة، إذ قد يتحول إلى مصدر تعقيد مؤسسي إذا لم يواكبه تنسيق فعال وتقاسم واضح للاختصاصات وآليات ناجعة للقيادة والتتبع، فكلما تعددت المؤسسات المتدخلة دون وجود التزام فعلي بالالتقائية، ظهرت صعوبات ترتبط بتداخل الصلاحيات، وبطء اتخاذ القرار، وضعف التنسيق في تدبير الموارد والنفقات، وهو ما قد ينعكس سلباً على الكفاءة المالية والاستدامة العامة¹.

في هذا الإطار، سجلت الحكومة رسمياً أنه في ظرف سنة واحدة فقط انتقل العدد الإجمالي للمؤمنين من طرف الصندوق من 7,8 ملايين فرد إلى أزيد من 23,2 مليون، وتظهر التقارير السنوية للصندوق أن عدد المؤمنين في نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض الخاص بالأجراء بلغ 4,5 ملايين شخص سنة 2023، كما أن AMO تضامن عرف خلال السنة نفسها إدماج 4,8 ملايين مؤمن، وأفرز إيداع 8,5 ملايين ملف طيلة السنة، في حين بلغ عدد المستفيدين من هذا النظام الذين تلقوا علاجات فعلية 2,3 مليون شخص، بكلفة إجمالية ناهزت 5.233 مليار درهم. وهذه الأرقام تكشف أن الإشكال لم يعد تشريعياً فحسب، بل أصبح أيضاً إشكالا تديرياً ومحاسباتياً يرتبط بسرعة المعالجة، وفعالية التحصيل، وجودة الرقمنة، وقدرة الهيئة المدبرة على المحافظة على توازنها المالية في ظل اتساع قاعدة المتفعين².

بالتالي، فإن البناء المؤسسي لورش الحماية الاجتماعية يطرح سؤالاً مزدوجاً: من جهة أولى، مدى قدرة هذه المؤسسات على تعبئة التمويل وتدييره بكفاءة؛ ومن جهة ثانية، مدى قدرتها على الاشتغال في إطار منسجم ومتكامل، يضمن توحيد الرؤية وتقليص كلفة تشتت المؤسسات.

المطلب الثالث: الحكامة المالية والمؤسسية كمدخل للاستدامة

لا يمكن الحديث عن استدامة مالية فعلية دون استحضار مفهوم الحكامة باعتباره الإطار الذي يربط بين التمويل والتدبير والمساءلة والنجاعة، فالحماية الاجتماعية لا تقوم فقط على ضخ الموارد، وإنما تقوم أيضاً على كيفية توظيف تلك الموارد، ومدى شفافية تديرها، وفعالية مراقبتها، وقدرة الأجهزة المختصة على تتبع الاختلالات وتصحيحها.

¹ - التوفيق كرداد، مراجعة النظام المالي لفرع المعاشات في قانون الضمان الاجتماعي، مجلة الأبحاث والدراسات القانونية العدد 11-12، مطبعة دار القلم، 2018،
الرباط.

² - التقرير السنوي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لسنة 2013، منشور على الموقع الرسمي
<https://www.cnss.ma/sites/default/files/2025-03/cnss%20rapport%20annuel%202023%20va.pdf>

تتجلى الحكامة المالية في مجموعة من الأبعاد المتكاملة، من بينها وضوح قواعد التمويل، والقدرة على توقع النفقات المستقبلية، وربط الإنفاق بالنتائج، واعتماد آليات دقيقة للتتبع والتقييم، وتكريس مبادئ الشفافية والمحاسبة، كما تقتضي الحكامة المؤسسية تنسيقا محكما بين الفاعلين، وتبادلا فعالا للمعطيات، وتوزيعا عقلانيا للاختصاصات، بما يضمن تجنب التكرار والهدر وسوء التدبير. في هذا السياق، تبدو الاستدامة المالية مرتبطة بوجود منظومة تديرية قادرة على مراقبة تطور الاشتراكات، وتتبع الإنفاق الصحي والاجتماعي، وقياس أثر توسيع الاستفادة على التوازنات المالية، كما تتطلب اعتماد أدوات استشرافية قادرة على توقع التحولات الديمغرافية والاجتماعية والاقتصادية التي قد تؤثر في العلاقة بين الموارد والنفقات، فكل قصور في الحكامة ينعكس مباشرة على سلامة التمويل، ويجعل التوسع في الحماية الاجتماعية معرضا لخطر الاختلال المالي أو ضعف المردودية الاجتماعية¹ ومن ثم، يمكن القول إن الحكامة ليست بعدا ثانويا أو مكملا، بل تمثل شرطا بنويا للاستدامة المالية، لأنها تضمن الانتقال من منطق التوسيع الكمي إلى منطق الفعالية والنجاعة والاستمرارية.

المبحث الثاني: تحديات الاستدامة المالية لورش الحماية الاجتماعية وآفاق تعزيزها

يطرح ورش تعميم الحماية الاجتماعية بالمغرب تحديا جوهريا يرتبط بضمان استدامته المالية والمؤسسية، إذ لا يكفي توسيع قاعدة المستفيدين ما لم يقترن ذلك بتعبئة موارد قارة، وترشيد النفقات، وتحقيق التوازن بين العدالة الاجتماعية والتوازنات المالية للدولة. ومن ثم، تقتضي معالجة هذا المبحث رصد تحديات التمويل والحكامة والتدبير، ثم بحث الآليات الكفيلة بتعزيز ديمومة هذا الورش وترسيخ أسسه المالية والمؤسسية في إطار من الحكامة الجيدة والإنصاف الاجتماعي.

المطلب الأول: الإكراهات البنوية والمالية التي تواجه استدامة الورش

رغم الطابع الطموح لورش تعميم الحماية الاجتماعية، فإن تنزيله يواجه عددا من الإكراهات البنوية والمالية التي تجعل مسألة الاستدامة في قلب النقاش العمومي والسياسي، ويتمثل أول هذه الإكراهات في الارتفاع المستمر لكلفة الخدمات الصحية والاجتماعية، وهو ارتفاع يرتبط بتوسع قاعدة المستفيدين، وبتزايد الطلب على العلاج، وبتطور كلفة الأدوية والتجهيزات والخدمات الطبية، إضافة إلى الحاجة إلى تحسين عرض العلاج وتجويد البنيات الصحية.

يضاف إلى ذلك أن توسيع الحماية الاجتماعية يشمل فئات واسعة ومتنوعة من حيث القدرة على المساهمة والانتظام في الأداء، وهو ما يجعل العلاقة بين عدد المستفيدين وعدد المساهمين علاقة غير متوازنة في بعض الأحيان. فإذا كان الهدف الاجتماعي يقتضي توسيع الولوج، فإن المنطق المالي يفرض وجود قاعدة تمويلية صلبة وقابلة للاستمرار. وهنا يبرز التوتر بين البعد التضامني للنظام والقيود الميزانية التي تحد من قدرة الدولة والمؤسسات على تحمل الأعباء المتزايدة.

كما تطرح محدودية الموارد العمومية تحديا إضافيا، خاصة في ظل تزايد الحاجيات الاجتماعية في مجالات أخرى، من قبيل الصحة والتعليم والدعم الاجتماعي والاستثمار العمومي، فالموازنة العامة للدولة تجد نفسها مطالبة بتمويل عدد كبير من الالتزامات

¹ - انظر تقرير المجموعة الموضوعاتية المؤقتة الخاص بالحماية الاجتماعية، مجلس المستشارين، الولاية التشريعية 2015-2021.

الاستراتيجية، مما يجعل تخصيص موارد كافية ومستدامة للحماية الاجتماعية رهينا بإعادة ترتيب الأولويات، وتحسين مردودية الحماية، وبترشيد الإنفاق العمومي.

من مظاهر الإكراه البيوي أيضا أن بعض اختلالات المنظومة الصحية نفسها تؤثر على الاستدامة المالية للحماية الاجتماعية، لأن ضعف العرض الصحي العمومي، وعدم التوازن المجالي في توزيع الخدمات، وارتفاع اللجوء إلى القطاع الخاص، قد يؤدي إلى تضخم النفقات وتحميل أنظمة التغطية الصحية أعباء إضافية، وبالتالي، فإن الاستدامة المالية لا تنفصل عن إصلاح البيئة الصحية التي تستهلك فيها الموارد.

المطلب الثاني: تحديات إدماج العمال غير الأجراء وتوسيع قاعدة التمويل

تعد مسألة إدماج العمال غير الأجراء من أعقد الإشكالات التي تواجه الاستدامة المالية لورش تعميم الحماية الاجتماعية بالمغرب، ليس فقط بسبب اتساع هذه الفئة وتعدد مكوناتها المهنية، بل أيضًا بسبب الوزن العددي والاقتصادي الكبير للعمل المستقل والهش داخل البنية العامة لسوق الشغل. فالمعطيات الرسمية للمندوبية السامية للتخطيط تفيد بأن عدد النشيطين المشتغلين بلغ 10.673 مليون شخص سنة 2024، وأن التشغيل المأجور يهم 68.5% منهم، بما يعني أن ما يقارب ثلث المشتغلين يوجدون خارج علاقة الشغل الأجيّة التقليدية. كما تُظهر المعطيات نفسها، في بنية الشغل، استمرار حضور فئات مستقلة أو غير مستقرة مهنيًا ضمن سوق العمل، وهو ما يفسر لماذا يشكل توسيع التغطية نحو غير الأجراء تحديًا أكبر بكثير من مجرد توسيعها نحو الأجراء الذين يسهل تحديد دخلهم واقتطاع اشتراكاتهم بانتظام.

في هذا الإطار، سعى المشرع المغربي، من خلال القانون رقم 98.15¹ كما تم تغييره وتتميمه، إلى إرساء أساس قانوني لتوسيع التأمين الإجباري الأساسي عن المرض والتقاعد لفائدة المهنيين والعمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء، غير أن تفعيل العملي أبرز أن الصعوبة لا تكمن في الإقرار القانوني بالحق وحده، وإنما في تحويل هذه الفئة الواسعة والمتباينة إلى قاعدة مساهمات منتظمة وقابلة للتحويل. ويظهر ذلك بوضوح في المعطيات الرسمية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، التي تفيد بأنه في سنة 2023 بلغ عدد تسجيلات العمال غير الأجراء 1.8 مليون على أساس قاعدة إجمالية من 3.76 ملايين تسجيل محالة على الصندوق، وهو ما يكشف منذ البداية عن فجوة بين الكتلة المستهدفة والكتلة المدججة فعليًا في المسار الإداري والتأميني.

تزداد أهمية هذا المعطى حين نلاحظ أن توسيع الاستفادة تحقق بسرعة أكبر من ترسيخ الانتظام المالي. فوفق المعطيات الرسمية لمديرية الميزانية، بلغ عدد المستفيدين من نظام AMO-TNS نحو 3.9 ملايين سنة 2023، منهم حوالي 1.9 مليون مؤمن رئيسي وقرابة 2 مليون من ذوي الحقوق. كما أورد المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي أن هذا النظام كان يغطي في 2024 حوالي 3.9 ملايين شخص، مقابل 10.6 ملايين في نظام AMO TADAMON. غير أن هذا الامتداد

¹ - القانون رقم 98.15 المتعلق بنظام التأمين الإجباري عن المرض الخاص بفئة المهنيين والعمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطا خاصا.

العددي، على أهميته الاجتماعية، لا يعني تلقائيا توفر قاعدة تمويلية مستقرة، لأن توسيع التغطية قد يسبق انتظام الأداء والتحصيل، وهو ما يطرح سؤالاً جوهرياً حول التوازن بين الحق في الاستفادة والقدرة الفعلية على تمويل هذا الحق .

من أبرز المؤشرات الرسمية الدالة على هشاشة هذا التوازن، ما سجله المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي من أن 2.3 ملايين شخص، أي 65.72% من مؤمني نظام العمال غير الأجراء، كانوا في وضعية حقوق مغلقة، بسبب مشاكل ترتبط أساساً بضعف موثوقية معطيات التسجيل أو بعدم انتظام أداء الاشتراكات، مع ما يترتب عن ذلك من تراكم للمساهمات غير المؤداة والزيادات والغرامات. وهذا الرقم بالغ الدلالة، لأنه يبين أن الإدماج الشكلي في النظام لا يساوي إدماجاً تمويلياً فعلياً، وأن جزءاً واسعاً من غير الأجراء يوجد في منطقة وسطى بين التسجيل القانوني وعدم الاستفادة العملية، وهو وضع يمس مباشرة مردودية النظام واستدامته¹

يتعاضد هذا التحدي أكثر إذا ربطنا فئة غير الأجراء باتساع القطاع غير المهيكل، الذي يمثل بدوره عائقاً هيكلياً أمام بناء وعاء اشتراكات منتظم، فبحسب النتائج الرسمية للمندوبية السامية للتخطيط الخاصة بالقطاع غير المهيكل لسنتي 2023-2024، بلغ عدد وحدات الإنتاج غير المهيكلية 2.03 مليون وحدة، كما يمثل هذا القطاع 33.1% من التشغيل غير الفلاحي، ويساهم بنحو 13.6% من القيمة المضافة خارج الفلاحة والإدارة العمومية، وهذه الأرقام لا تعكس مجرد هامش اقتصادي ثانوي، بل تكشف عن جزء واسع من النشاط الاقتصادي الوطني يشتغل خارج المسالك التنظيمية التي تسمح بضبط التصريح، والتحصيل، والمراقبة، والتتبع الدوري للمساهمات. وبذلك، فإن استمرار اتساع القطاع غير المهيكل يضعف قاعدة المساهمين الفعليين، ويجعل تمويل الحماية الاجتماعية أقل استقراراً وأكثر ارتعاشاً للدعم العمومي وآليات التصحيح الاستثنائية².

يتعزز هذا التحليل بمعطى مؤسسي آخر لا يقل أهمية، يتمثل في محدودية الإدماج البنكي لفئة غير الأجراء، فقد أفاد المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، استناداً إلى معطيات محالة من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، بأن نسبة الإدماج البنكي لدى TNS لا تتجاوز 49.40%، مقابل 68.90% لدى المتقاعدين و 70% في AMO TADAMON و 97.30% في AMO CHAMIL. كما أشار المجلس إلى أن تعميم AMO أدى إلى إدماج نحو مليوني حساب بنكي جديد في منظومة تدبير CNSS، وهو مؤشر إيجابي، لكنه يكشف في الوقت نفسه أن جزءاً مهماً من غير الأجراء ما زال خارج الشروط المثلى للأداء والتحصيل الرقمي والمنتظم. وتكمن أهمية هذا المؤشر في أن ضعف الإدماج البنكي لا ينعكس فقط على الأداء التقني، بل يؤثر مباشرة على انتظام الاستخلاص، وعلى كلفة التدبير، وعلى قدرة النظام على الانتقال من منطق التغطية القانونية إلى منطق الاستدامة المالية الفعلية .

¹ - تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول الحماية الاجتماعية في المغرب واقع الحال، الحصيلة وسبل تعزيز أنظمة الضمان والمساعدة الاجتماعية بخصوص إحالة ذاتية رقم 2018/34.

² - المندوبية السامية للتخطيط، Rapport des résultats de l'Enquête Nationale sur le Secteur Informel، منشور على الموقع الرسمي للمندوبية بتاريخ 28 ماي 2025، ص 8، 35، 43، 46.

من زاوية الحكامة، يبرز كذلك أن توسيع شبكة القرب والخدمات لم يحسم بعد في كل الإشكالات العملية المرتبطة بهذه الفئة، فقد سجل المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي أن CNSS تتوفر على أكثر من 170 وكالة، و65 وكالة متنقلة، و19 كشكا، و12 هوائي ربط، كما تعتمد على أكثر من 3000 نقطة قرب لتلقي ملفات التعويض، تغطي 93% من ملفات الاسترجاع، ورغم أهمية هذا المجهود المؤسساتي، فإنه يظل غير كافٍ وحده لحل إشكالات التحصيل والتتبع وتحيين المعطيات بالنسبة لفئة تتسم بتغير الوضعيات المهنية باستمرار، لذلك، فإن التحدي الحقيقي لا يكمن فقط في توسيع البنية الإدارية، بل في بناء آليات تقاطع فعالة بين قواعد المعطيات المهنية والجبائية والاجتماعية، بما يسمح بضبط أوثق للوعاء المساهماتي .

بناء على كل ما سبق، يتضح أن إدماج العمال غير الأجراء يمثل في الآن نفسه نجاحا اجتماعيا من حيث الاتساع العددي للتغطية وإشكالا ماليا ومؤسساتيا من حيث انتظام المساهمة وقابلية التحصيل، فحين يكون نحو ثلث المشتغلين خارج الشغل المأجور التقليدي، وحين يظل القطاع غير المهيكّل مستوعبا لثلث التشغيل غير الفلاحي، وحين تصل نسبة الحقوق المغلقة داخل نظام TNS إلى 65.72%، فإن الرهان لا يعود مقتصرًا على تعميم التسجيل، بل يصبح متعلقًا بمدى قدرة الدولة والمؤسسات المدبرة على تحويل التغطية الاجتماعية إلى منظومة مساهمات مستقرة، عادلة، وقابلة للاستدامة .ومن ثم، فإن أي مقارنة جادة لتعزيز الاستدامة المالية لهذا الورش تقتضي، إلى جانب الإطار القانوني، تعميق الإصلاحات المرتبطة بالإدماج المالي وتحسين جودة قواعد المعطيات، وربط الحماية الاجتماعية بآليات جبائية ومهنية أكثر نجاعة ومرونة.

إن مواجهة التحديات السابقة لا تستدعي فقط معالجة ظرفية أو حلولًا مالية مؤقتة، بل تقتضي بناء تصور إصلاحي متكامل يجعل من الاستدامة المالية هدفا مركزيا في تصميم وتنفيذ سياسات الحماية الاجتماعية، وفي هذا الإطار، يبرز أولا ضرورة توسيع الوعاء الجبائي وتحسين فعالية التحصيل، بما يمكن من تعبئة موارد إضافية لدعم تمويل الحماية الاجتماعية، دون الإخلال بالتوازنات الكبرى أو إثقال كاهل الفئات الهشة.

كما يفرض هذا الورش تطوير آليات التضامن وإعادة التوزيع، باعتبارها جوهر الحماية الاجتماعية في بعدها الاجتماعي والحقوق، فكلما توفرت أدوات أكثر عدالة في توزيع الأعباء والموارد، أمكن تحقيق توازن أفضل بين التعميم والاستدامة، ويشمل ذلك إعادة النظر في بعض أنماط التمويل، وتدعيم مساهمة الدولة في تمويل الفئات غير القادرة، بحيث لا تتحمل الفئات الهشة وحدها عبء هشاشتها، ولا يترك تمويل الحماية الاجتماعية رهينا حصريا بالمساهمات الفردية، فجوهر الدولة الاجتماعية يقوم على مبدأ أن تمويل الحقوق الاجتماعية يندرج ضمن منطق التضامن العام، وليس فقط ضمن التوازن الحسابي الضيق. غير أن هذا التضامن، لكي يكون مستداما، يحتاج إلى قواعد واضحة، ومصادر قارة، وآليات شفافة في التحصيل والتوزيع.

كما أن من بين الآفاق الممكنة أيضا الرفع من فعالية الاستهداف، لأن كل خطأ في تحديد المستفيدين أو في ترتيب الأولويات أو في توجيه الدعم ينعكس مباشرة على الكلفة وعلى العدالة في الآن نفسه، ولذلك، فإن تحسين قاعدة البيانات الاجتماعية، وربط الأنظمة المعلوماتية، وتعزيز التقاطع بين المعطيات المالية والاجتماعية، كلها عناصر تسمح بتوجيه أدق للموارد.

لذا يتعين تعزيز التكامل بين المقاربات: فالإصلاح القانوني ينبغي أن يواكبه إصلاح مؤسسي، وهذا الأخير يجب أن يوازيه إصلاح في المنظومة الصحية، وإصلاح جبائي، وتحديث للتدبير العمومي، فكل مقارنة تشتغل بمعزل عن الأخرى لن تفضي إلا إلى نتائج محدودة أو متناقضة، وعلى العكس من ذلك، فإن نجاح الورش رهين بمدى تفاعل هذه المكونات داخل تصور شمولي يجعل من العدالة الاجتماعية والنجاعة المالية هدفين متلازمين لا متعارضين.

من جهة ثانية، فإن ترشيد الإنفاق الاجتماعي والصحي يظل أحد الشروط الأساسية للاستدامة المالية، لأن تعبئة الموارد، مهما كانت أهميتها، تظل غير كافية إذا لم تقترن بتدبير رشيد للنفقات، ويشمل هذا الترشيح تحسين نجاعة الإنفاق الصحي، وتقليص الهدر، والحد من الاختلالات المرتبطة بالتعويضات غير المضبوطة، وتوظيف الرقمنة لتقوية المراقبة والتتبع وتبادل المعلومات، فالحكامة الرقمية أصبحت اليوم أداة رئيسية لضبط التكاليف، ومحاربة الغش، وتبسيط المساطر، وتحسين استهداف الفئات المعنية.

فاستدامة المالية للحماية الاجتماعية لا يمكن ضمانها دون إصلاح موازٍ للمنظومة الصحية، لأن أي اختلال في العرض الصحي ينعكس مباشرة على مستوى النفقات وعلى جودة الخدمات، فالإصلاح المالي للحماية الاجتماعية يظل منقوصا إذا لم يواكبه إصلاح هيكلي للخدمات الصحية من حيث البنية والموارد البشرية والعدالة المجالية وجودة التكفل.

أخيرا، فإن تعزيز آليات التتبع والتقييم والمساءلة يظل شرطا لا غنى عنه في أي نموذج للاستدامة، فالسياسات الاجتماعية الكبرى لا تنجح بقرارات تأسيسية فقط، بل تحتاج إلى قياس دوري للنتائج، ورصد لمستويات الإنفاق والمردودية، وقدرة على تصحيح الاختلالات في الزمن المناسب، ومن هنا فإن مستقبل الحماية الاجتماعية في المغرب سيظل مرتبطا بمدى الانتقال من منطق الإعلان عن الحقوق إلى منطق التدبير المستدام لهذه الحقوق.

خاتمة

يتضح من خلال ما سبق أن ورش تعميم الحماية الاجتماعية بالمغرب يمثل تحولا نوعيا في مسار بناء الدولة الاجتماعية، ويعكس إرادة قوية في توسيع دائرة الحماية من المخاطر الاجتماعية وتعزيز الولوج إلى الحقوق الأساسية. غير أن هذا الورش، على الرغم من أهميته الاستراتيجية والحقوقية، لا يمكن أن يبلغ أهدافه كاملة بمجرد وجود سند دستوري أو إطار قانوني مؤطر، لأن التحدي المركزي يظل متمثلا في ضمان استدامته المالية على أسس متوازنة وعادلة وفعالة.

لقد أبان التحليل أن التأطير القانوني، يظل غير كاف لتأمين الاستدامة الفعلية ما لم يقترن ببنية مؤسسية منسجمة وبحكامة مالية رشيدة وآليات ناجعة للتتبع والتقييم، خصوصا أمام الإكراهات البنيوية، وعلى رأسها ارتفاع كلفة الخدمات الصحية، وصعوبة إدماج العمال غير الأجراء، ومحدودية الموارد، واختلالات المنظومة الصحية، التي تشكل في مجملها عناصر ضغط حقيقية على التوازنات المالية لهذا الورش.

وعليه، فإن الاستدامة المالية للحماية الاجتماعية لا ينبغي اختزالها في مجرد تعبئة الموارد، بل يتعين النظر إليها بوصفها عملية مركبة تستلزم إصلاحا متوازيا لمنظومة التمويل، وتجويدا للحكامة، وتوسيعا للوعاء الجبائي، وترشيدا للإنفاق، وتعزيزا للإلتقائية بين

المؤسسات المتدخلة، فبقدر ما ينجح المغرب في بناء هذا التكامل، بقدر ما يمكن أن يتحول ورش الحماية الاجتماعية من التزام تشريعي وسياسي إلى حق اجتماعي فعلي ومستدام.

من ثم، فإن مستقبل هذا الورش يظل رهينا بقدرة الفاعل العمومي على التوفيق بين منطق التوسيع الاجتماعي ومنطق التوازن المالي، وبين مقتضيات العدالة الاجتماعية ومتطلبات النجاعة التدبيرية، بما يجعل الحماية الاجتماعية ركيزة حقيقية في بناء نموذج تنموي أكثر إنصافا واستدامة.

قائمة المراجع:

1. التوفيق كرداد، مراجعة النظام المالي لفرع المعاشات في قانون الضمان الاجتماعي، مجلة الأبحاث والدراسات القانونية العدد 11-12، مطبعة دار القلم، الرباط، 2018.
2. القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية صدر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.30 بتاريخ 23 مارس 2021، نشر في الجريدة الرسمية عدد 6975 بتاريخ 5 أبريل 2021.
3. القانون رقم 65.00 هو النص المرجعي المنظم للتغطية الصحية الأساسية، وقد صدر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.296 بتاريخ 3 أكتوبر 2002.
4. قانون رقم 27.22 القاضي بتغيير وتتميم القانون رقم 65.00 بمثابة مدونة التغطية الصحية الأساسية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.22.65 بتاريخ 30 من ربيع الآخر 1444 (30 نوفمبر 2022).
5. القانون رقم 54.23 بتغيير وتتميم القانون رقم 65.00 المتعلق بالتأمين الإجباري الأساسي عن المرض (AMO) بالجريدة الرسمية عدد 7478 بتاريخ 29 يناير 2026.
6. القانون رقم 98.15 المتعلق بنظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض الخاص بفتات المهنيين والعمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطا خاصا، صدر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.17.15 بتاريخ 23 يونيو 2017، ونشر في الجريدة الرسمية عدد 6586 بتاريخ 13 يوليوز 2017.
7. القانون رقم 17.02 المغير والمتمم بموجبه الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.72.184 المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.04.127 بتاريخ 4 نوفمبر 2004، الجريدة الرسمية، عدد 5263، بتاريخ 8 نوفمبر 2004، ص. 3876.
8. القانون الإطار رقم 06.22 المتعلق بالمنظومة الصحية الوطنية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.22.77 صادر في 14 من جمادى الأولى 1444 (9 ديسمبر 2022)، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 7151 بتاريخ 17 من جمادى الأولى 1444 (12 ديسمبر 2022)، ص. 7895-7900.
9. القانون رقم 60.22 المتعلق بنظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض الخاص بالأشخاص القادرين على تحمل واجبات الاشتراك الذين لا يزاولون أي نشاط مأجور أو غير مأجور، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.23.41 بتاريخ 5 ذي القعدة 1444 (25 ماي 2023)، الجريدة الرسمية عدد 7204 بتاريخ 26 ذي القعدة 1444 (15 يونيو 2023)، ص. 5156.
10. المرسوم رقم 2.22.797 الصادر في 4 جمادى الأولى 1444 (29 نوفمبر 2022) بتطبيق القانون رقم 65.00 المتعلق بالتأمين الإجباري الأساسي عن المرض، فيما يخص نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض الخاص بالأشخاص

- غير القادرين على تحمل واجبات الاشتراك، الجريدة الرسمية، عدد 7147 مكرر، بتاريخ 5 جمادى الأولى 1444 30) نوفمبر 2022)، ص. 7678.
11. وزارة الاقتصاد والمالية، ميزانية المواطن للسنة المالية 2025، منشور رسمي بتاريخ 20 أكتوبر 2024.
12. وزارة الاقتصاد والمالية، ميزانية المواطن للسنة المالية 2026، منشور رسمي بتاريخ 20 أكتوبر 2025.
13. وزارة الاقتصاد والمالية، جلالة الملك يتأسس حفل إطلاق مشروع تعميم الحماية الاجتماعية وتوقيع الاتفاقيات الأولى المتعلقة به، منشور رسمي على موقع الوزارة، 14 أبريل 2021.
14. التقرير السنوي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لسنة 2013.
15. تقرير المرصد المغربي للحماية الاجتماعية حول سياسات الحماية الاجتماعية بالمغرب حماية اجتماعية أم تقويم هيكلي مقنع؟ دجنبر 2024.
16. تقرير المجموعة الموضوعاتية المؤقتة الخاص بالحماية الاجتماعية، مجلس المستشارين، الولاية التشريعية 2105-2021.
17. القانون رقم 98.15 المتعلق بنظام التأمين الإجباري عن المرض الخاص بفئة المهنيين والعمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطا خاصا.
18. تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول الحماية الاجتماعية في المغرب واقع الحال، الحصيلة وسبل تعزيز أنظمة الضمان والمساعدة الاجتماعية بخصوص إحالة ذاتية رقم 2018/34.
19. رئيس الحكومة حول مشروع الحماية الاجتماعية، ركيزة الرؤية الملكية لوضع أسس مغرب أكثر إنصافا وشمولا -، 18 فبراير 2025، منشور على البوابة الرسمية للمملكة <https://www.maroc.ma>
20. المندوبية السامية للتخطيط، Rapport des résultats de l'Enquête Nationale sur le Secteur Informel 2023/2024, Mai 2025، منشور على الموقع الرسمي للمندوبية بتاريخ 28 ماي 2025.