

La protection sociale au Maroc : quelles solutions pour un système de couverture sanitaire universel, soutenable et efficace ?

Par Hamza Saoudi

PB - 30/24

La généralisation de la protection sociale est une réforme sociétale très louable et constitue un pilier fondamental de l'État social au Maroc, ainsi qu'un levier essentiel pour améliorer le fonctionnement de l'État providence. Une des grandes forces de cette initiative réside dans la prise de conscience collective et l'engagement ferme des autorités publiques que nous observons aujourd'hui, en vue d'étendre la protection sociale à tous les citoyens pour promouvoir une inclusion socio-économique plus importante.

La mise en place d'un système de protection sociale universel et durable au Maroc nécessite une approche globale et coordonnée, équilibrant l'expansion de la couverture, l'amélioration de la qualité des prestations et la viabilité du financement des systèmes de protection sociale.

INTRODUCTION

Le 04 juin 2024, le Policy Center for the New South (PCNS) et l'Agence Française de développement (AFD) ont organisé un événement d'actualité, d'une importance cruciale pour les pays en développement, notamment pour le Maroc. Sous le thème de « *Protection sociale : quelles solutions pour un système de couverture sanitaire universel, soutenable et efficace ?* », cette rencontre avait pour objectif de discuter des enjeux de cette réforme ainsi que des moyens de financement nécessaires pour assurer sa durabilité. L'objectif de ce Policy Brief est de revenir sur les principaux défis à relever pour ce faire et les recommandations formulées par les participants.

Aujourd'hui, bien que des efforts soient déployés pour étendre la protection sociale, près de 4 milliards de personnes dans le monde ne bénéficient d'aucun système de protection sociale, laissées ainsi sans couverture face aux aléas de la vie (UN, 2021). La pandémie de la Covid-19 a mis en évidence les failles des systèmes de protection sociale, en particulier dans le domaine de la santé. Une des leçons tirées de la crise sanitaire est que les pays dotés de systèmes de protection sociale efficaces ont mieux géré la crise.

Pour le Maroc, la généralisation de la protection sociale représente une réforme sociétale très louable, constituant un pilier fondamental de l'État social au Maroc. Elle se présente comme un levier essentiel pour améliorer le fonctionnement de l'État providence. *Le Maroc, sous la conduite de Sa Majesté le Roi, s'inscrit dans le consensus visant à construire un État social, protecteur et répondant aux aspirations à l'égalité des chances et aux besoins des populations*, a indiqué lors de son intervention M. Karim el Aynaoui, Président exécutif au Policy Center for the New South.

L'une des grandes forces de cette initiative réside dans la prise de conscience collective et l'engagement ferme des autorités publiques que nous observons aujourd'hui, visant à étendre la protection sociale à tous les citoyens afin de promouvoir une inclusion socio-économique plus importante dans le pays.

Pour répondre à ces impératifs, plusieurs questions essentielles se posent comme il a été précisément mis en évidence par **M. Karim el Aynaoui**, qui a partagé avec l'audience les questions suivantes : quels instruments mettre en place pour soutenir cet État social et cette généralisation de la protection sociale ? Quelle soutenabilité macroéconomique, car il est nécessaire de financer ces dépenses ? Quelle taxation, quelle équité ?

I. LA MARCHÉ VERS L'UNIVERSALISATION DE LA COUVERTURE SANITAIRE UNIVERSELLE : ENJEUX ET PERSPECTIVES

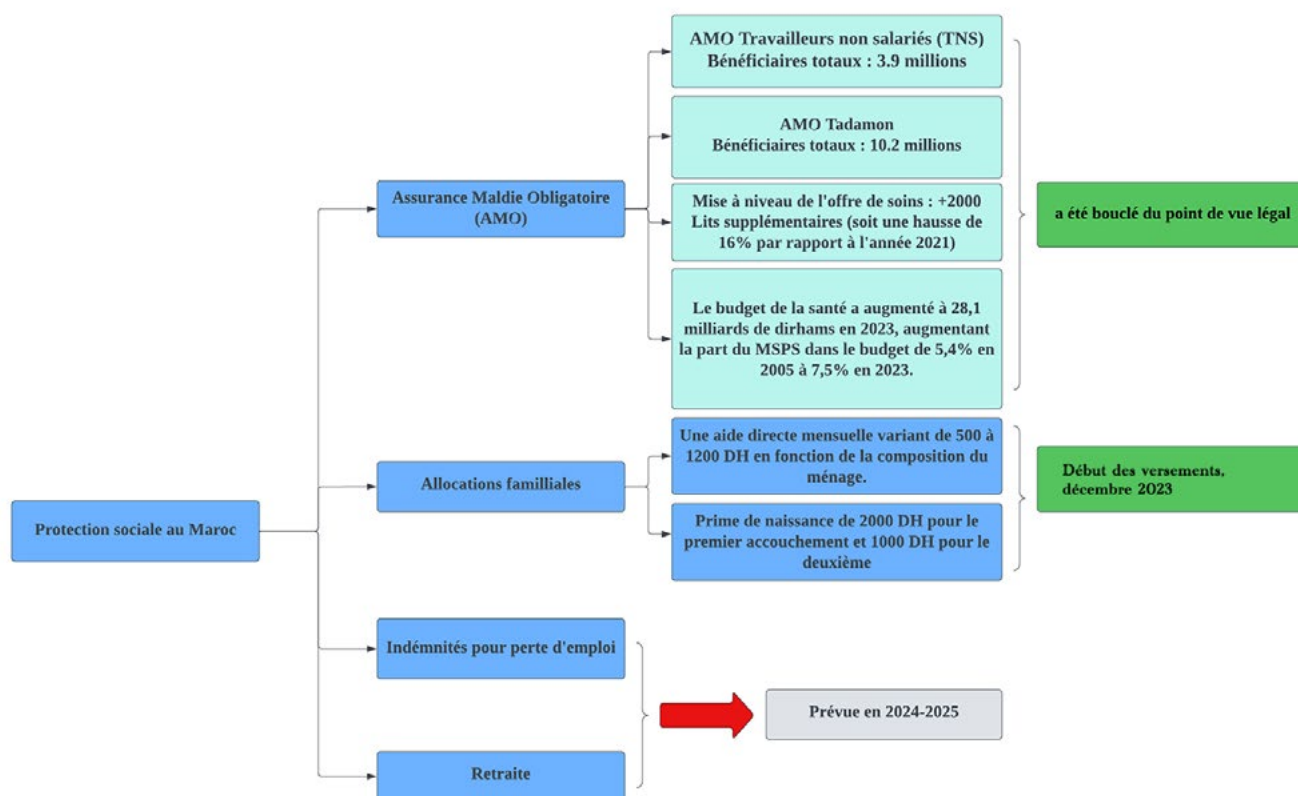
La mise en place d'un système de protection sociale universel et durable au Maroc nécessite une approche globale et coordonnée, équilibrant l'expansion de la couverture, l'amélioration de la qualité des prestations et la viabilité du financement des systèmes de protection sociale. Cette réforme devra faire face à cinq principaux défis :

1- Le défi de couverture et d'inclusivité

La généralisation de la couverture sanitaire universelle au Maroc requiert l'intégration de 22 millions de nouveaux bénéficiaires dans le système d'assurance maladie obligatoire, l'extension des allocations familiales au profit de 7 millions d'enfants en âge de scolarité et l'extension du nombre des bénéficiaires d'une pension de retraite à 5 millions de bénéficiaires supplémentaires (figure 1). L'inclusion signifie assurer que le plus grand nombre possible de personnes soit couvert, évitant ainsi toute forme d'exclusion sociale. Un élément clé pour réussir cette initiative est la mise en place du Registre social unifié. Cet outil statistique permettra d'identifier de manière continue, précise et dynamique dans le temps, les individus pauvres et vulnérables qui auront droit aux programmes d'assistance sociale.

Figure 1 :

Avancement du Programme de Généralisation de la Couverture Sociale au Maroc : progrès conformes au calendrier établi par Sa Majesté le Roi Mohammed VI



Source : élaboré par l'auteur

Cette augmentation de l'inclusion implique des coûts accrus pour intégrer ces nouveaux individus, et les services à leur offrir sont substantiels. Cela nécessite une redistribution où ceux qui ont la capacité de contribuer davantage aident à financer la couverture des nouveaux inclus, notamment les populations pauvres et vulnérables. Cette notion d'inclusion a une dimension étatique et représente une forme d'équité sociale, car elle repose sur la solidarité nationale. Les différents aspects de la protection sociale, qu'il s'agisse des retraites ou d'autres composantes du cycle de vie, sont influencés par cette idée d'égalité, de cohésion sociale et de solidarité nationale.

En outre, il ne suffit pas de garantir l'accès ; il faut aussi encourager les travailleurs informels et les indépendants à adhérer à ce système et à participer activement à cette transformation majeure.

2- La convergence des systèmes

Un des principaux défis de la généralisation de la protection sociale au Maroc est la convergence des systèmes. Au Maroc, le système actuel comprend des prestations spécifiques pour différents groupes : les salariés du secteur privé, les salariés du secteur public et les travailleurs non-salariés, chacun bénéficiant du même panier de prestations en matière d'assurance maladie obligatoire. La gouvernance, cependant, est fragmentée et répartie par secteur, ce qui peut mener à des inefficacités et des pertes de ressources.

Pour remédier à cela, il est essentiel d'unifier la gouvernance afin de consolider les efforts, éviter les pertes tant monétaires que sociales et améliorer l'efficacité. Cette unification permettrait de garantir une meilleure inclusivité.

L'accès universel au système de protection sociale est un autre défi majeur. Il ne suffit pas de mettre en place le système ; il faut également s'assurer que toutes les personnes puissent y accéder. *Dans d'autres pays, des systèmes de protection sociale ont été instaurés, mais sans garantir un accès universel, laissant une partie de la population à l'écart. Cela crée une société à deux vitesses, avec des moyens mobilisés mais des segments de la population restant en marge, ce qui est contraire à l'objectif de la généralisation,* a considéré Madame **Boutaina Falsy**, Experte spécialisée en protection sociale.

En somme, la convergence des systèmes est essentielle non seulement en termes de prestations et de paramètres des prestations, mais aussi en matière de gouvernance. Une approche transversale est nécessaire pour garantir l'accès universel, éviter les inefficacités et assurer que personne ne soit laissé de côté dans ce vaste projet de généralisation de la protection sociale.

3- Assurer une offre de soins de santé équitable et accessible dans tout le pays

Un autre défi d'une importance cruciale est celui qui consiste à répondre à la demande croissante de soins de santé, tout en assurant l'équité dans l'accès aux services de santé.

Comme l'a bien souligné **TOUHAMI ABDELKHALEK**, Professeur à l'Université Mohammed VI Polytechnique, la mise en place d'un système de santé accessible incitera une demande de soins claire, car l'accès sera amélioré, ce qui nécessitera une offre de services adaptée. Que ce soit dans les environnements urbains ou ruraux, il est crucial de relever le défi de satisfaire cette demande de manière équitable pour l'ensemble de la population.

Le principal enjeu réside dans l'aspect de l'offre de soins, qui est la composante la plus complexe. En effet, la mise en place d'un tel système suscitera un intérêt généralisé, mais il est essentiel de pouvoir répondre à cette demande de manière effective. Cela représente un défi majeur, en raison des coûts associés à la satisfaction de cette demande croissante.

Afin de relever ce défi, plusieurs mesures ont été envisagées et certaines sont déjà en cours de mise en œuvre au Maroc. Tout d'abord, il est proposé d'établir un Centre Universitaire Hospitalier dans chacune des 12 régions du Royaume. Cette initiative vise à renforcer les capacités médicales et hospitalières à travers tout le pays.

En outre, il est nécessaire de revoir la structure des centres de santé existants afin de garantir un accès équitable à tous. Cela inclut également l'encouragement du secteur privé à s'engager aux côtés du secteur public, en respectant des normes et des référentiels précis, garantissant ainsi que toute la population puisse accéder aux mêmes soins, quel que soit son statut socio-économique ou géographique.

De plus, des mesures concrètes ont été prises pour atteindre les populations éloignées des centres urbains, notamment en mettant en place des unités mobiles de soins. Ces unités permettent de fournir des services de santé aux régions les plus reculées, contribuant ainsi à réduire les disparités géographiques dans l'accès aux soins de santé.

Il est crucial de persévérer dans cette voie, et de garantir tous les moyens nécessaires, tant humains que matériels, pour répondre efficacement à la demande croissante des soins de santé, a insisté **TOUHAMI ABDELKHALEK**. Il est important de noter que la simple modification des lois et des réglementations ne suffira pas ; il est également indispensable de mettre en œuvre ces changements sur le terrain, en tenant compte des réalités locales et des défis spécifiques rencontrés.

En résumé, le défi majeur consiste à répondre à la demande croissante en soins de santé de manière équitable, tout en relevant les défis liés à l'offre des soins, aux coûts associés et aux obstacles géographiques. Les mesures actuellement mises en place au Maroc visent à aborder ces défis de manière holistique et à garantir un accès équitable aux services de santé pour l'ensemble de la population.

4- Assurer la durabilité et la soutenabilité du financement des systèmes de protections sociale

Le financement de la protection sociale est crucial pour assurer sa soutenabilité. Avant d'envisager un financement supplémentaire, il est primordial de renforcer l'efficacité du système. En optimisant l'utilisation des ressources disponibles, notamment en évitant la duplication des actes médicaux, d'après madame **Inès Ayadi**, Conseillère auprès du ministère de la Santé – Tunisie. Des ressources additionnelles sont nécessaires pour intégrer la population non-couverte et les plus démunis dans un régime de base unifié. La question de l'élargissement de l'assiette des cotisations est importante pour financer les dépenses supplémentaires de santé. En outre, il est essentiel de diriger des impôts spécifiquement vers la santé, comme les taxes sur les produits nocifs. Enfin, il est crucial d'investir davantage dans la prévention et la promotion de la santé pour réduire les coûts liés aux traitements curatifs.

Pour financer l'expansion sans augmenter les niveaux d'endettement, un nouveau cadre intégré est nécessaire, équilibrant les besoins à court terme et les objectifs de durabilité à long terme. Le défi est de pouvoir concilier les objectifs immédiats de généralisation de la protection sociale avec la responsabilité fiscale, en tenant compte des déficits et des niveaux d'endettement pour maintenir la stabilité. Une stratégie compréhensive pour la formalisation de l'économie informelle est nécessaire car la durabilité et la viabilité de la réforme dépendront en partie de l'augmentation du partage des risques dans le système, ce qui nécessite une augmentation de la capacité contributive, rendue possible en partie par la formalisation de l'économie informelle (Saoudi, 2023).

5- Convaincre la population à adhérer au système : un défi majeur pour la généralisation de la protection sociale

Encourager la population à rejoindre le système de protection sociale représente un défi majeur. Tout d'abord, la confiance en les institutions revêt une importance capitale. Le fait que le projet de généralisation de l'assurance médicale obligatoire soit un chantier Royal lui confère une crédibilité indéniable. La volonté de Sa Majesté le Roi de garantir une couverture pour l'ensemble de la population, pas uniquement pour l'assurance maladie, mais également pour d'autres prestations telles que les aides sociales directes, contribue à instaurer cette confiance a affirmé **Boutaina Falsy**, Experte spécialisée en protection sociale.

De plus, la pandémie de la Covid-19 a renforcé le lien entre l'État et les citoyens, ces derniers se tournant vers l'État pour une protection accrue. Ce sentiment d'être pris en charge par l'État procure un sentiment de sécurité et de confiance envers les institutions.

Par ailleurs, la qualité du service est un élément crucial. La généralisation de l'assurance maladie est liée à d'autres réformes tout aussi importantes, telles que la réforme du système de santé, de la fiscalité, des finances publiques, la question de la digitalisation et de la régulation. Assurer la qualité du service est essentiel pour renforcer la confiance des assurés et des citoyens dans le système.

Enfin, la communication joue un rôle clé. Il est essentiel de communiquer de manière pédagogique sur la réforme, en mettant en avant les succès déjà réalisés, les progrès à accomplir, ainsi que les défis restant à relever en matière de généralisation de la protection sociale, que ce soit pour l'assurance maladie ou pour les prestations à venir.

II. LE FINANCEMENT PÉRENNE DE LA COUVERTURE SANTÉ FACE AUX DIVERSITÉS ÉCONOMIQUES DE LA POPULATION ET À SON EXTENSION PROGRESSIVE : QUELS LEVIERS ?

La généralisation de la protection sociale au Maroc repose sur deux principaux mécanismes de financement : un, contributif, destiné aux personnes et salariés et non-salariés ayant la capacité de contribuer, et un système de financement solidaire pris en charge par l'État pour les personnes ne pouvant pas cotiser.

Actuellement, le système de protection sociale au Maroc, comme rappelé par **Azeddine Lakbakbi El Yaagoubi**, Chef de la division protection sociale à la direction du budget, Ministère de l'Economie et des Finances – Maroc, comprend deux piliers solidaires : l'Assurance Maladie Obligatoire (AMO) Tadamon, dédiée aux personnes pauvres et vulnérables, et l'Aide Sociale Directe (ASD), qui consiste en une extension des allocations familiales aux personnes qui en ont besoin. En 2024, le budget alloué à ces programmes solidaires s'élève à environ 34 milliards de dirhams, démontrant l'engagement de l'État envers la couverture médicale et la protection sociale en général. En 2026, ce coût devrait atteindre environ 39 milliards de dirhams.

En ce qui concerne l'élargissement de la couverture sociale par le biais de sa dimension non contributive, la solidarité joue un rôle essentiel pour atteindre l'ensemble des populations pauvres et vulnérables. Cela implique, bien entendu, la nécessité technique de les identifier, ce

qui met en avant l'importance cruciale de la mise en place du Registre social unifié au Maroc. Le financement de cette assistance sociale sera pris en charge par le budget de l'État. Dans ce contexte, toute réflexion sur l'expansion de la base fiscale est fondamentale pour garantir une extension équitable de la protection sociale à tous, tout en améliorant les services offerts à la population.

Il est important de souligner que la réussite de cette réforme fiscale nécessite un véritable contrat social et la restauration de la confiance entre les citoyens et le gouvernement. En effet, pour encourager la contribution de tous au système, les citoyens doivent être convaincus que les fonds seront utilisés de manière appropriée et efficace. Sans cette confiance et sans une communication efficiente et transparente sur les programmes, il sera difficile de rallier une grande partie des nouveaux bénéficiaires au système, en particulier ceux du secteur informel.

En outre, la rationalisation, la coordination et une bonne gouvernance des dépenses de l'État, en particulier celles liées aux aspects sociaux, sont cruciales pour assurer la durabilité et la pérennité du système de protection sociale. Dans un souci de rationalisation des dépenses, il est également nécessaire de gérer les subventions avec prudence afin de libérer des ressources pour le financement de la protection sociale.

En ce qui concerne les régimes contributifs, leur viabilité financière dépend de la régularité des paiements des cotisations des participants. Pour encourager cette régularité, l'État a mis en place des mesures incitatives, telles qu'une amnistie en 2024 pour effacer les dettes des cotisants, à condition qu'ils maintiennent la régularité des paiements pendant une année. De plus, les travailleurs indépendants sont éligibles à l'aide sociale directe seulement s'ils cotisent au système, ce qui constitue une incitation supplémentaire à y adhérer. Par ailleurs, des amendements juridiques ont été apportés à la loi 98-15 sur l'assurance maladie obligatoire des travailleurs non-salariés pour résoudre certains problèmes, comme celui de la double cotisation.

Il convient de souligner que la durabilité du système de santé est devenue une préoccupation majeure, compte tenu de l'augmentation des dépenses de santé. Cette augmentation est attribuable non seulement à l'extension de la couverture de la population, mais aussi au vieillissement démographique et à la montée des maladies chroniques. La maîtrise des dépenses revêt une importance cruciale dans ce contexte. À cet égard, trois principaux chantiers sont actuellement en cours par la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS): la maîtrise médicalisée des dépenses, la lutte contre la fraude, et le troisième défi concerne la maîtrise des frais de gestion de l'assurance maladie, a expliqué madame Ilham Moulhal, Directrice des affaires médicales, CNSS.

La maîtrise des dépenses dans le système de santé repose sur une gestion des risques qui influence les comportements des prestataires de soins et des assurés. Selon la règle des 60/30/10 %, 60 % des dépenses sont médicalement justifiées, 30 % sont gaspillées ou inutiles, et 10 % sont préjudiciables, a abondé Madame Ilham Moulhal. Pour optimiser le financement du système de santé, il est également essentiel de cibler les dépenses inutiles et d'intégrer des technologies de digitalisation pour maximiser l'efficacité.

La CNSS a mis en place plusieurs initiatives pour améliorer la gestion des dépenses de santé et garantir la durabilité du système d'assurance maladie obligatoire (AMO) au Maroc :

-
- 1. dispositif de veille et études internes** : la CNSS a mis en place un dispositif de veille et des études internes pour suivre les tendances de consommation des soins et identifier les dérives potentielles. En cas de hausse des dépenses liées à une certaine maladie, elle analyse les causes et propose des interventions stratégiques, notamment en interaction avec les autorités nationales ;
 - 2. contrôle médical digitalisé et personnalisé** : le contrôle médical est digitalisé et personnalisé, permettant une analyse fine des profils de consommation pour intervenir de manière ciblée. Cela aide à identifier les comportements problématiques et à intervenir directement pour assurer une régulation efficace ;
 - 3. surveillance des prestataires de soins** : un projet de surveillance des prestataires de soins a été développé, offrant une vision à 360 degrés de leurs pratiques et prescriptions. Cela permet d'identifier les comportements problématiques et d'intervenir directement pour assurer une régulation efficace ;
 - 4. prévention médicale** : la CNSS collabore proactivement avec les médecins et les patients via des alertes et des interventions ciblées, favorisant une approche préventive plutôt que curative ;
 - 5. détection de la fraude** : des outils de digitalisation utilisant l'intelligence artificielle sont utilisés pour automatiser la détection de la fraude en matière d'assurance maladie ;
 - 6. dématérialisation des fiches de soins électroniques** : la dématérialisation réduit les coûts de traitement, de collecte et d'archivage, tout en facilitant la collecte de données nationales. Cette centralisation des données aide à mieux suivre et piloter le système de santé, et à mener des études épidémiologiques essentielles.

Ces efforts visent à contenir les dépenses de santé et garantir la durabilité du système d'assurance maladie obligatoire géré par la CNSS.

CONCLUSION

La généralisation de la protection sociale au Maroc représente un vaste chantier nécessitant une approche holistique et concertée pour surmonter les nombreux défis identifiés dans ce Policy Brief.

La viabilité des régimes contributifs est cruciale pour assurer la pérennité du système de protection sociale. À cet égard, des mesures incitatives novatrices ont été adoptées pour encourager la régularité des paiements des cotisations. L'amnistie de 2024, qui a effacé les dettes des cotisants sous certaines conditions, et l'élargissement de l'aide sociale directe aux travailleurs indépendants illustrent l'engagement de l'État à favoriser l'adhésion au système. De plus, des ajustements juridiques ont été opérés pour simplifier les procédures et faciliter l'adhésion des populations concernées.

Cependant, la réussite de cette réforme dépend également de la capacité à relever d'autres défis identifiés dans ce Brief. Par exemple, l'extension de la couverture sociale doit être inclusive et équitable, garantissant un accès universel aux services de santé pour tous les citoyens. La convergence des systèmes, la disponibilité d'une offre de soins équitable dans tout le pays, ainsi que la durabilité du financement de ces systèmes sont autant d'aspects essentiels à considérer.

En outre, convaincre la population d'adhérer au système nécessite une communication transparente et efficace, mettant en avant les avantages et les progrès réalisés dans le cadre de cette réforme. La confiance dans les institutions et la qualité des services offerts sont également des éléments déterminants pour encourager l'adhésion.

En résumé, la généralisation de la protection sociale au Maroc exige une approche globale, alliant mesures incitatives, ajustements juridiques, communication efficace et engagement envers l'inclusion sociale. En surmontant ces défis de manière concertée, le Maroc peut réaliser son ambition d'assurer un accès équitable aux soins de santé pour tous ses citoyens, renforçant ainsi la cohésion sociale et contribuant au développement durable du pays.

À propos de l'auteur, Hamza Saoudi

Hamza SAOUDI est économiste au Policy Center for the New South (PCNS). Il est ingénieur diplômé de l'Institut National de Statistique et d'Economie Appliquée (INSEA). Il travaille actuellement sur des sujets liés aux cycles économiques, au chômage, aux inégalités et à la pauvreté dans les pays en développement.

Hamza s'intéresse également aux politiques macroéconomiques de stabilisation, au commerce international et à la croissance et au développement économique à long terme. Avant de rejoindre le Policy Center for the New South, il a contribué à la conception de modèles quantitatifs de gestion des risques de crédit bancaire.

à propos du Policy Center for the New South

Le Policy Center for the New South (PCNS) est un think tank marocain dont la mission est de contribuer à l'amélioration des politiques publiques, aussi bien économiques que sociales et internationales, qui concernent le Maroc et l'Afrique, parties intégrantes du Sud global.

Le PCNS défend le concept d'un « nouveau Sud » ouvert, responsable et entreprenant ; un Sud qui définit ses propres narratifs, ainsi que les cartes mentales autour des bassins de la Méditerranée et de l'Atlantique Sud, dans le cadre d'un rapport décomplexé avec le reste du monde. Le think tank se propose d'accompagner, par ses travaux, l'élaboration des politiques publiques en Afrique, et de donner la parole aux experts du Sud sur les évolutions géopolitiques qui les concernent. Ce positionnement, axé sur le dialogue et les partenariats, consiste à cultiver une expertise et une excellence africaines, à même de contribuer au diagnostic et aux solutions des défis africains.

A ce titre, le PCNS mobilise des chercheurs, publie leurs travaux et capitalise sur un réseau de partenaires de renom, issus de tous les continents. Le PCNS organise tout au long de l'année une série de rencontres de formats et de niveaux différents, dont les plus importantes sont les conférences internationales annuelles « The Atlantic Dialogues » et « African Peace and Security Annual Conference » (APSACO).

Enfin, le think tank développe une communauté de jeunes leaders à travers le programme Atlantic Dialogues Emerging Leaders (ADEL). Cet espace de coopération et de mise en relation d'une nouvelle génération de décideurs et d'entrepreneurs, est déjà fort de plus de 300 membres. Le PCNS contribue ainsi au dialogue intergénérationnel et à l'émergence des leaders de demain.

Policy Center for the New South

Mohammed VI Polytechnic University, Rocade Rabat-Salé, 11103

Email : contact@policycenter.ma

Phone : +212 (0) 537 54 04 04 / Fax : +212 (0) 537 71 31 54

Website : www.policycenter.ma

