ISSN:2509-0291
DOI
https://doi.org/10.63585/OZSP2793
مجلة القانون والأعمال الدولية
Revue internationale du droit des affaires
www.Droitetentreprise.com
Volume 11 issue 4
N:65 August 2026
جامعة الحسن الأول سطات
كلية العلوم القانونية و السياسية
مختبر البحث قانون الأعمال

الحكامة القانونية والمؤسساتية في تدبير ورش الحماية الاجتماعية بالمغرب

الباحث: يونس مسعودي

باحث في سلك الدكتوراه بجامعة محمد الخامس بالرباط

ملخص:

تقوم هذه الدراسة على بحث المرتكزات القانونية والمؤسساتية المؤطرة لورش الحماية الاجتماعية بالمغرب وتجليات حكامتها، انطلاقا من تحليل المنظومة القانونية والتنظيمية التي أرسى دعائمها القانون-الإطار رقم 09.21، إلى جانب النصوص المنظمة للتأمين الإجباري عن المرض وأنظمة التقاعد والتعويضات العائلية. وقد اعتمدت الدراسة المنهج النسقي لتحليل هذا الورش باعتباره نسقا متكاملا تتفاعل ضمنه مختلف المكونات القانونية والمؤسساتية والتنظيمية، وذلك لفهم العلاقات القائمة بين مختلف الفاعلين وآليات الحكامة. كما تتناول تعدد مستويات الحكامة، من خلال تحليل أدوار الدولة في القيادة والتوجيه الاستراتيجي، ومهام الإدارات العمومية ومؤسسات الضمان الاجتماعي، فضلا عن أدوار الرقابة والتدقيق. وتسعى الدراسة إلى إبراز المعيقات التي تواجه هذه الحكامة، من خلال تحليل فعالية التنسيق المؤسساتي، وقدرة الإطار القانوني والتنظيمي على مواكبة الإصلاح، إلى جانب التحديات المرتبطة بالتعريف الضيق للحماية الاجتماعية، وضعف سياسات الاستهداف، وإشكالية التمويل.

الكلمات المفتاحية:

الحماية الاجتماعية، الحكامة، الاستهداف الاجتماعي، الأمن المعيشي، التحديات.

Legal and Institutional Governance in the Management of Social Protection Reform in Morocco

Researcher: Younes Massoudi

PhD Researcher at Mohammed V University in Rabat

Abstract:

This study examines the legal and institutional foundations governing Morocco's social protection reform and its governance, based on an analysis of Framework Law No. 09.21 and the legislation governing compulsory health insurance, pension schemes, and family allowances. It adopts a systems approach, viewing the reform as an integrated system in which legal, institutional, and organisational components interact, thereby facilitating an understanding of the relationships among the various actors and governance mechanisms. The study also analyses the multi-level nature of governance, including the roles of the State, public administrations, social security institutions, and supervisory bodies. It further highlights the obstacles and limitations affecting this governance, particularly regarding institutional coordination, monitoring and evaluation mechanisms, the capacity of the legal and regulatory framework to support the reform, the narrow definition of social protection, weak targeting policies, and financing constraints.

Keywords :

Social protection, governance, social targeting, livelihood security, challenges.

مقدمة:

يشكل ورش الحماية الاجتماعية بالمغرب أحد أبرز الأوراش الإصلاحية ذات البعد الاستراتيجي التي تندرج في سياق التحولات التي عرفتها السياسات العمومية الاجتماعية منذ الاستقلال، والتي سعت الدولة من خلالها إلى الاستجابة لمتطلبات العدالة

Volume 11 issue 4
N:65 August 2026

مجلة القانون والأعمال الدولية
Revue internationale du droit des affaires
www.Droitetentreprise.com

ISSN:2509-0291
DOI
https://doi.org/10.63585/OZSP2793

الاجتماعية وتقليص الفوارق والهشاشة، وقد تعزز هذا التوجه بشكل لافت خلال العقدين الأخيرين، خاصة مع بروز الحاجة إلى إعادة هيكلة منظومة الحماية الاجتماعية بما يجعلها أكثر شمولية ونجاعة، في انسجام مع التوجيهات الملكية السامية التي أكدت على جعل الحماية الاجتماعية ركيزة أساسية للنموذج التنموي الجديد.

عرف نظام الحماية الاجتماعية بالمغرب مسارا تدريجيا انتقل من التغطية الاجتماعية المحدودة إلى بناء منظومة وطنية شاملة؛ إذ تأسس الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي سنة 1959، ثم تعزز الإطار القانوني بإصدار القانون رقم 65.00 سنة 2002 بمثابة مدونة للتغطية الصحية الأساسية، وإحداث نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض، قبل أن يتم توسيع نطاق التغطية ليشمل فئات جديدة بموجب القانونين رقم 98.15 و99.15 لسنة 2017.

وقد شكل القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية، الصادر في 23 مارس 2021، نقطة تحول مؤسساتية وتشريعية كبيرة، إذ أرسى أسس تعميم التأمين الإجباري عن المرض، والتعويضات العائلية، والتقاعد، والتعويض عن فقدان الشغل، وهو الورش الذي انطلق تنزيله فعليا سنة 2021.

ومن أجل استكمال هذه المنظومة، صدر القانون رقم 58.23 سنة 2023 المتعلق بنظام الدعم الاجتماعي المباشر، والقانون رقم 59.23 سنة 2023 القاضي بإحداث الوكالة الوطنية للدعم الاجتماعي، بما عزز الانتقال نحو منظومة موحدة للحماية الاجتماعية تجمع بين آليات التأمين والمساعدة الاجتماعية.

وتكتسي حكامة تدبير هذا الورش أهمية مركزية باعتبارها الإطار الذي يحدد كيفية تنزيل السياسات الاجتماعية وتحويلها من التزامات قانونية إلى خدمات فعلية موجهة للمواطنين، فنجاح تعميم الحماية الاجتماعية لا يرتبط فقط بتوفر النصوص القانونية، بل يتوقف أساسا على فعالية آليات القيادة والتنسيق والتنفيذ والمراقبة، وعلى مدى احترام مبادئ الشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة واعتماد أدوات حديثة كرقمنة المساطر والسجل الاجتماعي الموحد لضمان نجاعة الاستهداف وترشيد الموارد.

غير أن هذا الطموح يطرح إشكالية محورية تتعلق بمدى قدرة منظومة الحكامة المعتمدة على ضمان الانسجام بين تعدد المتدخلين، وفعالية التنسيق المؤسساتي، ونجاعة آليات التتبع والتقييم، في ظل تعقيد الورش واتساع نطاقه.

ومن هذه الإشكالية تتفرع عدة تساؤلات، أهمها:

- أين يتجلى تأثير الإطار القانوني والتنظيمي الحالي في إرساء حكامة فعالة لتدبير ورش الحماية الاجتماعية؟
- ما دور مختلف الفاعلين المؤسساتيين في إنجاح هذا الورش؟
- وما هي التحديات التي ما تزال تعترض حكامة هذا الورش؟

تبثق هذه الإشكالية من كون ورش الحماية الاجتماعية بالمغرب بحكم اتساع نطاقه وتعدد تدخلاته، يفرض تعزيز الإطار القانوني المنظم له باعتباره مرتكزا أساسيا لتكريس الحكامة، من خلال ضمان وضوح القواعد، وتحديد المسؤوليات، وترسيخ مبادئ الشفافية والنجاعة، بما يتيح مواكبة التحولات الاجتماعية وتحقيق الاستقرار وحسن الأداء (المطلب الأول)، غير أن تفعيل هذه الحكامة يظل رهينا بفعالية الحكامة المؤسساتية، التي تواجه بدورها عدة إكراهات، في مقدمتها تعدد المتدخلين وضعف التنسيق بينهم، وهو ما يحد من نجاعة التدبير العملي لهذا الورش ويجعل تنزيل مبادئ الحكامة تحديا حقيقيا يستدعي تقوية القدرات المؤسساتية وتحسين آليات التنسيق والتتبع (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعزيز الإطار القانوني كمرتكز أول لتكريس حكامة تدبير ورش الحماية الاجتماعية

يعد إصدار التشريعات الخطوة الأولى والمحورية لأي سياسة عمومية لأنه يمنح البرامج العمومية الشرعية القانونية والمؤسسية اللازمة لتنفيذها ويحدد الاختصاصات والالتزامات ويضمن حقوق المستفيدين والمساءلة والشفافية، فمن دون إطار تشريعي تبقى المبادرات مجرد مقترحات عرضة للتشتت أو الانحراف ولا يمكن تقييم أدائها بشكل رسمي.

ISSN:2509-0291
DOI
https://doi.org/10.63585/OZSP2793
مجلة القانون والأعمال الدولية
Revue internationale du droit des affaires
www.Droitetentreprise.com
Volume 11 issue 4
N:65 August 2026
جامعة الحسن الأول سطات
كلية العلوم القانونية و السياسية
مختبر البحث قانون الأعمال

بهذا، شكل القانون-الإطار رقم 09.21 الأساس القانوني لتعميم الحماية الاجتماعية، ما مكّن الحكومة من الانتقال من مقترحات متفرقة إلى برامج واضحة بآليات تنفيذ وإشراف محددة، موفرا الأساس لمتابعة الأداء وتحقيق أهداف السياسة العامة.

انطلاقا من ذلك، فإن ورش الحماية الاجتماعية بالمغرب عرف تأسيسا قانونيا يحكم الخطط والاستراتيجيات ويحدد أهدافها (الفقرة الأولى)، ويؤطرها بمبادئ وأسس تتم في إطارها عمليات التنفيذ أو التعديل إذا دعت إلى ذلك المستجدات الاقتصادية أو الاجتماعية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: التأسيس القانوني لورش الحماية الاجتماعية بالمغرب

يحتل موضوع الحماية الاجتماعية مكانة محورية في المنظومة الدستورية والقانونية المغربية، إذ شكل أحد المرتكزات الأساسية لبناء الدولة الاجتماعية كما نص على ذلك دستور 2011، الذي أكد في ديباجته على التزام المملكة بحقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالميا، وعلى ضرورة ترسيخ مبادئ العدالة الاجتماعية والتضامن الوطني، ويعد الفصل 31 من الدستور حجر الزاوية في هذا المجال، حيث ألزم الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية بتعبئة كل الوسائل المتاحة لتيسير أسباب استفادة المواطنات والمواطنين على قدم المساواة من الحق في العلاج والعناية الصحية، والحماية الاجتماعية والتغطية الصحية، والتضامن التعاضدي، والحصول على تعليم عصري ميسر الولوج، والسكن اللائق، والشغل والدعم من طرف السلطات العمومية في البحث عن منصب شغل، أو في التشغيل الذاتي، والحصول على الماء والعيش في بيئة سليمة والتنمية المستدامة.

إن هذا التوجه الدستوري يعكس تحول جوهري في فلسفة الدولة المغربية، من دولة الرعاية الجزئية إلى دولة الحماية الاجتماعية الشاملة، حيث أصبحت الحقوق الاجتماعية ذات طابع إلزامي وليست مجرد التزامات أخلاقية أو سياسية، وقد تكرس هذا المنحى من خلال القوانين التنظيمية والقطاعية التي وضعت الإطار العملي لتفعيل هذه الحقوق، وعلى رأسها القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية[1]، والذي يروم إرساء منظومة متكاملة وشاملة تشمل التغطية الصحية الأساسية، والتعويضات العائلية، والتقاعد، والتعويض عن فقدان الشغل[2].

ويرتكز هذا القانون الإطار على مبادئ المساواة والإنصاف في الولوج إلى الخدمات الاجتماعية، وضمان استدامة التمويل عبر آليات التضامن الوطني، مع إرساء نظام حكامة يضمن الشفافية والمساءلة في تدبير موارد الحماية الاجتماعية، كما يحدد هذا الإطار القانوني مختلف الفاعلين المؤسساتيين في المنظومة، من الدولة كمشرف استراتيجي، إلى الصناديق والمؤسسات المدبرة مثل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، والصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي، وهيئات التأمين الاجتماعي.

من الناحية القانونية، يشكل القانون الإطار المرجع الأساس لباقي النصوص التنظيمية التي تعمل على تفعيل مقتضياته، مثل المراسيم التطبيقية المتعلقة بآليات التمويل، وتحديد الفئات المستهدفة، وتنظيم العلاقة بين الصناديق الاجتماعية والمؤسسات العمومية ذات الصلة، كما ينسجم مع القانون رقم 65.00 بمثابة مدونة التغطية الصحية الأساسية[3]، الذي ينظم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض، ونظام المساعدة الطبية "راميد" سابقا، الذي تم دمجه في المنظومة الجديدة.

---

1 **القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية**، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.30 بتاريخ 27 أبريل 2021، الجريدة الرسمية عدد 6987 بتاريخ 22 شعبان 1442 الموافق لـ 05 أبريل 2021، ص 2179.

2 **عبد القادر بزكوري**، "الحق في الصحة والحماية الاجتماعية بين النصوص والممارسة: مقاربة تحليلية لمرتكزات المنظومة وتحدياتها في المغرب"، المجلة المغربية لنشر الأبحاث العلمية، عدد 16، أبريل 2026، ص 198.

3 **القانون رقم 65.00 بمثابة مدونة التغطية الصحية الأساسية**، صدر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.296 بتاريخ 25 من رجب 1423 (3 أكتوبر 2002)، الجريدة الرسمية عدد 5058 بتاريخ 21 نوفمبر 2002.

ISSN:2509-0291
DOI
https://doi.org/10.63585/OZSP2793
مجلة القانون والأعمال الدولية
Revue internationale du droit des affaires
www.Droitetentreprise.com
Volume 11 issue 4
N:65 August 2026
جامعة الحسن الأول سطات
كلية العلوم القانونية و السياسية
مختبر البحث قانون الأعمال

ويجد البعد الاجتماعي للحماية أيضا سنده في القانون رقم 98.15 المتعلق بنظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض لفائدة فئات المهنيين والعمال المستقلين[4]، والقانون رقم 99.15 المتعلق بإحداث نظام للمعاشات الخاصة بهم[5]، حيث وسّع المشرّع من نطاق الفئات المستفيدة لتشمل فئات كانت مهمشة اقتصاديا كالحرفيين وسائقي الأجرة والمزارعين، كما أن القانون رقم 03.14 المتعلق بالتعويض عن فقدان الشغل[6]، يعد من أهم الأدوات القانونية لتحقيق الأمن الاجتماعي للعاملين في القطاع الخاص، ويؤكد التزام الدولة بمرافقة المواطن في حالات الهشاشة الناتجة عن فقدان مصدر الدخل.

ويحتل القانون الإطار رقم 06.22 المتعلق بالمنظومة الصحية الوطنية[7] موقعا مركزيا داخل الهرم القانوني الصحي، باعتباره نصا تأسيسيا يحدد المبادئ العامة المؤطرة للسياسة الصحية، مثل الحق في الصحة، المساواة في الولوج إلى العلاج، الجودة، السلامة الصحية، والاستمرارية في تقديم الخدمات. ويؤسس هذا القانون لعلاقة عضوية بين المنظومة الصحية وورش الحماية الاجتماعية، من خلال ربطه الصريح بين التغطية الصحية الشاملة وجودة الرعاية الصحية، بما يجعل هذه الأخيرة شرطا موضوعيا لنجاعة الحماية الاجتماعية وليس مجرد نتيجة عرضية لها. فالجودة، وفق هذا القانون، ليست خيارا تنظيميا بل التزاما قانونيا يفرض على الدولة ضمان معايير محددة في تقديم الخدمات الصحية.

كما تم تعزيز الإطار القانوني بإصدار القانون رقم 15.97 المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي[8]، والذي عرف عدة تعديلات لإدماج فئات جديدة وتوسيع مجال تطبيقه، ويعتبر هذا القانون الركيزة الأساسية في تنظيم العلاقة بين الأجراء وصندوق الضمان الاجتماعي وضمان الحقوق المرتبطة بالتعويضات العائلية والأمومة والعجز والوفاة والتقاعد.

ولتوطيد الحكامة في تدبير البرامج الاجتماعية، صدر المرسوم رقم 2.21.751 المتعلق بإحداث السجل الاجتماعي الموحد[9]، باعتباره أداة رقمية مركزية لضبط الاستهداف وتنسيق البرامج الاجتماعية المختلفة، إلى جانب المرسوم رقم 2.21.527 المتعلق بتطبيق بعض أحكام القانون الإطار رقم 09.21، خاصة ما يرتبط بتوسيع التغطية الصحية الأساسية[10].

ولا يمكن إغفال دور القانون رقم 30.09 المتعلق بالتنظيم المالي لصندوق دعم التماسك الاجتماعي، الذي يساهم في تمويل البرامج الاجتماعية لفائدة الفئات الهشة، وخاصة نظام المساعدة الطبية "راميد" وبرنامج "تيسير" وصندوق دعم الأرامل.

---

4 القانون رقم **98.15** المتعلق بنظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض لفائدة فئات المهنيين والعمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطا خاصا، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.17.08 بتاريخ 8 رجب 1438 (6 أبريل 2017)، الجريدة الرسمية عدد 6552 بتاريخ 6 جمادى الآخرة 1438 (6 مارس 2017)، ص. 1448.

5 القانون رقم **99.15** المتعلق بنظام المعاشات لفائدة فئة المهنيين والعمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطا خاصا، صدر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.17.109 بتاريخ 16 ربيع الأول 1439 (05 دجنبر 2017)، الجريدة الرسمية عدد 6632 بتاريخ 21 دجنبر 2017.

6 القانون رقم **03.14** المتعلق بالتعويض عن حوادث الشغل والأمراض المهنية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.14.190 بتاريخ 6 ربيع الأول 1436 (29 ديسمبر 2014)، الجريدة الرسمية عدد 6328، بتاريخ 22 يناير 2015.

7 القانون الإطار رقم **06.22** المتعلق بالمنظومة الصحية الوطنية، الصادر بتنفيذه الظهير شريف رقم 1.22.77 بتاريخ 14 من جمادى الأولى 1444 (9 دجنبر 2022)، منشور بالجريدة الرسمية عدد 7151 بتاريخ 12 دجنبر 2022، ص 7895.

8 الظهير الشريف رقم **1.72.184** بتاريخ 27 يوليوز **1972**، بتنفيذ القانون رقم **15.97** المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي، الجريدة الرسمية عدد 3156 بتاريخ 16 غشت 1972، ص. 2389.

9 المرسوم رقم **2.21.751** بتاريخ **16** ديسمبر **2021**، المتعلق بإحداث السجل الاجتماعي الموحد، الجريدة الرسمية عدد 7047 بتاريخ 20 ديسمبر 2021، ص. 6874.

10 المرسوم رقم **2.21.527** بتاريخ **26** يوليوز **2021**، المتعلق بتطبيق بعض أحكام القانون الإطار رقم **09.21**، الجريدة الرسمية عدد 7007 بتاريخ 29 يوليوز 2021، ص. 4424.

ISSN:2509-0291
DOI
https://doi.org/10.63585/OZSP2793
مجلة القانون والأعمال الدولية
Revue internationale du droit des affaires
www.Droitetentreprise.com
Volume 11 issue 4
N:65 August 2026
جامعة الحسن الأول سطات
كلية العلوم القانونية و السياسية
مختبر البحث قانون الأعمال

من جهة أخرى، يبرز موقع الحماية الاجتماعية في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية[11]، حيث نصت هذه القوانين على أن من مهام الجماعات الترابية المساهمة في "توفير الخدمات الاجتماعية للمواطنين، وضمان الولوج العادل إلى البنيات التحتية والخدمات الأساسية"، مما يجعل الجهوية المتقدمة رافعة أساسية لتفعيل الحماية الاجتماعية على المستوى الترابي، من خلال السياسات الاجتماعية المحلية وبرامج التنمية البشرية.

تأسيسا على ما سبق، يتكامل النظام القانوني المغربي في هذا المجال مع التزاماته الدولية، إذ صادق المغرب على عدد من الاتفاقيات الأممية والدولية التي تعزز الحق في الحماية الاجتماعية، مثل العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واتفاقيات منظمة العمل الدولية رقم 102 بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي، ورقم 118 المتعلقة بالمساواة في المعاملة في مجال الضمان الاجتماعي، ورقم 168 المتعلقة بتشجيع العمالة وحماية العاطلين عن العمل.

وبذلك، يتضح أن الحماية الاجتماعية في المغرب تمت ترجمتها من خيار سياسي أو برنامج مرحلي إلى التزام قانوني ودستوري ودولي يؤطره مبدأ سيادة القانون، ويعبّ عن إرادة الدولة في ضمان كرامة المواطن وتحقيق العدالة الاجتماعية باعتبارها أداة لإعادة توزيع الثروة وتقليص الفوارق المجالية والاجتماعية، وتجسيدا فعليا لروح الدستور المغربي الذي جعل من الحقوق الاجتماعية والاقتصادية ركنا أساسيا في بناء نموذج تنموي جديد قائم على التضامن والمواطنة الفاعلة.

الفقرة الثانية: مبادئ حكامة تدبير ورش الحماية الاجتماعية في النظام القانوني المغربي

تستند فلسفة ضبط ورش الحماية الاجتماعية في المغرب إلى اعتماد منظومة من المبادئ المعيارية التي لا تعد غاية في ذاتها، بل آليات مفاهيمية ووظيفية لضمان انسجام السياسات الاجتماعية وفعاليتها واستدامتها، فهذه المبادئ _كما وردت في القانون-الإطار رقم 09.21 وفي المرجعيات الدولية لمنظمة العمل الدولية والبنك الدولي_ تعمل كإطار ناظم يحدّد كيف ينبغي للدولة أن تتدخل، وليس فقط في ماذا تتدخل.

ويقوم هذا الضبط على رؤية تجعل الحماية الاجتماعية مشروعا وطنيا يخضع لمنطق التخطيط الممنهج، عوض التدخل الظرفي أو التجزيئي، بحيث تشكّل المبادئ مثل التضامن والمساواة والشمول والاستباقية والحكامة قواعد لضبط السلوك المؤسساتي، وتوجيه اتخاذ القرار، وتحديد حدود التدخل ووسائله.

وبهذا تصبح هذه المبادئ بمثابة "دستور وظيفي" للورش: تمنع الانحراف عن أهداف العدالة الاجتماعية، وتضمن عدالة الولوج وتوازن التمويل، وتُؤطر أي تعديل أو تطوير مستقبلي ليتم داخل منطق دولة اجتماعية حديثة تستند إلى التخطيط، وربط المسؤولية بالمحاسبة، والاستجابة للمستجدات الاقتصادية والاجتماعية، ومن خلال هذا التصور، لا يُنظر إلى المبادئ كأسس نظرية، بل كميكانيزمات حاكمة لتنفيذ الورش وضمان قدرته على التكيّف والاستمرار.

تأسيسا على ذلك، يُبنى قانون الحماية الاجتماعية على مجموعة من المبادئ الجوهرية التي تشكل مرتكزاته الفكرية والتنظيمية، وتحدد اتجاه السياسات العمومية في هذا المجال، وهذه المبادئ ليست مجرد شعارات توجيهية، بل قواعد معيارية ذات بعد قانوني وأخلاقي تُؤطر التدخل العمومي وتُوجهه نحو تحقيق العدالة الاجتماعية والإنصاف، ولعل أهمها[12]:

11- **القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات**، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 بتاريخ 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية عدد 6376 مكرر، بتاريخ 18 يوليو 2015، ص. 5990؛

-**القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم**، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84 بتاريخ 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية عدد 6376 مكرر، بتاريخ 18 يوليو 2015، ص. 6066؛

-**القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات**، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 بتاريخ 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية عدد 6376 مكرر، بتاريخ 18 يوليو 2015، ص. 6176.

12 **أويس الغزاوي**، "مقتضيات ورش الحماية الاجتماعية بالمغرب"، مجلة القانون والأعمال الدولية، 2024، متوفر على الصفحة الرسمية للمجلة: https://www.droitetentreprise.com/.

ISSN:2509-0291
DOI
https://doi.org/10.63585/OZSP2793
مجلة القانون والأعمال الدولية
Revue internationale du droit des affaires
www.Droitetentreprise.com
Volume 11 issue 4
N:65 August 2026
جامعة الحسن الأول سطات
كلية العلوم القانونية و السياسية
مختبر البحث قانون الأعمال

✓ **مبدأ التضامن:**

يعتبر مبدأ التضامن حجر الزاوية في نظام الحماية الاجتماعية، إذ يؤسس لآلية توزيع الأعباء والمخاطر الاجتماعية بين كافة أفراد المجتمع لحماية الفئات الهشة وتحقيق العدالة الاجتماعية، هذا المبدأ بالإضافة إلى كونه قيمة أخلاقية واجتماعية أصبح مبدأ قانونيا ودستوريا يوجه السياسات العمومية ويؤطر تدخل الدولة لضمان الحقوق الاجتماعية للمواطنين.

يتفرد التضامن في الحماية الاجتماعية عن التأمين التجاري بكونه يقوم على إعادة توزيع الموارد لفائدة المحتاجين، حيث يساهم الأفراد القادرون في تمويل الخدمات الاجتماعية التي يستفيد منها غير القادرين، مجسدا بذلك مفهوم التكافل الاجتماعي والإنصاف بين الفئات المختلفة[13].

وقد أكد الدستور المغربي لسنة 2011 على أهمية مبدأ التضامن من خلال نصوص صريحة حيث نص الفصل 31 على التزام الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية بتعبئة الوسائل اللازمة لتيسير استفادة المواطنين من الحقوق في العلاج والرعاية الصحية والحماية الاجتماعية والتغطية الصحية والتضامن التعاضدي، كما نص الفصل 40 على تحمل الجميع بصفة تضامنية التكاليف المرتبطة بتنمية البلاد والتصدي للكوارث، محولا التضامن إلى التزام دستوري يفرض على السلطات اعتماد سياسات لإعادة توزيع الثروة والحد من الفوارق الاجتماعية والمجالية[14].

بالإضافة إلى ذلك، عزز القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية هذا التوجه، مؤكدا أن ورش تعميم الحماية الاجتماعية يقوم على مبادئ عدة، في مقدمتها التضامن بأبعاده الاجتماعي والترابي وبين الأجيال وبين المهنيين ليعكس تصورا أكثر شمولية لتحقيق استفادة الجميع وفق مبادئ الإنصاف والمساواة متماشيا مع التوجهات الدستورية لبناء الدولة الاجتماعية، ويتجلى التضامن في النظام المغربي في عدة صور مترابطة:

- **التضامن الاجتماعي:** حيث تساهم الفئات القادرة في تمويل استفادة الفئات الهشة عبر تحمل الدولة لاشتراكات غير القادرين في نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض، وبرامج الدعم الاجتماعي المباشر والتعويضات العائلية، لبلوغ حد أدنى من الحماية الاجتماعية للجميع دون تمييز؛
- **التضامن الترابي:** ويهدف إلى تقليص الفوارق بين الجهات وبين الوسطين الحضري والقروي من خلال توسيع البنى التحتية الصحية والاجتماعية وتعميم الخدمات الأساسية، لضمان عدم تأثير مكان الإقامة على استفادة المواطنين من الحقوق الاجتماعية، وتحقيق العدالة المجالية والمساواة الفعلية؛
- **التضامن بين الأجيال:** وهو الأساس الذي تقوم عليه أنظمة التقاعد حيث يساهم العاملون النشطون في تمويل معاشات المتقاعدين، مع افتراض تحمل الأجيال القادمة هذا العبء مستقبلا، ما يضمن استمرارية النظام واستدامته، رغم التحديات المرتبطة بالتوازن المالي والتغيرات الديموغرافية والاقتصادية؛
- **التضامن المهني:** الذي يهدف إلى إدماج مختلف الفئات المهنية داخل منظومة الحماية الاجتماعية، بعد أن كانت الاستفادة مقتصرة غالبا على الأجراء، شاملة العمال المستقلين وأصحاب المهن الحرة والحرفيين والتجار، مما يعزز المساواة ويوسع قاعدة المساهمين ويضمن استدامة النظام.

وتتجسد هذه الأبعاد عبر آليات عملية مثل التغطية الصحية الإجبارية الأساسية التي تضمن استفادة الجميع من الخدمات الصحية، ونظام الدعم الاجتماعي المباشر الذي يخفف من آثار الفقر، ونظام التعويضات العائلية الذي يدعم الأسر، إضافة إلى أنظمة التقاعد التي تعيد توزيع الموارد بين الأجيال.

13 محمد رحوتي، "مشروع تعميم الحماية الاجتماعية بالمغرب: الرهانات والتحديات"، المركز المغربي للأبحاث وتحليل السياسات، الإصدار الأول، شتنبر 2023، ص 178.

14 دستور 2011، المرجع السابق.

ISSN:2509-0291
DOI
https://doi.org/10.63585/OZSP2793
مجلة القانون والأعمال الدولية
Revue internationale du droit des affaires
www.Droitetentreprise.com
Volume 11 issue 4
N:65 August 2026
جامعة الحسن الأول سطات
كلية العلوم القانونية و السياسية
مختبر البحث قانون الأعمال

رغم المكانة الجوهرية لمبدأ التضامن في التشريع المغربي، يواجه تطبيقه العملي تحديات عدة منها توسع القطاع غير المهيكل الذي يقلص عدد المساهمين[15]، ارتفاع تكاليف الخدمات الصحية، الضغوط المالية على صناديق التقاعد، واستمرار الفوارق المجالية والاجتماعية التي تحد من الولوج العادل للخدمات، لذا، تتطلب استدامة هذا المبدأ تعزيز الحكامة، تحسين آليات الاستهداف، وتنويع مصادر التمويل لضمان استمرارية النظام وتحقيق العدالة الاجتماعية والإنصاف.

✓ **مبدأ المساواة وعدم التمييز:**

ينطلق مبدأ المساواة في نظام الحماية الاجتماعية بالمغرب من الأساس الدستوري الذي أرساه دستور 2011، حيث جعل المساواة وعدم التمييز من المبادئ الجوهرية التي تحكم الحقوق والحريات، فقد نص الفصل السادس على خضوع الجميع للقانون على قدم المساواة، وأكد الفصل 19 على تمتع الرجل والمرأة بحقوق وحريات مدنية وسياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وبيئية متساوية، كما ألزم الفصل 31 الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية بتوفير جميع الوسائل الممكنة لضمان استفادة الجميع على قدم المساواة من حق العلاج والرعاية الصحية والحماية الاجتماعية والتغطية الصحية والتضامن التعاضدي[16].

هذا التأسيس الدستوري يعكس إرادة المشرع في تحويل الحماية الاجتماعية إلى حق عام لا امتياز مرتبطا بالمركز الاجتماعي أو المهني أو الاقتصادي، ما يشكل تجسيدا حقيقيا لمفهوم الدولة الاجتماعية التي تبني على الإنصاف وتكافؤ الفرص.

وفيما يخص القانون الإطار رقم 09.21 فقد ترجم هذا المبدأ إلى قواعد قانونية وآليات مؤسساتية فعالة تهدف إلى توسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل كافة فئات المجتمع، من الأجراء في القطاعين العام والخاص، إلى العمال المستقلين وأصحاب المهن الحرة، وصولا إلى الأشخاص غير القادرين على تحمل واجبات الاشتراك، حيث تتكفل الدولة بتمويل مساهماتهم وفق مبدأ التضامن.

هذه المقتضيات تساهم في تحول نظام الحماية الاجتماعية من منطق الحماية الفئوية المقيدة إلى نظام شامل يكرس حق التغطية الصحية، والتعويضات العائلية، والتقاعد، وتعويض فقدان الشغل كحقوق ثابتة لجميع المواطنين بغض النظر عن نشاطهم المهني أو مستوى دخلهم.

✓ **مبدأ الشمول والتعميم التدريجي:**

يُشكّل مبدأ الشمول والتعميم التدريجي ركيزة أساسية في نظام الحماية الاجتماعية بالمغرب، معبرا عن توجه المشرع نحو الانتقال من نظام محدود بحماية فئات مهنية معينة إلى منظومة شاملة تستهدف جميع المواطنين بلا استثناء، وينطلق هذا المبدأ من مقتضيات دستور 2011، لاسيما الفصل 31، الذي ألزم الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية بتعبئة الوسائل الضرورية لضمان استفادة المواطنين من حق الحماية الاجتماعية والتغطية الصحية، بما يؤكد الطابع الشمولي والكلي لهذه الحقوق الدستورية، التي تتجاوز أي امتيازات مرتبطة بالمركز المهني أو الاجتماعي.

نص القانون الإطار رقم 09.21 على تعميم الحماية الاجتماعية وفق مقاربة تدريجية تراعي الإمكانات المالية والتنظيمية للدولة، مع التمسك بالهدف النهائي المتمثل في تحقيق تغطية شاملة لكل السكان. ويعني مبدأ الشمول توسيع مظلة الحماية الاجتماعية لتشمل كافة فئات المجتمع دون تمييز بين الأجراء، والموظفين، والعمال المستقلين، وأصحاب المهن الحرة، والحرفيين، والفلاحين، والأشخاص غير القادرين على تحمل الاشتراكات[17]، هذا التحول يعكس فلسفة تشريعية عميقة تنقل

15 **عبد النبي يشو**، "مساهمة المبادرة الوطنية للتنمية البشرية في محاربة الفقر وتحقيق التنمية بين الواقع والمتوقع"، المركز المغربي للأبحاث وتحليل السياسات، الإصدار الأول، شتنبر 2023، ص 246-247.

16 **أحمد رزاق مايح**، "الحماية الدستورية لمبدأ المساواة وعدم التمييز"، مجلة الجامعة العراقية، المجلد 72، العدد الثالث، 2024، ص 304.

ISSN:2509-0291
DOI
https://doi.org/10.63585/OZSP2793
مجلة القانون والأعمال الدولية
Revue internationale du droit des affaires
www.Droitetentreprise.com
Volume 11 issue 4
N:65 August 2026
جامعة الحسن الأول سطات
كلية العلوم القانونية و السياسية
مختبر البحث قانون الأعمال

الحماية الاجتماعية من ارتباطها التقليدي بعلاقة العمل أو القطاع المهني إلى حق اجتماعي عام متاح لكل فرد يستوفي شروط الاستفادة.

فضلا عن أن مبدأ الشمول يشمل مختلف المخاطر الاجتماعية التي قد تواجه الإنسان على امتداد حياته، من مرض وأمومة وشيخوخة وإعاقة وفقدان الشغل إلى الأعباء العائلية، مما يعكس اعتماد مقاربة متكاملة تستجيب للاحتياجات الاجتماعية المتنوعة للأفراد والأسر، إلا أن المشرع المغربي أدرك أن تحقيق هذا الهدف يتطلب خطة عملية تراعي الإكراهات المالية والمؤسساتية، فضلا عن اتساع القطاع غير المهيكل، فاختار مبدأ التعميم التدريجي كآلية واقعية لضمان نجاح الإصلاح واستدامته.

ويقوم هذا المبدأ على تنفيذ ورش تعميم الحماية الاجتماعية عبر مراحل زمنية متتابعة تسمح بتعبئة الموارد، وتأهيل المؤسسات المعنية، وإدماج الفئات المستهدفة تدريجيا[18].

ويجسد الجمع بين مبدأي الشمول والتعميم التدريجي خاصية التوازن بين الطموح الاجتماعي والواقعية الاقتصادية، حيث يسعى المشرع إلى ضمان تغطية اجتماعية شاملة دون الإخلال بالتوازنات المالية للدولة أو استدامة صناديق الحماية الاجتماعية، فالتدرج بذلك يشكل وسيلة قانونية وإدارية لضمان تطبيقه بفعالية من خلال توسيع قاعدة المستفيدين بشكل تدريجي مع توفير الموارد اللازمة لتحسين جودة الخدمات الاجتماعية، كما يتيح هذا النهج تقييم كل مرحلة بدقة وتصحيح أي اختلالات تظهر أثناء التنفيذ، مما يضمن نجاعة واستمرارية الإصلاح.

✓ **مبدأ الاستباقية:**

يكرس هذا المبدأ الوظيفة الوقائية لقانون الحماية الاجتماعية، من خلال التنبؤ بالمخاطر الاجتماعية والاقتصادية قبل وقوعها، واتخاذ تدابير استباقية لتفادي تفاقمها، فبدل الاقتصار على معالجة آثار الفقر أو البطالة بعد حدوثها، يسعى القانون إلى إرساء آليات إنذار مبكر، وبرامج وقائية في مجالات الصحة، والتشغيل، والدعم الاجتماعي، وتعتبر الاستباقية مظهرا من مظاهر الحكامة الاجتماعية الحديثة، إذ تعكس تطور مفهوم الدولة من متدخّل طارئ إلى فاعل مخطط ومؤطر للمخاطر[19].

وتتجلى بذلك الاستباقية في نظام الحماية الاجتماعية بالمغرب من خلال التحول من آليات الاستهداف التقليدية القائمة على "شهادات الاحتياج" البيروقراطية إلى منظومة رقمية متطورة تعتمد على السجل الاجتماعي الموحد (RSU)، الذي يهدف إلى توحيد إجراءات تحديد المستفيدين بدقة عبر تقنيات الهوية البيومترية، مثل بصمات الأصابع أو قزحية العين، ومنح رقم تعريف فريد لمنع الاحتيال والتسجيلات المتكررة بشكل مسبق.

ويعزز هذا النهج الاستباقي استخدام "المؤشرات التنبؤية للفقر" وخرائط الفقر الدقيقة المستمدة من البيانات الإحصائية، مما يسمح للدولة بتقدير مستويات معيشة الأسر وتوجيه البرامج الاجتماعية استباقيا نحو المناطق الجغرافية والفئات الأكثر

---

17 **سعيد الشرقاوي**، "القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية بالمغرب"، المجلة المغربية للبحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 04، العدد 02، دجنبر 2025، ص 8.

18 يتجسد التدرج في تعميم الحماية الاجتماعية في اعتماد مخطط عملي بجدولة زمنية محددة، يبدأ فور المصادقة على القانون الإطار بتفعيل التأمين الإجباري الأساسي عن المرض لفائدة المهنيين والعمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء، ويستمر هذا المسار بشكل مواز ليشمل الفلاحين والتجار والحرفيين، وصولا إلى دمج الفئات الفقيرة والهشة المنخرطة في نظام "راميد" ابتداءً من سنة 2022. كما يشمل هذا التدرج توسيع قاعدة المنخرطين في أنظمة التقاعد وتعميم التعويض عن فقدان الشغل، تزامنا مع الإصلاح التدريجي لنظام المقاصة وتفعيل السجل الاجتماعي الموحد لضمان استهداف أكثر فعالية، بالإضافة إلى التأهيل المستمر للمنظومة الصحية لتلبية احتياجات المؤمنين الجدد.
أورده: **عرض وزير الاقتصاد والمالية أمام الجلسة العامة بمجلس النواب حول الدراسة والتصويت على مشروع القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية**، الإثنين 15 مارس 2021.

19 **وزارة التضامن والإدماج الاجتماعي والأسرة**، "إصلاح وحكامة منظومة الحماية الاجتماعية بالمغرب"، متوفر عبر الرابط التالي: https://social.gov.ma/.

ISSN:2509-0291
DOI
https://doi.org/10.63585/OZSP2793
مجلة القانون والأعمال الدولية
Revue internationale du droit des affaires
www.Droitetentreprise.com
Volume 11 issue 4
N:65 August 2026
جامعة الحسن الأول سطات
كلية العلوم القانونية و السياسية
مختبر البحث قانون الأعمال

هشاشة، وهو ما يضمن تخصيصا أكثر فعالية للموارد الميزانياتية وبناء علاقة قائمة على معايير موضوعية وعلمية تهدف إلى تحقيق العدالة الاجتماعية والوقاية من الاضطرابات[20].

✓ **مبدأي الحكامة والشفافية:**

يشكل مبدأ الحكامة الإطار التنظيمي الذي يضمن نجاعة تنفيذ السياسات الاجتماعية واستدامتها، فالحكامة الجيدة في مجال الحماية الاجتماعية تتجسد في وضوح آليات التمويل، ودقة معايير الاستهداف، والتنسيق بين الفاعلين المؤسساتيين، كما يستوجب مبدأ الشفافية في تدبير الموارد المالية، وضبط آليات التتبع والمراقبة والتقييم المستمر لبرامج الدعم، ويعد هذا المبدأ شرطا أساسيا لترسيخ الثقة بين الدولة والمواطن، إذ يجعل من الحماية الاجتماعية مجالا خاضعا للمساءلة والمحاسبة العمومية[21].

في هذا الإطار، كرّس القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية مبدأ الحكامة الجيدة كأحد الركائز الأساسية لورش تعميم الحماية الاجتماعية، مؤكدا على ضرورة اعتماد آليات فعالة للتخطيط والتدبير والتنسيق والتقييم، لضمان استغلال أمثل للموارد وتحقيق الاستدامة المالية للمنظومة. يتطلب هذا المبدأ توزيعا دقيقا وواضحا للاختصاصات بين مختلف الفاعلين والمؤسسات، وتطوير آليات التنسيق بينهم، وتوحيد قواعد التدبير، بهدف تفادي تداخل الصلاحيات والازدواجية في تقديم الخدمات، وضمان سرعة اتخاذ القرار وفعالية تنفيذ السياسات الاجتماعية.

وترتبط الحكامة ارتباطا وثيقا بمبدأ الشفافية، الذي يشكل ضمانة قانونية وإدارية أساسية لحسن سير منظومة الحماية الاجتماعية، فالشفافية تقتضي وضوح القواعد المنظمة للاستفادة من الخدمات الاجتماعية، وإتاحة المعلومات المتعلقة بتمويل النظام ومعايير الاستحقاق وآليات تدبير الصناديق، مما يمكن المواطنين من معرفة حقوقهم والتزاماتهم ويعزز ثقتهم بالمؤسسات العمومية. كما تشمل نشر المعطيات المالية والإحصائية المتعلقة بأداء أنظمة الحماية الاجتماعية، وتمكين أجهزة الرقابة والبرلمان والرأي العام من تتبع صرف الأموال العمومية ومدى تحقيق البرامج لأهدافها، انسجاما مع مقتضيات الدستور المتعلقة بالحق في الحصول على المعلومات وربط المسؤولية بالمحاسبة.

وتتجلى الحكامة الجيدة أيضا في اعتماد آليات حديثة لتدبير منظومة الحماية الاجتماعية، تقوم على الرقمنة وتبادل المعطيات بين المؤسسات[22]، وإحداث السجل الاجتماعي الموحد والسجل الوطني للسكان، كوسيلتين لتحسين استهداف المستفيدين والحد من الأخطاء والازدواجية والاستفادة غير المستحقة. أسهمت هذه الآليات في تعزيز شفافية البرامج الاجتماعية، من خلال اعتماد معايير موضوعية وموحدة لتحديد الفئات المستحقة، ما يضمن توجيه الدعم إلى مستحقيه ويرشّد النفقات العمومية، ويقضي على مظاهر الهدر وسوء التدبير التي عرفتها بعض البرامج السابقة.

بالإضافة إلى ذلك، ترتبط الحكامة بوجود منظومة فعالة للمراقبة والتقييم والمساءلة، حيث تضطلع مؤسسات دستورية، وعلى رأسها المجلس الأعلى للحسابات، بدور محوري في مراقبة تدبير الصناديق والمؤسسات الاجتماعية، وتقييم مدى احترامها لمبادئ المشروعية والشفافية والكفاءة في استخدام الموارد العامة. ويشكل هذا الدور الرقابي ركيزة أساسية لضمان استدامة أنظمة الحماية الاجتماعية، عبر الكشف المبكر عن الاختلالات واقتراح التدابير اللازمة لتحسين الأداء وترشيد النفقات وتعزيز فعالية السياسات الاجتماعية.

---

20 **Boris Samuel**, "Les enquêtes sociales et l'identification des bénéficiaires dans la mise en place d'une protection sociale au Maroc", Open Edition Jornals, Statistique et société, vol. 10, n° 1, 2022, p. 86.

21 **محمد أمين اسماعيلي**، " قراءة في مشروع قانون إطار رقم 09.21 يتعلق بالحماية الاجتماعية"، مجلة قانونك، العدد 6، مارس 2021، ص 137.

22 **كلثم محمد الكبيسي**، "متطلبات تطبيق الإدارة الإلكترونية في مركز نظم المعلومات التابع للحكومة الإلكترونية في دولة قطر"، رسالة لنيل شهادة الماستر في إدارة الأعمال، الجامعة الافتراضية الدولية، سنة 2008، ص 7.

ISSN:2509-0291
DOI
https://doi.org/10.63585/OZSP2793
مجلة القانون والأعمال الدولية
Revue internationale du droit des affaires
www.Droitetentreprise.com
Volume 11 issue 4
N:65 August 2026
جامعة الحسن الأول سطات
كلية العلوم القانونية و السياسية
مختبر البحث قانون الأعمال

ورغم هذه الأسس والآليات، يواجه تطبيق مبدأ الحكامة والشفافية تحديات عدة، منها تعدد المتدخلين وتفاوت مستويات التنسيق، واستمرار الإشكالات المرتبطة بتبادل المعلومات وتوحيد قواعد البيانات، فضلاً عن الضغوط المالية التي تستوجب تحسين تدبير الموارد وضمان استدامة التمويل. يبقى نجاح هذا المبدأ معتمداً على تعزيز الرقمنة، تطوير آليات التقييم الدوري، ترسيخ ثقافة الإفصاح، وتكريس المشاركة الفعلية لجميع الفاعلين في تصميم وتتبع السياسات الاجتماعية.

المطلب الثاني: الحكامة المؤسساتية ومحدودية تدبير ورش الحماية الاجتماعية

يقوم تدبير ورش الحماية الاجتماعية على منظومة مؤسساتية متكاملة، تجمع بين هيئات تنفيذية تتولى تنزيل البرامج، ومؤسسات مستقلة تضطلع بأدوار الرقابة والتقويم وضمان الشفافية.

فمن جهة أولى، تتكفّل القطاعات الوزارية وعلى رأسها وزارة الصحة والحماية الاجتماعية ووزارة التضامن والإدماج الاجتماعي والأسرة بالقيادة الاستراتيجية لهذا الورش، من خلال التخطيط وتنسيق السياسات العمومية ذات الصلة، بينما تتولى الصناديق الاجتماعية وخاصة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي مهام التنفيذ، كتحصيل الاشتراكات، تدبير التأمين الصحي الإجباري، وصرف المنافع الاجتماعية والتقاعدية.

وإلى جانب المقاربة التأمينية، تقوم مؤسسات الرعاية الاجتماعية، تحت وصاية الوزارة، بتوفير خدمات المساعدة الاجتماعية واستهداف الفئات الهشة، مما يخلق منظومة تنفيذية متعددة المستويات تُحقق الشمول والتنوع في نطاق الحماية (الفقرة الأولى).

ومن جهة ثانية، تُكسب منظومة الحوكمة قوة إضافية بفضل تدخل المؤسسات المستقلة مثل هيئة مراقبة التأمين والاحتياط الاجتماع (ACAPS)، التي تشرف على مراقبة التوازنات المالية، احترام قواعد التأمين الاجتماعي، جودة الخدمات، وحماية حقوق المؤمنين، إضافة إلى دور المجلس الأعلى للحسابات في افتحاص تدبير الصناديق الاجتماعية وضمان مطابقة الأداء لمبادئ الشفافية وحسن استعمال المال العام، وتساهم هذه الهيئات، إلى جانب مؤسسات التقييم والإحصاء، في بلورة نظام يقظة مؤسساتي يضمن احترام القواعد القانونية والتنظيمية، ويتيح للدولة تتبع جودة الخدمات وتعديل مسارات الإصلاح وفق مؤشرات موضوعية (الفقرة الثانية).

إلا أنه، وعلى الرغم من الأهمية الاستراتيجية لورش تعميم الحماية الاجتماعية بالمغرب، فإن تنزيله يواجه تحديات بنيوية تؤثر في فعاليته واستدامته، أبرزها تعدد النصوص القانونية وتداخل اختصاصات المتدخلين بما يضعف التنسيق المؤسساتي، ومحدودية مفهوم الحماية الاجتماعية المعتمد تشريعيا مقارنة بالمعايير الدولية، فضلا عن إشكالية التمويل المرتبطة باتساع القطاع غير المهيكل وضعف التصريح بالأجور، وما يترتب عنها من ضغوط على التوازنات المالية، كما تعاني المنظومة من ضعف آليات الاستهداف بسبب تشتت البرامج الاجتماعية وعدم توحيد قواعد البيانات، إضافة إلى محدودية جودة الخدمات وآليات التقييم والتتبع (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: الهيئات المكلفة بتدبير ورش الحماية الاجتماعية

✓ **وزارة الصحة والحماية الاجتماعية**

تضطلع وزارة الصحة والحماية الاجتماعية بدور محوري داخل ورش الحماية الاجتماعية، باعتبارها الجهة المسؤولة عن القيادة التقنية والسياسية للمنظومة الصحية التي تُشكّل أحد أعمدته الأساسية، فهي تتولى التخطيط الاستراتيجي للخدمات الصحية وفق مقاربة شمولية تراعي التوازن الترابي والعدالة في الولوج، وذلك عبر وضع برامج وطنية للصحة، وتحديد أولويات التدخل، وضبط أهداف تطوير العرض الصحي، كما تضطلع الوزارة بمهمة وضع معايير جودة العلاجات وضمان احترامها داخل المؤسسات الاستشفائية والعيادات، بما في ذلك اعتماد بروتوكولات العلاج، مراقبة سلامة الخدمات، وتتبع مؤشرات الأداء الصحي، وهو ما يضمن اتساق الخدمات مع متطلبات التأمين الإجباري عن المرض (AMO).

ISSN:2509-0291
DOI
https://doi.org/10.63585/OZSP2793
مجلة القانون والأعمال الدولية
Revue internationale du droit des affaires
www.Droitetentreprise.com
Volume 11 issue 4
N:65 August 2026
جامعة الحسن الأول سطات
كلية العلوم القانونية و السياسية
مختبر البحث قانون الأعمال

وفي هذا الإطار، تؤطر الوزارة المنظومة الوطنية للتأمين الصحي من خلال تحديد سلة العلاجات، إعداد النصوص التنظيمية المؤطرة للتعريفة المرجعية، والإشراف التقني على العلاقة بين مقدّمي العلاجات والصناديق المدبّرة للتأمين، كما تشرف على إعداد الخرائط الصحية، وهي آلية تنظيمية أساسية تُستخدم لتقييم توزيع البنيات الصحية والموارد البشرية وتحديد الخصاص، بما يسمح بالتوجيه الأمثل للاستثمارات الصحية[23].

✓ **وزارة التضامن والإدماج الاجتماعي والأسرة**

تضطلع وزارة التضامن والإدماج الاجتماعي والأسرة بدور محوري في قيادة البعد الاجتماعي لورش الحماية الاجتماعية بالمغرب، إذ تشكّل الجهة الحكومية المركزية المسؤولة عن صياغة وتنفيذ السياسات الاجتماعية الموجهة إلى الفئات الهشة والأكثر حاجة[24].

ويندرج ضمن اختصاصاتها وضع وتفعيل سياسات الرعاية الاجتماعية، بما في ذلك برامج دعم الأشخاص في وضعية إعاقة، وتمكين النساء، وحماية الأطفال، ومواكبة الأسر الفقيرة عبر آليات متنوعة تشمل التحويلات الاجتماعية، المواكبة الاجتماعية، وبرامج الإدماج الاقتصادي، كما تتكفّل الوزارة بمهمة تأطير منظومة الاستهداف الاجتماعي، خصوصا من خلال التنسيق مع السجل الاجتماعي الموحد لضمان الوصول الفعلي للدعم إلى مستحقيه، وهو ما يمكّن من تعزيز نجاعة تدخلات الدولة والحد من اختلالات توزيع الموارد.

وإضافة إلى ذلك، تتولى الوزارة تنسيق مختلف البرامج الاجتماعية بين القطاعات الحكومية، بما يضمن الانسجام بين السياسات العمومية وتكاملها، ويحول دون تشتت التدخلات أو تداخلها، كما تشرف على إعداد الاستراتيجيات الوطنية ذات البعد الاجتماعي، مع الحرص على ملاءمتها للتحولات السوسيو-اقتصادية وحاجيات الفئات المستفيدة.

✓ **الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (CNSS)**

يشكل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي أحد الأعمدة المركزية في تنزيل ورش الحماية الاجتماعية بالمغرب، نظراً للدور الواسع الذي يضطلع به في تنفيذ مختلف مكوناته، خاصة ما يتعلق بالتأمين الإجباري عن المرض لفائدة العاملين في القطاع الخاص والمهن الحرة، ويقوم الصندوق، في هذا الإطار، بتدبير إحدى أهم آليات الحماية الاجتماعية، عبر تسجيل المنخرطين، وتحميل أنظمة المعلومات ببياناتهم المهنية، وضمان ولوجهم المستمر إلى الخدمات الصحية وفق المقتضيات المحددة في القانون رقم 65.00 بمثابة مدونة التغطية الصحية الأساسية.

كما يتولى الصندوق مهمة تحصيل الاشتراكات الاجتماعية باعتبارها المصدر المالي الرئيسي لاستدامة المنظومة، إذ يعمل على مراقبة التصريحات، وتتبع التزامات أرباب العمل، وضمان انتظام التدفقات المالية الضرورية لسداد المنافع المؤمنة.

وبالإضافة إلى ذلك، يضطلع الصندوق بتدبير شامل لملفات المؤمنين، من خلال معالجة طلبات التحمل، وتسوية ملفات التعويض، وتحديث المسارات الإدارية والطبية، وهو ما يجعل منه جهازاً محورياً يربط بين المنخرطين ومقدمي الخدمات الصحية[25].

---

23 مرسوم رقم 2.94.285 صادر في 17 من جمادى الآخرة 1415 (21 نوفمبر 1994) في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الصحة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 4286 بتاريخ 1994/12/21 الصفحة 2110.

مرسوم رقم 2.06.656 صادر في 24 من ربيع الأول 1428 (13 أبريل 2007) يتعلق بالتنظيم الاستشفائي كما تم تغييره وتتميمه بالمرسوم رقم 2.19.365 الصادر في 3 رمضان 1440 (9 ماي 2019) بالجريدة الرسمية عدد 6785 (10 يونيو 2019)، منشور الجريدة الرسمية عدد 5524 الصادرة بتاريخ 22 ربيع الآخر 1428 (10 ماي 2007).

24 وزارة التضامن والإدماج الاجتماعي والأسرة، " دليل مؤسسات الرعاية الاجتماعية في المغرب: من أجل مجتمع متضامن ومنصف للجميع"، شتنبر 2025، متوفر عبر الرابط التالي: https://social.gov.ma/wp-content/uploads/2025/09/Directory-of-Social-v2-1.pdf.

25 ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1.72.184 بتاريخ 15 جمادى الثانية 1392 (27 يوليوز 1972) يتعلق بنظام الضمان الاجتماعي، كما تم تعديله وتتميمه، منشور بالجريدة الرسمية عدد 3121 بتاريخ 13 رجب 1392 الموافق لـ (23 غشت 1972)، ص 2178.

ISSN:2509-0291
DOI
https://doi.org/10.63585/OZSP2793
مجلة القانون والأعمال الدولية
Revue internationale du droit des affaires
www.Droitetentreprise.com
Volume 11 issue 4
N:65 August 2026
جامعة الحسن الأول سطات
كلية العلوم القانونية و السياسية
مختبر البحث قانون الأعمال

✓ **الصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي (CNOPS)**

يعد الصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي أحد الأعمدة الأساسية في البنية المؤسسية للحماية الاجتماعية بالمغرب، إذ يضطلع بدور محوري في تدبير التأمين الإجباري عن المرض الخاص بموظفي القطاع العام، انطلاقا من مقتضيات القانون رقم 65.00 بمثابة مدونة التغطية الصحية الأساسية، ويقوم الصندوق بتدبير ملفات المؤمنين ومعالجة طلبات العلاج، مما يجعله حلقة وصل رئيسية بين المنظومة الصحية من جهة، والموظفين المستفيدين من جهة أخرى، حيث يتكفّل باستقبال الطلبات، التحقق من أهليتها القانونية، ومعالجة المستندات الطبية وفق آجال مضبوطة ومعايير تدبيرية واضحة، كما يشرف على تسديد المصاريف الطبية وتحمل تكاليف الاستشفاء والعلاجات الأساسية والتخصصية، الأمر الذي يضمن للموظفين وأسرهم حماية مالية فعّالة ضد مخاطر المرض والأعباء الصحية الثقيلة.

وإلى جانب وظائفه التنفيذية المباشرة، يتمتع الصندوق بدور مالي حاسم يتمثل في ضمان استدامة التوازنات المالية لنظام التأمين الإجباري عن المرض المخصص للقطاع العام، من خلال تدبير الموارد والمساهمات، ومراقبة النفقات الصحية، واعتماد آليات تقييم المخاطر والتوقعات الاكتوارية، ويُسهم هذا الدور في المحافظة على النجاعة المالية للنظام وفي حماية حقوق الأجيال الحالية والمستقبلية من الموظفين، وبهذا، يشكل الصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي نموذجًا للمؤسسة الاجتماعية ذات البعد المزدوج: بعد تدبيري يضمن حسن سير الخدمات، وبعد مالي ينشد الحفاظ على توازن واستدامة منظومة التأمين الصحي العمومي[26].

وهكذا، فإن تدبير ورش الحماية الاجتماعية بالمغرب يتأسس على توزيع دقيق للوظائف بين التنفيذ، والرقابة، والتقييم، بما يعزّز حكامة المنظومة ويُرسّخ مبادئ الاستدامة، الشفافية، والمساءلة، ويجعل هذا الورش الإصلاحي الكبير مؤطَّرا بإرادة سياسية واضحة ومنضبطا لأعلى معايير التنظيم الاجتماعي والمؤسساتي.

الفقرة الثانية: أجهزة حوكمة تدبير ورش الحماية الاجتماعية

تكتسي أجهزة الحوكمة دورا محوريا في ضمان فعالية واستدامة ورش الحماية الاجتماعية بالمغرب، باعتبارها الإطار الذي يمكّن من ضبط التدبير، ومراقبة جودة الخدمات، وتعزيز الشفافية والمساءلة، فهي تشرف على مراقبة التوازنات المالية واحترام القواعد القانونية، وتعمل على تقييم أداء الصناديق والبرامج الاجتماعية، ورصد مكامن الخلل واقتراح مسارات التصحيح، وتتيح هذه الأجهزة، من خلال استقلاليتها ووظائفها الرقابية والتقييمية، بناء نظام يقظة مؤسساتي يضمن اتخاذ القرار على أساس معطيات موضوعية، مما يُعزز ثقة المواطنين ويقوي نجاعة السياسات الاجتماعية، وتأتي من بين أهم هاته الأجهزة؛ المؤسسات التالية:

✓ **هيئة مراقبة التأمينات والاحتياط الاجتماعي (ACAPS)[27]**

تكتسب منظومة الحماية الاجتماعية قوة مؤسساتية متينة بفضل الدور الاستراتيجي الذي تضطلع به هيئة مراقبة التأمينات والاحتياط الاجتماعي (ACAPS)، باعتبارها جهازا مستقلا يضمن ضبط القطاع وتوجيهه نحو الامتثال للمعايير القانونية والمالية، تقوم الهيئة بمراقبة التوازنات المالية لمؤسسات التأمين والاحتياط الاجتماعي، ما يجعلها مسؤولة عن الوقاية من المخاطر التي قد تهدد ديمومة أنظمة الحماية الاجتماعية، كما تشمل مهامها التأكد من احترام قواعد التأمين الاجتماعي وتطبيق التشريعات المنظمة لتدبير الأخطار قصد ضمان استدامة الموارد.

---

26 القانون رقم 65.00 بمثابة مدونة التغطية الصحية الأساسية، المرجع السابق.

27 القانون رقم 64.12 المتعلق بإحداث هيئة مراقبة التأمينات والاحتياط الاجتماعي، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.14.10 صادر في 4 جمادى الأولى 1435 (6 مارس 2014)، كما تم تعديله بالقانون رقم 59.13 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.16.129 بتاريخ 21 من ذي القعدة 1437 (25 أغسطس 2016)، الجريدة الرسمية عدد 6501 بتاريخ 17 ذو الحجة 1437 (19 سبتمبر 2016) ص 6649.

ISSN:2509-0291
DOI
https://doi.org/10.63585/OZSP2793
مجلة القانون والأعمال الدولية
Revue internationale du droit des affaires
www.Droitetentreprise.com
Volume 11 issue 4
N:65 August 2026

وتتعدى وظيفة الهيئة الجانب الرقابي التقني لتساهم أيضا في رفع جودة الخدمات المقدمة للمؤمنين عبر تتبع مستويات الأداء ومعالجة الشكايات وتقييم ممارسات الفاعلين، وبذلك تتحول إلى آلية حمائية تعزز حقوق المؤمن لهم وتخلق بيئة مؤسسية آمنة وشفافة، وتساهم هذه الممارسة الرقابية المستقلة في بناء ثقة المواطنين في المنظومة وتعزيز شرعيتها، لاسيما في سياق توسع الحماية الاجتماعية بالمغرب.

✓ **المجلس الأعلى للحسابات**[28]

يعد المجلس الأعلى للحسابات ركيزة أساسية في الحكامة المالية والإدارية لورش الحماية الاجتماعية، لماله من صلاحيات دستورية واسعة في الافتحاص والتقييم والمساءلة، فوظيفته المركزية تتمثل في مراقبة كيفية تدبير الصناديق والمؤسسات الاجتماعية ومدى مطابقة أدائها للقوانين ولقواعد حسن استعمال المال العام، يقوم المجلس بإعداد تقارير موضوعاتية وسنوية تتضمن تشخيصًا دقيقًا لاختلالات الحكامة، سواء المرتبطة بطرق التدبير أو بنجاعة السياسات الاجتماعية أو باستدامة التمويل[29]، ومن خلال هذه التقارير والتوصيات، يوفر المجلس آلية مؤسساتية فعالة لضمان الشفافية والتدبير الرشيد، مما يجعل الصناديق الاجتماعية خاضعة لآليات مراقبة موضوعية ومستقلة.

كما أن تحليلات المجلس تدعم السلطات الحكومية والتشريعية في تصحيح مسارات الإصلاح واتخاذ قرارات مبنية على تقييم فعلي للأداء، وبذلك يؤدي المجلس دور «الحارس المالي» للورش الاجتماعي، مساهما في تعزيز مصداقيته وضمان انسجامه مع مبادئ الحكامة الجيدة.

✓ **مؤسسات التقييم والإحصاء**

تُسهم مؤسسات الإحصاء والتقييم مثل المندوبية السامية للتخطيط، وهيئات الدراسات والتقييم العمومي[30]؛ في إسناد ورش الحماية الاجتماعية بمعطيات كمية وكيفية ضرورية لاتخاذ القرار، تقوم هذه المؤسسات بجمع وتحليل البيانات حول جودة الخدمات، الاستهداف الاجتماعي، أثر البرامج، والفعالية المالية، وهو ما يسمح بوجود لوحة قيادة مؤسساتية تساعد الدولة على تتبع تنفيذ السياسات بانتظام.

وتشكل هذه المعطيات أساسا لبلورة نظام يقظة مؤسساتي يرصد نقاط القوة والضعف في المنظومة، وينبّه صانعي القرار إلى مواطن التعثر أو المخاطر المحتملة، بذلك لا تقتصر الحوكمة على الرقابة البعدية فقط، بل تصبح رقابة استباقية قادرة على توجيه السياسات وتعديلها وفق مؤشرات موضوعية، ومن خلال هذا التكامل؛ تكتسب منظومة الحماية الاجتماعية بعدا ديناميا، يجعلها أكثر قدرة على الاستجابة للتحولات الاقتصادية والاجتماعية وضمان جودة الخدمات واستدامة الإصلاح.

الفقرة الثالثة: محدودية تدبير ورش الحماية الاجتماعية بالمغرب

تُظهر التجربة المغربية في تنزيل ورش الحماية الاجتماعية جملة من الحدود التي تعرقل تحقيق أهدافه كاملة، رغم أهميته الاستراتيجية، ترتبط أولى هذه الحدود بضعف التنسيق المؤسسي بين المتدخلين، ما يؤدي إلى تشتت البرامج وتداخل الاختصاصات وصعوبة توحيد قواعد الاستهداف الاجتماعي.

كما يبرز تحدي ضعف حكامة التمويل، إذ لا تزال منظومة الاشتراكات وتعبئة الموارد تواجه اختلالات مرتبطة بهشاشة القطاع غير المهيكل واتساع قاعدة غير المصرّح بهم، ويُضاف إلى ذلك عدم تجانس نظم المعلومات بين الفاعلين، مما يحد من قدرة الدولة

---

28 **القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية**، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 124.02.1 صادر في فاتح ربيع الآخر 1423 (13 يونيو 2002) والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 5030، الصادرة في 03 ربيع الآخر 1423 (15غشت 2002).

29 **عبد الودود الزباخ**، "أهمية مخرجات المحاكم المالية وأثرها في تحريك الرأي العام الوطني"، مجلة عدالة للدراسات القانونية والقضائية، العدد 5، يوليوز 2020، ص 234 .

30 مثل: المرصد الوطني للتنمية البشرية (ONDH)، المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي (CESE)، ومراكز البحث الجامعية والمؤسسات المستقلة.

ISSN:2509-0291
DOI
https://doi.org/10.63585/OZSP2793
مجلة القانون والأعمال الدولية
Revue internationale du droit des affaires
www.Droitetentreprise.com
Volume 11 issue 4
N:65 August 2026
جامعة الحسن الأول سطات
كلية العلوم القانونية و السياسية
مختبر البحث قانون الأعمال

على تتبع المستفيدين وتقييم فعالية الخدمات، ورغم الجهود المبذولة، يظل ضعف جودة الخدمات الصحية والاجتماعية عقبة رئيسية، حيث لا يواكب العرض المتاح توسّع التغطية، وأخيرا، تبرز محدودية التقييم المنتظم للسياسات وغياب آليات يقظة فعالة، ما يحول دون اتخاذ قرارات قائمة على الأدلة ويؤثر سلبا على استدامة الإصلاح، وبشكل أكثر تفصيلا تتجلى أبرز تحديات تدبير ورش الحماية الاجتماعية بالمغرب في الآتي:

أولا: تعدد النصوص القانونية والمؤسسات المتدخلة

إذا كان من بين أهداف السياسة الجديدة في مجال الحماية الاجتماعية توحد النصوص القانونية المؤطرة للموضوع وتوحيد عمل المؤسسات المتدخلة في المجال، فإن الملاحظة التي تسجّل هي التضخم في مشاريع النصوص القانونية المنتظر إصدارها، الأمر الذي قد يؤدي إلى تعقيد التنفيذ ويستدعي تنسيقا أكبر بين الجهات المعنية لضمان فعالية السياسة العمومية[31].

ويتمظهر ذلك في كون نظام الحماية الاجتماعية في المغرب يرتبط بعدد كبير من الوزارات والمؤسسات العمومية والخاصة والجماعات الترابية، لكل منها إطار قانوني وهيكل تنظيمي خاص، مما يؤدي إلى تعدد المتدخلين على مستويات مختلفة وغياب آليات منتظمة للتعاون والتنسيق بينهم.

وهذا التعدد يعد سببا رئيسيا في ضعف الاتصالية والانسجام بين البرامج والسياسات، وتكرار الأدوار، وصعوبة تجميع بيانات شاملة عن الاحتياجات الحقيقية للمستفيدين، مما ينعكس سلبا على جودة التنفيذ واستدامة النتائج[32].

كما أن التعقيد التشريعي وتداخل الجهات قد يؤدي إلى بطء في الاستجابة لاحتياجات الفئات المستهدفة، وزيادة الكلفة الإدارية للمؤسسات، وضعف التكامل بين برامج الدعم المختلفة، وهو ما ينعكس في بعض الأحيان على قلة وصول الخدمات إلى المستفيدين الفعليين أو حدوث أخطاء في الاستهداف.

ثانيا: اعتماد التعريف الضيق للحماية الاجتماعية

ارتبط المفهوم الضيق للحماية الاجتماعية لسنوات طويلة بتوجهات هدفت إلى تقليص دور الدولة وحصر تدخلها في نطاق محدود، مما أدى إلى تجزؤ برامج الدعم وضعف فعاليتها. ويقوم هذا التصور على اعتبار الحماية الاجتماعية مجرد آلية لتعويض فقدان الدخل أو الحد من آثاره، في حين أن المفهوم الشامل ينظر إليها باعتبارها منظومة متكاملة لمواجهة مختلف أوجه الحرمان، بما يضمن الولوج إلى الدخل والخدمات الصحية والتعليمية والتغذية وغيرها من الحقوق الأساسية. كما أن الاقتصار على هذا التصور الضيق يؤدي إلى غياب مقاربة مندمجة تستوعب مختلف المخاطر الاجتماعية التي قد يتعرض لها الأفراد طوال دورة حياتهم.

بذلك، فرغم اعتماد القانون الإطار رقم 09.21 لورش تعميم الحماية الاجتماعية، فإنه لم يأخذ بالمفهوم الشامل الوارد في المواثيق الدولية، إذ حصر الحماية الاجتماعية في مجموعة من البرامج المحددة، واستبعد بعض مكوناتها، وعلى رأسها التعويض عن البطالة، مكتفياً بالنص على تعميم التعويض عن فقدان الشغل لفائدة الأشخاص الذين يتوفرون على شغل قار، دون إقرار دعم مادي مستدام للأشخاص غير القادرين على الولوج إلى سوق الشغل، كما هو معمول به في عدد من الدول، لا سيما الأوروبية[33].

---

31 **عبد الحفيظ ماموح**، "السياسة الجديدة للمغرب في مجال الحماية الاجتماعية: مقاربة حقوقية"، ورقة سياسات، المنظمة العربية للقانون الدستوري، الدورة السابعة، 2022، ص: 9-10.

32 **مجلس المستشارين**، "الاستهداف الاجتماعي: المفهوم، الآليات ومعوقات التنزيل"، منشورات مركز الدراسات والبحوث في الشؤون البرلمانية بدعم من مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، ص 5.

33 **عبد الحفيظ ماموح**، "السياسة الجديدة للمغرب في مجال الحماية الاجتماعية: مقاربة حقوقية"، المرجع السابق، ص: 9-10.

ISSN:2509-0291
DOI
https://doi.org/10.63585/OZSP2793
مجلة القانون والأعمال الدولية
Revue internationale du droit des affaires
www.Droitetentreprise.com
Volume 11 issue 4
N:65 August 2026

ويُضاف إلى ذلك التخوف من أن تؤدي آليات الاستهداف، وعلى رأسها السجل الاجتماعي الموحد، إلى تضييق دائرة المستفيدين وترسيخ نموذج "دولة الحد الأدنى من الرعاية" بدلا من تكريس الحماية الاجتماعية الشاملة والكونية.

ومن جهة أخرى، يظل النظر إلى الإنفاق الاجتماعي، ولاسيما في مجالي الصحة والحماية الاجتماعية، باعتباره عبئاً مالياً غير منتج، من أبرز مظاهر هذا التصور الضيق، في حين تؤكد التجارب الدولية أن الاستثمار في الحماية الاجتماعية يشكل رافعة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وأن العلاقة بينهما علاقة تكامل لا تعارض.

ثالثا: إشكالية التمويل

فيما يخص عملية تنفيذ هذا القانون، فإنها تتطلب، بالإضافة إلى الإرادة السياسية وإدراجه ضمن المشاريع ذات الأولوية، شروطا واقعية تتمثل أساسا في التمويل، أي توفير الاعتمادات المالية الكافية، وانخراط والتزام كافة المتدخلين المعنيين بتعميم الحماية الاجتماعية، ولا سيما الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية، وكذلك الشركات والمقاولات الخاصة، حيث يلاحظ أن العديد من المقاولات لا تصرح بأجور موظفيها لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ولا تحترم الحد الأدنى للأجر[34].

تقدر التكلفة المالية السنوية الإجمالية لهذا المشروع بأكثر من 51 مليار درهم، موزعة بين 28 مليار درهم تعتمد على آلية الاشتراكات للفئات القادرة على المساهمة، و23 مليار درهم تعتمد على آلية التضامن الاجتماعي الموجهة للفئات غير القادرة على ذلك.

إن الاعتماد المفرط على الاشتراكات الاجتماعية في سياقات يسود فيها الاقتصاد غير المهيكل يؤدي إلى هشاشة مالية مزمنة للأنظمة الاجتماعية، ويجعلها غير قادرة على تغطية النفقات المتزايدة الناتجة عن التعميم الشامل للحماية الاجتماعية، كما أن ضعف التصريح بالأجور وعدم احترام الحد الأدنى للأجر من طرف عدد من المقاولات يُفضي إلى تقليص قاعدة المساهمين، ويعمّق الفجوة التمويلية، مما يفرض على الدولة التدخل المتزايد عبر الميزانية العامة لسد العجز، وهو ما يهدد التوازنات المالية على المدى المتوسط والبعيد

وتتمثل الإشكالية الجوهرية في كيفية ضمان استدامة هذه التمويلات على المدى البعيد، لاسيما في ظل محدودية الموارد المالية المتاحة، والتحديات المتعلقة بفعالية البرامج، وكفاءة البنية التحتية الرقمية، وجودة الموارد البشرية المكلفة بإدارة النظام.

وتواجه آلية الاشتراكات تحديات كبيرة، في مقدمتها اتساع القطاع غير المهيكل[35] في مقدمتها اتساع القطاع غير المهيكل، الذي يشكل حوالي 30% من الناتج الداخلي الخام ويضم ما بين 60% و80% من السكان النشيطين، مما يعقد إدماج هذه الفئة في نظام مساهمات منتظم، كما يؤدي الاعتماد المفرط على الاشتراكات الاجتماعية، في ظل ضعف التصريح بالأجور وعدم احترام الحد الأدنى للأجر من طرف عدد من المقاولات، إلى تقليص قاعدة المساهمين وتعميق الفجوة التمويلية، الأمر الذي يفرض على الدولة التدخل المتزايد عبر الميزانية العامة لسد العجز، بما يهدد التوازنات المالية على المدى المتوسط والبعيد[36].

ويزيد من حدة هذه الإكراهات ارتفاع عدد المتقاعدين مقابل تراجع نسبة المساهمين النشيطين، إلى جانب اختلالات تحصيل ديون الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، نتيجة التقادم القانوني أو التماطل في التصريح بالأجراء، في ظل منظومة قانونية تفتقر إلى العقوبات الزجرية الرادعة وتعتمد على فوائد تأخير محدودة.

34 المرجع نفسه، ص: 9-10.

35 **Majda Chahir and Others**, " An Evaluation of the Framework Law on Social Protection", Jornal of Social Sciences and Organization management, P: 9, Available at the following link: file:///C:/Users/PC/Downloads/admin,+Article+CHAHIR.pdf.

36 **Othman Makhon**, "Morocco's Social Protection Programs: Can the Country Overcome the Odds?", Arab Reform Initiative, September 2023, P. 9.

ISSN:2509-0291
DOI
https://doi.org/10.63585/OZSP2793
مجلة القانون والأعمال الدولية
Revue internationale du droit des affaires
www.Droitetentreprise.com
Volume 11 issue 4
N:65 August 2026
جامعة الحسن الأول سطات
كلية العلوم القانونية و السياسية
مختبر البحث قانون الأعمال

فيما يخص آلية التضامن، تعتمد الدولة في تمويلها على مخصصات الميزانية العامة، والعائدات الضريبية مثل المساهمة الاجتماعية للتضامن، وموارد إصلاح نظام المقاصة، وتترتب على ذلك تحديات مرتبطة بالاستقرار المالي والقدرة الشرائية للمواطنين.

ويشكل إعادة توجيه مخصصات صندوق المقاصة نحو التمويل الاجتماعي مخاطرة قد تؤثر سلبا على الطبقة الوسطى وتزيد من هشاشتها، نظرا لخلل آليات الاستهداف في السجلات المعتمدة، كما تلجأ الدولة إلى الاقتراض الخارجي، كما هو الحال مع قرض البنك الدولي، ما يثقل كاهل المالية العمومية ويفتح نقاشا حول وجوب إيجاد بدائل وطنية مبتكرة، من قبيل تفعيل صندوق الزكاة لتنوع مصادر التمويل[37].

وتكتمل الصورة الإشكالية بضعف الحكامة والتدبير الرشيد للموارد، حيث يلاحظ تشتت مؤسسي وتعدد المتدخلين، واستمرار الاختلالات الهيكلية في المنظومة الصحية، التي تعاني من نقص الموارد البشرية وضعف البنية التحتية، خصوصا في المناطق القروية، ومن أجل ضمان نجاح هذا الورش، ثمة حاجة ملحة إلى رقمنة شاملة للمنظومة بهدف تعزيز فعالية جمع الاشتراكات وتوزيع الخدمات، وتوحيد الصناديق تحت رؤية منسجمة تضمن النجاعة المالية، مع تقوية آليات المراقبة والتفتيش للحد من التهرب من الاشتراك، وتحويل الحماية الاجتماعية من مجرد فعل إحساني إلى حق دستوري مستدام[38].

وعليه، فإن إنجاح ورش تعميم الحماية الاجتماعية يقتضي، إلى جانب تعبئة موارد مالية إضافية، تعزيز آليات المراقبة لربط الاستفادة من الامتيازات الاقتصادية والضريبية باحترام الالتزامات الاجتماعية، بما يضمن توسيع قاعدة التمويل وتحقيق الاستدامة المالية للنظام.

رابعا: ضعف سياسة الاستهداف

يمثل ضعف سياسة الاستهداف أحد أبرز الإكراهات التي تحدّ من نجاعة ورش الحماية الاجتماعية بالمغرب[39]، إذ أسفر التشتت الكبير للبرامج الاجتماعية، التي تجاوز عددها 120 برنامجا موزعة بين قطاعات ومؤسسات متعددة، عن ارتفاع ملحوظ في أخطاء الإدراج والاستبعاد، بما يقلّص الأثر الاجتماعي للإنفاق العمومي.

لقد اتسمت سياسة الاستهداف الاجتماعي في المملكة المغربية لسنوات طويلة بعدة نقائص بنيوية، تمثلت في التشتت وضعف التنسيق بين مختلف المتدخلين، مما أدى إلى غياب رؤية مندمجة وموحدة. وكشفت تجربة هذه البرامج عن اختلالات جوهرية تمثلت في أخطاء الإدراج والاستبعاد، إذ تم إدراج فئات غير مستحقة ضمن قوائم الدعم، في حين تم استبعاد فئات أخرى فقيرة وهشة كانت في أمس الحاجة إلى الدعم.

وقد برزت حدة هذا الضعف بشكل جلي خلال أزمة جائحة كوفيد-19، حيث أظهرت العملية المعقدة لتحديد المستحقين قصورا في استهداف الفئات المتضررة والمستحقة للمساعدات المالية. واقتصرت آليات الاستهداف حينها على سجلات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وقاعدة بيانات نظام التغطية الصحية "راميد"، مما جعل العديد من الفئات تجد صعوبة بالغة في الولوج إلى الدعم الاجتماعي المباشر.

علاوة على ذلك، يواجه نظام الاستهداف تحديات مرتبطة بالأمية الرقمية والفجوة الرقمية، حيث تتجاوز نسبة الأمية الرقمية في المغرب 50%، مما يعيق قدرة عدد كبير من المواطنين على التعامل مع المنظومات الرقمية الجديدة مثل السجل الاجتماعي

37 سارة نوار وآخرون، "تمويل ورش تعميم الحماية الاجتماعية بين آليات التدبير وتحديات التنزيل"، مجلة القانون والأعمال الدولية، المجلد 11، العدد 02، أبريل 2026، ص 811.

38 المرجع نفسه، ص 815-816.

39 مجلس المستشارين، "الاستهداف الاجتماعي: المفهوم، الآليات ومعوقات التنزيل"، المرجع السابق، ص 11.

Volume 11 issue 4
N:65 August 2026
مجلة القانون والأعمال الدولية
Revue internationale du droit des affaires
www.Droitetentreprise.com
ISSN:2509-0291
DOI
https://doi.org/10.63585/OZSP2793

الموحد. كما تسهم البيروقراطية الرقمية واستمرار هيمنة التدبير الورقي في بعض الإدارات، إلى جانب ضعف الربط بشبكات الإنترنت في المناطق النائية، في تعميق الفجوة وحرمان فئات واسعة من الاستفادة العادلة من برامج الحماية الاجتماعية[40].

ولتجاوز هذه الإشكاليات، اتجه المغرب نحو إصلاح شامل لمنظومة الاستهداف عبر إصدار القانون رقم 72.18[41]، الذي أحدث الوكالة الوطنية للسجلات، والسجل الوطني للسكان، والسجل الاجتماعي الموحد، ويهدف هذا الإطار القانوني الجديد إلى وضع ركائز نظام استهداف قائم على معايير دقيقة ووسائل رقمية متطورة، لضمان وصول الدعم إلى مستحقيه الفعليين وتقليل التجزئة والتداخل بين أكثر من 140 برنامج دعم اجتماعي.

خاتمة:

يتضح مما سبق أن ورش الحماية الاجتماعية بالمغرب يعد من أهم الإصلاحات الاستراتيجية التي تعكس إرادة الدولة في بناء نموذج تنموي جديد يرتكز على العدالة الاجتماعية والتضامن. وقد قطع المغرب شوطاً مهماً في تطوير منظومة الحماية الاجتماعية، انطلاقاً من تأسيس الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في أواخر خمسينيات القرن الماضي، مروراً بإرساء إطار قانوني ومؤسساتي متكامل عبر القوانين الإطارية والتنظيمية الحديثة، وصولاً إلى تحديث آليات الحكامة والمؤسسات المكلفة بالتنفيذ والرقابة.

وتكمن أهمية هذا الورش في إرساء قاعدة قانونية متينة، يأتي في مقدمتها القانون الإطار رقم 09.21، الذي شكل محطة تشريعية ومؤسساتية أساسية أسهمت في تعميم التأمين الإجباري عن المرض، والتعويضات العائلية، والتقاعد، وتعويض فقدان الشغل، في إطار مبادئ الشفافية، والمساواة، والتضامن، والشمول، والاستباقية، والحكامة الجيدة. وتشكل هذه المبادئ مرجعية موجهة لعمل مختلف الفاعلين، بما يضمن انسجام السياسات الاجتماعية مع الأهداف التنموية.

وعلى المستوى المؤسساتي، أفرز هذا الورش منظومة متعددة المستويات تضم القطاعات الحكومية، والصناديق الاجتماعية، ومؤسسات الرقابة، بما يهدف إلى تحقيق التكامل والتنسيق بين مختلف الفاعلين، وضمان فعالية تنفيذ البرامج الاجتماعية واستدامتها المالية، وتعزيز الشفافية والمساءلة. غير أن هذه المنظومة تواجه، في المقابل، تحديات بنيوية تتمثل في تعدد النصوص القانونية وتداخل الاختصاصات، بما قد يضعف التنسيق ويعقد عملية التنفيذ، فضلاً عن محدودية بعض المقاربات الضيقة لمفهوم الحماية الاجتماعية.

كما تظل إشكالية التمويل من أبرز التحديات المطروحة، خاصة في ظل اتساع القطاع غير المهيكل وضعف التصريح بالأجور، الأمر الذي يفرض تنويع مصادر التمويل وتحسين آليات التحصيل لضمان استدامة المنظومة. ويضاف إلى ذلك ضعف سياسة الاستهداف الناتج عن تشتت البرامج الاجتماعية، وما يترتب عنه من صعوبات في تحديد المستفيدين، فضلاً عن الفجوة الرقمية التي قد تحد من استفادة بعض الفئات من الخدمات الرقمية الحديثة، ولا سيما السجل الاجتماعي الموحد.

وعليه، فإن نجاح ورش الحماية الاجتماعية بالمغرب يظل رهيناً بتعزيز الحكامة على المستويين القانوني والمؤسساتي، وتطوير آليات التمويل والاستهداف والتقييم، وتحسين جودة الخدمات، ومواصلة التحديث القانوني والرقمي بما يضمن الإنصاف والاستدامة. فهذا المشروع الوطني لا يقتصر على توفير شبكة أمان اجتماعي، بل يمثل رافعة أساسية لتحقيق التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية، ويجسد الالتزام الدستوري للمملكة ببناء دولة اجتماعية متقدمة تضمن كرامة المواطنين ومساواتهم في الولوج إلى الحقوق والخدمات الأساسية.

---

40 أحمد نقوب، "الاستهداف الاجتماعي وتفعيل برامج الحماية الاجتماعية بالمغرب: أي دور للرقمنة؟"، المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية العدد 13، فبراير 2025، ص 182-183.

41 القانون رقم 72.18 المتعلق بمنظومة استهداف المستفيدين من برامج الدعم الاجتماعي وبإحداث الوكالة الوطنية للسجلات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.83 بتاريخ 7 ذي الحجة 1442 (18 يوليو 2021)، الجريدة الرسمية عدد 7007 بتاريخ 22 يوليو 2021، ص. 5899.

Volume 11 issue 4
N:65 August 2026

مجلة القانون والأعمال الدولية
Revue internationale du droit des affaires
www.Droitetentreprise.com

ISSN:2509-0291
DOI
https://doi.org/10.63585/OZSP2793

لائحة المراجع:

✓ **المقالات العلمية:**

- عبد القادر بزكوري، "الحق في الصحة والحماية الاجتماعية بين النصوص والممارسة: مقاربة تحليلية لمرتكزات المنظومة وتحدياتها في المغرب"، المجلة المغربية لنشر الأبحاث العلمية، عدد 16، أبريل 2026؛
- سارة نوار وآخرون، "تمويل ورش تعميم الحماية الاجتماعية بين آليات التدبير وتحديات التنزيل"، مجلة القانون والأعمال الدولية، المجلد 11، العدد 02، أبريل 2026؛
- سعيد الشرقاوي، "القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية بالمغرب"، المجلة المغربية للبحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 04، العدد 02، دجنبر 2025؛
- أويس الغزاوي، مقتضيات ورش الحماية الاجتماعية بالمغرب، مجلة القانون والأعمال الدولية، 2024؛
- أحمد رزاق مايح، "الحماية الدستورية لمبدأ المساواة وعدم التمييز"، مجلة الجامعة العراقية، المجلد 72، العدد الثالث، 2024؛
- محمد رحوتي، "مشروع تعميم الحماسة الاجتماعية بالمغرب: الرهانات والتحديات"، المركز المغربي للأبحاث وتحليل السياسات، الإصدار الأول، شتنبر 2023؛
- عبد الحفيظ ماموح، السياسة الجديدة للمغرب في مجال الحماية الاجتماعية: مقاربة حقوقية، ورقة سياسات، المنظمة العربية للقانون الدستوري، الدورة السابعة، 2022؛
- محمد أمين اسماعيلي، "قراءة في مشروع قانون إطار رقم 09.21 يتعلق بالحماية الاجتماعية"، مجلة قانونك، العدد 6، مارس 2021 ؛
- عبد الودود الزباخ، "أهمية مخرجات المحاكم المالية وأثرها في تحريك الرأي العام الوطني"، مجلة عدالة للدراسات القانونية والقضائية، العدد 5، يوليوز 2020؛
- مجلس المستشارين، الاستهداف الاجتماعي: المفهوم، الآليات ومعوقات التنزيل، منشورات مركز الدراسات والبحوث في الشؤون البرلمانية؛

✓ **الدساتير والنصوص التشريعية:**

- دستور المملكة لسنة 2011، صدر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليوز 2011، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5964، بتاريخ 30 يوليوز 2011، ص 3600.
- القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6376 مكرر، 18 يوليو 2015؛
- القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الجريدة الرسمية عدد 6376 مكرر، 18 يوليو 2015؛
- القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6376 مكرر، 18 يوليو 2015؛
- القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.30 بتاريخ 23 مارس 2021 ، الجريدة الرسمية عدد 6987 بتاريخ 22 شعبان 1442 الموافق لـ 05 أبريل 2021، ص 2179؛
- القانون الإطار رقم 06.22 المتعلق بالمنظومة الصحية الوطنية، الجريدة الرسمية عدد 7151، 12 دجنبر 2022؛
- ظهير شريف رقم 1.72.184 بتاريخ 27 يوليوز 1972، الجريدة الرسمية عدد 3156، 16 غشت 1972؛
- القانون رقم 65.00 بمثابة مدونة التغطية الصحية الأساسية، الجريدة الرسمية عدد 5058، 21 نوفمبر 2002؛
- القانون رقم 98.15 المتعلق بنظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض لفائدة فئات المهنيين والعمال المستقلين، الجريدة الرسمية عدد 6552، 6 مارس 2017؛
- القانون رقم 99.15 المتعلق بنظام المعاشات لفائدة فئة المهنيين والعمال المستقلين، الجريدة الرسمية عدد 6632، 21 دجنبر 2017 ؛
- القانون رقم 03.14 المتعلق بالتعويض عن حوادث الشغل والأمراض المهنية، الجريدة الرسمية عدد 6328، 22 يناير 2015؛
- القانون رقم 64.12 المتعلق بإحداث هيئة مراقبة التأمينات والاحتياط الاجتماعي، الجريدة الرسمية عدد 6501، 17 سبتمبر 2016 ؛
- القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، الجريدة الرسمية عدد 5030، 15 غشت 2002؛

- القانون رقم 72.18 المتعلق بمنظومة استهداف المستفيدين من برامج الدعم الاجتماعي وبإحداث الوكالة الوطنية للسجلات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.83 بتاريخ 7 ذي الحجة 1442 (18 يوليو 2021)، الجريدة الرسمية عدد 7007 بتاريخ 22 يوليو 2021، ص. 5899؛

✓ **النصوص التنظيمية:**

- المرسوم رقم 2.21.751 بتاريخ 16 ديسمبر 2021، المتعلق بإحداث السجل الاجتماعي الموحد، الجريدة الرسمية عدد 7047، 20 ديسمبر 2021؛
- المرسوم رقم 2.21.527 بتاريخ 26 يوليوز 2021، المتعلق بتطبيق بعض أحكام القانون الإطار رقم 09.21، الجريدة الرسمية عدد 29 ، يوليوز 2021؛
- مرسوم رقم 2.94.285 صادر في 21 نوفمبر 1994، الجريدة الرسمية عدد 4286؛
- مرسوم رقم 2.06.656 صادر في 13 أبريل 2007، كما تم تغييره وتتميمه بالمرسوم رقم 2.19.365 الصادر في 9 ماي 2019، الجريدة الرسمية عدد 6785 و5524.

✓ **المواقع الإلكترونية:**

- أويس الغزاوي، "مقتضيات ورش الحماية الاجتماعية بالمغرب"، مجلة القانون والأعمال الدولية، 2024، متوفر على الصفحة الرسمية للمجلة: https://www.droitetentreprise.com/.
- وزارة التضامن والإدماج الاجتماعي والأسرة، " دليل مؤسسات الرعاية الاجتماعية في المغرب: من أجل مجتمع متضامن ومنصف للجميع"، شتنبر 2025، متوفر عبر الرابط التالي: https://social.gov.ma/wp-content/uploads/2025/09/Directory-of-Social-v2-1.pdf.
- وزارة التضامن والإدماج الاجتماعي والأسرة، "إصلاح وحكامة منظومة الحماية الاجتماعية بالمغرب"، متوفر عبر الرابط التالي: https://social.gov.ma/.

✓ **مقالات علمية بلغات أجنبية:**

- Othman Makhon, Morocco's Social Protection Programs: Can the Country Overcome the Odds?, Arab Reform Initiative, September 2023;
- Majda Chahir et al., An Evaluation of the Framework Law on Social Protection, Journal of Social Sciences and Organization Management;
- Boris Samuel, Les enquêtes sociales et l'identification des bénéficiaires dans la mise en place d'une protection sociale au Maroc, Open Edition Jornals, Statistique et société, vol. 10, n° 1, 2022.

مجلة القانون والأعمال الدولية
Revue internationale du droit des affaires
مختبر البحث: قانون الأعمال
Labo de Recherche: Droit des Affaires
جامعة الحسن الأول
UNIVERSITÉ HASSAN 1ER
www.Droitetentreprise.com

محور
القانون التربوي