

المملكة المغربية
المجلس الأعلى للحسابات



تقرير حول
منظومة التقاعد بالمغرب
التشخيص ومقترحات الإصلاح

يوليو 2013

المنحدر إلى المجلس الأعلى للحسابات

**تقرير حول
منظومة التقاعد بالمغرب:
التشخيص ومقترحات الإصلاح**

يوليو 2013

مداولة

طبقا لمقتضيات القانون رقم 99-62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية الصادر بشأنه الظهير الشريف رقم 124-02-1 بتاريخ فاتح ربيع الآخر 1423 (13 يونيو 2002)، خاصة المواد 75 إلى 85. تم التداول بشأن هذا التقرير بتاريخ 15 يوليو 2013. وكانت الهيئة تتكون من:

- ذ. إدريس جطو، الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات، رئيسا؛
- ذ. محمد البسطاوي، رئيس الغرفة الثانية، عضوا؛
- ذ. محمد حدحودي، رئيس الغرفة الثالثة، عضوا؛
- ذ. رشيد علوي، رئيس فرع، عضوا؛
- ذ. عبد الصادق تاديسيت، رئيس فرع، عضوا.

الفهرس

مداولة

I.....	خلاصة.....
3.....	السياق العام للمهمة.....
11.....	1.تشخيص نظام التقاعد بالمغرب.....
11.....	1.1.الاختلالات المشتركة.....
11.....	1.1.1.أصول مختلفة ومقاييس عمل غير متقاربة.....
13.....	2.1.ضعف معدل التغطية في القطاع الخاص.....
13.....	3.1.أنظمة تعاني من اختلال مالي هيكلي.....
16.....	4.1.محدودية آليات القيادة على مستوى بعض الأنظمة.....
16.....	5.1.قواعد مختلفة في توظيف الاحتياطيات.....
17.....	6.1.نظام ضريبي سخي وغير محايد.....
19.....	7.1.تشخيصات متعددة وغياب إصلاح عميق.....
19.....	1.7.1.تشخيص دون إصلاحات هيكلية.....
20.....	2.7.1.إجراءات ساهمت في تفاقم تدهور توازنات الأنظمة.....
21.....	3.7.1.تقوم لمقاييس عمل الأنظمة غير كاف لتفادي الاختلالات.....
22.....	4.7.1.مجهودات مهمة لاستقطاب الصناديق الداخلية للمؤسسات العمومية.....
23.....	2.تشخيص مختلف أنظمة التقاعد.....
23.....	1.2.أنظمة المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد.....
24.....	1.1.2.نمط التدبير.....
25.....	2.1.2.العوامل الرئيسية التي أدت إلى عدم توازن نظام التقاعد.....
29.....	3.1.2.الحكامة.....
30.....	4.1.2.الأفاق المستقبلية.....
31.....	2.2.النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد.....
32.....	1.2.2.طريقة عمل النظام.....

33.....	2.2.2. مقاييس عمل النظام.....
35.....	3.2.2. الحقامة.....
35.....	4.2.2. الآفاق المستقبلية.....
36.....	3.2. نظام تقاعد الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.....
37.....	1.3.2. طريقة عمل الصندوق.....
39.....	2.3.2. مقاييس عمل النظام ومستوى التغطية.....
41.....	3.3.2. نظام الحقامة.....
42.....	4.3.2. الإصلاحات المقياسية السابقة للنظام.....
44.....	5.3.2. الآفاق المستقبلية.....
45.....	4.2. نظام التقاعد التكميلي للصندوق المهني المغربي للتقاعد.....
46.....	1.4.2. الخدمات التي يؤمنها الصندوق.....
47.....	2.4.2. مقاييس عمل الصندوق وطرق تديره.....
48.....	3.4.2. نظام الحقامة.....
49.....	4.4.2. الآفاق المستقبلية.....
50.....	5.2. خلاصة التشخيص.....
55.....	II. مقترحات الإصلاح.....
55.....	1. إصلاح أنظمة التقاعد إشكالية عالمية.....
59.....	2. الإطار العام للإصلاح.....
62.....	3. المرحلة الأولى: الإصلاح المقياسي.....
62.....	1.3. الأهداف والمبادئ.....
65.....	2.3. محتوى الإصلاح المقياسي المقترح.....
65.....	1.2.3. نظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد.....
75.....	2.2.3. النظام العام للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد.....
78.....	3.2.3. نظام التقاعد بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.....
84.....	4.2.3. الأنظمة التكميلية للصندوق المهني المغربي للتقاعد.....

84.....	3.3. الإجراءات المصاحبة للإصلاح المقياسي.....
84.....	1.3.3. إحداث جهاز مستقل مكلف باليقظة وبتتبع أنظمة التقاعد.....
86.....	2.3.3. تطوير قواعد الحكامة.....
87.....	3.3.3. تحسين آليات قيادة أنظمة التقاعد.....
88.....	4.3.3. توسيع التغطية الاجتماعية.....
90.....	4.3. خاتمة الإصلاح المقياسي.....
93.....	4. المرحلة الثانية : نحو إصلاح هيكلي.....
93.....	1.4. الأهداف.....
94.....	2.4. نظام بقطبين : عمومي وخاص.....
95.....	1.2.4. الايجابيات والإكراهات.....
95.....	2.2.4. الشروط المسبقة اللازمة.....
97.....	3.2.4. خاتمة.....
98.....	3.4. إحداث نظام أساسي موحد.....
98.....	1.3.4. المزايا والإكراهات.....
100.....	2.3.4. هندسة النظام.....
104.....	4.4. تطبيق نظام الإصلاح.....
105.....	1.4.4. إرساء النظام الجديد.....
106.....	2.4.4. تمويل الدين.....
108.....	3.4.4. نقل تدبير المعاشات والحقوق المتراكمة.....
108.....	5.4. خاتمة حول الإصلاح الهيكلي.....
111.....	أجوبة مسؤولي صناديق التقاعد.....
113.....	جواب المدير العام للصندوق المغربي للتقاعد.....
119.....	جواب المدير العام لصندوق الإيداع والتدبير.....
123.....	جواب المدير العام للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.....
126.....	جواب المدير العام للصندوق المهني المغربي للتقاعد.....
128.....	قاموس عربي-فرنسي لأهم المصطلحات المستعملة.....

خلاصة

خلاصة

في إطار مواجهة هشاشة التوازنات المالية وضعف الفعالية التي يتسم بها نظام التقاعد بالمغرب، لاسيما على مستوى تغطية الساكنة النشيطة. أُجْزِ المجلس الأعلى للحسابات مهمة لتقييم وضعية أنظمة التقاعد، وذلك من أجل رصد الاختلالات التي تعاني منها هذه الأنظمة واقترح إصلاحات تروم تحسين الفعالية وتقليص حدة الاختلالات المسجلة بها.

ويرصد المجلس الأعلى للحسابات في هذا التقرير، من خلال تشخيص أنظمة التقاعد، الوضعية الصعبة التي تعاني منها بعض هذه الأنظمة حيث خلص إلى ضرورة التعجيل بالقيام بمسلسل من الإصلاحات العميقة لنظام التقاعد يمتد على المدى القصير والمتوسط والطويل.

1. نتائج التشخيص

يتسم النظام الحالي للتقاعد بالمغرب بالسمات البارزة التالية :

- تعدد الأنظمة وعدم تقاربها حيث تم إحداث كل نظام في مرحلة معينة بهدف تغطية فئة خاصة من الساكنة، وفق سياق خاص وفي إطار قانوني مختلف. كما أن أنظمة التقاعد الخمسة القائمة حاليا تخضع لقواعد ومبادئ للتسيير غير منسجمة؛
- ضعف نسبة التغطية للساكنة النشيطة: فبالرغم من تنوع الأنظمة القائمة، فإنها لا تغطي سوى 33 % من مجموع الساكنة النشيطة، أي ما يناهز 3,4 مليون نسمة من أصل 10,5 مليون نسمة؛
- اختلالات هيكلية على مستوى بعض الأنظمة وعدم ديمومتها، إذ استنادا إلى بعض الدراسات الإكتوارية التي تستشرف أفق سنة 2060، فإن مجموع الديون غير المشمولة بالتغطية على صعيد مختلف الأنظمة إلى متم سنة 2011 بلغت 813 مليار درهم. وفي هذا الإطار، ينتظر أن يعاني الصندوق المغربي للتقاعد من عجز مالي ابتداء من سنة 2014 والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في سنة 2021 والنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد خلال سنة 2022. وتعتبر وضعية نظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد الأكثر استعجالا وإثارة للقلق.
- غياب جسور بين الأنظمة القائمة مما يعيق حركية المأجورين ما بين القطاعين العام والخاص ويساهم في عدم مرونة سوق الشغل؛
- تعدد أنماط الحكامة، إذ يتم تدبير كل نظام وفق نموذج حكامة مختلف.

وهكذا، يتضح أن وضعية الأنظمة الأكثر هشاشة ستزداد سوءا إذا لم تتدخل السلطات العمومية بشكل عاجل من خلال القيام بإصلاحات شاملة وعميقة وجريئة. ذلك أن هذه القرارات وحدها هي الكفيلة بمساعدة هذه الأنظمة لتصبح فعالة وقادرة على الاستمرار في تقديم خدماتها للمتقاعدين.

وقد أسفر تشخيص وضعية مختلف أنظمة التقاعد عن تسجيل ما يلي :

• نظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد

أبرز تحليل نظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد أن هذا النظام يعاني من اختلال مالي هيكلي : فالناتج التقني للنظام سيأخذ منحى تراجعيا ابتداء من سنة 2014 ، وستعرف الاحتياطات المالية للنظام انخفاضا لتصبح سلبية ابتداءً من سنة 2021. في حين، تقدر الديون غير المشمولة بالتغطية المتراكمة في أفق سنة 2060 بما يناهز 583 مليار درهم.

ونتيجة لذلك، وحتى يتمكن هذا النظام من مواصلة الحفاظ على نفس مستوى الخدمات المقدمة حتى سنة 2060، فإن نسبة الاشتراكات التي يمكن أن تضمن هذا التوازن يجب أن تصل إلى 52 % ، وهو الأمر الذي لا يمكن تحمله.

وعموما، يمكن إبراز أهم عناصر اختلال نظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد كالتالي:

- الطابع السخي للنظام حيث يتسم بسخاء مفرط في خدماته مقارنة مع مجهود المساهمات المؤداة. وهكذا، يمنح الصندوق عن كل سنة من الاشتراكات قسما سنويا بمعدل 2,5 % من آخر راتب وهو ما يمثل معدل تعويض قد يصل إلى 100 % . وإذا كانت هذه النسبة المرتفعة تجد تبريرها في وعاء احتساب المعاشات المعمول به سابقا والذي كان ينحصر في الراتب الأصلي، فإن هذه الوضعية تغيرت منذ توسيع الوعاء ليشمل مجموع الراتب. وبالتالي، فإن معدل التعويض أصبح من أهم عناصر اختلالات هذا النظام:

- اعتماد آخر راتب كوعاء للتصفية : تتم تصفية معاش التقاعد على أساس آخر راتب وليس على أساس معدل الرواتب المؤداة خلال فترة العمل أوجزء منها. الأمر الذي ترتب عنه الحق في معاشات مرتفعة لا تتناسب مع مستوى المساهمات، وتزيد هذه الوضعية من تفاقم اختلال النظام خصوصا مع المنحى التصاعدي الذي تعرفه الترقية في الدرجة في الإدارة العمومية مع قرب تاريخ الإحالة على التقاعد.

وقد زاد من حدة تأثير هذين العنصرين الذاتيين تراجع العامل الديمغرافي الذي يعد عنصرا حاسما في ضمان ديمومة أي نظام تقاعد قائم على مبدأ التوزيع. وهكذا، انتقل المؤشر الديمغرافي من 12 نشيطا لتقاعد واحد سنة 1986 إلى 6 نشيطين سنة 2001 و 3 في سنة 2012 . وسيصل هذا المعدل إلى نشيط واحد لكل متقاعد سنة 2024 وحينها سيفوق عدد المتقاعدين عدد المنخرطين المساهمين.

• النظام العام للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد

سيعرف هذا النظام بدوره صعوبات في تحقيق التوازن المالي لكن أقل حدة من نظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد وأنظام الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

وترجع هذه الوضعية إلى عدم ملائمة بعض مقاييس هذا النظام، خصوصا إعادة تقييم المعاشات التي ترتبط بتطور الراتب المتوسط للنظام، الأمر الذي من شأنه أن يطرح إكراهات بشأن تمويل هذا التقييم في حالة تسجيل مردودية احتياطات النظام لانخفاض مهم، خاصة عندما تكون الظرفية الاقتصادية غير مواتية.

على صعيد آخر، تظهر التوقعات في أفق سنة 2060 أن المؤشرات الديمغرافية للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد ستعرف تطورا مائلا لتلك المتعلقة بالصندوق المغربي للتقاعد، إذ أن استقرار عدد المنخرطين ونمو أعداد المتقاعدين (الذين سيتضاعف عددهم 4 مرات) سيؤدي إلى تدهور كبير في المؤشر الديمغرافي، الذي يوجد أصلا في مستوى جد منخفض، حيث سينتقل من 3 نشيطين لتقاعد واحد حاليا إلى 0,8 نشيط بحلول سنة 2045.

وتعكس التوقعات المالية لهذا النظام وضعا يتسم نسبيا بالديمومة. وهكذا، فإن رصيده المالي لن يصبح سالبا إلا في سنة 2022، ولن يتم استنفاد احتياطات هذا النظام إلا بحلول سنة 2042.

• نظام التقاعد للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

تبين التوقعات الاكتوارية أن الساكنة النشيطة المنخرطة في نظام التقاعد للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ستستمر في الارتفاع لتبلغ 11,9 مليون نسمة في أفق سنة 2060 مقابل 2,7 مليون مع نهاية سنة 2012. بيد أنه، وابتداء من سنة 2020، سيعرف عدد المحالين على التقاعد ارتفاعا ملحوظا مما سينتج عنه اتجاه نحو انخفاض مؤشر التوازن الديمغرافي في المستقبل والذي سينتقل من 9,6 حاليا إلى 3,9 سنة 2060.

ويمكن تفسير الديمومة النسبية للتوازن الديمغرافي لهذا النظام مقارنة مع الأنظمة الأساسية الأخرى. من جهة بالأهمية الحالية للنمو الديمغرافي. وبالإمكانات الهائلة التي ستيحها توسيع نظام التقاعد ليشمل المأجورين غير المصرحين ونتائج محاربة ظاهرة الخفض في التصريحات من جهة أخرى.

وفي المقابل. ترجع هشاشة هذا النظام إلى التسعيرة المنخفضة للحقوق خلال الخمسة عشر سنة الأولى (أي 3.240 يوما) للانخراط الفعلي. حيث أن كل فترة انخراط من 216 يوما تعادل 3,33 % كقسط سنوي. ويزيد من حدة هذا الوضع أن نسبة هامة من المستفيدين تتوفر على أقدمية في الانخراط تناهز المدة الدنيا التي تكسب الحق في المعاش. ومن شأن هذه الوضعية التشجيع على ضعف التصريح أو عدم التصريح عند تجاوز الحد الأدنى لمرحلة التأمين.

وتبين الدراسات الاكتوارية أن الرصيد التقني والمالي للنظام سيصبح سلبيا ابتداءً من سنة 2021. وأن جميع الاحتياطات سيتم استنفادها في سنة 2030. وتؤكد هذه التوقعات كذلك اختلال توازن هذا النظام الذي راكم إلى حدود نهاية سنة 2011 ديونا ضمنية غير مشمولة بالتغطية بمجموع قدره 197 مليار درهم. ولكي يتمكن هذا النظام من العمل وفق نفس القواعد الحالية في أفق سنة 2060. فإنه من الضروري رفع نسبة واجب الانخراط إلى 16,63 % بدل 11,89 % المعتمدة حاليا.

وعلى صعيد آخر. تجدر الإشارة إلى أن نسبة تغطية الساكنة النشيطة تبقى غير كافية بالرغم من الارتفاع الذي سجلته هذه النسبة خلال السنوات الأخيرة. إذ بلغت 72 % في سنة 2011 مقارنة مع نسبة 43 % خلال سنة 2005. بيد أن نسبة التغطية الحقيقية للتقاعد تبقى متواضعة اعتبارا لكون انخراط الأجير المؤمن لا يعني بالضرورة أنه سيستفيد من معاش التقاعد عند بلوغه سن الإحالة على التقاعد. وعلى سبيل المثال. وإلى غاية نهاية سنة 2012. فإن حوالي 622.000 مؤمن غير نشيط قد بلغوا السن القانوني المحدد في 60 سنة دون إكمال مدة 3.240 يوما من المساهمات الضرورية لاكتساب حق الاستفادة من معاش التقاعد.

• نظام التقاعد التكميلي المتعلق بالصندوق المهني المغربي للتقاعد

خلافًا للأنظمة الأخرى. تبين الدراسات الاكتوارية أن النظام التكميلي الذي يتولى تدبيره الصندوق المهني المغربي للتقاعد لن تستنفذ احتياطياته خلال مرحلة التوقعات (إلى غاية 2060) رغم أن عجزا تقنيا سيظهر ما بين سنتي 2033 و2050.

وبفضل الإصلاحات المنجزة خلال سنة 2003، تمكن هذا النظام من معالجة ضعف التسعير الذي عرفه سابقا، وكذا تحسين معدلات التمويل الأولي والتغطية التي بلغت مع نهاية سنة 2011 على التوالي 67% و40%. وبالتالي، يمكن لهذا النظام ضمان تقديم خدماته حتى سنة 2060.

وتعزى هذه الوضعية المتوازنة إلى استعمال أهم عنصر في قيادة هذا النظام أي قيمة التنقيط المعتمدة سنويا من طرف مجلس الإدارة بناء على الوضعية المالية وتوازن النظام.

ومع ذلك، جدر الإشارة إلى أن نقطة الضعف الرئيسية لهذا النظام تتمثل في طريقة تسييره باعتماد مبدأ التوزيع، علما بأن هذا النظام اختياري وليس إجباري مما يطرح تحديا مزدوجا من حيث استمراريته التي تبقى رهينة بالانخراطات الجديدة والتطبيق الصارم والمستمر للتسعيرة المناسبة.

• حكامه أنظمة التقاعد

تشوب أنظمة التقاعد بعض النقائص ذات العلاقة بنظام الحكامه و ببعض قواعد التدبير والتي تتفاوت من نظام إلى آخر. ونذكر من بينها على الخصوص ما يلي:

- غياب مجلس إدارة حقيقي (النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد)؛
- الطبيعة القانونية للصندوق المهني المغربي للتقاعد التي تتخذ شكل جمعية مما يجعلها غير خاضعة لمراقبة السلطات العمومية؛
- نقائص عديدة على مستوى آليات القيادة (الصندوق المغربي للتقاعد بشكل خاص)؛
- ضعف فعالية آليات المراقبة (الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي)؛
- قواعد مختلفة للتدبير والتوظيف المالي للاحتياجات.

يتضح من خلال تحليل أوضاع أنظمة التقاعد الرئيسية، أن هذه الأنظمة ستعرف اختلالات مهمة على مستوى توازناتها المالية مستقبلا وأعلى المدى القصير.

وسيترب عن خطورة وضعية الالتزامات غير المؤمنة بالاشتراكات استنفاد مجموع الاحتياطات المتراكمة من طرف الأنظمة الأساسية مما سينتج عنه عدم قدرتها على الوفاء بالتزاماتها تجاه المتقاعدين مستقبلا.

كما أن السلطات العمومية لن تستطيع أن تحل محل أنظمة التقاعد للحفاظ

على خدمات التقاعد للمتقاعدين نظرا للإكراهات وثقل الالتزامات التي لن تستطيع المالية العمومية على تحملها.

على صعيد آخر، تعتبر صناديق التقاعد من خلال توظيف احتياطاتها فاعلا رائدا على المستوى المالي والاقتصادي. وبالتالي، فإن من شأن استنفاد هذه الاحتياطات أن تكون له آثار سلبية وخيمة على الاقتصاد والأسواق المالية. وكذا على تمويل الخزينة العامة اعتبارا لكون قسط مهم من ديونها ملك لهذه الصناديق.

واعتبارا لما سبق، يكتسي إصلاح نظام التقاعد طابعا أساسيا. وإذا كان من شأن إجراء تعديلات بسيطة على مقاييس عمل النظام، مع الاحتفاظ بتصميمه الهيكلي الحالي، أن يحافظ على استمرارية النظام لسنوات أخرى، لاسيما على مستوى نظام الصندوق المغربي للتقاعد، فإن هذه التعديلات لن تحل إشكالية استدامة معظم الأنظمة. وبالتالي، فإن الإصلاحات المقياسية لا يجب أن تشكل سوى مرحلة نحو إصلاح هيكلي شامل لمجموع نظام التقاعد في المغرب.

2. مقترحات الإصلاح

تبعاً للنتائج التي أسفر عنها تشخيص أنظمة التقاعد، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بوضع إصلاح يرتكز على مرحلتين رئيسيتين:

1.1.2. المرحلة الأولى: الإصلاح المقياسي

يهدف الإصلاح المقياسي المقترح بشكل أساسي إلى تقوية ديمومة أنظمة التقاعد وتخفيض ديون الأكثر هشاشة منها، خاصة نظام الصندوق المغربي للتقاعد في أفق إصلاح هيكلي يشمل مجموع الأنظمة.

بالموازاة مع ذلك، يشكل الإصلاح المرحلة الأولى لتقارب المقاييس وانسجام أنظمة التقاعد الحالية في أفق قواعد التسيير وبالتالي تسهيل الاندماج على المدى الطويل.

ويتوجب أن يتم البدء في هذا الإصلاح على المدى القصير (سنة 2013).

• نظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد

- السن القانوني للإحالة على التقاعد: يرفع إلى 65 سنة على مدى 10 سنوات مع منح المنخرطين إمكانية تمديد فترة نشاطهم حتى يتسنى لهم الاستفادة من تقاعد كامل في المعدل الأقصى. وفي حدود سن يتم تحديده، يجب أن يخضع الاستمرار في العمل لتأطير ملائم؛

- وعاء احتساب الحقوق: يتعين تغيير الوعاء بصفة تدريجية باعتماد معدل أجور فترة من 10 إلى 15 سنة الأخيرة من العمل عوض آخر أجرة : كما هو الشأن بالنسبة لمجموعة من الدول وكذلك بالنسبة لأنظمة تقاعد أخرى بالمغرب : الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي (السنوات الثمانية الأخيرة) والنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد (كامل المسار المهني):
- نسبة القسط السنوي: 2 % بدلا من 2,5 % المعتمدة حاليا:
- نسبة المساهمة: 30 % موزعة على الشكل الآتي:
- 24 % بالنسبة للنظام الأساسي اعتماداً على مبدأ التوزيع بدل 20 % المعتمدة حاليا:
- 6 % تتعلق بالنظام الإضافي المبني على الرسملة. يتحملها بشكل متساوكل من المشغل والأجير:

ومن شأن إنشاء هذا النظام الإضافي مقرونا بآثار التخفيض الضريبي أن يجعل الإصلاح المقياسي المقترح قادرا على الحفاظ على مستوى المعاشات الحالي. وبالتالي المحافظة على القدرة الشرائية للمتقاعدين.

ويتجلى التأثير الشامل للإصلاحات المقياسية المقترحة في تمديد ديمومة توازن نظام المعاشات المدنية حتى سنة 2028. أي سبع سنوات إضافية. وخفض الديون غير المشمولة بالتغطية بنسبة 60 % في أفق سنة 2060.

ومن أجل تطبيق هذا الإصلاح. يتعين اعتماد مبدأ التدرج ومراعاة الطابع الشاق الذي تتسم به بعض المهن.

وتتم تصفية المعاشات عند السن القانوني للتقاعد. غير أنه في حالة التقاعد المبكر بناء على طلبات المنخرطين. يمكن أن تتم تصفية المعاش قبل السن القانوني مقابل اعتماد تخفيض مناسب للمعاش بشكل يحافظ على حيادية العملية بالنسبة للنظام.

• النظام العام للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد

- السن القانوني للإحالة على التقاعد: يرفع إلى 65 سنة على مدى 10 سنوات تبعا لنفس التصور المقترح بشأن نظام التقاعد المدني للصندوق المغربي للتقاعد:
- مراجعة قيمة المعاشات: تخفيض النسبة الحالية لمراجعة قيمة المعاشات إلى مستوى ثلثي (66 %) تطور متوسط الأجر الذي يعتمده النظام.

ومن المرتقب أن ينتج عن هذه الإصلاحات امتصاص الديون غير المشمولة بالتغطية وزيادة في الأمد المرتقب لديومة هذا النظام إلى ما بعد سنة 2060.

• نظام تقاعد الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

- السن القانوني للإحالة على التقاعد: الاحتفاظ بسن 60 سنة في المتوسط مع إتاحة إمكانية للمنخرطين الراغبين في ذلك لتمديد سن التقاعد إلى 65 سنة؛

- معدل التعويض: يقترح رفع هذا السقف إلى 75 % بدل 70 % المعتمد حاليا. وذلك بهدف منح إمكانية للأجراء الراغبين في الاستمرار في أنشطتهم من الرفع من قيمة حقوقهم؛

- نسبة المساهمة: يتعين الرفع التدريجي لهذه النسبة من 11,89 % حاليا إلى 14 % خلال فترة خمسة سنوات. ومن أجل تفاذي ارتفاع الاقتطاعات الإجبارية والحفاظ على تنافسية المقاولات والقدرة الشرائية للمأجورين المساهمين على حد سواء. يتعين الاتجاه نحو تغطية رفع هذه النسبة من المساهمات الاجتماعية الأخرى التي يديرها الصندوق.

- القسط السنوي لتصفية الحقوق: زيادة عدد الأيام اللازمة للاستفادة من 50 % من الحقوق لتصل إلى 4.320 يوما عوض 3.240 يوما المعتمدة حاليا. ويتعين أن تكون هذه الزيادة تدريجية وأن تمتد على 10 سنوات وأن تواكبها إجراءات فعالة لمكافحة ظاهرة عدم التصريح أو التصريح الجزئي الذي يعاني منه الأجراء الأقل دخلا.

ويجب أن يتم. تبعا لهذا الإجراء تعديل القرار الذي سبق اتخاذه من قبل المجلس الإداري لصندوق الضمان الاجتماعي والمتعلق بإرجاع مساهمات الأجراء إلى العاملين الذين بلغوا سن التقاعد القانوني دون التمكن من جميع عدد الأيام الدنيا التي تخول الحق في معاش التقاعد. وذلك من أجل الأخذ بعين الاعتبار فترة التدريب (فترة المساهمات الدنيا التي تخول الحق في المعاش) الجديدة المقترحة.

ومن شأن هذه التعديلات تمديد أجل استمرارية هذا النظام لمدة 15 سنة على الأقل وتخفيض ديونه غير المشمولة بالتغطية بأكثر من 50 % في أفق سنة 2060.

• تعميم التغطية وتحسين الحكامة وإحداث هيئة مستقلة لليقظة وتتبع نظام التقاعد

بالموازاة مع الإصلاح المقياسي، من المهم مباشرة مسلسل توسيع تغطية التقاعد. ويتعلق الأمر بوضع تصورات للتقاعد تدمج الساكنة النشيطة من غير المأجورين بشكل تدريجي، وذلك باستهداف، في مرحلة أولى، العاملين الأكثر تنظيماً والذين يسهل حصرهم كالمهن الحرة وأصحاب العمل غير المأجورين والخاضعين للضريبة المهنية.

كما يعتبر تحسين آليات المراقبة بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بالأهمية بما كان، بحيث سيمكن من محاربة ظاهرة عدم التصريح أو ضعف التصريح التي تؤثر بشكل سلبي على ديمومة وفاعلية نظام التقاعد لأجراء القطاع الخاص.

كما يوصي المجلس بمراجعة أنظمة التدبير والقيادة المتبعة من طرف هذه الأنظمة في اتجاه تحسين حكومتها وتدبيرها وطرق قيادتها.

ولمواكبة هذا الإصلاح، يقترح المجلس إحداث جهاز مستقل لليقظة وتتبع نظام التقاعد يتولى التتبع المستمر لوضعية نظام التقاعد ومواكبة تطبيق إصلاحه. ويجب أن تستجيب عضوية هذا الجهاز لهدف تحقيق الفعالية من خلال تعيين أعضاء يتوفرون على مستوى عال من الكفاءة والخبرة في هذا المجال.

كما يتعين وضع الآليات اللازمة من أجل الحث على اعتماد الإجراءات التصحيحية الضرورية لإعادة توازنات نظام التقاعد، طبقاً للتوصيات الصادرة عن هذا الجهاز.

2.2. المرحلة الثانية: نحو إصلاح هيكلي على مرحلتين

قبل البدء في المرحلة الثانية من الإصلاح، من الضروري أن تحدد السلطات العمومية شكل الإصلاح وهندسته والجدول الزمني لتحقيقه بشكل واضح، وأن يتم وضع ذلك في إطار خارطة طريق يتم اعتمادها بواسطة قانون إطار، بالتشاور مع الشركاء الاجتماعيين ومختلف الجهات المعنية.

وتتمحور هذه المرحلة الثانية حول محطتين: الأولى انتقالية ويتعلق الأمر فيها بإدخال إصلاحات تضمن تقارب وانسجام مختلف الأنظمة والثانية يتم فيها وضع وإرساء النظام المنشود الذي يضم بشكل خاص النظام الأساسي المعمم.

أولاً: البدء في إصلاح هيكلي

تتمثل أهم الأهداف المرجوة من هذه العملية في وضع تعريف ملائمة وتقارب مقاييس عمل مختلف الأنظمة وقواعد التصفية من أجل تقارب وانسجام أكبر.

إن هذه المرحلة، والتي يجب أن تتم خلال 5 إلى 7 سنوات، لا يمكن تصورها سوى كمرحلة انتقالية نحو وضع نظام ذو قاعدة موحدة وعامة لمجموع النشطين بالقطاعين العام والخاص.

ومن أهم الخيارات الممكن تبنيها خلال هذه المرحلة:

- وضع قطبين للتقاعد عمومي وخاص وذلك بدمج أنظمة تقاعد القطاع العمومي؛
- المحافظة على الأنظمة مع إصلاح عميق لنظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد بصفة خاصة لتقريبه من الأنظمة الأخرى وخصوصا فيما يتعلق بمستوى السقف.

غير أن هذين الخيارين يحملان في طياتهما إكراهات ترتبط أهمها بحاجيات تمويل الديون غير المشمولة بالتغطية وضعف المحرك الديمغرافي في القطاع العمومي.

ثانيا: نحو نظام تقاعد أساسي موحد

في هذه المرحلة التي ستتوج هذا الإصلاح، يقترح المجلس الأعلى للحسابات تبني نظام أساسي موحد مع أنظمة إجبارية واختيارية.

وفي هذا الصدد، لا يرغب المجلس الأعلى للحسابات اقتراح تصور محدد للاختيارات المتعلقة بهندسة هذا النظام وأهم القواعد والمقاييس التي تحكمه، بل تحديد معالمه فقط.

• نظام أساسي موحد

تتجلى أهم الخصائص التقنية لهذا النظام الذي يجب أن يعمم على مجموع النشيطين في:

- نظام أساسي محدد السقف يجدر تحديد مستواه؛
- معدل تعويض كفيل بضمان معاش مناسب؛
- نسب المساهمة تنسجم مع مستلزمات التنافسية وحماية القدرة الشرائية للمنخرطين وديمومة النظام؛
- بذل مجهود في المساهمات بالنسبة للمشغل؛
- التركيز على تغطية التقاعد؛ إذ لا يجب أن يتحمل هذا النظام تغطية خدمات أخرى ذات الصلة (رصيد الوفاة ومعاش العجز والتعويضات العائلية)

والتي يجب تغطيتها بشكل منفصل:

- اعتماد مبدأ التوزيع في تدبير هذا النظام الذي يجب أن يتولاها جهاز عمومي.

• الأنظمة التكميلية

تستهدف هذه الأنظمة حتمًا جزء من الراتب أو الأجر الذي يتجاوز السقف المؤمن من طرف النظام الأساسي وذلك لتمكين النشيطين من معاشات تكميلية تضمن لهم معدل تعويض مناسب.

يجب أن تأخذ الأنظمة التكميلية بعين الاعتبار العوامل التالية:

- وضع أنظمة بمساهمات محددة;
- تقاسم المساهمات بين المشغلين والأجراء بشكل مختلف عن ما هو إجباري به العمل في النظام الأساسي;
- اعتماد مبدأ الرسملة في تدبير الأنظمة الإضافية دون استبعاد خيار التوزيع خصوصًا في القطاع الخاص.

ويمكن أن يقتصر في مرحلة أولى، الطابع الإجباري لهذه الأنظمة على القطاع العام في حين تكون التغطية اختيارية في القطاع الخاص قبل أن يتم تعميمها تدريجيًا.

• الأنظمة الاختيارية

يمكن أن تخصص هذه الأنظمة بطريقة اختيارية للجزء من المدخول أو الراتب الذي يفوق سقف الأنظمة التكميلية. وتعتبر الرسملة أنسب طريقة لتدبير هذه الأنظمة. ويتحمل النشيطون وحدهم مجموع المساهمات في إطارها. كما يمكن وضع أنظمة خاصة تسير من طرف مؤسسات يتم تخصيصها لهذا الغرض.

تمهيد

السياق العام للمهمة

1. تعتبر إشكالية التقاعد منذ سنوات عديدة إحدى أولويات السياسات الاجتماعية المعتمدة من طرف عدة دول. وقد فرضت التغييرات الديمغرافية والاقتصادية والاجتماعية خلال العقود الأربعة الأخيرة تحديات وإكراهات عديدة على مختلف أنظمة التقاعد السائدة إلى حدود نهاية سنوات الثمانيات من القرن الماضي.
2. في هذا الإطار، أبانت المرتكزات التي قامت عليها هذه الأنظمة عن محدوديتها. الأمر الذي أدخلها في دوامة من الاختلالات المالية والهيكلية بشكل أصبح يهدد استمراريتها وديمومتها.
3. ويمكن تفسير هذه الوضعية من خلال ثلاث عوامل رئيسية :
 - العامل الديمغرافي : ويكمن في تحسن متوسط العمر وانخفاض معدل الخصوبة عموما مما جعل الرافعة الديمغرافية التي تستند عليها أنظمة التقاعد عبر مبدأ التوزيع غير مجدية؛
 - العامل الاقتصادي المتمثل في ضعف وعدم انتظام النمو الاقتصادي؛
 - العامل المرتبط بتدبير أنظمة التقاعد: إذ حتى تاريخ قريب، هيمن الأمد القصير على أنماط القيادة السائدة عوض الأمد الطويل علما أن معالجة إشكالية التقاعد تستوجب نظرة شمولية متكاملة على المدى البعيد.
4. ووعيا منها بإكراهات هذه الوضعية، وعملا بتوصيات المنظمات الدولية¹ المعنية باستقرار التوازنات الماكرو-اقتصادية على المستوى العالمي، بادرت عدة دول إلى القيام بإصلاحات متواصلة لأنظمة التقاعد، تمت مباشرة بعضها منذ أزيد من 20 سنة؛ وذلك نظرا لخطورة وحجم الاختلالات المسجلة.
5. وقد شرعت عدة دول في القيام بإصلاحات عميقة وقاسية في بعض الأحيان بهدف إعادة بناء أسس أنظمتها لتحافظ على توازنها وقدرتها على الاستمرار في أداء المعاشات للأجيال القادمة.
6. على صعيد آخر، شكلت الأزمة السائدة منذ سنة 2008، حافزا للدول التي لم تباشر بعد إصلاح أنظمتها المتعلقة بالتقاعد وللدول التي سبق أن شرعت في هذا الإصلاح على ضرورة القيام بإصلاحات هيكلية.

¹ البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية والاتحاد الأوروبي.

7. وتبعاً لذلك، مكنت الإصلاحات التي تم الشروع فيها في غالب الأحيان من إعادة النظر في الهياكل القديمة والتوجه نحو وضع تدابير جديدة كتجميع أنظمة التقاعد الأساسية وتطوير الرسملة وتشجيع الأنظمة الاختيارية وتعزيز المساواة بين الأجيال وعلى صعيد الجيل الواحد ووضع آليات لمحاربة الفقر باعتماد حد أدنى للمعاش وحقيق التقارب بين الأنظمة وخلق روابط وثيقة بين مستوى المعاشات وأمد الحياة والمساهمات.

في شأن وضعية أنظمة التقاعد بالمغرب

8. خلافا للتوجه العام نحو تبسيط أنظمة التقاعد وتقاربها المعتمد في كثير من البلدان التي باشرت الإصلاحات، لازال مشهد التقاعد بالمغرب يعرف أنظمة متعددة ومستقلة وغير متقاربة. فقد تم إحداث كل نظام في ظروف زمنية محددة وفي إطار سياق خاص واستناداً إلى إطار قانوني قائم بذاته يعتمد نظاماً للتسيير حسب قواعد خاصة به:

- الصندوق المغربي للتقاعد الذي يقوم أساساً بتدبير نظامين رئيسيين أحدهما يتعلق بالموظفين المدنيين وآخر يخص العسكريين؛
- الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الذي يتولى تدبير نظام الأجراء في القطاع الخاص؛
- النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد الذي يدبر النظام المتعلق بمستخدمي المؤسسات العمومية والمستخدمين المؤقتين للدولة والجماعات المحلية؛
- الصندوق المهني المغربي للتقاعد الذي يدبر نظاماً تكميلياً اختيارياً لصالح أجراء القطاع الخاص.

9. تتسم أنظمة التقاعد القائمة بالتعدد وعدم الانسجام فيما يخص الجوانب المؤسساتية ونظام الحكامة ومقاييس العمل المعتمدة. فبالنسبة للجانب المؤسساتي، يتوفر كل نظام على إطار قانوني خاص ويخضع لسلطة وصاية مستقلة. أما فيما يتعلق باختلاف الجوانب التقنية، فإنه يشمل على الخصوص المقاييس المتعلقة بطرق التمويل ونسبة المساهمة والتسعيرة وقاعدة التصفية والقسط السنوي لاحتساب الحقوق وقواعد توظيف الاحتياطيات...

10. أما على مستوى التغطية، فرغم التنوع والتعدد الذي تتسم به هذه الأنظمة، فإنها مازالت تعاني من قصور كبير على مستوى التغطية الاجتماعية بحيث أن مجموع الأنظمة لا يغطي سوى نسبة 33% من الساكنة النشيطة.

11. وأخيرا. فإن الميزة الرئيسية المقلقة لأنظمة التقاعد تكمن في مدى ديمومتها وفي الديون الصافية للأنظمة الأساسية والتي ازدادت تدهورا في السنوات الأخيرة لدرجة أصبحت تهدد ديمومة بعض الأنظمة. وقد أوضحت الدراسات الاكتوارية أن الوضعية المالية للأنظمة الأساسية غير متوازنة حاليا وأستصبح كذلك في السنوات المقبلة (سنة 2014 بالنسبة لنظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد وسنة 2021 بالنسبة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وسنة 2022 فيما يتعلق بالنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد). أما بالنسبة لمجموع الالتزامات المحينة الخالصة من الاحتياطات ، فقد بلغت ما يعادل 813 مليار درهم إلى متم سنة 2011.

أما بالنسبة للصندوق المهني المغربي للتقاعد. فقد خلصت الدراسات الاكتوارية التي باشرها إلى ديمومة هذا النظام إلى أمد يفوق 2060.

12. ويتوقع أن تزداد هذه الوضعية سوءا إذا لم تتخذ السلطات العمومية وبشكل استعجالي قرارات للقيام بإصلاحات عميقة من شأنها تمكين أنظمة التقاعد من ضمان استمراريتها وديمومتها حتى تواصل تقديم خدمات التقاعد للمستفيدين.

لماذا باشر المجلس الأعلى للحسابات مهمة في هذا المجال؟

13. بالرغم من كون السلطات العمومية قد شرعت في التفكير في إصلاح أنظمة التقاعد وإجاز دراسات منذ سنوات عديدة، إلا أنها لم تضع إصلاحا شاملا لنظام التقاعد بالمغرب. فبعد المناظرة التي تم تنظيمها سنة 2003 حول التقاعد ، قامت السلطات العمومية في سنة 2004، بتوافق مع الشركاء الاجتماعيين والجهات المعنية، بإحداث لجنة وطنية ولجنة تقنية عهد إليها بالتفكير في الموضوع. وتضم هذه اللجنة ممثلي الوزارات المعنية ومختلف أنظمة التقاعد والنقابات وأرباب العمل.

14. ولكي تتمكن من تقديم اقتراحات لإصلاح نظام التقاعد، أجزت اللجنة التقنية سنة 2007 دراسة حول تشخيص مختلف أنظمة التقاعد. وقد خلصت هذه الدراسة إلى اقتراح سيناريوهات للإصلاح. غير أنه، ولحد الآن، لم يتم اتخاذ أي قرار في الموضوع.

15. وعلى صعيد آخر، قامت المندوبية السامية للتخطيط سنة 2012 بنشر دراسة حول استدامة أنظمة التقاعد²، إذ خلص هذا التشخيص إلى الوضعية المقلقة لهذه الأنظمة.

16. وفي إطار الاختصاصات الموكولة إليه في ميدان الرقابة العليا على المالية العمومية، قرر المجلس الأعلى للحسابات إنجاز مهمة للتقييم حول إشكالية التوازن والاستمرارية والتغطية التي تضمنها أنظمة التقاعد بالمغرب. ويتعلق موضوع هذه المهمة بالوقوف على خطورة الوضعية والتعجيل بوضع الإجراءات الإصلاحية المناسبة من جهة، واقتراح سبل الإصلاح الذي يجب أن ينصب في البداية وبشكل استعجالي على مقاييس عمل النظام قبل القيام بإصلاحات عميقة على المدى المتوسط والطويل.

17. وتدرج هذه المهمة في إطار استكمال مهمات مراقبة التدبير التي سبق للمجلس الأعلى للحسابات أن أجرها بمختلف صناديق التقاعد. كما هو الشأن بالنسبة للصندوق المغربي للتقاعد (سنة 2006) والنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد (سنة 2007) والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (خلال سنتي 2010 و2011). وقد أجزت هذه المهمات، طبقا لمقتضيات القانون رقم 62-99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، لاسيما المادتين 75 و76 منه.

18. وقد شملت المهام الرقابية المنجزة من طرف المجلس المحاور المتعلقة بهام الأنظمة خصوصا أنظمة القيادة وتوازن واستمرارية الأنظمة، وكذا طرق التدبير والخدمات المقدمة والجوانب المؤسسية وأنظمة الحكامة. وأسفرت عن تسجيل اختلالات في بعض الأنظمة حيث خلصت إلى ضرورة مباشرة الإصلاحات من أجل المحافظة على توازنها وضمان استمراريته وديمومتها.

19. وتبعا لهذه التدخلات، أصدر المجلس الأعلى للحسابات توصيات تهدف إلى تجاوز مختلف النقائص المسجلة حيث تبين، من خلال تتبع تنفيذ هذه التوصيات، أن الإجراءات العميقة للإصلاح لم يتم اتخاذها بعد.

منهجية العمل

20. من أجل إنجاز هذه المهمة، نظم المجلس الأعلى للحسابات جلسات عمل مع مختلف الأطراف المعنية في هذا المجال. وقد مكنت هذه اللقاءات من مناقشة فرضيات الإسقاطات وطلب البيانات الاكتوارية الضرورية للقيام بالتشخيص والتصورات وتهيئ التوقعات بواسطة البرامج المعلوماتية.

² تأثير شيخوخة الساكنة على التوازنات الماكرو-اقتصادية والوضعية المالية لنظام التقاعد، أكتوبر 2012

21. وهكذا، تم عقد اجتماعات مع الأطراف التالية:

- المسؤولون في أنظمة التقاعد (الصندوق المغربي للتقاعد والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد والصندوق المهني المغربي للتقاعد):
- المسؤولون في مديرية التأمين والاحتياط الاجتماعي بوزارة الاقتصاد والمالية:
- المسؤولون في مديرية الحماية الاجتماعية للعمال بوزارة التشغيل والتكوين المهني:
- المسؤولون في المندوبية السامية للتخطيط.

22. كما اعتمدت هذه المهمة على الإسقاطات والفرضيات التي أجزتها أنظمة التقاعد مباشرة أو بطلب من المجلس الأعلى للحسابات بناء على المعطيات المتوفرة عند نهاية سنة 2011.

23. كما وظفت هذه المهمة تقارير الدراسة الاكتوارية التي طلبت للجنة التقنية إنجازها وكذا تقرير المندوبية السامية للتخطيط لسنة 2012 حول استدامة نظام التقاعد.

24. وقبل الاختيار بين السيناريوهات المقترحة، عقدت لجنة المجلس الأعلى للحسابات اجتماعات مع المسؤولين المذكورين لمناقشة واعتماد الخطط المقترحة. وفضلا عن الجوانب التقنية المتعلقة بمراجعة مقاييس بعض الأنظمة، خلصت هذه الاجتماعات إلى إجماع حول ضرورة التعجيل بالإصلاح.

25. وفي هذا الصدد، يسجل المجلس الأعلى للحسابات التعاون الكامل والانفتاح الذي أبداه جميع الأطراف التي تم التشاور معها وينتهد هذه الفرصة لتقديم الشكر الجزيل لهم.

26. وبخصوص المعطيات، جدر الإشارة إلى أن المجلس الأعلى للحسابات اعتمد من أجل إنجاز الأعمال المتعلقة بتشخيص مختلف الأنظمة وتصورات الإصلاح نفس الفرضيات التي ارتكزت عليها اللجنة التقنية.

نطاق المهمة

27. اقتصر هذا العمل على أنظمة التقاعد التي يتم تدبيرها من طرف الصناديق الأربعة سالفة الذكر اعتبارا لكونها تغطي جل الأشخاص النشيطين المؤمنين ضد الشيخوخة. وبالتالي، لا تمتد هذه الدراسة إلى:
- صناديق التقاعد الداخلية المتعلقة ببنك المغرب والمكتب الوطني للكهرباء وبعض وكالات توزيع الماء والكهرباء التي من المتوقع أن تدمج في إطار النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد ؛
 - نظام المعاشات العسكرية التي يتولى الصندوق المغربي للتقاعد تدبيرها ؛
28. بيد أن سبل الإصلاح المقترحة في هذا التقرير يمكن أن تشكل إطارا ملائما لإعادة هيكلتها وتموقعها في إطار النظام المقترح.

الباب الأول

تشخيص نظام التقاعد بالمغرب

I. تشخيص نظام التقاعد بالمغرب

29. يتسم نظام التقاعد بالمغرب بالتعدد المؤسساتي وبمستوى متواضع في التغطية واختلالات في التوازن التي أصبحت مقلقة على صعيد الأنظمة الأساسية.
30. وبالنظر إلى كون مختلف أنظمة التقاعد قد أحدثت بشكل تدريجي وخلال فترة طويلة (من سنة 1930 إلى سنة 1977)، فقد تمت بلورتها وهيكلتها وأجراتها على أساس الشرائح المستهدفة والمعطيات المتوفرة. ولم تكن هذه الأنظمة موضوع تفكير شامل من شأنه أن يفضي إلى بناء منسجم يمنح تغطية مستدامة على المدى الطويل ضد مخاطر الشيخوخة لمجموع النشيطين.

1. الاختلالات المشتركة

1.1. أصول مختلفة ومقاييس عمل غير متقاربة

31. أحدث الصندوق المغربي للتقاعد سنة 1930 لتدبير نظام المعاشات المدنية. وبعد الاستقلال، سيتم تعميم نظام تغطية الصندوق المغربي للتقاعد الذي يعمل بنظام التوزيع ليشمل جميع الموظفين المدنيين التابعين للدولة والجماعات المحلية. كما تم إحداث نظام جديد لفائدة العسكريين.
32. وفي سنة 1949، أحدثت المقاولات الصناعية الصندوق المهني المغربي للتقاعد على شكل جمعية لأرباب العمل لمنح تغطية تكميلية للتقاعد لذوي الأجر الشهري.
33. وفي سنة 1959، أحدث الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لإضفاء الطابع الإلزامي على تغطية التقاعد لمجموع أجراء القطاع الخاص باعتماد مبدأ التوزيع. وبالتالي، أصبح الصندوق المهني المغربي للتقاعد يحكم الواقع نظاما تكميليا اختياريا لنظام الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.
34. وفي سنة 1977، ومع إحداث النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، ستصبح تغطية التقاعد إجبارية بالنسبة لأجراء المؤسسات العمومية والمستخدمين غير المرسمين بالقطاع العام.
35. فضلا عن هذه الأنظمة، قامت عدة مؤسسات عمومية بإحداث صناديق تقاعد داخلية خاصة بمستخدميها. وزيادة على طابعها السخي، اتسمت

هذه الأنظمة الداخلية بغياب التدبير السليم لتوازناتها وباحتياطات مالية غير كافية لتأمين الالتزامات. وفي بعض الحالات، شكلت هذه الأنظمة عبئا ثقيلا على التوازنات المالية للمؤسسات المعنية.

36. وقد ترتب عن هذا المسلسل نسيج من أنظمة التقاعد يتسم بتباين ملحوظ على مستوى الشرائح المستهدفة وبلورة مختلف المقاييس الأساسية المعتمدة. وفي هذا الإطار، تم تسجيل الملاحظات التالية:

- انعدام التجانس في طرق التمويل (قاعدة التوزيع بالنسبة للصندوق المغربي للتقاعد والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والصندوق المهني المغربي للتقاعد، وازدواجية التوزيع والرسملة بالنسبة للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد)؛

- معدلات تعويض مختلفة (تصل إلى 100 % من آخر راتب بالنسبة للصندوق المغربي للتقاعد وإلى حد أقصى لا يتجاوز 70 % من السقف المحدد حاليا في 6.000 درهم في الشهر بالنسبة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ونسبة مئوية من الدخل المتوسط مع تخيينها ومراجعة قيمتها بالنسبة للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد ونتاج مجموع النقط التي راكمها المعني بالأمر بالقيمة الأحادية للنقطة فيما يخص الصندوق المهني المغربي للتقاعد)؛

- معدلات انخراط خاصة بكل نظام (20 % بالنسبة للنظام المدني للصندوق المغربي للتقاعد و 11,89 % لسقف أقصى محدد في 6.000 درهم في الشهر بالنسبة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي و 18 % من سقف لا يتجاوز أربع مرات معدل الأجر بالنسبة للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد ومعدلات مختلفة بالنسبة للصندوق المهني المغربي للتقاعد)؛

- آليات مراجعة قيمة المعاشات خاصة بكل نظام (قاعدة تقسيط المنحة بالنسبة للصندوق المغربي للتقاعد والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي واعتماد قاعدة تغيير نسبة مساهمة رب العمل المحددة حاليا في 6 % حسب معدل التوازن للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد ومراجعة المعاش من خلال تحديد القيمة المرجعية للنقطة بالنسبة للصندوق المهني المغربي للتقاعد)؛

- الطابع الجزئي لأنظمة التقاعد وعدم تقاربها.

37. وقد تفاقم عدم انسجام هذه الوضعية بغياب إطار مرجعي احترازي حقيقي ومشارك لأنظمة التقاعد، مما يعرقل كل مبادرة في مجال القيادة والتتبع.

وما يحد من فعالية عمليات التتبع والمراقبة لمختلف صناديق التقاعد كون هذه الصناديق يتم تدبيرها بطرق مرتبطة بخصوصية كل نظام على حدة أو تخضع لوصاية سلطات إدارية مختلفة (يخضع الصندوق المغربي للتقاعد لوصاية وزارة المالية والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لوصاية وزارة التشغيل ويقع النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد تحت إشراف صندوق الإيداع والتدبير) في حين لا يخضع الصندوق المهني المغربي للتقاعد لإطار قانوني ملائم نظرا لطبيعته القانونية التي تتخذ شكل جمعية.

38. وقد ترتبت عن هذه الوضعية آثار سلبية على الحركية والمرونة داخل سوق العمل اعتبارا لكون قرار تغيير العمل يمكن أن يتأثر بشكل كبير بمعيار تغطية التقاعد.

2.1 ضعف معدل التغطية في القطاع الخاص

39. تتجلى الخاصية الثانية الكبرى لنظام التقاعد بالمغرب في ضعف التغطية الاجتماعية التي يوفرها للقطاع الخاص حيث أن أقل من نسبة 33 % فقط من النشيطين تتوفر على تغطية التقاعد³. وتعزى أسباب هذه الوضعية إلى غياب نظام إجباري للتقاعد للمهن الحرة والعاملين المستقلين، ولكن أيضا إلى ضعف نسبة تغطية الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لمجموع أجراء ومستخدمي القطاع الخاص. وذلك رغم التحسن المهم الذي عرفه هذا المؤشر في الفترة ما بين سنة 2005 وسنة 2011 (72 % في سنة 2011 مقابل 43 % برسم سنة 2005). تجدر الإشارة إلى أن ما يناهز 1,2 مليون من المستخدمين الخاضعين لمجال تدخل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لم تشملهم التغطية خلال سنة 2011. فعلى سبيل المثال، يعرف القطاع الفلاحي الذي يشغل نسبة كبيرة من اليد العاملة مستوى ضعيفا في مجال تغطية التقاعد.

40. ويتوقع أن تتفاقم هذه الوضعية مستقبلا، وذلك بتزايد نسبة الفقراء بين الأشخاص المسنين في حين أن جزءا من هذه الفئات بإمكانه المساهمة في أنظمة التقاعد لوأحدثت لفائده.

3.1 أنظمة تعاني من اختلال مالي هيكلي

41. تتمثل الخاصية المقلقة لمختلف أنظمة التقاعد الأساسية بشكل كبير في الاختلال الديمغرافي والمالي الذي تتفاقم في السنوات الأخيرة. فعلى المستوى

³ عدد النشيطين المتوفرين على تغطية تقاعد سنة 2011 بلغ 3,4 مليون لساكنة نشيطة عاملة تقدر بـ 10,509 مليون.

الديمغرافي، وباستثناء نظام الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، فإن نسبة النشيطين المنخرطين ضعيفة ولا تنموبوتيرة سريعة. وفي المقابل، تزداد أعداد المحالين على التقاعد بالنسبة لكل الصناديق بوتيرة تفوق تزايد النشيطين المنخرطين.

42. بالنسبة للقطاع العام، تعزى هذه الوضعية إلى استقرار أعداد الموظفين والأعوان بالنظر إلى السياسات العمومية المعتمدة (حجم كتلة الأجور بالقطاع العام في الناتج الداخلي الخام وتراجع مستوى التوظيف في القطاع العام).

43. ولهذا، فإن المؤشر الديمغرافي (عدد المنخرطين لكل متقاعد) يتدهور بشكل مستمر وبمستويات مختلفة بالنسبة لكل الأنظمة باستثناء الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. وهكذا، انتقل هذا المؤشر من 6 إلى 3 فيما بين سنتي 2000 و2011 بالنسبة للصندوق المغربي للتقاعد ومن 11 إلى 3 فيما يتعلق بالنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد. وقد عرف هذا المؤشر تحسنا بالنسبة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي حيث انتقل من 7 إلى 9,5⁴.

44. وستزداد هذه الوضعية حدة مع تحسن أمد الحياة للسكان عند بلوغ سن التقاعد (60 سنة) والذي وصل سنة 2011 إلى 19,6 سنة بالنسبة للذكور و 21,63 سنة بالنسبة للإناث مقابل على التوالي 17,17 سنة و 18,49 سنة خلال سنة 1980⁵. وقد ترتب عن ذلك ارتفاع التحويلات المستقبلية لمختلف الصناديق.

45. وفي نفس السياق، تعكس المؤشرات المالية لأنظمة التقاعد بشكل عام اختلالات في التوازن ستزداد تفاقمًا. وتبعًا لذلك، يترتب عن كل واجب انخراط يتم تحصيله حقوقًا أكبر على مستوى الأنظمة، مما سيراكم بشكل مستمر عجزًا ومديونية للأجيال المقبلة.

46. فحسب البيانات الاكتوارية مع نهاية سنة 2011، سيرتفع مبلغ الحقوق المكتسبة الصافية تجاه الاحتياطيات إلى 813 مليار درهم، في حين تقدر الاحتياطيات بـ 82,9 مليار درهم بالنسبة للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد و 77 مليار درهم بالنسبة للصندوق المغربي للتقاعد و 27 مليار درهم بالنسبة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

⁴ المصدر: الدراسات الاكتوارية للأنظمة.

⁵ المصدر: المندوبية السامية للتخطيط.

47. ويمكن تفسير هذه الوضعية أساسا بتطبيق تسعيرة منخفضة لاكتساب الحقوق لدى الأنظمة والذي بدوره ساهمت في حجه لفترة طويلة أوضاع ديمغرافية ملائمة وعدم الأخذ بعين الاعتبار تحسن أمد الحياة . بالإضافة إلى قيادة الأنظمة على المدى القصير التي اتسم بها حتى الآن تدبير مختلف صناديق التقاعد .

48. ويرصد الجدول التالي تطور الديون غير المؤمنة⁶ للأنظمة (المبالغ بليارات الدراهم):

السنة	الصندوق المغربي للتقاعد	النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد	الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي
2011	583	*32	197
2015	666	38	237
2020	786	49	298
2025	**	63	375
2030	**	81	472

(*) برسم سنة 2012

(**) في سنة 2021 لن يستطيع النظام الوفاء بالتزاماته

49. أما بالنسبة للصندوق المهني المغربي للتقاعد. فقد انخفض المؤشر الديمغرافي من 4,2 في سنة 2000 إلى 2,9 سنة 2011. وسيسجل هذا الصندوق فائضا خلال المدة المعنية بالتحليل⁷. غير أن الرصيد التقني للنظام سيعرف انخفاضا ابتداء من سنة 2014 ليصبح سالبا ما بين سنتي 2033 و2050 قبل أن يستعيد نوه ابتداءً من سنة 2051.

50. ومن شأن هذا الاختلال البنيوي لتوازنات الأنظمة إضافة إلى تراجع المؤشرات الديمغرافية أن يؤثر سلبا على الوضعية الماكرو-اقتصادية للبلد. ذلك أن مجموعة من الدراسات. لاسيما تلك المنجزة من طرف المندوبية السامية للتخطيط⁸، أثبتت أن هذا التدهور سيؤدي إلى انخفاض الادخار وبالتالي انكماش الاستثمار. وفي هذا الإطار. قدرت المندوبية السامية للتخطيط

⁶ القيمة الحالية المحتملة للمساهمات المستقبلية ويضاف إليها مبلغ الاحتياطيات المالية وينقص منها القيمة الحالية المحتملة للالتزامات في أفق سنة 2060 وذلك في إطار مفتوح.

⁷ يتعين ربط نتائج نظام الصندوق المهني المغربي للتقاعد. الذي هو نظام اختياري وتوزيعي. بتحقيق فرضية تطور عدد النشيطين المساهمين طيلة الفترة المعنية بالإسقاطات.

⁸ آثار شيخوخة الساكنة على التوازنات الماكرواقتصادية وعلى الوضعية المالية للأنظمة التقاعد . أكتوبر 2012.

انخفاض نسبة الاستثمار من 35 % من الناتج الداخلي الخام حاليا إلى 25 % في أفق سنة 2050.

4.1 محدودية آليات القيادة على مستوى بعض الأنظمة

51. تظل آليات تدبير وقيادة بعض أنظمة التقاعد غير ملائمة. فنظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد يتم تدبيره باعتماد طريقة التوزيع مع ضبطها حسب تقنية المنحة الجزئية. وحسب المرجعية القانونية لهذا النظام، يتم تفعيل هذه الآلية عندما ينخفض مبلغ احتياطات الضمان ليصل إلى ما يعادل ضعفي معدل المصاريف المنجزة خلال الثلاث سنوات الأخيرة. وعندئذ، يتعين رفع الاشتراكات لضمان التوازن خلال مدة أدناها 10 سنوات ولتحقيق فائض يرصد للمؤونات المترتبة عن ذلك⁹.

52. ويستنتج من تفعيل هذه الآلية ضرورة الانتظار إلى حين اقتراب النظام من حالة الإفلاس الكلي (ما يعادل مدة لتقديم الخدمات تقل عن سنتين) ثم بعد ذلك إعادة الاستقرار لخزينة النظام على مدى 10 سنوات .

53. أما بالنسبة لنظام تقاعد الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، فإن القيادة بواسطة تقنية المنحة الجزئية يتوقع توازنا على مدى 5 سنوات. غير أن الاقتصار على هدف التوازن في أفق 5 سنوات فقط لا يفضي سوى إلى تأخير ظهور العجز. كما أن تفعيل هذه القاعدة لا يتم بصورة آلية ليس لأن هيأت إدارة الصندوق لا تملك حق اتخاذ قرار مباشر بهذا الشأن، بل يتعين أن يتم ذلك بواسطة مرسوم.

5.1 قواعد مختلفة في توظيف الاحتياطات

54. رغم أن عنصر توظيف الاحتياطات يكتسي أهمية إستراتيجية في أنظمة التقاعد، فإن القواعد القانونية التي توطئه تتسم باختلاف كبير من نظام إلى آخر. فالصندوق المغربي للتقاعد والصندوق المهني المغربي للتقاعد يقومان بتدبير احتياطاتهما بشكل مباشر. في حين يتولى صندوق الإيداع والتدبير تسيير احتياطات النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، بينما يلزم القانون الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بإيداع احتياطاته التقنية لدى صندوق الإيداع والتدبير¹⁰.

⁹ الفصل 13 من القانون رقم 43-95 والفصل 7 من المرسوم رقم 749-95-2 المتعلق بتطبيق القانون رقم 95-43.
¹⁰ جدر الإشارة إلى أنه وبموجب اتفاقية مبرمة ما بين صندوق الإيداع والتدبير والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي خلال سنة 2003، تم تحديد عائدات احتياطات هذا الأخير على أساس أن تستفيد 75 % من الاحتياطات التقنية من نسب الفائدة على سندات الخزينة لمدة 15 سنة في حين تستفيد نسبة 25 % المتبقية من نسب الفائدة على سندات الخزينة لمدة عشر سنوات. ويؤدي هذا إلى نسبة عائدات منخفضة مقارنة مع أنظمة التقاعد الأخرى.

55. وقد ترتبت عن هذه الوضعية انعكاسات على مردودية توظيفات مختلف الأنظمة. ويرصد الجدول التالي تطور معدل نسبة المردودية المحاسبية لمحفظة كل نظام عن الفترة الممتدة ما بين سنتي 2003 و 2011 (الأرقام بالنسب المئوية):

معدل المدة	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	
6,2	4,61	5,60	5,36	5,75	5,90	6,24	7,66	7,77	6,80	الصندوق المغربي للتقاعد
5,8	3,57	4,78	2,69	6,37	7,85	9,18	5,52	5,76	6,24	النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد
3,8	3,64	3,77	3,79	3,85	3,89	3,94	3,80	3,68	3,55	الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي
10	6,70	14,90	9,40	9,20	10,50	9,50	10,20	10,40	9,20	الصندوق المهني المغربي للتقاعد

6.1. نظام ضريبي سخي وغير محايد

56. قبل سنة 2013، كانت معاشات التقاعد تستفيد من خصم ضريبي بنسبة 40 % في حين تخضع رواتب الساكنة النشيطة لخصم بنسبة 20 % يتعلق بالمصاريف المرتبطة بالوظيفة أو العمل. وقد تم رفع نسبة الخصم لفائدة المعاشات إلى نسبة 55 % بموجب قانون المالية رقم 12-115 لسنة 2013.

57. ويبدو هذا التغيير غير مبرر على مستويات عدة: إذ لا يستفيد منه سوى ذوو المعاشات المرتفعة. كما أن الإكراهات التي يتعرض لها النشيطون تفوق تلك التي يواجهها المتقاعدون.

58. على صعيد آخر، تقوض هذه الوضعية مبدأ المساواة بين المواطنين حسب قدرتهم في المساهمة أمام التكاليف العمومية.

59. وقد ترتب عن الزيادة في الخصم الضريبي إلى 55 % على المعاشات آثار سلبية على المدخيل الضريبية للدولة فيما يخص الضريبة على الدخل كما هو مبين في الجدول أدناه 11 :

الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي	النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد	الصندوق المغربي للتقاعد*	
12.488	77.403	181.072	عدد المتقاعدين المستفيدين من إعفاء 40 %
17.464	83.128	204.832	عدد المتقاعدين المستفيدين من إعفاء 55 %
8.900	8.994	86.453	المتقاعدون المستفيدون من ارتفاع الخصم الضريبي
49	43	320	النقص في المدخيل الضريبية للدولة سنة 2013 (مليون درهم)

*: النظامين المدني والعسكري

60. وجراء هذا الخصم الضريبي، فقدت خزينة الدولة موارد ضريبية بقيمة 412 مليون درهم برسم سنة 2013. كما سيزيد هذا الإجراء من حدة انخفاض الموارد الضريبية في السنوات القادمة وذلك بفعل تدفق أعداد كبيرة من المتقاعدين الجدد على هذه الأنظمة..

61. وبالتالي، فلم تستفد من الزيادة في الخصم الضريبي سوى أقلية من المتقاعدين ذوي الرواتب العليا. وهكذا، فإن ما يناهز 50 % من المستفيدين المنخرطين في الصندوق المغربي للتقاعد لم تخضع معاشاتهم سوى لزيادة لم تتجاوز 200 درهم في الشهر في حين أن المعاشات المرتفعة عرفت زيادة قد تفوق 3.000 درهم في الشهر.

62. ورغم أن هذا الإجراء قد يبدو محايدا بالنسبة للأنظمة، فإن هذا النوع من الإجراءات له تأثير سلبي غير مباشر على سلوك النشيطين إزاء الإجراءات المقترحة في الإصلاح المقياسي، كالتمديد الطوعي لسن الإحالة على التقاعد، إذ أن الخصم الضريبي بنسبة 55 % على المعاشات قد يدفع بعض

¹¹ هذا الإجراء ليس له تأثير ملموس على متقاعدي الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي على اعتبار أن الراتب الأساسي للمساهمات ونسبة التعويض محددتين على التوالي في سقف 6.000 درهم و70 %.

النشيطين إلى السعي إلى التقاعد المبكر مع الاستفادة من معدل تعويض مهم بما قد يكون له تأثير سلبي على توازنات الأنظمة.

63. وعلى سبيل التوضيح، فإن الانعكاسات المترتبة عن الخصم الضريبي على فرضية الاستفادة من معاش يعادل آخر راتب صافي، تؤدي إلى تقليص مدة النشاط ومدة أداء المساهمة الضروريين، والتي قد تنحصر في حالة الصندوق المغربي للتقاعد ما بين 30 و 34 سنة حسب مستوى الراتب، والذي يبقى بعيدا عن 40 سنة من النشاط الضروري للوصول إلى سقف هذا النظام.

7.1.1 تشخيصات متعددة وغياب إصلاح عميق

64. تبين الإجراءات المتخذة في إطار أنظمة التقاعد خلال السنوات الأخيرة غياب التناسق العام والطابع الجزئي في معالجة الإشكاليات المرتبطة بالتقاعد. وفي هذا الإطار، تتميز الإجراءات المتخذة بما يلي:

- طول المدة التي استغرقتها التحليلات والتشخيصات حيث امتدت لفترة تجاوزت 15 سنة ؛
- سمة التناقض التي طبعت غالبا الأهداف الكامنة وراء الإجراءات المتخذة؛
- استناد تقويم مقاييس عمل الأنظمة إلى تحليلات وتصورات على المدى القصير؛
- عدم بلوغ الأهداف المتوخاة لقواعد التأطير المتخذة؛
- رغم الجهود المبذولة فإنها لم تمكن بعد من وضع حد لصناديق التقاعد الداخلية للمؤسسات العمومية.

1.7.1.1 تشخيص دون إصلاحات هيكلية

65. تعود الإرهاصات الأولية للوعي بإشكالية التقاعد بالمغرب إلى أواسط التسعينات. حيث أحدث الوزير الأول سنة 1997 لجنة لتتبع الدراسات الاكتوارية وتم تكليفها بتقييم الاستدامة المالية لصناديق التقاعد ودراسة مقترحات الإصلاح. وقد أظهر التشخيص الأولي المنجز ابتداء من سنة 1997 بمساعدة البنك الدولي شكوكا حول مدى قدرة صناديق التقاعد على الاستمرار على المدى البعيد.

66. وفي هذا الإطار قدمت اللجنة المذكورة تقريرها للوزير الأول في فبراير 2002 مرفوقا بتشخيص عام حول أنظمة التقاعد. وفي 16 دجنبر 2003، تم تنظيم

المنظرة الوطنية حول التقاعد حضرها برلمانيون ونقابيون وأرباب العمل ومثلو صناديق التقاعد وجامعيون وخبراء .

67. وقد تمخضت توصيات المناظرة عن إحداث لجنة وطنية تحت رئاسة الوزير الأول، وتضم كلا من وزراء المالية والتشغيل والوظيفة العمومية ومسؤولي النقابات الخمس الأكثر تمثيلية ورئيس الإتحاد العام لمقاومات المغرب ومدراء صناديق التقاعد . كما أوصت المناظرة بإحداث لجنة تقنية مكونة من ممثلي أعضاء اللجنة الوطنية تتولى تنسيق أعمالها مديرية التأمين والاحتياط الاجتماعي، وذلك لقيادة وتبعية برنامج الإصلاحات.

68. وقد أكد التشخيص الذي قامت به اللجنة التقنية بمساعدة مكتبين للدراسات ابتداء من سنة 2007، صحة التحليلات السابقة. وتقاسم حاليا هذا التشخيص وبشكل واسع كل الأطراف المعنية، وكذا المنظمات الدولية (البنك الدولي والمكتب الدولي للعمل).

69. بالمقابل، وعلى الرغم من طول المدة التي استغرقتها مسلسل التفكير والدراسة على مدى 15 سنة، لازال يلاحظ غياب إصلاحات عميقة لنظام التقاعد.

2.7.1. إجراءات ساهمت في تفاقم تدهور توازنات الأنظمة

70. تستجيب العديد من الإجراءات المتخذة لأهداف اجتماعية أو مطالب فئوية دون الأخذ بعين الاعتبار التكاليف المترتبة عن هذه الإجراءات والاختلالات المالية التي ستعقبها .

71. وهكذا، وعلى مستوى الصندوق المغربي للتقاعد، ترتب عن توسيع وعاء المساهمة وتصفية المعاشات على مجموع التعويضات والأقساط القانونية¹² تدهور مستوى الالتزامات مما أثر على العجز المستقبلي للنظام. كما تم اتخاذ هذه الإجراءات دون تحليل اكتواري فعلي لتحديد قيمة التعويض الذي يجب أن يتحمله المستفيدون .

72. فضلا عن ذلك، كان للطابع السخي للنظام أثر في إحداث نوع من الامتيازات شجع المطالب الفئوية للانضمام إليه، إذ على سبيل المثال، تمكن الأساتذة الباحثون لمؤسسات تكوين الأطر العليا الانضمام إلى الصندوق المغربي للتقاعد بأثر رجعي، أي منذ تاريخ انخراطهم في النظام الجماعي لمنح رواتب

¹² النصف في سنة 1990 والنصف الآخر سنة 1997.

التقاعد¹³، وذلك منذ أن أصبح مستوى المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد يفوق تلك التي يقدمها النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد.

73. أما بالنسبة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، فإن القرار الأخير المتعلق بدمج عمال النقل الطرقي تم اتخاذه دون دراسة اكتوارية مسبقة، وبدون اتخاذ إجراءات مناسبة لإلحاق عملية إدماج هذه الشريحة من غير الأجراء، علما أن عدد عمالي النقل الطرقي يزيد عن 204.199 شخصا¹⁴.

74. وعلاوة على ذلك، فإن تحديد معاش أدنى¹⁵ و تحديد قيمته في 1000 درهم يستجيب لمطالب اجتماعية ولا يندرج ضمن آليات بنية أنظمة التقاعد وبذلك فمن المفترض أن لا يتم تحمل تكلفته من قبل الأنظمة. ومن شأن مثل هذه القرارات أن تعمق اختلالات الأنظمة بشكل واضح خصوصا حينما تتكفل أنظمة التقاعد بالتحميلات المترتبة عن هذه القرارات.

3.7.1. تقويم لمقاييس عمل الأنظمة غير كاف لتفادي الاختلالات

75. في أفق إعادة التوازن لأنظمة التقاعد، تم اتخاذ عدة إجراءات استدرائية. فعلى صعيد الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، عرف سقف الراتب للانخراطات ارتفاعا تدريجيا من 3.000 إلى 6.000 درهم في الفترة ما بين سنتي 1980 و 2002. وارتفعت نسبة الانخراط من 7,2% إلى 11,89% ما بين سنتي 1993 و 2002. كما تم اعتماد احتساب المعاش على أساس آخر 96 أجر شهري ابتداء من سنة 2005.

76. وفي نفس السياق، عرف النظام المدني للصندوق المغربي للتقاعد، زيادة في نسبة واجب الانخراط من 14% إلى 20% ابتداء من سنة 2004، وذلك في محاولة لإعادة التوازن لهذا النظام تبعا لتوسيع قاعدة تصفية المعاشات.

77. بيد أن الطابع الآني لهذه الإجراءات ونتائجها المحدودة أظهر أنها لا تستجيب بشكل كامل لإشكالية الاختلالات العميقة لأنظمة التقاعد التي يجب أن تخضع للتحليل والمعالجة على المدى الطويل.

78. جدر الإشارة إلى أن الصندوق المهني المغربي للتقاعد قد باشر منذ سنة 2003 إصلاحا يركز على أساس تخفيض المردودية من 14% إلى 10% والرفع

¹³ القانون رقم 47-05 سالف الذكر.

¹⁴ 148.000 من هؤلاء السابقين لم يسبق أن تم تسجيلهم في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي و84.501 تم التصريح بهم لدى الصندوق كإجراء.

¹⁵ أولا على مستوى الصندوق المغربي للتقاعد والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وفي طور الإعداد بالنسبة للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد.

من واجبات الانخراط غير المدرة للحقوق من مساهمة أرباب العمل من 10 % إلى 30 % وحذف التعويضات العائلية الممنوحة للمتقاعدين والاستغناء عن المراجعة الآلية لقيمة المعاشات وتحديد على أساس الوضعية المالية للنظام ضمن الضوابط المعتمدة لقيادته واعتماد ميثاق لتدبير النظام ومأسسته في إطار أنظمتها الأساسية. وقد مكنت كل هذه الإجراءات من تحسين توازنات هذا النظام.

4.7.1. مجهودات مهمة لاستقطاب الصناديق الداخلية للمؤسسات العمومية

79. منذ التسعينات، بذلت مجهودات مهمة من أجل إغلاق الصناديق الداخلية للتقاعد لبعض المؤسسات العمومية والتي عرفت التزاماتها مستويات مرتفعة تنبئ بعجز مستقبلي قد يصبح فوق طاقة الأجهزة المعنية .

80. وقد شملت هذه التصفيات جزءاً مهماً من الصناديق الداخلية للتقاعد، خاصة تلك المتعلقة بالمكتب الشريف للفوسفاط والمكتب الوطني للسكك الحديدية ووكالة التبغ وشركة «ليدك» والمكتب الوطني للماء الصالح للشرب.

وبصفة عامة، تتلخص المقاربة المعتمدة في ما يلي :

- انخراط الأجراء الجدد في النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، الأمر الذي مكن من وقف تنامي الالتزامات غير المؤمنة في إطار هذه الأنظمة؛

- صرف مبلغ (حق الولوج) لفائدة النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد لتغطية التزامات الصناديق الداخلية للتقاعد لفائدة متقاعديها المرتبطين بها وكذا النشيطين بالنسبة للحقوق المكتسبة قبل الإدماج.

81. غير أن هذا المسلسل لم يكتمل بعد، إذ لم يتم إدماج الصناديق الداخلية للتقاعد المتعلقة بالمكتب الوطني للكهرباء سابقاً وجل الوكالات المستقلة لتوزيع الماء والكهرباء وبنك المغرب ضمن النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد.

82. كما تجدر الإشارة إلى أن تحويل الصناديق الداخلية لم يتم وفق منهجية موحدة بالنسبة لجميع المقاولات العمومية، كما هو الشأن أساساً بالنسبة للحقوق المكتسبة على وجه الخصوص، فعلى سبيل المثال، تتم تصفية معاشات مستخدمي المكتب الشريف للفوسفاط على أسس معايير الصندوق الداخلي للمكتب مع امتيازات واسعة وليس فقط بالنسبة للفترة

السابقة لانخراطهم في النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد بل لمجموع مدة العمل حتى السن القانونية للإحالة على التقاعد في حين أن الصناديق الداخلية التي تم إلحاقها بالنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد لا تعتمد في تصفية الحقوق على هذا الأساس إلا بالنسبة للفترة السابقة للإلحاق .

83. على صعيد آخر. وخلال تنفيذ برامج إعادة الهيكلة التي شملت بعض المؤسسات العمومية. أدخلت بعض المقتضيات القانونية لتأطير الوضعية القائمة بشأن تغطية التقاعد ترتب عنها منع كل إلحاق أو إدماج في النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد. وتنطبق هذه الحالة على المكتب الوطني للهيدروكربونات والمعادن المحدث بالقانون رقم 01-33 والذي ينص في الفصل 18 منه على تغطية مستخدمي هذا المكتب من طرف الصندوق المغربي المهني للتقاعد رغم طابعه الاختياري. وتظل هذه التغطية غير ملائمة بالنسبة للمؤسسات العمومية ودون تأطير قانوني ملائم.

2. تشخيص مختلف أنظمة التقاعد

2.1. أنظمة المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد

84. يدبر الصندوق المغربي للتقاعد أساسا نظامين رئيسيين أحدثا سنة 1971 على إثر توحيد جميع أنظمة التقاعد الأساسية التي كانت متواجدة آنذاك. وذلك تطبيقا لمقتضيات القانون رقم 71-11 الذي أنشأ بموجبه نظام المعاشات المدنية والقانون رقم 71-13 الذي أحدث نظام المعاشات العسكرية. وعموما. فإن هذين النظامين (المدني والعسكري) متطابقان ولا يختلفان جوهريا إلا من حيث طبيعة المنخرطين و سن الإحالة على التقاعد.

85. ويسير الصندوق المغربي للتقاعد. كذلك. لحساب الدولة. أنظمة تقاعد غير قائمة على مبدأ المساهمة. خاصة معاشات قدماء المقاومين وكذا معاشات العجز المدنية والعسكرية. إضافة إلى أنظمة «خاصة» توجد حاليا في طور الانقراض. مثل الإعانات المتجددة والمنح الجزافية والإيرادات الجزافية.

86. ويقوم الصندوق. منذ سنة 2005. بتدبير نظام معاش تكميلي اختياري يعتمد على مبدأ الرسملة الفردية ويستهدف هذا النظام المسمى «التكميلي» الموظفين والأعوان المنخرطين في النظامين المدني والعسكري. ويتم تمويله حصريا من خلال مساهمات الأجورين. غير أن هذا المنتوج يبقى هامشيا إذ لم يتعد رقم معاملاته 11,8 مليون درهم خلال سنة 2011.

87. وقد اكتسب تدبير الخدمات المقدمة من طرف الصندوق طابعا ميزانياتيا محضا قبل سنة 1996، حيث كان الصندوق يتوصل باشتراكات المأجورين وبمساهمات أرباب العمل الخاصة بالمنخرطين إضافة إلى منح التوازن التي يتم دفعها من خزينة الدولة كلما أصبحت موارد الصندوق غير كافية لتأمين خدماته.

88. كما ركز القانون رقم 95-43 المتعلق بإعادة تنظيم الصندوق المغربي للتقاعد على أهمية تحقيق التوازن المالي للأنظمة التي يديرها الصندوق على المدى المتوسط والطويل. ولهذا الغرض، نص على إلزامية تشكيل احتياطي من أجل تأمين الخدمات المنصوص عليها في نظامي المعاشات المدنية والعسكرية.

89. ويقدم الجدول التالي نظرة حول أهم مؤشرات تسيير النظام المدني للمعاشات عند متم سنة 2011:

بملايير الدراهم

14,1	الموارد	629.892	عدد المساهمين الناشطين (1)
11,8	الخدمات	249.492	عدد المتقاعدين* (2)
74,1	الاحتياطي (القيمة المحاسبية)	3	المؤشر الديمغرافي (1)/(2)

* من بينهم 80.080 من ذوي الحقوق

90. ويركز المجلس الأعلى للحسابات في تحليله على توازن نظام المعاشات المدنية نظرا لكون نظام المعاشات العسكرية يعاني من عجز مالي حيث استنفذ مجموع احتياطياته منذ عدة سنوات ويتم تحمل هذا العجز حاليا من طرف ميزانية الدولة. وعليه، يتوجب إثارة انتباه السلطات العمومية إلى ضرورة التفكير في هذا الموضوع نظرا لعبء هذه التحملات على ميزانية الدولة حاليا وتفاقمها مستقبلا.

1.1.2. نمط التدبير

91. يعتبر نظام المعاشات المدنية نظام تقاعد إجباري يقوم على توزيع خدمات محددة على شكل أقساط سنوية. ومن أجل تلبية هذه الخدمات، يقوم النظام بتحصيل اشتراكات يتم احتسابها على أساس الراتب الأساسي يضاف إليه التعويض عن السكن والتعويضات النظامية القارة. وقد انتقلت نسبة المساهمات، منذ سنة 2006، إلى 20% يتحملها بشكل متساوكل من المشغل والمنخرط بحصة 10% لكل واحد منهما.

92. وتتم تصفية المعاش على أساس الراتب النظامي الذي تلقاه المنخرط قبل إحالته على التقاعد (آخر راتب للمرحلة النشيطة). ويعتبر سن 60 سنة. كحد قانوني للإحالة على التقاعد بالنسبة لجميع المنخرطين باستثناء بعض الهيئات من الموظفين¹⁶.

93. كما يمنح النظام إمكانية التقاعد قبل بلوغ السن القانونية (التقاعد المبكر) وذلك في حالة عجز الموظف عن العمل أو بعد قضاء 15 سنة من الخدمة الفعلية بالنسبة للنساء و 21 سنة بالنسبة للرجال.

94. ويبلغ معدل الأقساط السنوية 2,5% تعتمد عن كل سنة يتحملها النظام في حد أقصى يصل إلى 40 قسطا سنويا. ويتم تخفيض هذا المعدل إلى 2% في حالة التقاعد قبل بلوغ حد السن القانوني، أي بتخفيض بنسبة 20% من قيمة المعاش.

95. وفي حالة الوفاة، ينتقل المعاش إلى الزوج (ة) بنسبة 50% طيلة عمره(ها). كما ينتقل 50% من المعاش للأيتام إلى غاية بلوغهم 16 سنة وحتى 21 سنة بالنسبة للمتدربين. وفي حالة العجز الدائم والتام، يدفع المعاش للمنخرط طيلة مدة عجزه عن العمل.

96. وبالإضافة إلى ذلك، يقوم الصندوق بأداء معاشات العجز والوفاة علما أن أعباء هذه الخدمات يتحملها المشغلون بصفة حصرية. حيث يتولى النظام تسييرها لحسابهم.

97. ويصرف نظام التقاعد المدني، كذلك، التعويضات العائلية للمتقاعدين، وفق نفس النسب والشروط المطبقة على التعويضات العائلية التي تصرف للموظفين النشيطين، ولا يخضع تمويل التعويضات العائلية لأي اقتطاع إضافي أو دعم من صندوق خاص بل يتحملها نظام التقاعد بصفة كاملة.

2.1.2. العوامل الرئيسية التي أدت إلى عدم توازن نظام التقاعد

98. يظهر تحليل نظام التقاعد اختلالا ماليا عميقا وهيكليا يزداد تفاقما مع مرور الزمن حيث تبين التوقعات الاكتوارية، في متم سنة 2011، أن الدين غير المشمول بالتغطية سيصل إلى 583 مليار درهم في أفق سنة 2060. وينذر هذا المستوى من المديونية بعدم قدرة النظام على مواجهة التزاماته المستقبلية.

¹⁶ أساتذة التعليم العالي (65 سنة)، ويمكن للقضاة الاستمرار في مزاولة عملهم إلى حدود 66 سنة (سنتان ثلاث مرات)

99. وتعزى هذه الوضعية إلى مجموعة من الإكراهات المتعلقة بالعوامل الديموغرافية والمالية التي لم يأخذها التصميم القياسي للنظام بعين الاعتبار.
100. وقد أدى غياب آليات قيادة فعالة لمواجهة عناصر هذا الاختلال إلى استمرار هذا الوضع لسنوات عديدة دون التوصل إلى تقويم الاختلال أو على الأقل الحد من تفاقمه .
101. وهكذا، ورغم أن الوضعية الصعبة للنظام كانت بارزة منذ عدة سنوات، فلم يتم القيام بأي إصلاحات هيكلية بذريعة انتظار نتائج الدراسات والاستشارات. وقد نتج عن ذلك ليس فقط عدم تقليص التزامات النظام، بل إلى تفاقمها من خلال ارتفاع الحقوق المكتسبة للمنخرطين. ومراكمة حقوق جديدة ناجمة عن عشرات الآلاف من التوظيفات بالوظيفة العمومية والجماعات الترابية.
102. وعموما، يمكن تلخيص العوامل الرئيسية لهذا الخلل في ما يلي:

• استقرار العامل الديمغرافي

103. لقد كان لبلوغ نظام التقاعد مرحلة النضج وارتفاع أعداد المتقاعدين، إضافة إلى استقرار التوظيفات في الوظيفة العمومية والجماعات المحلية، أثر سلبي على الرافعة الديمغرافية التي تراجعت بشكل مستمر.
104. وهكذا، فبعد أن كان عدد النشطين يصل إلى 12 نشيطا لكل متقاعد خلال سنة 1986، انتقل هذا المؤشر إلى 3 نشطين لكل متقاعد سنة 2012، وسيصل هذا العدد إلى نشيط واحد لكل متقاعد سنة 2024¹⁷. وابتداء من هذا التاريخ، سيتجاوز عدد المتقاعدين عدد المنخرطين المساهمين.
105. وبالموازاة مع هذه الظاهرة، يلاحظ ارتفاع في أمد الحياة عند المتقاعدين، حيث انتقل من 17,17 سنة للرجال و 18,49 سنة للنساء خلال سنة 1980 إلى 19,6 سنة للرجال و 21,63 للنساء سنة 2011¹⁸. الأمر الذي يعني أن المتقاعدين سيستفيدون لمدة أطول من معاشات التقاعد التي تمول من مساهمات المنخرطين النشيطين الذين أصبح عددهم في تناقص مستمر مقارنة مع عدد المحالين على التقاعد. أضف إلى ذلك أن المنخرطين أصبحوا يساهمون لمدة أقصر نظرا للتأخر في الولوج لميدان الشغل، مما يؤدي إلى تقليص موارد النظام.

¹⁷ المصدر: الصندوق المغربي للتقاعد.

¹⁸ المصدر: الندوية السامية للتخطيط.

• معدل تعويض مرتفع

106. يتميز نظام المعاشات المدنية بسخاء من حيث الخدمات التي يقدمها إذا ما قورنت بمستوى مساهمات المنخرطين. إذ يقدم لمنخرطيه نسبة 2,5% من آخر راتب عن كل سنة من الاشتراك. أي بمعدل تعويض قد يصل. بعد الإعفاءات الضريبية المرتفعة التي يستفيد منها المتقاعد (55%) والتي تصل بعد 30 أو 35 سنة من الخدمة. إلى نسبة 100% ويمكن أن يتجاوز مبلغ المعاش آخر راتب صافي تقاضاه المنخرط عند نهاية مساره المهني.

107. وقد كان معدل التعويض هذا يجد تبريره سابقا في كون وعاء احتساب المعاش يقتصر على الراتب الأساسي فقط. لكن. ومنذ سنة 1990. وبعد توسيع وعاء الاحتساب ليشمل جميع التعويضات. أصبح معدل تعويض السبب الرئيسي في اختلال التوازنات المالية لنظام التقاعد.

108. وهكذا. مكن القانون رقم 89-06 الصادر بتاريخ 21 دجنبر 1989 من إعادة مراجعة قيمة المعاشات المدنية. إذ بعد أن كان وعاء تصفية المعاش يقتصر على الراتب الأساسي. تم توسيع الوعاء ليشمل التعويض عن السكن ونصف التعويضات النظامية. ثم استمر هذا التوسيع بعد دخول القانون رقم 97-19 الصادر بتاريخ 18 سبتمبر 1997 حيز التنفيذ. ليتمدد إلى مجموع التعويضات النظامية. وقد تم تعميم هذا الإصلاح في ما بعد ليشمل مجموع المتقاعدين المنخرطين في الصندوق.

109. ونظرا للتأثير المهم لهذا التدبير على نظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد. شهد النظام زيادة في نسبة الاقتطاعات من الراتب وكذا في مساهمات أرباب العمل¹⁹ حيث انتقلت من 7% إلى 10%. غير أن هذه الزيادة لم تكن كافية لتحسين التوازن المالي للصندوق.

110. وبالتالي. يتضح أن فرصة توسيع وعاء تصفية المعاشات. الذي كان له أثر كبير في زيادة الالتزامات المستقبلية للصندوق. لم يتم استغلالها لاتخاذ تدابير إضافية بهدف مراجعة شاملة لباقي العناصر المحددة للنظام كسنة التقاعد وأساس احتساب المعاشات أو الأقساط السنوية. وذلك من أجل تخفيض معدل التعويض. وبالتالي تقليص العجز المتزايد.

111. علاوة على ذلك. ساهمت بعض الإصلاحات. رغم تأثيرها الإيجابي على المستوى الاجتماعي. في تعميق الاختلال المالي والزيادة الملموسة في

¹⁹ ارتفاع هذه النسب لم يدخل حيز التنفيذ إلا خلال سنة 2004.

التزامات الصندوق. نخص منها بالذكر. الزيادة في المعاش الأدنى في حال تحملها مستقبلا من طرف الصندوق.

112. وستتفاقم هذه الوضعية بسبب سياسة مراجعة الأجور وتبسيط شروط الترقية في الدرجة في الوظيفة العمومية. ابتداء من سنة 1998.

• اعتماد آخر راتب كأساس لتصفية معاش التقاعد

113. إن تصفية المعاش على أساس الراتب الأخير عوض تصفيته على أساس متوسط الراتب طول مدة الخدمة (أجزاء من مدة الخدمة) لا تتلاءم مع مستوى المساهمات المؤداة من طرف المنخرطين. فالراتب الأخير يكون عموما أعلى راتب يتقاضاه المنخرط. وبالتالي. فإن اعتماده كأساس لتصفية المعاش لا يتناسب مع مستوى المساهمات لكونه لا يأخذ بعين الاعتبار المستوى الضعيف لمساهمات المنخرط في بداية ومتوسط حياته المهنية. مقارنة مع راتبه في نهاية مسيرته المهنية.

114. ويتفاقم هذا الوضع من خلال تطور نوعية المتقاعدين. والتي من شأنها أن تتضمن أكثر فأكثر الأطر العليا التي تنهي حياتها المهنية في السلالم العليا للوظيفة العمومية. إذ انتقلت نسبة الأطر العليا المتقاعدة من 6% سنة 1986 إلى 45% سنة 2011²⁰.

115. وتعتبر نسبة الزيادة في رواتب المنخرطين بالصندوق المغربي للتقاعد مرتفعة (حوالي 4,5% في المتوسط) مقارنة مع الزيادات التي عرفت أجور المنخرطين بباقي صناديق التقاعد (الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد). وبالتالي. فإن احتساب معاش التقاعد على أساس آخر راتب يزيد في تفاقم كلفة خدمات المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد.

116. كما تعتبر هذه الوضعية مدعاة للقلق نظرا لانعدام سقف لتحديد أساس مساهمات المعاشات المدنية مما يساهم في الزيادة في الالتزامات المستقبلية للصندوق كلما عرفت أجور الوظيفة العمومية ارتفاعا مهما. خاصة وأن هذه الزيادات تُؤخذ بعين الاعتبار في المساهمات وفي تصفية المعاشات على وجه الخصوص.

²⁰ المصدر: الصندوق المغربي للتقاعد.

• عوامل أخرى لاختلال التوازن

117. هناك عوامل أخرى لهذا الخلل مرتبطة بتسيير نظام المعاشات المدنية. وإن كانت أقل تأثيراً من سابقتها. ونذكر منها عاملين :

- يتعلق الأول بعدم الحياد الاكتواري عند التقاعد قبل السن القانونية (التقاعد النسبي). ذلك أن القوانين الجاري بها العمل حالياً تنص على إمكانية التقاعد المبكر (ابتداء من 15 سنة من الخدمة الفعلية بالنسبة للنساء و21 سنة بالنسبة للرجال). الشيء الذي يؤدي إلى استحقاق معاش التقاعد دون بلوغ السن القانونية (60 سنة). مع تطبيق تخفيض القسط السنوي من نسبة 2,5% إلى 2% وهي نسبة لا تعكس التكلفة الحقيقية بالنسبة للنظام:

- أما العامل الثاني. فيتعلق بتحمل الصندوق للتعويضات العائلية. حيث لا تتم معالجة هذه التعويضات بطريقة منفصلة سواء على مستوى الاشتراكات أو من خلال تخصيص احتياطي مالي لتغطيتها. وبالتالي. تدفع هذه التعويضات مباشرة من طرف الصندوق المغربي للتقاعد مما يزيد من تفاقم أعبائه.

3.1.2.الحكامه

118. ظل الصندوق المغربي للتقاعد لمدة طويلة تابعا لمديرية الشؤون الإدارية والعمامة التابعة لوزارة المالية. ولم يتخذ الصندوق شكل مؤسسة عمومية تتمتع فعليا بالاستقلال الإداري والمالي إلا في سنة 1996 على إثر صدور القانون رقم 95-43 المتعلق بإعادة تنظيم الصندوق المغربي للتقاعد.

119. وبالإضافة إلى النقائص التي عرفها تسيير المصالح وخدمات المنخرطين والمتقاعدين. فقد أدى دمج الصندوق في بنية الإدارة وكذا إدراجه من الناحية العملية في الميزانية العامة. إلى عدم أداء الدولة كمشغل. خلال فترة طويلة. للمساهمات القانونية المتوجبة عليها.

120. ونظرا لحداثة بنية النظام نسبيا. واعتبارا للأثر الإيجابي للعامل الديمغرافي. فقد كانت اشتراكات المجاورين كافية لتأمين خدمات التقاعد. إلا أن عدم أداء الدولة لمساهماتها. كمشغل. كان له أثر كبير في الحد من تكوين احتياطيات لفائدة نظام المعاشات المدنية.

121. وقد تداركت الدولة هذه الوضعية جزئيا خلال سنة 2005، حيث قامت بدفع 6 ملايين درهم لفائدة نظام التقاعد المدني.

122. وفضلا عن ذلك، فقد أثار المجلس الأعلى للحسابات خلال قيامه بمهمة مراقبة تسيير الصندوق المغربي للتقاعد (أنظر التقرير السنوي لسنة 2006) ملاحظات أخرى حول حكمة الجهاز ارتبطت أساسا بالهيكلية التنظيمية للصندوق ونظام المعلومات ومراقبة المعاشات، وكذا تدبير بعض توظيفات الأموال التي قام بها هذا الصندوق.

123. وإذا كان من شأن برامج العمل التي اعتمدها الصندوق أن تساهم في تحسين فعالية تدبيره، فإنها بالمقابل لن تستطيع المساهمة في تحسين ديمومة نظام التقاعد المدني الذي يعرف اختلالا ماليا هيكليا.

4.1.2. الآفاق المستقبلية

124. على اعتبار أن التوظيفات في القطاع العام مستقبلا لن تقوم، في أحسن الأحوال، إلا بتعويض الإحالات على التقاعد، فسيظل عدد العاملين النشيطين المساهمين في نظام التقاعد مستقرا إلى حدود سنة 2060 (التي اعتمدت كأفق للتوقعات)، مما يعني أن المساهمات المستحقة لن تشهد سوى ارتفاعا طفيفا (بغض النظر عن الزيادات في الأجور).

125. وفي المقابل، سيعرف عدد المتقاعدين ارتفاعا ملحوظا بحيث سيتضاعف بمعدل 2,5 خلال العشرين سنة المقبلة. وسيؤدي هذا التطور غير المتوازن بين نسبة النشيطين والمتقاعدين إلى تدهور حاد في المؤشر الديمغرافي للصندوق، حيث سيساوي عدد المساهمين النشيطين عدد المتقاعدين ابتداءً من سنة 2024.

126. ويتجلى هذا الخلل على مستوى التوقعات المالية حيث سيصبح الرصيد التقني²¹ للنظام سالبا سنة 2013، كما سيعرف الرصيد المالي²² عجزا ابتداءً من سنة 2014. ولن تعرف احتياطات النظام أي نموانطلاقا من سنة 2014 ليصبح رصيدها سالبا (حاجيات تمويل الديون غير المشمولة بالتغطية) ابتداءً من سنة 2021. وبهذا، سيصل العجز المتراكم والحين برسم الفترة ما بين سنتي 2011 و 2060 إلى 583 مليار درهم.

²¹ مجموع المساهمات ناقص مجموع الإيرادات الممنوحة.

²² مجموع المساهمات والعائدات المالية ناقص مجموع الإيرادات الممنوحة وصوائف التسيير.

127. وحتى يتمكن الصندوق من الاستمرار في تقديم نفس مستوى الخدمات حتى أفق سنة 2060، فإن معدل المساهمات الذي يجب تطبيقه من أجل تأمين توازن النظام يتعين أن يصل إلى مستوى 52%. ومن الطبيعي أن هذا الحد لا يمكن تخمله.

128. بالإضافة إلى ذلك، ففي حالة عدم إجراء أي إصلاح، فإن تطبيق المقتضيات القانونية الرامية إلى تحقيق توازن الصندوق داخل العشر سنوات المقبلة، ستبقى رهينة بتقويم صارم وقاس لمعدل المساهمات (مجموع مساهمات المشغل والموظف)، الشيء الذي يتعذر تطبيقه عمليا، وتشير التوقعات إلى أن معدل المساهمات يجب أن يصل إلى 73% إذا ما استمر الوضع القائم إلى غاية سنة 2018، وهو التاريخ الذي سيصبح فيه النظام مضطرا بحكم القانون لتطبيق آلية المنحة الجزئية.

2.2 النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد

129. أحدث النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد سنة 1977 بموجب الظهير الشريف رقم 1-77-216 بمثابة قانون. وهو نظام عام إجباري يجمع بين نظامي التوزيع (بنسبة الثلث) والرسكلة (بنسبة الثلثين). ويطبق هذا النظام وجوبا على المستخدمين المتعاقدين في إطار القانون الخاص والمستخدمين المؤقتين والمياومين والعرضيين العاملين في الدولة أو الجماعات المحلية، وكذا مستخدمي الأجهزة الخاضعة للمراقبة المالية للدولة على المؤسسات والشركات والهيئات التي تستفيد من الإعانات المالية للدولة.

130. وقد تم إنشاء نظام تكميلي، سنة 1993، من أجل تأمين خدمات أخرى للمنخرطين المتوفرين على أجور تتجاوز سقف الأجور المعتمدة في النظام العام، وهو نظام تعاقدى يشترط للانخراط فيه توقيع اتفاقية اشتراك بين المشغل والنظام. وقد حددت قيمة المساهمة فيه (3% يتحملها المشغل و3% يتحملها المأجور) على شكل نقط. ويمنح النظام معاشات التقاعد والعجز والوفاة وإمكانية تحويل الاستفادة لذوي الحقوق في حالة وفاة المتقاعد.

131. ويعتبر النظام التكميلي هامشيا مقارنة بالنظام العام حيث لم تتجاوز موارده خلال سنة 2011 مبلغ 174 مليون درهم، أي بنسبة لا تتعدى 0,2% من مجموع موارد النظام العام، وقد بلغ عدد المنخرطين فيه 12.400 منخرطا وعدد المتقاعدين 1.334 متقاعدا. وقد سجل النظام عجزا ماليا قدره 14,5 مليون درهم سنة 2011.

132. وسنقتصر في التحليل الموالي على النظام العام للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد.

1.2.2. طريقة عمل النظام

133. يعتبر النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد في شقه المتعلق بالنظام العام، نظاما إلزاميا يمزج بين قاعدتي التوزيع والرسملة.

134. يساهم فيه الموظف بنسبة 6% بينما يساهم المشغل بنسبة 12% موزعة بشكل متساو بين الرسملة (6%) والتوزيع (6%). وحتسب المساهمات على أساس الراتب الأساسي بحد أقصى يصل إلى أربع مرات الراتب المتوسط للنظام الذي يعرف ارتفاعا سنة بعد سنة، إذ بلغ الراتب الأقصى في فاتح يناير 2012 ما قدره 14.670 درهم.

135. وتمول واجبات الانخراط والمساهمات الصناديق التالية :

- صندوق الشيخوخة : 12% (6% من اقتطاعات الأجورين و 6% كمساهمات المشغلين بصفة ثابتة ومسجلة بالدفاتر الفردية للمشاركين ويتم توظيفها طبق قاعدة الرسملة بنسبة 4,75% سنويا) ؛
- صندوق العجز والوفاء : 1% ؛
- صندوق التعويضات العائلية : 0,65% ؛
- صندوق الموازنة : 4,35% ؛

136. وتوضع الرساميل المخصصة لأداء المعاشات في حسابات للاحتياط بمجرد تصفياتها وتمول بواسطة صندوق الشيخوخة وصندوق الموازنة.

137. ولا تتم تصفية معاش التقاعد إلا إذا راكم المنخرط 3 سنوات على الأقل من الخدمة الفعلية. ويمكن الحصول على التقاعد النسبي ابتداء من سن 55 أو بعد قضاء 21 سنة من الخدمة الفعلية.

ويحدد القسط السنوي في نسبة 2% عن كل سنة من الخدمة الفعلية. حتسب على أساس الراتب المتوسط للخدمة. ويؤدي التقاعد النسبي للمنخرط إلى تقليص قيمة المعاش إلى حدود 0,4% عن كل شهر من التقاعد المبكر في حدود نسبة قصوى محددة في 24%.

138. وفي حالة وفاة المتقاعد، يوزع معاشه بطريقة متساوية على الأزواج (50%) والأيتام (50%). ويكون المعاش الممنوح للزوج (ة) على مدى الحياة. في حين أن معاش الأيتام يمنح لهم إلى غاية بلوغهم 21 سنة (16 سنة في حالة عدم تدرستهم). أما إذا كان اليتيم ذوعجز دائم، فيصبح المعاش عمريا.

139. ويتم إعادة تقييم معاشات النظام العام سنويا اعتمادا على الزيادة في متوسط الراتب بالنظام وتنعكس كل زيادة في الراتب بشكل تلقائي وبنسب متساوية على المعاشات.

140. ويظهر الجدول التالي بعض مؤشرات تسيير النظام العام للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد عند نهاية سنة 2011 :

بملايير الدراهم

1,993	الموارد	191.975	عدد المنخرطين النشيطين
3,467	الخدمات		
83,57	مجموع المحفظة	*103.927	عدد المتقاعدين
3,908	نتائج الاستثمار		

* من بينهم 42.526 من ذوي الحقوق

2.2.2. مقاييس عمل النظام

141. تمكن مقاييس النظام العام للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد من التحكم في المتغيرات التي تواجهها عادة أنظمة التقاعد، مما يؤدي إلى تقليص الخلل في التوازن (دون إلغائه). وبالتالي تمديد عمر هذا النظام.

142. ومن بين مزايا هذا النظام، نذكر ما يلي:

- تمكن تركيبة النظام العام من توقع الصعوبات الديمغرافية التي تميز الأنظمة القائمة على التوزيع، وذلك من خلال تبني المزج بين نظامي التوزيع والرسملة، الأمر الذي يمكن، إضافة إلى ذلك، من الحصول على رؤية واضحة حول مساهمات المنخرطين مع ضمان نوع من التضامن بين الأجيال. وهكذا، تسجل 6% من مساهمة الأجير و 6% من مساهمة المشغل (أي 12%) في السجلات الفردية للمنخرطين بنسبة فائدة سنوية محددة في 4,75%:

- تضمن تصفية المعاش، على أساس الراتب المتوسط لمدة العمل بعد إعادة مراجعة قيمته، مبدأ الإنصاف بين مجموع المنخرطين وتوافقا حقيقيا بين قيمة الانخرطات ومبلغ المعاشات، بخلاف ما هو معمول به في الصندوق

المغربي للتقاعد الذي تتم فيه تصفية معاش التقاعد على أساس آخر راتب توصل به المنخرط قبل إحالته على التقاعد:

- من شأن وضع سقف للمساهمات تحديد الالتزامات المستقبلية للنظام. وبالتالي، الحد من الاختلالات في توازنه.

143. وعلى الرغم من هذه المزايا، فإن النظام العام للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد سيعرف اختلالات في توازناته المالية، وإن كانت أقل حدة من تلك التي سيعرفها كل من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ونظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد، حيث تظهر التوقعات الاكتوارية أن احتياطات النظام ستستنزف في أفق سنة 2042²³.

144. وتعزى هذه الوضعية إلى عدم ملائمة بعض المقاييس التي من شأنها المحافظة على توازن النظام على المدى الطويل، سواء من حيث التصور الأولي أو من حيث التغييرات التي طرأت عليها.

145. وهكذا، فإن آلية مراجعة قيمة المعاشات تتلاءم تماما مع مستوى التطور الذي يعرفه متوسط الأجر بالنظام، مما لا يضمن تمويل عملية المراجعة عندما تصبح مردودية احتياطات النظام غير كافية. هذا النقص في تغطية مراجعة قيمة المعاشات يمكنه أن يتضخم مع مرور الوقت لأنها تصبح مكتسبة كيفما كان مستوى المددود المالي لرصيد النظام مستقبلا.

146. بالإضافة إلى ذلك، فإن إدماج بعض الصناديق الداخلية للتقاعد التابعة لبعض المؤسسات العمومية الكبرى سيكون له أثر كبير في الزيادة في الأجر. وبالتالي في مراجعة قيمة المعاشات.

147. وتطرح نفس الحالة بالنسبة لتحمل مخاطر المعاش العمري، والذي قد تصبح تغطيته غير كافية لمنح قسط سنوي بنسبة 2% لجميع المشتركين بغض النظر عن الجيل الذي ينتمون إليه. وعلى الرغم من كونه أقل من نظامي الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والصندوق المغربي للتقاعد، فإن القسط السنوي الذي تصفى على أساسه المعاشات قد يصبح أقل ملائمة مع التزايد المستمر لأمد الحياة.

²³ أفق ديمومة النظام العام يحدد في سنة 2042 أخذًا بعين الاعتبار الإسقاطات الحديثة التي قامت بها مصالح النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد. وحسب اللجنة التقنية، تم تحديد هذا الأفق في سنة 2049.

148. وهناك عوامل أخرى كان لها تأثير سلبي، ولوبشكل أقل أهمية على توازن النظام، نذكر منها :

- إلغاء شرط 55 سنة لإمكانية استفادة المنخرط من التقاعد النسبي وتعويضه ابتداءً من سنة 1993 بشرط استيفاء 21 سنة من الخدمة الفعلية²⁴؛

- الاعتماد على مساهمات المشغل حصرياً لإعادة توازن النظام ما يضع ثقل أي مراجعة لقيمة المعاشات على عاتق المشغلين ويتعارض بذلك مع مبدأ تقاسم التبعات الاجتماعية بين الأجير ورب العمل، مما يؤثر سلباً على عامل التنافسية.

3.2.2.الحكامه

149. خلال مهمة مراقبة تسيير النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد التي قام بها المجلس الأعلى للحسابات (أنظر التقرير السنوي لسنة 2007)، أثار المجلس ملاحظات تتعلق بالحكامه وطريقة تدبير النظام وخصوصاً عدم ملائمة نظام الحكامه.

150. في هذا الإطار، تجدر الإشارة إلى أن النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد لا يتوفر على مجلس إدارة بصلاحيات وسلطات حقيقية تخول له اتخاذ القرارات الملائمة حتى يتمكن من ممارسة مهامه على الشكل الأمثل. وعلى المستوى العملي، لا يتوفر النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد على اختصاصات مؤسسه عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الحقيقي وأجهزة مناسبة للحكامه، بل يعتبر بنية مرتبطة تسلسلياً بصندوق الإيداع والتدبير الذي يتولى تسييره.

4.2.2.الأفاق المستقبلية

151. ستعرف المؤشرات الديمغرافية للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد إلى غاية سنة 2060 تطوراً مائلاً لمؤشرات الصندوق المغربي للتقاعد، حيث سيعرف النظام استقراراً في عدد المنخرطين المساهمين مقابل زيادة مهمة في عدد المستفيدين من المعاشات الذي سيتضاعف 4 مرات. الأمر الذي سيؤدي إلى تدهور ملموس في المؤشر الديمغرافي الذي يوجد حالياً في أدنى مستوياته بنسبة 3 نشيطين لكل متقاعد، والذي سيصل إلى نسبة لا تتعدى 0,8 ابتداءً من سنة 2045.

²⁴ الظهير الشريف رقم 1-93-172 بمثابة قانون المغير للظهير الشريف رقم 1-77-216 بمثابة قانون بتاريخ 4 أكتوبر 1977 القاضي بإحداث النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد.

152. ومع ذلك، تظهر التوقعات المالية للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد قابلية نسبية لتحمل الالتزامات مقارنة مع الصندوق المغربي للتقاعد. حيث أن رصيد النظام لن يصبح سالبا إلا ابتداء من سنة 2022 ولن تستنفذ احتياطياته قبل سنة 2042. كما أن معدل المساهمات الذي سيمكن النظام من مواصلة تقديم المعاشات، بصفة عادية، طيلة فترة التوقعات، يصل إلى 27 % عوض 18 % حاليا.

153. وتصبح هذه الاستدامة الضعيفة نسبيا أكثر أهمية عندما نقوم بتفحص الالتزامات الاكتوارية للنظام. ففي أواخر سنة 2012، وصل مجموع الحقوق المتراكمة 110 مليار درهم مقارنة مع الاحتياطي الذي قدر بـ 83 مليار درهم، مما يسمح بتغطية الالتزامات بنسبة 76 % طيلة فترة التوقعات.

154. وتجدر الإشارة إلى أن النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد هو النظام الذي يراكم أكبر احتياطي مقارنة مع الأنظمة الأخرى للتقاعد. لكن، إذا ما استمرت العوائد المالية في هذا المنحى التنازلي، فإن العجز المالي سيتفاقم (علما أن العجز التقني قد ابتداء منذ مدة).

3.2. نظام تقاعد الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

155. يدير الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي نظاما تقاعديا إلزاميا قائما على مبدأ التوزيع مع خدمات محددة. ويتم تحديد الحقوق المكتسبة للمأجورين باحتساب عدد أيام التأمين²⁵. ووفقا للمادة الثانية من الظهير الشريف المنظم للضمان الاجتماعي، يخضع لهذا النظام كل من :

- المتدربون والأجراء العاملون لدى رب عمل أو عدة أرباب عمل في المهن الصناعية والتجارية والمهن الحرة، أو يشغلون منصبا عند موثق أو جمعية أو نقابة أو شركة مدنية أو مجموعة كيفما كانت طبيعة نشاطها وكيفما كانت طبيعة وشكل التعويضات التي تمنحها، أو مدة صلاحية عقودها؛
- الأشخاص العاملون في التعاونيات؛
- الأشخاص العاملون لدى مالكي عقارات معدة للسكن أو للاستخدام التجاري؛
- البحارة الصيادون بالحصه؛
- العاملون بمقاولات الصناعة التقليدية؛
- العاملون بالضيعات الفلاحية والغابوية وتوابعها.

²⁵ الظهير الشريف رقم 1-72-184 بمثابة قانون الصادر بتاريخ 27 يوليوز 1972 المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي، كما تم تعديله وتتميمه.

156. انتقل عدد المصرح بهم في نظام الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي²⁶ من 1.804.310 سنة 2006 إلى 2.7 مليون شخص سنة 2012. كما وصل مجموع المساهمات فيما يخص التعويضات العائلية، وكذا الخدمات طويلة الأمد، خلال سنة 2011، إلى 14,11 مليار درهم. أما فيما يخص المعاشات المؤداة، فقد بلغ مجموعها 6,5 مليار درهم.

1.3.2. طريقة عمل الصندوق

157. يقدم الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الخدمات التالية :

- التعويضات العائلية؛
- الخدمات قصيرة الأمد المتعلقة بالتعويضات اليومية عن المرض أو عن الحوادث التي لا يشملها القانون المتعلق بحوادث الشغل والأمراض المهنية، وكذا المتعلقة بالتعويضات اليومية عن الأمومة، والتعويضات عن الوفاة وعن رخص الولادة؛
- الخدمات طويلة الأمد : وهي معاشات العجز ومعاشات الشيوخوخة ومعاشات ذوي الحقوق.

158. ويتم تسيير هذه الفئات الثلاث من الخدمات كفروع مستقلة، بحيث يفترض أن يضمن كل فرع توازنه الخاص.

159. وقد بلغ عدد المستفيدين 407.810، خلال سنة 2011، تستفيد نسبة 79 % منهم من معاش الشيوخوخة، ونسبة 19 % من معاش ذوي الحقوق ونسبة 2 % من معاش العجز.

160. ويوضح الجدول التالي أهمية كل فرع من حيث المبالغ الموزعة برسم سنة 2011 :

المبالغ بالدرهم	طبيعة الخدمة
6.505.766.000	خدمات طويلة الأمد
3.760.164.000	التعويضات العائلية
472.432.000	خدمات قصيرة الأمد

²⁶ العامل المصرح به هو العامل الذي يتم التصريح به مرة واحدة على الأقل خلال السنة المعنية.

161. وعلى مستوى الخدمات طويلة الأمد (معاش التقاعد والعجز ومعاشات ذوي الحقوق). فإن المساهمات يتحملها كل من رب العمل بنسبة الثلثين (2/3) والمأجور بنسبة الثلث (1/3). وتحتسب على أساس نسبة إجمالية تقدر ب 11,89 % من الأجر الخام في حدود 6.000 درهم كسقف شهري للراتب.

162. وتخضع المهن البحرية لنظام خاص حيث تصل نسبة المساهمات إلى 4,65 % من صافي الدخل بالنسبة لسفن الصيد. و 6 % بالنسبة للسفن التي تستعمل تقنية الخيوط الطويلة وسفن صيد السردين. وتحتسب هذه النسب من الدخل الخام لسفن الصيد وتمول كلاً من الخدمات قصيرة وطويلة الأمد.

163. وطبقاً لمقتضيات المرسوم رقم 140-73-2، خاصة المادتين 3 و4 منه، تتم مراجعة نسب مساهمة الاشتراك بطريقة تسمح بموازنة الموارد بالنفقات السنوية بشكل يمكن من تحقيق فائض يمول صناديق الاحتياط.

164. أما بالنسبة لشروط الاستفادة من معاش الشيخوخة، فيجب على المؤمن أن يثبت، عند سن الإحالة على التقاعد (60 سنة)، أدائه لمستحقات انخراطه لمدة لا تقل عن 3.240 يوم. ويتم تخفيض سن التقاعد إلى 55 سنة بالنسبة للمنجمين الذين قضوا على الأقل 5 سنوات من الخدمة داخل المناجم.

165. ويحصل المؤمن الذي يراكم 3.240 يوم من العمل المؤمن على معاش يساوي 50 % من معدل الأجر التي تلقاها خلال 96 شهراً الأخيرة من الاشتراك. ويزداد معدل المعاش بنسبة 1 % عن كل فترة 216 يوماً المضافة ل 3.240 يوماً الضرورية، دون تجاوز نسبة 70 % من الأجر المتوسط ل 96 شهراً الأخيرة من الاشتراك. ولا يقل المعاش عن 1.000 درهم.

166. وقد فتح الصندوق ابتداء من سنة 2003 إمكانية التقاعد المبكر في سن 55 سنة، بناء على طلب الأجير الذي راكم 3.240 يوماً من المساهمة بعد الحصول على ترخيص من مشغله، وبعد أداء تعويض إجمالي يدفعه مسبقاً رب العمل وذلك قصد ضمان حياد الإسقاطات الاكتوارية للنظام.

167. وفي حالة وفاة المتقاعد، يدفع الصندوق معاشاً للزوج (ة) والأطفال دون 16 سنة، أو تحت سن 21 سنة إذا كانوا يتابعون دراستهم، وإذا كان سنهم يقل عن 18 سنة في حالة وضعية التدريب بإحدى الحرف.

168. ويمثل المعاش الممنوح للزوج (ة) أو الزوجة أو الأطفال يتامى الأب أو الأم 50 % من مبلغ المعاش الذي يحق للمؤمن في تاريخ وفاته، أما بالنسبة لتييم الأب أو الأم، فتحدد نسبة المعاش في 25 % .

169. بالإضافة إلى ذلك، يمكن إعادة تقييم المعاشات بمرسوم، وذلك في حالة وجود فارق بير مبرر بين مستوى الأجور الذي تعتمد كأساس لتصفية المعاش، ومستوى الأجور الجاري به العمل.

170. تجدر الإشارة إلى أن قيمة المعاشات قد خضعت للمراجعة سنة 1978²⁷ وسنة 1993²⁸، إلا أنه ومنذ سنة 2001، لم تعرف قيمة المعاشات سوى مراجعتين. الأولى بقيمة جزافية شهرية قدرت في 100 درهم في شهر يوليوز من 2001 والثانية بنسبة 4 % من المعاش المؤدى في يوليوز 2007.

171. بالإضافة إلى ذلك، تمت مراجعة الحد الأدنى للمعاش الذي حدد في 500 درهم سنة 1996 ليصبح 600 درهم سنة 2008، و ليصل إلى 1.000 درهم ابتداء من يوليو 2011.

172. على صعيد آخر يوفر الصندوق خدمات أخرى للمتقاعدين وللمشتركين النشيطين يتم تدبيرها بشكل منفصل عن فرع التقاعد، كما هو الشأن بالنسبة للتعويضات العائلية التي تمثل نفقاتها ما يعادل 57 % من نفقات الخدمات طويلة الأمد وذلك في الفترة الممتدة من سنة 2007 إلى سنة 2011.

2.3.2 مقاييس عمل النظام ومستوى التغطية

173. يعمل نظام الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وفق المقاييس التالية :

- أقساط سنوية سخية بنسبة 3,33 % خلال فترة تدريب (العدد الأدنى من الأيام الذي يخول الحق في الحصول على معاش) لمدة 3.240 يوما من المساهمات، يمكن للمؤمن مراكمتها مبدئيا خلال مدة 15 سنة من العمل.

²⁷ المرسوم رقم 624-78-2 بتاريخ 23 أبريل 1979 المتعلق بمراجعة قيمة معاشات العجز ومعاشات الشيخوخة ومعاشات ذوي الحقوق الممنوحة من طرف الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وقد اعتمد هذا المرسوم على المؤشرات التالية:

- المعاشات التي دخلت حيز التنفيذ بتاريخ 31 دجنبر 1974: 1,4 :

- المعاشات التي دخلت حيز التنفيذ بين فاش يناير 1972 و 31 دجنبر 1973: 1,2 :

- المعاشات التي دخلت حيز التنفيذ بين فاش يناير 1974 و 31 دجنبر 1975: 1,1 :

- المعاشات التي دخلت حيز التنفيذ بين فاش يناير 1976 و 31 دجنبر 1976: 1,06 :

²⁸ المرسوم رقم 717-91-2 بتاريخ 2 فبراير 1993 المتعلق بمراجعة قيمة المعاشات الممنوحة من طرف الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والذي نصت مادته الأولى على رفع قيمة معاشات العجز والشيخوخة بنسبة 10 % وزيادة بما قدره 200 درهما، وقد تم تسديد هذه المراجعة على ثلاثة مراحل خلال سنتين.

تخول له الحق في معدل تعويض يبلغ 50 % . وتعتبر نسبة الأقساط السنوية²⁹ مرتفعة بالمقارنة مع نسبة 2,5 % للصندوق المغربي للتقاعد و2 % بالنسبة للنظام الجماعي لنح رواتب التقاعد:

- وعاء المساهمات الشهرية بسقف 6.000 درهم. مما يضيف على الصندوق طابع نظام أساسي حقيقي. حيث أن هذا السقف يسمح بتغطية معظم الخدمات المقدمة للأجوري القطاع الخاص علما أن المساهمات التي تتعدى هذا السقف لا تمثل سوى 11 % من مجموع المنخرطين المسجلين. كما يبين ذلك الجدول التالي :

نسبة المؤمنين	شريحة الأجر الشهري بالدرهم
8 %	أقل من 1.000
74 %	ما بين 1.000 و4.000
8 %	ما بين 4.000 و6.000
2 %	ما بين 6.000 و7.000
3 %	7.000 و10.000
6 %	أكثر من 10.000

معطيات سنة 2010

- وعاء احتساب المعاش على أساس متوسط الرواتب لمدة 96 شهرا الأخيرة من العمل. وتعكس هذه الطريقة جزئيا تطور الأجور;

- تسيير الصندوق باستعمال تقنية المنحة المجزئة. والتي تحدد توازنا على مدى 5 سنوات. دون إمكانية استخدام الاحتياطات المتراكمة لأداء الخدمات.

174. وإذا كان جُمهد الاحتياطات يسمح للصندوق بتدعيم وضعيته المالية مادام أن رصيده التقني موجب (فائض من المساهمات بالمقارنة مع مصاريف الخدمات سنويا). فإن تحديد 5 سنوات كأفق للبحث عن تحقيق التوازن. ليس إلا إجراءً لتأجيل ظهور العجز. وفي الواقع. يؤدي انخفاض التسعيرة المطبقة من طرف الصندوق إلى تراكم الديون غير المشمولة بالتغطية والتي يحجبها العامل الديمغرافي نظرا لتزايد أعداد المنخرطين .

²⁹ يمكن تقليص هذه الفترة إلى 10,38 سنة بقسط سنوي يبلغ 4,81 إذا تم اعتبار سنة كاملة من 312 يوما عوض 216 يوما.

175. كما جّب الإشارة إلى ضعف تغطية نظام الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لمجموع مأجوري القطاع الخاص. بحيث لا تتجاوز نسبتها 72 % سنة 2011. وبالتالي، فإن ما يناهز 1,2 مليون أجير من القطاع الخاص هم غير مؤمنين.

176. بالإضافة إلى ذلك، فإن تسجيل أجير بنظام الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لا يعني بالضرورة استفادته من المعاش بعد إحالته على التقاعد. ففي نهاية سنة 2012، بلغ مجموع المستفيدين من معاش التقاعد 308.043 في حين بلغ مجموع المحالين على التقاعد دون توفرهم على السقف المحدد في 3.240 يوما من الاشتراكات الضرورية للحصول على الحق في المعاش 622.000 متقاعد (غير نشيط).

3.3.2. نظام الحكامة

177. يعرف نظام حكامة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بعض النقائص تتعلق أساسا بمحدودية اختصاصات المجلس الإداري. وكذا بتدبير أنشطة ثانوية لا تمثل المهمة الأساسية للصندوق.

• اختصاصات محدودة للمجلس الإداري

178. طبقا للمادة 7 من الظهير الشريف بمثابة قانون المتعلق بالضمان الاجتماعي، يسير الصندوق مجلس إداري مكون من 24 عضوا رسميا: 8 منهم يمثلون الدولة و8 يمثلون الشغيلة و8 يمثلون أرباب العمل. وينتخب كل عضولدة ثلاث سنوات.

179. ويناط بالمجلس جميع السلطات اللازمة لإدارة الصندوق. ووفقا للمادة 8 من ذات الظهير الشريف، يستعين المجلس بلجنة التدبير والدراسات التي تتولى تتبع تدبير الصندوق والبحث عن الحلول للإشكالات والمسائل التي يحيلها عليها المجلس. عند الاقتضاء.

180. غير أن صلاحيات المجلس الإداري تظل محدودة فيما يتعلق بالجوانب التالية:

- لا يمكن تغيير مقاييس عمل النظام بهدف الحفاظ على توازن النظام في إطار آلية المنحة الجزئية، إلا بمرسوم، وبالتالي فهو لا يدخل ضمن اختصاصات المجلس الإداري؛

- لا يمكن للمجلس أن يتخذ قرارا بشأن تدبير الاحتياطي التقني للصندوق أو التدخل في تدبير مدخراته، حيث أن الصندوق ملزم، طبقا للنصوص التنظيمية الجاري بها العمل، بإيداع مدخراته لدى صندوق الإيداع والتدبير مقابل تعويض سنوي يحدد بقرار مشترك لوزير التشغيل ووزير المالية؛
- الخصم من غرامات التأخير ومن مصاريف التحصيل يخصص به من طرف وزير التشغيل والمالية، مما يحد من صلاحيات المجلس في تدبير مستحقات الصندوق.

• تدبير الوحدات الطبية

181. يستمر الصندوق في تدبير 13 وحدة طبية³⁰ دون أن يقوم بتفويض إدارتها في تعارض واضح مع مقتضيات القانون رقم 02-17 المتعلق بالضمان الاجتماعي، كما تم تعديله وتتميمه، والذي يمنع على كل جهاز يتولى تدبير نظام أو عدة أنظمة للتأمين الإجباري عن المرض الجمع بين تدبير التأمين وتدبير مؤسسات تقدم خدمات التشخيص والرعاية والاستشفاء و/ أو تدبير مؤسسات لتوريد الأدوية أو أدوات وأجهزة ومعدات طبية.

182. إضافة إلى ذلك، انعكس التدبير المباشر لهذه الوحدات الطبية بشكل سلبي على ميزانية الصندوق نظرا للعجز الهيكلي الذي تعرفه هذه الوحدات والذي تتم تغطيته بإعانات من ميزانية الصندوق. ففي سنة 2011، بلغت ميزانية 13 مصحة ما يناهز 654,015 مليون درهم، كما بلغت المنحة المقدمة لهذه الوحدات ما قدره 183,765 مليون درهم مسجلة ارتفاعا بنسبة 44 % مقارنة مع سنة 2010.

183. وتجدر الإشارة إلى أن المجلس الأعلى للحسابات سبق أن أوصى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، خلال سنتي 2010 و2011، بالتنقيذ بمقتضيات القانون رقم 00-65 المتعلق بمدونة التغطية الصحية، باعتقاد أسلوب التدبير المفوض لهذه الوحدات الصحية.

4.3.2 الإصلاحات المقياسية السابقة للنظام

184. خضعت مقاييس النظام لعدة إصلاحات خاصة منذ سنة 1993 حيث شملت نسبة الانخراط وأساس تصفية المعاشات وسقف الراتب المصرح به، وذلك بهدف ضمان استمرارية نظام التقاعد الذي يديره الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

³⁰ توجد بتسع مدن منها خمسة بالدار البيضاء.

• مراجعة نسبة المساهمة

185. فيما يخص الخدمات طويلة الأمد. يبين الجدول التالي تطور معدل المساهمات منذ شهر مارس 1993:

مرسوم رقم 2.01.2723		مرسوم رقم 2.91.718 ³¹		المرجع
أبريل 2002	مارس 1995	مارس 1994	مارس 1993	تاريخ الاستحقاق
7,93 %	6,08 %	5,40 %	4,80 %	مساهمة صاحب العمل
3,96 %	3,04 %	2,70 %	2,40 %	مساهمة الأجوريين
11,89 %	9,12 %	8,10 %	7,20 %	المجموع

186. وبشأن مراجعة نسبة المساهمات ، يلاحظ ما يلي:

- خضعت نسبة المساهمات خلال الفترة ما بين سنتي 1993 و 2009 للتغيير 7 مرات بالنسبة للتعويضات العائلية. ومرتان (2) بالنسبة للخدمات قصيرة الأمد وأربع (4) مرات بالنسبة للخدمات طويلة الأمد:
- لم تعرف نسبة المساهمات الخاصة بالبحارة الصيادين أي مراجعة منذ أكثر من 45 سنة رغم العجز الذي يعرفه هذا الفرع³². خلافا للصيد في أعالي البحار الذي تمت مراجعة نسبه أربع مرات منذ سنة 2003.

• مراجعة الراتب الذي تصفى على أساسه المعاشات وكذا سقف الراتب المصرح به

187. مكن القانون رقم 02-17 الصادر بتاريخ 4 نونبر 2004. خلال سنة 2005. من مراجعة الراتب المرجعي لحساب المعاش الذي كان محددًا في معدل أجور 96 شهرا المصرح بها. عوض 36 أو 60 شهرا الأخيرة.

188. وفي نفس الاتجاه. تم رفع سقف الراتب الشهري الخام المعتمد كأساس لتحديد المساهمات. ابتداء من سنة 2002³³. إلى 6.000 درهم عوض 5.000 درهم سابقا.

³¹ مرسوم رقم 2-91-718 بتاريخ 2 فبراير 1993 المتعلق بتحديد نسب المساهمة المستحقة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي
³² تبعا لدراسة قطاعية حول البحارة الصيادين. تبلغ نسبة تغطية الخدمات ما قدره 77 % خلال سنة 2006 و 76 % برسم سنة 2007.
³³ المادة 4 من المرسوم رقم 2-01-2723 الصادر بتاريخ 12 مارس 2002 المتعلق بتحديد نسب الاشتراكات المستحقة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

189. على صعيد آخر، تم اتخاذ مجموعة من الإجراءات بهدف تحسين الوضعية المالية للصندوق، خاصة خلال سنة 2002، إذ قرر مجلس الإدارة تحويل مبلغ 4,7 مليار درهم من صندوق التعويضات العائلية إلى المدخرات المتعلقة بالمعاشات طويلة الأمد. وذلك خلافا لمبدأ الفصل الذي كان يتعين مراعاته في إطار تدبير صناديق الفروع الثلاثة المعهودة إدارتها للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

190. اعتبارا لما سبق، يتضح أن تغيير بعض المقاييس والإجراءات الأخرى المتخذة أمكن من إيجاد حلول للمشاكل المرتبط باستمرارية النظام على المدى القصير، غير أنه لم يمكن، بالمقابل، من التقليص بشكل فعال من ثقل الديون الضمنية الذي ستتحمله الأجيال المقبلة.

5.3.2 الآفاق المستقبلية

191. تشير التوقعات المستقبلية المتعلقة بالنموالديمغرافي إلى أن عدد النشيطين المساهمين في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي سيستمر في التزايد بشكل تصاعدي إلى غاية سنة 2060 ليصل إلى 11,9 مليون عوض 2,5 مليون نهاية سنة 2011 لينتقل بذلك معدل تغطية الفئة النشيطة من 25 % إلى 44 %.

192. وفي المقابل، سيعرف عدد المتقاعدين تزايدا كبيرا خاصة انطلاقا من سنة 2020 (30.000 إحالة على التقاعد، وسيستمر هذا النمو ليصل إلى 105.000 إحالة على التقاعد سنة 2060) محدثا بذلك تراجعا في معدل المؤشر الديمغرافي حيث سينتقل من 9,6 سنة 2011 إلى 3,9 سنة 2060.

193. ويمكن تفسير هذا التوازن النسبي الذي يعرفه النظام بدور المحرك الديمغرافي حاليا والذي سيتقوى بفعل النمو المنتظر في نسبة تغطية المأجورين نتيجة تحسين نظام المراقبة وأعداد الانخراطات الجديدة المرتبطة بتوسيع التغطية التي يوفرها النظام لتشمل النشيطين غير المأجورين.

194. وفي نفس السياق، تشير التوقعات المالية إلى أن الرصيد التقني والمالي للنظام سيصبح سالبا بحلول سنة 2021، مما سيشكل ضغطا على احتياطات النظام التي سيتم استنفادها بالكامل بحلول سنة 2030. واعتبارا للوضع الراهن، فإنه يتعين رفع نسبة الاشتراكات الحالية من 11,89 % إلى 16,63 % لضمان الاستمرار العادي للنظام إلى غاية سنة 2060.

195. ويعزى هذا التدهور، مقارنة مع وضعية سنة 2007 التي تم الوقوف عليها من طرف اللجنة التقنية المكلفة بإصلاح التقاعد، في جانب منه إلى الأثر الذي خلفته عملية مراجعة قيمة المعاش الأدنى الذي انتقل من 500 إلى 600 درهم سنة 2008 ثم إلى 1.000 درهم سنة 2011، إضافة إلى ارتفاع الحد الأدنى للأجور وإدماج فئات جديدة من المنخرطين...إلخ.

196. وتؤكد الالتزامات الاكتوارية الهشاشة التي يعاني منها الصندوق والتي ستؤدي إلى مراكمته لما مجموعه 197 مليار درهم من الديون غير المشمولة بالتغطية في مطلع سنة 2060.

197. وسيكون للمحرك الديمغرافي الذي يستفيد منه الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي إلى حدود سنة 2060 أثرا في عدم ظهور كلفة التعهدات التي التزم بها الصندوق تجاه المنخرطين في مجموع الرصيد التقني. ومع ذلك، فإن مبلغ العائدات سيعرف تزايدا ملحوظا سنة بعد أخرى بالموازاة مع ازدياد عدد المنخرطين، مما سيؤدي إلى حجب العجز المرتبط بالالتزامات السابقة وتفاقم وضعية الصندوق جراء خضوع هذه التعهدات لتعريف منخفضة.

198. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الصندوق يضم عددا كبيرا من المؤمنين في وضعية سبات، ويتعلق الأمر بالمنخرطين المسجلين الذين انقطعوا عن أداء اشتراكاتهم ولا يستفيدون بعد من المعاشات، وهو ما يمثل خطرا على الالتزامات المستقبلية للصندوق وعلى توازناته المالية في حالة ما إذا تمت التسوية الفعلية للمدة الناقصة من اشتراكاتهم وبالتالي تصفية معاشات تقاعدهم.

199. كما تجدر الإشارة إلى أن المؤمنين في وضعية سبات ليس بمقدورهم الاستفادة من المعاشات لعدم توفرهم على الشروط المطلوبة، كما لا يمكنهم استرجاع ما تم دفعه للصندوق على شكل اشتراكات، إلا أن القرار الذي اتخذته الصندوق مؤخرا³⁴ بإرجاع الحصة المتعلقة بمساهمات الشغيلة، يعتبر خطوة هامة نحو معالجة هذه الوضعية.

4.2. نظام التقاعد التكميلي للصندوق المهني المغربي للتقاعد

200. يتخذ الصندوق المهني المغربي للتقاعد شكل جمعية أحدثت سنة 1949، ويعمل حاليا طبقا لمقتضيات الظهير الشريف رقم 1-58-376 الصادر بتاريخ 15 نونبر 1958 المنظم للجمعيات، كما تم تغييره وتميمه.

³⁴ قرار المجلس الإداري للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي رقم 25-2012 بتاريخ 10 أبريل 2012.

201. وتهدف هذه الجمعية، وفقا للمادة الأولى من نظامها الأساسي، إلى تدبير نظام المعاشات لفائدة جميع العاملين المأجورين، أوعند الاقتضاء، لفائدة الفئة المحددة في عقد الانخراط مع الأشخاص الماديين أوالمعنويين المشغلين للعمال المأجورين.

ومن أجل تحقيق هذا الهدف، يعمل الصندوق على جمع وتلقي المساهمات الخاصة بأرباب العمل والعمال وتقديم خدمات المعاشات للمنخرطين، وكذلك استثمار ودائع الصندوق في القيم المنقولة والثابتة كامتداد لأنشطة الصندوق بالإضافة إلى كل ما من شأنه أن يساهم في تحقيق أهدافه.

202. وقد تم تسجيل حوالي 5.120 شركة منخرطة في هذا النظام مع نهاية سنة 2011، وفي نفس السنة، بلغ عدد المنخرطين الذين يؤدون المساهمات 283.567 وعدد المستفيدين 136.202. أما فيما يخص احتياطات النظام، فقد بلغت خلال سنة 2011 ما مجموعه 24,849 مليار درهم .

1.4.2 الخدمات التي يؤمنها الصندوق

203. يعتبر النظام الذي يتولى الصندوق المهني المغربي للتقاعد تسييره نظام معاش تكميلي ذو طابع اختياري يعتمد على اشتراكات محددة طبقا لنظام النقط. ويقترح الصندوق طريقتين لتصفية المستحقات: إما التخلي مع استرجاع رأس المال أوالتخلي مع الحق في المعاش العمري. وتتم إعادة مراجعة قيمة المعاشات بقرار صادر عن مجلس إدارة الصندوق.

204. وتعطي وفاة أحد المتقاعدين الحق للزوج(ة) الأرملة(ة) في الاستفادة من معاش يتم احتسابه على أساس نصف عدد النقط المستحقة. ويصرف هذا المعاش بمجرد بلوغ سن التقاعد العادي فيما يتعلق بالزوج الأرملة. وقبل عشر سنوات عن سن التقاعد بالنسبة للزوجة الأرملة. ويمكن الاستفادة من المعاش بالنسبة للزوج(ة) الذي يتكفل بطفل قاصر. كما يمكن تقديم الاستفادة بعشر سنوات شريطة تطبيق معامل التخفيض.

205. ويستفيد الأطفال الأيتام من جهة الأم والأب، كل واحد منهم، من معاش يحتسب على أساس 20 % من النقط التي حصل عليها الهالك دون أن يتجاوز 100 %، ويستفيدون من هذا المعاش إلى غاية بلوغهم سن الرشد أوقدرتهم على إدارة أموالهم.

206. ويترتب عن وفاة المنخرط النشيط الذي أدى قيمة 5 سنوات من المساهمات، على الأقل، استفادة ذوي الحقوق من تصفية المعاش ومن إعادة مراجعة قيمته وفق نفس الطرق المعتمدة بالنسبة للتقاعد .

207. على صعيد آخر، لا يقوم الصندوق بمنح فوري لمعاش العجز، بل يعوض عنه بمنح نقاط مجانية تضاف إلى رصيد المستفيد، ولا تتم تصفية الحقوق في المعاش إلا ببلوغ المستفيد سن التقاعد العادي أو عندما يكون التقاعد النسبي مرخصا.

2.4.2 مقاييس عمل الصندوق وطرق تدبيره

208. يمنح الصندوق لمنخرطيه اختياريين :

- منتج «الكامل». باشتراكات متساوية بين المشغل والأجير تحسب على مجموع الأجر بنسب تتراوح بين 3 و 10 % وتخضع مساهمات رب العمل لزيادة بنسبة 30 % لا تترتب عنها حقوق؛
- منتج «المناسب» ، وتتراوح نسب اشتراكات المأجورين والمشغلين ما بين 6 % و 12 %، وتخضع اشتراكات المشغلين، كما هو الشأن لمنتج «الكامل»، لزيادة بنسبة 30 % ويتم تصفيتهما على أساس أجرة تفوق سقف نظام الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (المحدد حاليا في 6.000 درهم).

209. وتتجلى أهم مقاييس عمل الصندوق في النقطة المرجعية التي يعتبر تحديد قيمتها العامل الأساسي لقيادة النظام وضبط تسييره من خلال خضوع منح المعاشات للإمكانيات المالية. غير أن هذه الطريقة في التسيير تبقى بدورها خاضعة للنتائج التي يسفر عنها البيان المحاسباتي الاكتواري، وكذا لقرارات الأجهزة التقريرية للصندوق ، بدون أن يكون هذا الأخير ملزما بأي نص قانوني .

210. ويقوم الصندوق كل سنة بمنح المأجورين المساهمين عددا من النقاط يتم احتسابها انطلاقا من الحاصل المترتب عن قسمة مساهمات العمال وأرباب العمل (باستثناء تلك التي لا تدر حقوقا) على 6 أضعاف من الأجر المرجعي. ويشكل مجموع النقاط التي حصل عليها المنخرطون أثناء فترة مساهمتهم القاعدة الأساسية لاحتساب «المعاش المستحق» عند إحالتهم على التقاعد .

211. ويعتبر الأجر المرجعي مؤشرا يعكس تطور متوسط الأجر لجميع المنخرطين المساهمين في الصندوق. وقد سجل هذا الأخير معدل 20,10 سنة 2011. وينبغي التذكير بأن الصندوق يميز بين نوعين من قيمة النقط :

- قيمة النقط المعتمدة في حسابات التصفية مضروبة في عدد النقط المحصل عليها. وتمكن هذه العملية من تحديد مبلغ المعاش الذي بلغت قيمته 12,10 سنة 2011. وتزداد هذه القيمة تبعا للزيادة في الأجر المرجعي؛
- قيمة النقطة المحصل عليها أثناء الخدمة والتي تزداد سنويا حيث تمكن من إعادة مراجعة قيمة المعاشات سنويا. وقد بلغت هذه القيمة 11,74 سنة 2011 .

212. وتجدر الإشارة إلى أن نظام التقاعد التكميلي الذي يتولى الصندوق تدبيره يتضمن عدة مخاطر مرتبطة بطبيعة النظام نفسه. فنظرا لاعتماده على نظام التوزيع. تظل استمراريته رهينة بانخراط مساهمين جدد. حيث سيعمل هذا العنصر على تنامي أعداد المنخرطين أو على الأقل استقرارهم في مستوى ملائم قصد الاستمرار في منح المعاشات. غير أن الطابع الاختياري لهذا النظام لا يضمن دوام هذه الوضعية بشكل مستمر.

3.4.2. نظام الحكامة

213. يحدد النظام الأساسي للصندوق هيئات الحكامة في :

- الجمعية العامة للمنخرطين. وهي أعلى جهاز تقريبي. وتتكون من مندوبي الشركات المنخرطة في الصندوق. وتصادق على الحسابات ونتائج التسيير والنتائج المالية وتقرر في مقاييس عمل الصندوق وفي جميع الإصلاحات المحتملة. وهي السلطة الوحيدة المحول لها تعديل النظام الأساسي والنظام الداخلي؛
- مجلس الإدارة: ويتكون من 12 إلى 24 عضوا متطوعا لتمثيل منخرطي الجمعية. وينتخبون من طرف الجمعية العامة للمنخرطين لمدة 4 سنوات. ويتولى مجلس الإدارة تحديد توجهات عمل الصندوق ويسهر على تطبيقها ويقوم بمهام المراقبة الضرورية ويضمن قيادة النظام. وينتخب مجلس الإدارة من بين أعضائه. أعضاء لجان الحكامة : لجنة القيادة ولجنة التدقيق ولجنة الاستثمارات ولجنة التعيينات والرواتب.

214. وأخيرا. تجدر الإشارة إلى أن الوضعية الهشة للصندوق تعود بالأساس إلى طبيعته القانونية. فبعد استثنائه من مجال تطبيق القانون رقم 99-17

المتعلق بمدونة التأمينات، ظل الصندوق خاضعا لمقتضيات الظهير الشريف رقم 1-58-376 الصادر بتاريخ 15 نونبر 1958 المنظم للجمعيات، وهو إطار قانوني غير ملائم لنظام تقاعد يتلقى اشتراكات من أجل منح المعاشات لعدة عقود.

215. وهكذا، وبعد إصدار القانون رقم 99-17 سالف الذكر، تقرر عدم إخضاع الصندوق المهني المغربي للتقاعد لمجال تطبيق مدونة التأمين، طبقا للقانون رقم 02-08 الذي نص كذلك على أن قانونا سيصدر لتحديد شروط مراقبة الدولة لهذا الصندوق، وهو الأمر الذي لم يتحقق بعد.

216. وبالرجوع إلى تجارب مماثلة لبعض الدول، ينبغي التأكيد على أن هذا النوع من الأنشطة يتم تأطيره بنظام مزدوج :

- نظام يمكن من تأطير الشخص الاعتباري الذي يقوم بمهمة التسيير.
- ونظام احترازي يمكن من تأمين جميع معاملات الصندوق ضد المخاطر على غرار صناديق التقاعد الأخرى (النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد والصندوق المغربي للتقاعد والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي) وتعاضديات الاحتياط الاجتماعي³⁵ وشركات التأمين³⁶.

217. بيد أن التعديل التشريعي الذي يتم حاليا يقترح مقتضيات خاصة بالنسبة للأنظمة الشبيهة بالصندوق المهني المغربي للتقاعد ومن ضمنها الإجراءات الخاصة بالمصادقة على إنشاء مؤسسة تعاضدية للتقاعد، والمقتضيات المتعلقة بالحكمة والقواعد الاحترازية والمراقبة... ومن شأن المصادقة على هذا التعديل أن يؤدي بصفة خاصة إلى تحويل الصندوق المهني المغربي للتقاعد إلى شركة تعاضدية للتقاعد لا تهدف تحقيق الربح ويتكون أعضاؤها المنخرطون من الشركات، وكذلك إلى ترسيخ مبدأ مراقبة الصندوق المهني المغربي للتقاعد وتحديد قواعد وفائه بالدين وطرق احتساب احتياطياته. غير أن هذا المشروع لا يتضمن تغييرات جوهرية فيما يخص طرق التدبير العملي للصندوق.

4.4.2 الآفاق المستقبلية

218. تشير التوقعات الديمغرافية لنظام التقاعد التكميلي للصندوق المهني المغربي للتقاعد إلى زيادة في عدد النشيطين المساهمين الذي سيتضاعف

³⁵ الظهير الشريف رقم 187-157-1 بتاريخ 12 نونبر 1963 المتعلق بالتعاضديات؛
³⁶ القانون رقم 95-17 المتعلق بشركات المساهمة ومدونة التأمين.

ب 2,11 مرة (من 283.000 حاليا إلى 598.000 سنة 2060) وإلى نمو مضطرد في عدد الأشخاص المتقاعدين. إذ سيتضاعف عددهم بمعدل 2,5 خلال العشرين سنة المقبلة. وستؤدي هذه الوضعية إلى تدهور المؤشر الديمغرافي الذي سيستقر في حدود 1,5 بحلول سنة 2060 مقابل معدل 3 حاليا.

219. كما تبين توقعات الالتزامات الاكتوارية أن كل من نسبة التغطية ونسبة التمويل القبلي سجلتا على التوالي نسبتي 40 % و 67 % سنة 2011 . وإذا استمر الصندوق باعتماد نفس القواعد ، فإن القيم المحينة للالتزامات والاحتياطات المستقبلية ستبلغ على التوالي 117 و 73 مليار درهم بحلول سنة 2060 . أي بنسبة تغطية تمثل 62 % ، والتي يجب الحفاظ عليها في مستوى مرتفع.

220. بيد أن التوقعات المالية للصندوق، على خلاف الأنظمة الأخرى للتقاعد، تبين أن الصندوق لن يتعرض لاستنفاد مدخراته خلال الفترة التي شملتها هذه التوقعات، حيث ستبقى هذه الأخيرة إيجابية طيلة هذه الفترة على الرغم من إمكانية ظهور عجز تقني خلال الفترة الممتدة ما بين سنة 2033 وسنة 2050. وبالتالي، سيتمكن الصندوق من تأمين خدماته بصفة اعتيادية إلى حدود سنة 2060.

5.2. خلاصة التشخيص

221. يتضح من خلال تحليل أوضاع أنظمة التقاعد الرئيسية، أن هذه الأنظمة ستعرف اختلالات مهمة على مستوى توازناتها المالية مستقبلا وأعلى المدى القصير. كما هو الشأن بالنسبة للمعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد الذي سيعرف عجزا ماليا ابتداء من سنة 2014.

222. وسيترتب عن خطورة وضعية الالتزامات غير المؤمنة بالاشتراكات والتي بلغت 197 مليار درهم بالنسبة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي و583 مليار درهم بالنسبة لنظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد، استنفاد مجموع الاحتياطات المتراكمة من طرف الأنظمة الأساسية مما سيترتب عنه عدم قدرتها على الوفاء بالتزاماتها تجاه المتقاعدين مستقبلا.

223. كما أن السلطات العمومية لن تستطيع أن تحل محل أنظمة التقاعد للحفاظ على خدمات التقاعد للمتقاعدين نظرا للإكراهات وثقل الالتزامات التي لن تستطيع المالية العمومية تحملها.

224. على صعيد آخر، تعتبر صناديق التقاعد من خلال توظيف احتياطاتها فاعلا رائدا على المستوى المالي والاقتصادي. وبالتالي، فإن من شأن استنفاد هذه الاحتياطات أن تكون له آثار سلبية وخيمة على الاقتصاد والأسواق المالية، وكذا على تمويل الخزينة العامة اعتبارا لكون قسط مهم من ديونها ملك لهذه الصناديق.

225. واعتبارا لما سبق، يكتسي إصلاح نظام التقاعد طابعا أساسيا. وإذا كان من شأن إجراء تعديلات بسيطة على مقاييس عمل النظام، مع الاحتفاظ بتصميمه الهيكلي الحالي، أن يحافظ على استمرارية النظام لسنوات أخرى، لاسيما على مستوى نظام الصندوق المغربي للتقاعد، فإن هذه التعديلات لن تحل إشكالية استدامة معظم الأنظمة. وبالتالي، فإن الإصلاحات المقياسية لا يجب أن تشكل سوى مرحلة نحو إصلاح هيكلي شامل لمجموع نظام التقاعد في المغرب.

الباب الثاني مقترحات الإصلاح

II. مقترحات الإصلاح

1. إصلاح أنظمة التقاعد إشكالية عالمية

226. يعتبر إصلاح أنظمة التقاعد إشكالية على المستوى العالمي بسبب ثلاثة عوامل أساسية وهي: تحول البنية الديموغرافية وارتفاع معدل أمد الحياة وعدم ملائمة آليات قيادة أنظمة التقاعد الموجهة أساسا نحو المدى القصير.

227. ففي نهاية ثمانينيات القرن الماضي بدأت تظهر بوادر الضعف على أنظمة التقاعد المبنية على أساس التوزيع مما أثر على توازنها المالي، وبالتالي، على استمراريته وديمومتها. وقد جعل هذا الوضع العديد من الدول خلال العقود الثلاثة الأخيرة تبادر إلى إصلاح أنظمة تقاعدها وتسهر على تفعيلها.

228. وقد ضغطت العوامل الديموغرافية في اتجاه فرض إصلاحات التقاعد، خاصة فيما يتعلق بالسن القانوني للتقاعد. فعلى سبيل المثال لجأت نصف الدول المنضوية في إطار منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE) إلى رفع سن التقاعد. حيث يسير التوجه العام نحو تحديد السن القانوني للتقاعد في 65 سنة مع إمكانية الاستمرار في الحياة النشيطة لعمر أطول. كما عرفت مجموعة من الدول تمديد هذا السن إلى مستوى 67 سنة بل إلى عمر يفوق هذا الحد.

229. وعلاوة على ذلك، يجب التأكيد على أنه لا يوجد في مجال التقاعد نموذج كوني قابل للتطبيق في كل الظروف دون اعتبار لخصوصيات كل بلد على حدة. فقد وضعت كل دولة نظاما خاصا بها بالنظر لتاريخها الاقتصادي والاجتماعي وانسجاما مع ثقافتها ومستوى نموها. وفي المقابل هناك توجه عام في هذا المجال يروم اعتماد أنظمة مرجعية مشتركة.

230. وقد أولت مجموعة من المنظمات الدولية³⁷ اهتماما خاصا لإشكالية التقاعد. وهكذا، ومنذ سنوات التسعينيات من القرن الماضي شرع البنك الدولي³⁸ في إدماج أنظمة التقاعد ضمن تحليلاته للأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، بحيث صار يعالج مدى تأثير التقاعد على المالية العمومية للدول ومواجهة هذه الأخيرة لمخاطر اختلالات في توازنها على اعتبار أن التزامات أنظمة التقاعد يتم تحويلها إلى الأجيال القادمة وتصبح ديونا على كاهل الدول ملزمة بإدراجها في حساباتها العمومية.

³⁷ البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية والاتحاد الأوروبي.
³⁸ اهتم البنك الدولي بمسألة التقاعد منذ 1994 وهوتااريخ إصدار تقريره بشأن مسألة التقاعد والوقاية من الأزمة المعلنة بخصوص شيخوخة السكان. في سنة 2005 أعد البنك لائحة بأكثر من 60 بلدا فتحووا أورشا لإصلاح أنظمة التقاعد.

231. ويتضح من مختلف التجارب أنه لا يمكن لأي نظام للتقاعد أن يضمن ديمومته واستمراريته دون أن يكون مرتكزا على أسس صلبة ومنسجمة وثابتة في كل أبعاده: التقنية والقانونية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية.

232. وقد قام البنك الدولي، في هذا الصدد، بوضع حزمة إصلاحات لمنظومات التقاعد تتمحور حول أربع عناصر:

- العلاقة مع توازن الحسابات العمومية؛
- الأثر على النمو الاقتصادي؛
- المساهمة في محاربة الفقر؛
- البعد السياسي لكل إصلاح.

233. كما قام المجلس الأوربي، من جهة أخرى، سنة 2001 بحث الدول الأعضاء على القيام بإصلاح أنظمتها للتقاعد اعتمادا على مقارنة تتمحور حول أربعة مبادئ مؤسسية وهي:

- قيام الدول الأعضاء بنشر الاستراتيجيات التي تعتمدها في مجال تغطية التقاعد وإجاز دراسات تقييمية دورية حول مستوى التقدم الذي يعرفه تطبيق هذه الاستراتيجيات؛
- منح أنظمة التقاعد بعدا اجتماعيا يعطي الأولوية للوقاية من الفقر والتهميش الاجتماعي وتقوية التكافل بين الأجيال؛
- العمل على ضمان ديمومة وتوازن هذه الأنظمة؛
- تحديث أنظمة المعاش.

234. تتطلب دراسة أنظمة التقاعد بالمغرب الاطلاع على التجارب الدولية في هذا الميدان، وذلك من أجل مقارنة هذه الإشكالية في إطار أوسع والاستفادة من الممارسات الجيدة في هذا الصدد مع الحرص على تدعيم التجربة الوطنية والحفاظ على مقوماتنا المؤسساتية والاقتصادية والاجتماعية.

235. وفيما يلي عرض مختصر لأهم الخلاصات التي أسفرت عنها المقارنة بين تجارب إصلاح أنظمة التقاعد في بعض الدول في المنطقة العربية وأوربا.

• بالنسبة لدول المنطقة العربية

236. تتميز أنساق التقاعد في هذه المنطقة في مجملها بالطابع الجزأ للأنظمة وضعف نسب التغطية والسخاء المفرط في نظام المعاشات.

- وتتوفر أغلب الدول في المنطقة على أنظمة تقاعد بالنسبة لكل فئة من العاملين، فعلى سبيل المثال، توجد ستة أنظمة تقاعد بمصر وأربعة بتونس.
237. وتؤدي التجزئة المفترقة لأنظمة التعاقد إلى الحد من الحركية داخل سوق الشغل وارتفاع مصاريف التسيير، وإلى المساهمة في تكريس عدم المساواة بين مختلف فئات العاملين³⁹. كما تؤثر هذه الوضعية بشكل مهم على نسب التغطية⁴⁰ التي تتفاوت بشكل كبير حسب بنية سوق الشغل والإطار القانوني والمؤسساتي لمختلف أنظمة التقاعد.
238. وهكذا وعلى الرغم من النضج النسبي لمنظومات التقاعد في هذه الدول، مازال أداؤها يتسم بالضعف بحيث تقارب نسبة التغطية في المتوسط مستوى 30 % من الساكنة النشيطة وتنحصر نسبة الأشخاص الذين يحصلون على معاش الشيخوخة بين 5 % و 10 % فقط من مجموع الأشخاص المسنين.
239. وبموازاة مع ضعف الأداء في مجال التغطية، يبقى عموما معدل التعويض الإجمالي في المنطقة من أكثر النسب ارتفاعا بالمقارنة مع وضعية الدول الأوروبية، إذ تناهز في المتوسط نسبة 75,7 %⁴¹. وإذا أخذنا بعين الاعتبار مقتضيات النظام الضريبي، يصل معدل تعويض الصافي إلى مستويات أعلى، حيث يساوي أو يفوق في بعض الحالات قيمة المعاش مبلغ الأجر الأخير المتقاضى خلال فترة العمل.
240. وعلى مستوى آخر، تعاني أغلب أنظمة التقاعد في المنطقة من عدم قدرتها على ضمان ديمومتها، بحيث تتعهد بالتزامات كبيرة، كما تعتبرها عدة نقائص فيما يخص الإنصاف في المعاملة بين منخرطي القطاع العام ونظرائهم في القطاع الخاص، فضلا عن الاختلالات المرتبطة بمجال الحكامة. وعلى الرغم من كون هذه الأنظمة لا تغطي سوى فئات قليلة من الساكنة النشيطة، إلا أن الأعباء المترتبة عن التزاماتها ينقل الناتج الداخلي الوطني للدول المعنية.

• بالنسبة للدول الأوروبية

241. ضمن هذه المهمة قام المجلس بدراسة تجارب أنظمة التقاعد في كل من فرنسا وألمانيا وإسبانيا وإيطاليا والسويد وبريطانيا.

³⁹ تقرير البنك الدولي « المعاشات في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، زمن التغيير (بالإنجليزية).

⁴⁰ بين 10 و 70 في المائة من الساكنة النشيطة.

⁴¹ تقرير اللجنة التقنية (دراسة مقارنة).

242. وقد تنبّهت هذه الدول منذ عدة سنوات إلى مخاطر اختلال توازن أنظمة التقاعد وأثرها على المالية العمومية، وانخرطت، تبعاً لذلك، في مسلسل من الإصلاحات المتتالية. وهكذا، قامت في مرحلة أولى بإصلاحات مقياسية استهدفت رفع مستوى ديمومة أنظمتها، وأجزت بعض الدول، بعد ذلك، إصلاحات هيكلية عميقة أحدثت في بعض الأحيان ثورة في المشهد العام لأنظمة التقاعد ليس في منطقتها فحسب بل على الصعيد العالمي (تجربة السويد).

243. ويتضح من دراسة تجارب هذه الدول ما يلي:

- يعتبر إصلاح أنظمة التقاعد ورشاً مستمراً لكونه يندرج في إطار مسلسل دائم للإصلاحات:
- شملت الإصلاحات المقياسية رفع سن التقاعد وتخفيض معدل التعويض ومراجعة وعاء احتساب الحقوق باعتماد فترة طويلة نسبياً من المسار المهني أومدة العمل بأكملها:
- تم تأطير حكمة أنظمة التقاعد وتطورها بواسطة تدابير حازمة للاحتراز والمراقبة.

244. أما بخصوص مقاييس تسيير أنظمة التقاعد في هذه البلدان، فقد تبين ما يلي:

- يناهز السن القانوني للتقاعد 65 سنة ويعرف اتجاهها تدرجياً نحو التمديد (67 سنة أو أكثر):
- تنحو المعاشات في اتجاه احتسابها على أساس أجر مجموع سنوات العمل المشكّلة للمسار المهني للمتقاعد:
- يحدد سقف لمستوى معدل التعويض بالمقارنة مع آخر أجر وغالبا ما يكون حوالي 70%:
- يتم في غالب الأحيان إحداث مستويات إضافية على أساس الرسملة.

245. وتتجه الإصلاحات الهيكلية، أكثر فأكثر، نحو اعتماد هندسة لأنظمة التقاعد تقوم على أساس مستويات تحدّد بالتدرج وتتمثل في نظام أساسي موحد وأنظمة تكملية إجبارية أو اختيارية تتلائم مع مستوى مداخل المنخرطين. وتقوم أنظمة التقاعد في هذه الدول التي تعتمد أساساً نظام الرسملة على مجموعة من المبادئ منها:

- ضمان ديمومة التوازن المالي للأنظمة:

- ضمان مبدأ الإنصاف بين الأجيال:
 - الحرص على الربط بين المساهمات والخدمات المقدمة للمؤمنين:
 - ضمان معاش أدنى للأشخاص المسنين في وضعية هشّة.
246. وبحكم تشابه المشاكل التي تعرفها منظومات التقاعد وأثرها على المالية العمومية، أصبح هذا النظام يشكل في الوقت الراهن نموذجا يحتذى به بالنسبة للعديد من البلدان.
247. وأخيرا، ومن أجل الحفاظ على ديمومة النظام، لجأت بعض الدول التي تمت دراسة أنظمتها إلى إحداث هيئات مستقلة لمراقبة أنظمة التقاعد. ففي فرنسا، أحدث مجلس توجيهي للتقاعد منذ سنة 2004 بهدف مراقبة نظام التقاعد تكمن مهمته الأساسية في مد الحكومة بالعناصر التي تمكنها من تقييم وقيادة النظام بشكل موضوعي ومحاييد بهدف ضمان توازنه المالي على المدى البعيد. وينشر هذا المجلس تقريرا سنويا في الموضوع.

2. الإطار العام للإصلاح

248. أسفر تشخيص منظومة التقاعد بالمغرب عن وجود اختلالات جوهرية، تتعلق أولها بخطورة حجم الديون غير المؤمنة وأثره على أفق ديمومة بعض الأنظمة وتوازنها المالي وقدرتها على الوفاء بالتزاماتها تجاه المتقاعدين الحاليين والمقبلين. وتختلف درجة صعوبة هذه الوضعية من نظام إلى آخر حيث تطرح بدرجة أكثر حدة واستعجالا بالنسبة لنظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد وبالنسبة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي على الأمد البعيد.
249. ويشكل ضعف تغطية الساكنة النشيطة ثاني أهم أوجه القصور في منظومة التقاعد، بحيث لا يستفيد جزء كبير من هذه الساكنة التي تشتغل في القطاع الخاص من التغطية الخاصة بالتقاعد. أو تستفيد منها بشكل جزئي.
250. وتعاني منظومة التقاعد، فضلا عن ذلك، من بعض أوجه القصور في مجال الحكامة والتسيير. وإن كان أثرها ضعيفا بالمقارنة مع الصعوبات المشار إليها أعلاه، فإن العمل على تحسينها قد يساهم في اتخاذ القرارات المناسبة وتنفيذها بالسرعة المطلوبة، خاصة تلك التي تروم ملائمة وتطابق وعود هذه الأنظمة مع إمكانياتها الحقيقية بهدف الوفاء بالتزاماتها.

251. وتعاني أنظمة التقاعد أيضا من محدودية بعض آليات القيادة التي تبقى غير كافية وغير ملائمة لتفادي الآثار السلبية للتغيرات التي تشهدها القواعد التي تنظمها أو التحولات التي يعرفها المحيط الاجتماعي والاقتصادي والمالي.

252. وإذا كان إصلاح أنظمة التقاعد قد أصبح ضرورة حتمية، فإن ذلك لا ينبغي أن يكون في إطار رؤية قصيرة المدى. بل يجب أن يندرج ضمن منطق إصلاح شمولي يهتم منظومة التقاعد برمتها ويروم تجاوز كل أوجه القصور الأساسية التي تعاني منها هذه المنظومة. كما يجب وضع هذا الإصلاح في السياق العام للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلد.

253. وينبغي، بشكل عام، أن يستجيب إصلاح منظومة التقاعد بالمغرب للأهداف الأساسية التي تحقّق الإنصاف والديمومة والفعالية، ويتعلق الأمر على الخصوص بما يلي:

- تجنب وتفادي انقطاع الخدمات؛
- ضمان معدل تعويض ملائم؛
- توفير أعلى درجة من الفعالية لآليات التضامن داخل وبين الأجيال؛
- تطبيق تعريفه للمساهمات مناسبة وعادلة من شأنها ضمان تغطية ملائمة للالتزامات المستقبلية؛
- تصفية الديون التي راكمتها أنظمة التقاعد؛
- تعميم تغطية التقاعد وخاصة بالنسبة للنشيطين غير المأجورين؛
- تشجيع الحركية داخل سوق الشغل.

254. ولبلوغ هذه الأهداف، ينبغي أن تدرج كل الإجراءات التي سيتم اتخاذها ضمن رؤية مندمجة واضحة الأهداف وداخل أفق زمني يتم التقيد به.

255. وتشكل مراجعة معايير مختلف الأنظمة أول مرحلة في الإصلاح. لذلك، من المهم في هذه المرحلة أن تتمكن السلطات العمومية من اتخاذ وتنفيذ قرارات بسيطة وسريعة وفعالة تستهدف بالدرجة الأولى الأنظمة التي تعرف صعوبات، كالعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد أو الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وبدرجة أقل النظام العام للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد.

256. في نفس الوقت، يتعين العمل على مراجعة بعض قواعد الحكامة وآليات القيادة الحالية للأنظمة من جهة، والشروع في تنفيذ خطة التوسيع التدريجي للتغطية المتعلقة بالتقاعد، وذلك في مرحلة أولى بإدماج الساكنة التي يسهل رصدها مع منح حق الاختيار للمعنيين بالأمر في البداية، من جهة ثانية، ويجب اعتماد هذه الإصلاحات وإدخالها حيز التنفيذ في أقرب الأجل (في غضون سنة 2013) على أن يستمر إنجازها على مدى 5 إلى 7 سنوات.

257. وخلال هذه المرحلة، يتعين إحداث هيئة لرصد وتتبع أنظمة التقاعد تتولى على الخصوص مواكبة الإصلاح عن طريق إعداد دراسات وأوراش للتفكير واقتراحات لتنوير السلطات العمومية بشأن الخيارات المتاحة وإصدار توصيات بشأن القرارات الواجب اتخاذها في مجال الإصلاح.

258. أما خلال المرحلة الثانية من الإصلاح، والتي ينبغي أن تنطلق بالموازاة مع المرحلة الأولى، فيتعين الشروع في سلسلة من الدراسات وفتح المجال للتفكير ووضع التصورات الممكنة والتفاوض بشأن هندسة منظومة التقاعد المستهدفة وآليات إدخالها حيز التنفيذ. إن الإصلاح لا يمكن تصوره إلا في إطار هيكلية ضمن رؤية تستهدف تقويم آثار العوامل الديموغرافية وتعريف خدمات التقاعد باعتبارهما مصدر اختلال التوازنات المالية التي تعاني منها الأنظمة الرئيسية، وكذا التوجه نحو تعميم التغطية لفائدة أكبر نسبة من الساكنة النشيطة. والجدير بالذكر أن الإصلاح المقياسي الذي سيسبق هذه المرحلة، سيعمل بشكل كاف على إحداث تقارب بين المعايير المعتمدة في مختلف الأنظمة الحالية وتحقيق الانسجام فيما بينها.

259. وخلال هذه المرحلة الثانية، التي ينبغي أن تنطلق ابتداء من سنة 2014 لبدأ العمل بها فعليا، على المدى المتوسط، يتعين حسب الخيارات المعتمدة في مجال الإصلاح الهيكلي، إما القيام مباشرة بإحداث نظام أساسي موحد وشامل لمجموع الساكنة النشيطة أو اعتماد خيار وسط في أفق تطويره تدريجيا نحو نظام موحد. تستهدف هذه المقاربة استمرار توسيع تغطية التقاعد بصفة تدريجية بهدف إدماج الساكنة النشيطة في النظام.

260. وينبغي التأكيد، من جهة أخرى، على أن الإصلاح يتطلب تكاليف مالية مهمة، مما يتعين معه التفكير في طريقة مناسبة لتقاسم هذه الكلفة، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، بين المشغلين والمنخرطين في الأنظمة والمتقاعدين الحاليين والمستقبليين وكذا السلطات العمومية وبالتالي كل الأطراف.

261. وينبغي أيضا أن تأخذ بعين الاعتبار إمكانية مساهمة المتقاعدين في تمويل الإصلاح كإحدى الخيارات المتاحة خاصة بالنسبة للأنظمة التي تعاني من ارتفاع الديون.

262. بالإضافة إلى ذلك، يجب التأكيد بوضوح، ومنذ الشروع في مسلسل الإصلاح، على أن مفهوم الحقوق المكتسبة لن يطبق سوى على الحقوق المتراكمة قبل تاريخ دخول الإصلاح حيز التنفيذ. ذلك أن أي تعريف آخر مفاده أن حقوق المنخرطين الحاليين ينبغي أن تحتسب على أساس المقاييس الحالية للأنظمة القائمة باعتبارها تشكل حقوقا مكتسبة إلى غاية سن التقاعد، سيؤدي حتما إلى الحد من الآثار المرتقبة للإصلاح بل إلغاءها.

3. المرحلة الأولى: الإصلاح المقياسي

263. ينبغي أن ينخرط الإصلاح المقياسي لأنظمة التقاعد القائمة في إطار أهداف محددة بوضوح، وفي نفس السياق يمكن أن تواكب مراجعة مقاييس عمل الأنظمة إجراءات تهدف إلى تحسين هذه الأنظمة في الجوانب المرتبطة بالحكمة والتدبير والقيادة.

264. وعلى هامش الإصلاح المقياسي، سيكون من الأساسي العمل بإجراءات تهدف إلى تحسين قواعد التسيير والشروع في مسلسل توسيع التغطية وذلك بالإسراع في وضع مخطط للتقاعد يهدف إلى إدماج الساكنة النشيطة من غير المأجورين وفق مقارنة تدرجية، مع التركيز أولا على الفئات المهنية التي يسهل إدماجها كالمهن الحرة والمستخدمين غير المأجورين، وبشكل عام الفئات النشيطة الخاضعة للضريبة المهنية.

1.3 الأهداف والمبادئ

265. يقوم مقترح الإصلاح على تقويم المقاييس الرئيسية التي تركز عليها الأنظمة. وينبغي أن يشمل هذا الاقتراح مجموع الأنظمة ولكن بصفة خاصة وعميقة تلك التي تعاني من اختلالات كبرى.

266. ويمكن رصد الأهداف الرئيسية المتوخاة من الإصلاح المقياسي كالتالي:

- الاقتداء بالممارسات الجيدة على المستوى العالمي مع الأخذ بعين الاعتبار لعوامل أخرى من أهمها تطور أمد حياة المتوقع والقدرة الشرائية للمشاركين والمتقاعدين، وكذا التنافسية الاقتصادية للبلد؛

- رفع أفق ديمومة الأنظمة التي تعاني من الهشاشة في بنيتها، وخاصة نظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد، قصد تمكينه من تحسين وضعيته المالية، وبالتالي الاستمرار في تقديم خدماته. وستمكن الإجراءات المتخذة من منح المهلة اللازمة للقيام بإصلاح أكثر عمقا؛
- تخفيف عبء الدين الذي يقع على عاتق الأنظمة عبر تقليص الالتزامات غير المؤمنة أو تلك المؤمنة بشكل ضعيف إزاء أصحاب المعاشات مستقبلا. وذلك باعتماد إجراءات تهدف إلى الحد من تأسيس حقوق جديدة على أساس المقاييس السابقة، وبالتالي خفض مستوى الاختلالات فيما يخص الالتزامات المستقبلية؛
- تحقيق مستوى من الانسجام بين المقاييس الرئيسية للأنظمة (سن التقاعد ونسبة المساهمة والقسط السنوي وأسس التصفية ومعدل تعويض...)، بطريقة تسمح بتقارب قواعدها ، وبالتالي، توفير شروط الإلتقائية لهذه الأنظمة في أفق القيام بإصلاح أوسع لمنظومة التقاعد في شموليتها؛

267. ولتحقيق هذه الأهداف، يتعين الاشتغال على عدة مقاييس بصفة موازية، ذلك أن إصلاح مقياس واحد بالنسبة للأنظمة التي تعاني من مستويات كبرى من الاختلال في توازنها يبقى غير كاف لإحداث تحسن ملحوظ في وضعيتها. ويتعين كذلك الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات كل نظام على حدة.

268. ويعتبر سن التقاعد القانوني، أول مقياس ينبغي أخذه بعين الاعتبار حيث يتعين مراجعته للرفع منه بالنسبة لمجموع أنظمة التقاعد. ويهدف هذا الإجراء المهم واللازم إلى تدارك مستوى أمد الحياة ولوبصفة جزئية حيث أن متوسط العمر المتوقع عرف تحسنا مستمرا خلال العقود الأخيرة.

269. وهكذا، بلغ أمد الحياة المتوقع عند سن 60 سنة بالمغرب ما يعادل 17,17 سنة بالنسبة للرجال و18,49 بالنسبة للنساء سنة 1980، في حين وصل عند نهاية سنة 2011 إلى 19,6 بالنسبة للرجال و21,63 بالنسبة للنساء⁴². ما يعني عمليا بأن صرف المعاشات الممنوحة للمتقاعدين سجل امتدادا على المستوى الزمني، مما يؤدي إلى إثقال أنظمة التقاعد بتكاليف إضافية. وبالتالي، حدوث اختلال في آلية التضامن بين الأجيال بسبب تزايد التدفقات المالية لفائدة فئة المتقاعدين. ويمكن في نفس السياق تمديد فترة النشاط

⁴² المصدر: معطيات المندوبية السامية للتخطيط.

إلى ما فوق السن القانوني للتقاعد بالنسبة للمهن التي لا تتسم بالطابع الشاق.

270. وعلى المستوى الاقتصادي، يترتب عن الزيادة في سن التقاعد رفع مدة النشاط المهني، الأمر الذي يفضي بالتالي إلى مشاركة أكبر للفرد في مسلسل الإنتاج وخلق الثروات على المستوى الوطني ويمكن لتدبير من هذا النوع أن يشكل عاملاً مهماً في تنافسية الاقتصاد الوطني.

271. وبالتالي فإن كل هذه العوامل تصب في اتجاه الرفع من سن التقاعد على غرار التوجه السائد على المستوى العالمي، بشكل عام، والدول المجاورة وشركاء المغرب الاقتصاديين بشكل خاص.

272. ولتفعيل هذا الإجراء، ينبغي أن يدخل حيز التنفيذ بصفة تدريجية كما يجب سن مقتضيات تسمح بمراعاة خصوصيات بعض القطاعات.

273. وهكذا، يتعين أن تتخذ الاحتياطات اللازمة بمناسبة أعمال التدبير المتعلق برفع سن التقاعد، ومنها:

- القيام برفع سن التقاعد (بصفة إجبارية داخل القطاع العام) بطريقة تدريجية (مثلاً بوتيرة 6 أشهر في كل سنة)؛

- بالنسبة للقطاع الخاص، يمكن أن يكون تمديد السن القانوني للتقاعد اختيارياً؛

- وضع تدابير خاصة بالنسبة للمساهمين الذين اشتغلوا في مهن شاقة؛

- الاحتفاظ بإمكانية الاستفادة من التقاعد المبكر، بشرط أن تؤجل عملية تصفية المعاش إلى غاية بلوغ السن القانوني للتقاعد، كما هو معمول به بالنسبة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وبعد التوفر على فترة انخراط طويلة نسبياً. كما يمكن اعتماد حل آخر يحدد السن الأدنى الذي يخول حق الاستفادة من المعاش، بالإضافة إلى تطبيق خصم مناسب على مبلغ المعاش بالنسبة للتقاعد المبكر بغية مراعاة أثر هذا الأخير على توازن الأنظمة ؛

- إمكانية استمرار الأشخاص الذين شرعوا في مزاوله النشاط في سن متأخر ولم يستطيعوا توفير حقوق مهمة للتقاعد والذين يتوفرون على قدرة الاستمرار في ممارسة نشاطهم في العمل إلى ما فوق السن القانوني للتقاعد إذا رغبوا في ذلك مع اشتراط موافقة مشغليهم بعد سن معين وجب تحديده ويمكن أن تستمر هذه الفئة النشيطة في المساهمة في

صندوق التقاعد وتحصل على الحقوق التي يمنحها إلى أن تبلغ الحد الأقصى المسموح به في نظام التقاعد المعني.

274. وإجمالاً، يهدف العمل بالتدبير المتعلق بالرفع من سن التقاعد إلى تمديد أفق الديمومة الذي تتفاوت أهميته من نظام إلى آخر.

275. وسيتم فيما يلي التطرق للآثار والانعكاسات التي تحدثها تغييرات المقاييس على كل نظام على حدة.

2.3. محتوى الإصلاح المقياسي المقترح

1.2.3. نظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد

1.1.2.3. محتوى الإصلاح

276. تعتبر وضعية نظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد، حالياً، الأكثر مدعاة للقلق ليس فقط بسبب حجم الدين غير المؤمن الذي بلغ مستوى جد مرتفع (583 مليار درهم) بالمقارنة مع الصناديق الأخرى، ولكن أيضاً بسبب اقتراب موعد بلوغه مرحلة العجز النهائي عن الوفاء بالالتزامات والتي من المنتظر أن تحل في أفق لا يتجاوز ثمان سنوات.

277. وكنتيجة لذلك، يعد رفع مستوى ديمومة النظام أولوية أساسية ومستعجلة، سيما وأن استمرار الوضعية الحالية سيؤدي حتماً إلى الرفع من حجم الديون غير المشمولة بالتغطية وبالتالي إلى تفاقم ديون النظام بشكل مهول. وعلى سبيل المثال، شهدت الديون غير المشمولة بالتغطية، خلال الفترة الممتدة من سنة 2011 إلى سنة 2013، ارتفاعاً بمبلغ 54 مليار درهم، أي بمعدل 18 مليار درهم في السنة.

278. تتمثل أهم المقاييس المعنية بالإصلاح المقياسي، أي تلك التي لها أثر بالغ على تحسين توازن النظام، في السن ونسبة المساهمة ووعاء التصفية والقسط السنوي المعتمد في تصفية المعاش.

• سن الإحالة على التقاعد

279. سيكون لرفع سن التقاعد بالنسبة لنظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد أثر كبير على تمديد عمر هذا النظام وعلى مستوى مديونيته.

280. ويكتسي تعديل هذا المقياس أهمية بالغة على المدى القصير على اعتبار أنه سيمكن من تخفيف الضغط على خزينة النظام بشكل ملحوظ ابتداء من السنوات الأولى لدخوله حيز التنفيذ. ويرجع ذلك أساسا إلى التأجيل التدريجي لسداد المعاشات بالنسبة للمساهمين الذين تقترب أعمارهم من 60 سنة.

281. وبالمقابل، سيتقلص تأثير رفع سن التقاعد تدريجيا على المدى البعيد بسبب تنامي الالتزامات المستحقة إزاء فئات المتقاعدين وارتفاع أمد الحياة. كما تعزى هذه الوضعية إلى ارتفاع قيمة المعاش الذي تتم تصفيته بعد اكتساب حقوق إضافية. وبالتالي، يعني رفع سن التقاعد في الواقع تمديد الفترة النشطة، الأمر الذي يؤدي إلى الزيادة في معدل التعويض.

282. ويوضح الجدول التالي تأثير رفع سن التقاعد على ديمومة نظام الصندوق المغربي للتقاعد وعلى ديونه غير المشمولة بالتغطية في أفق مرحلة الإسقاطات المعتمدة، أي سنة 2060:

نسبة التغيير مقارنة مع الوضع القائم (%)	الدين في أفق سنة 2060 (بمليارات الدراهم)	تاريخ استنفاد الاحتياطيات	تاريخ أول عجز	سن التقاعد
-	583	2021	2014	الوضع القائم
8,2	535	2023	2016	62 سنة فورا
18,4	476	2025	2016	65 سنة تدريجيا على مدى 10 سنوات
20,2	465	2026	2019	65 سنة فورا

283. وسيؤدي رفع سن التقاعد القانوني في حدود 65 سنة إلى خفض الديون غير المشمولة بالتغطية، المقدرة حاليا بـ 583 مليار درهم، بنسبة تقارب 18,4 % أي بتوفير مبلغ يناهز 107 مليار درهم على مدى أفق التوقعات.

284. ومن شأن تمديد سن العمل إلى ما فوق 65 سنة بطريقة تطوعية (مع تقييدها بشروط محددة) وخاصة بالنسبة للنشيطين الذين التحقوا بميدان العمل في سن متأخر، أن يعمل على تحسين التوازن المالي للنظام وفي نفس

الوقت تمكين النشيطين من اكتساب حقوق أكثر في التقاعد إلى حدود السقف القانوني الذي يسمح به النظام.

• نسبة المساهمة

285. تعتبر نسبة المساهمة (مساهمة الأجير والمشغل) مقياسا هاما في تحسين التوازن المالي لنظام التقاعد على اعتبار أنه يوفر بصفة مباشرة ومستمرة سيولة مالية إضافية لفائدة النظام خاصة إذا لم يتم تغيير آليات تصفية المعاش قصد الرفع من قيمته ولم يترتب عن ذلك، بالتالي، تنامي الالتزامات تجاه المتقاعدين المقبلين.

286. وقد أسفر اختبار بعض سيناريوهات تعديل نسب المساهمات على النتائج التالية:

نسبة التغيير مقارنة مع الوضع القائم (%)	الدين في أفق سنة 2060 (بمليارات الدراهم)	تاريخ استنفاد الاحتياطيات	تاريخ أول عجز	نسبة المساهمة
-	583	2021	2014	الوضع القائم
11,8	514	2022	2015	% 24
17,7	480	2023	2016	% 26
23,6	446	2023	2017	% 28

287. وهكذا، يلاحظ أن رفع نسبة المساهمة إلى 24 % سيؤدي إلى تخفيض ديون النظام غير المشمولة بالتغطية بما يناهز 70 مليار درهم، أي بتوفير مبلغ تناهز نسبته 11,8 %. أما إذا تم رفع نسبة المساهمة إلى مستوى 28 %، فإن هذا الدين سينخفض بمبلغ 137 مليار درهم، أي بتوفير مبلغ تصل نسبته إلى 23,6 %. وعلاوة على ذلك، فإن تفعيل هذا المعيار سيؤدي إلى تمديد أفق ديمومة النظام بسنة واحدة في حالة رفعه إلى مستوى 24 % وبأقل من ثلاثة (3) سنوات إذا تم رفع هذا المستوى إلى حدود نسبة 28 %.

288. وتبعاً لذلك، يتضح أن أثر رفع المساهمات على تمديد ديمومة النظام يبقى أقل أهمية مقارنة مع الأثر الناتج عن رفع سن التقاعد. ويعزى ذلك، إلى الخاصية التي تميز مقياس المساهمات من حيث الآثار المترتبة عنها إذ تتم بطريقة أقل سرعة لكن بشكل مستمر ومستقر على المدى البعيد.

289. ويكمن العائق الرئيسي لتغيير مستويات المساهمة في التكلفة ، إذ يصعب غالبا تفعيل الإصلاحات التي قد تمس بشكل مباشر القدرة الشرائية للسكان النشيطة أوتؤدي إلى الرفع من التحملات الاجتماعية بالنسبة للمشغلين. غير أن هذا العائق ينبغي تجاوزه لأن كل الأطراف المعنية واعية بالصعوبات التي يعرفها النظام الذي يعيش حاليا عجزا تقنيا ومن المتوقع أن يستنفذ كل احتياطاته في أفق الثمان (8) سنوات المقبلة.

290. وإذا ما تم قبول مبدأ رفع نسبة المساهمة، فإن هناك أمورا رئيسية أخرى تطرح نفسها بالحاج، ويتعلق الأمر بما يلي:

- مستوى الزيادة في المساهمات الذي يمكن اعتماده والقابل تحمله؛
- كيفية تقاسم الكلفة بين المشغل والأجير؛
- الإمكانيات المتاحة للجيل الحالي، الذي سيتحمل أثر رفع المساهمات، للاستفادة بطريقة مباشرة من الجهود المطلوب عبر آلية مناسبة.

291. وفي هذا الصدد، ينبغي التذكير بأن نسبة المساهمة التي تضمن الحفاظ على التوازن المالي لنظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد في أفق سنة 2060 تقدر بحوالي 52 %، ويعتبر هذا المستوى غير قابل للتحمل بدون منازع وأيا كانت طريقة تقاسم التكلفة بين المشغل والأجير.

292. بل أكثر من ذلك، سترتفع هذه النسبة إلى مستوى 73% إذا استمر الوضع القائم إلى أفق 2018، إذ من أجل ضمان استمرار الخدمات، حدد المرسوم رقم 2.95.749 بشأن تطبيق القانون رقم 95-43 المبلغ الأدنى للأرصدة الاحتياطية واحتياطيات التقاعد في ما يعادل مرتين متوسط النفقات خلال الثلاث سنوات الأخيرة، وكما ينص أيضا ، على مراجعة المساهمات وفق طريقة تضمن فترة من التوازن لمدة 10 سنوات.

293. وبالتالي، فإن تحديد مستوى المساهمات (للمأجورين ولأرباب العمل) القابل للتحمل يكتسي أهمية بالغة إذ من غير الملائم تجاوزه نظرا للتكلفة الإضافية المرتفعة التي سيخلفها. ولا ينبغي أن يتجاوز هذا السقف نسبة 30 %.

294. ولتمكين المنخرطين من الاستفادة، مباشرة، من جزء من مجهوداتهم في المساهمة، سيكون من المناسب التفكير في إحداث نظام إضافي قائم على قاعدة الرسملة. ويقوم هذا النظام بتحصيل جزء من مساهمات المجورين وأرباب العمل بهدف توزيعها على العاملين النشيطين عند بلوغهم سن

التقاعد على شكل إيراد عمري أو رأسمال. وسيكون اقتسام المساهمات بين الأجير والمشغل على أساس نسبة 50 % أو ما يقاربها لكل طرف.

295. وترتبط أهمية حصة المساهمات الموجهة إلى النظام الإضافي القائم على الرسملة بثلاثة عوامل مهمة:

- الجهود الإضافي للمشغل للزيادة في المساهمة :
- موافقة الأجير على القيام بجهود إضافية لرفع حصة المساهمة؛
- وكذا معدل التعويض المتوخى عند بلوغ سن التقاعد.

296. وبناء عليه، ولأجل الاستفادة من معدل تعويض ملائم بدون تعميم الاختلالات المالية التي تمس النظام ودون فرض نسبة مساهمة مرتفعة على الأجورين، سيكون من الملائم قبول مبدأ تخفيض معدل التعويض، علماً أن هذا التخفيض سيتم تعويضه في جزئه الأكبر بواسطة المعاش التكميلي الناتج عن الرسملة الفردية. ويمكن أن يتحقق هذا الأمر بتفعيل مقياسين رئيسيين، وهما الوعاء وعلى الخصوص القسط السنوي الذي تصفى على أساسه المعاشات.

297. في هذا السياق، قد يكون من الملائم السعي نحو بذل جهود مشترك بين المنخرطين والمشغل، في إطار خطة شاملة يمكن عرضها على النحو التالي:

- تحديد نسبة المساهمة في نظام المعاشات المدنية في حدود 24 %، عوض 20 % حالياً، أي بجهود إضافية للمساهمة ب 4 %؛
- تحديد المساهمة في النظام الإضافي المقترح إحداثه والقائم على الرسملة في نسبة 6 %، مقسمة على حصتين متساويتين بين المشغل والأجير. ومن شأن هذا النظام الإضافي أن يعوض الجزء الأكبر من التخفيض الذي سينتج عن مراجعة معدل التعويض.

298. وعلى هذا الأساس، ستصبح نسبة المساهمة الإجمالية للنظامين في حدود 30 %، وهو ما يعني مساهمة إضافية (بالنسبة لنظام المعاشات المدنية والنظام المقترح إحداثه) بنسبة 10 % توزع بين المشغل والأجير بنسب يتعين تحديدها لاحقاً.

• وعاء تصفية المعاش

299. تنفرد أنظمة التقاعد المسيرة من لدن الصندوق المغربي للتقاعد⁴³ بكونها الوحيدة التي تعتمد في تصفية المعاش على أساس الأجرة الأخيرة خلال المدة النشيطة. وتعد هذه الممارسة فريدة بالمقارنة مع ما يجري على الصعيد الدولي على اعتبار أن تصفية المعاشات ينبغي، من حيث المبدأ، أن تتم على أساس مجموع المساهمات المؤداة من لدن المنخرطين طيلة مساره المهني. وبالتالي، ينبغي أن يوازي وعاء التصفية معدل الأجور الذي حصل عليه المتقاعد طوال مساره المهني أو على الأقل خلال فترة طويلة نسبيا من هذا المسار.

300. وفي هذا الصدد، يمكن تحديد وعاء التصفية في معدل الأجور المحصل عليها خلال عدد معين من السنوات (من 10 إلى 15 سنوات الأخيرة من العمل). وسيتمكن هذا التدبير الأنظمة من عدم منح معاشات مرتفعة محتسبة على أساس الأجرة الأخيرة بالنسبة لجزء من المنخرطين الذين يحصلون على زيادات هامة في أجورهم خلال السنوات الأخيرة من نشاطهم المهني، علما أن الوتيرة العادية لتطور الأجور في الوظيفة العمومية تعرف في غالب الأحيان استقرارا للوضع الإدارية للموظفين في العشر سنوات الأخيرة من مساره المهني.

301. ويتسم هذا التدبير بطابع الإنصاف نظرا للاعتبارات التالية:

- من جهة، سيتمكن المنخرطين ذوي الأجور المرتفعة أو الذين بلغوا الحد الأقصى للأجر الذي يخوله لهم نظامهم الأساسي عدة سنوات قبل نهاية مساره المهني وبالتالي دفعوا للنظام مساهمات أكبر، من الاستفادة من معاش تتم تصفيته على أساس وعاء مقارب لهذا الأجر الأخير؛
- ومن جهة أخرى، حتى بالنسبة للموظفين الذين حصلوا على الحد الأقصى للأجر أو الذين استفادوا من زيادة مهمة في أجورهم قبيل السن القانوني للتقاعد ستتضمن تصفية معاشاتهم أيضا جزء من الأجر الأخير. وبالتالي، سيعكس المعاش مستوى الأجر المحصل عليه في نهاية المسار المهني وذلك باحتساب الفترة التي تم الحصول فيها على الأجر الأخير وكذا المساهمات المؤداة المتصلة به.

⁴³ نظام المعاشات المدنية ونظام المعاشات العسكرية.

302. وتبين الإسقاطات الاكتوارية أن اعتماد معدل الأجور عن فترة معينة كقاعدة لاحتساب المعاش من شأنه تحسين مستوى توازن النظام بشكل واضح. وذلك بتخفيض حجم الديون غير المشمولة بالتغطية. وعليه، كلما كانت الفترة المرجعية طويلة نسبيا كلما كان الأثر ايجابيا على مستوى التوازن. كما هو مبين في الجدول التالي:

وعاء التصفية	تاريخ أول عجز	تاريخ استنفاد الاحتياطيات	الدين في أفق سنة 2060 (بمليارات الدراهم)	نسبة التغيير مقارنة مع الوضع القائم (%)
الوضع الراهن	2014	2021	583	-
متوسط 8 سنوات الأخيرة على مدى 8 سنوات.	2014	2021	480	17,4
متوسط 10 سنوات الأخيرة تدريجيا على مدى 10 سنوات.	2014	2021	468	19,6
متوسط 10 سنوات الأخيرة تدريجيا على مدى 7 سنوات.	2014	2021	464	20,4
متوسط 15 سنوات الأخيرة تدريجيا على مدى 15 سنة.	2014	2021	436	25,1

303. وهكذا، فإن اعتماد معدل الأجور كقاعدة لتصفية المعاش يسهم بشكل واضح في خفض مبالغ الدين غير المؤمن بنسبة عامة تتجاوز 20 % إذا كانت الفترة المرجعية تزيد عن 10 سنوات. وتجدر الإشارة، في هذا الصدد، إلى أن تفعيل هذا المقياس يعطى نتائج إيجابية على المدى الطويل لكنه لا يؤثر عمليا على تمديد أفق ديمومة النظام إلا بدرجة أقل. ويعزى هذا الأمر إلى طول المدة المقترحة لتنفيذ هذا الإجراء والتي تعد ضرورية ضمن رؤية تسعى إلى تفاعلية تغييرات مبالغتها في تصفية معاشات تتعلق بوضعيات متقاربة من سنة إلى أخرى.

304. فضلا عن طابع الإنصاف الذي يتيح ربط مبلغ المعاش تدريجيا بمستوى المساهمة. فإن هذا الإجراء سيمكن الصندوق المغربي للتقاعد من الاقتراب تدريجيا من القواعد المعتمدة من لدن الأنظمة الأخرى (يعتمد الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي متوسط أجر 96 شهرا الأخيرة من المساهمات. في حين يعمل النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد بقاعدة متوسط الأجر خلال المسار المهني بكامله) وبالتالي الإعداد لعملية الانسجام والالتقائية التي يتوخاها الإصلاح.

• القسط السنوي

305. يعد القسط السنوي المعتمد لتصفية المعاشات من أهم العوامل التي تفسر عدم التوازن والهشاشة المالية لنظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد. وهكذا. فإن تطبيق قسط سنوي بنسبة 2,5 % كقاعدة لاحتساب المعاشات يترتب عنه نقص في مستوى تسعيرة حقوق المعاش. أي أن كلفة المعاشات الممنوحة تفوق بكثير مجهود المساهمات الذي يتحمله المنخرطون.

306. وبالإضافة إلى ذلك فإن تكاليف النظام المترتبة عن تطبيق هذا المعدل تفاقمت على إثر إدماج التعويضات الدائمة ضمن قاعدة تصفية المعاشات. والتي تتجاوز بشكل كبير الراتب الأساسي. في حين يقتصر وعاء تصفية المعاش سابقا على الراتب الأساسي وتعويض الإقامة (10% من الراتب الأساسي) فقط. وبالتالي. فإن نسبة 2,5 % لا تجد تبريرا لها حاليا. مما يستدعي مراجعتها بتخفيضها إلى حدود 2 % (كما هو الحال بالنسبة للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد).

307. وعلى الرغم من صعوبة تنفيذ هذا الإجراء نظرا لأثره المباشر في تخفيض معاشات التقاعد. فإن الدوافع التي تقتضي اعتماد هذا الإجراء الأساسي تبقى منطقية ورشيدة في أفق تحسين التوازن المالي لنظام المعاشات المدنية. وفي هذا السياق. يتبين من خلال الإسقاطات الاكتوارية أن تطبيق أفساط سنوية بنسبة 2 % سيؤدي إلى تخفيض مهم لديون النظام غير المؤمنة بنسبة تصل إلى 23 % (إذ ستخفض إلى 447 مليار درهم عوض 583 مليار درهم في ظل الوضع القائم).

308. وبظل أثر هذا الإجراء محدودا على المدى القصير حيث لن يساهم في تمديد أفق ديمومة النظام إلا في حدود سنة واحدة تقريبا. غير أن أثره سيكون

مهما على المدى المتوسط والطويل، أي تدريجيا بالموازاة مع توسيع وعاء احتساب المعاش الذي سيطبق عليه القسط السنوي بنسبة 2 % والذي سيتضمن سنوات أكثر من العمل بالنسبة للمتقاعدين المقبلين.

309. وكما تمت الإشارة إلى ذلك سلفا، فإن تخفيض نسبة القسط السنوي ينبغي أن يواكبه إحداث معاش إضافي قائم على مبدأ الرسملة يضاف إلى المعاش العادي الذي يمنحه النظام. وبالتالي سيتيح هذا الإصلاح من ضمان معدل تعويض قريب نسبيا من المستوى الذي يستفيد منه المتقاعد في حالة الاحتفاظ بنسبة قسط سنوي في مستوى 2,5%. كما تجدر الإشارة إلى أن مراجعة الإعفاء الضريبي على مداخيل المعاشات الذي ارتفع من نسبة 40 % إلى 55 % ستتيح في أغلب الحالات الحفاظ على نفس مستوى المعاش.

310. وسيتمكن إرساء نظام تكميلي للتقاعد. أيضا، الفئة النشيطة المنخرطة في هذا النظام من الاستفادة مباشرة من جزء من ادخارها ولن يكون بالتالي مجهودها في المساهمة موجهة فقط لأداء معاشات المتقاعدين.

• مراجعة قيمة المعاشات

311. تظل القواعد المعمول بها حاليا لإعادة تقييم إيرادات النظام (تبعاً لتطور قيمة النقط المائة '100' الأولى للأرقام الاستدلالية للوظيفة العمومية) غير عملية في الواقع على اعتبار أن الزيادة في أجور الموظفين تمس أساسا العناصر الأخرى لهذه الأجور غير الراتب الأساسي ذاته.

312. لذلك، من شأن إحداث آلية جديدة لمراجعة قيمة المعاشات أن يحافظ على القدرة الشرائية للمتقاعدين، كما يتعين إثارة هذا الموضوع في إطار المفاوضات بين مختلف الأطراف المعنية بالإصلاح.

313. غير أن الإسقاطات الاكتوارية تفيد بأن مراجعة قيمة المعاشات ستزيد من حمولات نظام المعاشات المدنية. وهكذا، ستؤدي هذه المراجعة بنسبة سنوية في حدود 1 %، مع الحفاظ على القواعد المعمول بها حاليا، إلى زيادة كبيرة في ديون النظام بنسبة تفوق 18 % (أي 105 مليار درهم)، مما يعني التخلي عن حيز هام من النتائج المتوخاة من الإصلاح المقياسي المقترح.

314. وبالتالي، فإذا كان من اللازم اعتماد مبدأ مراجعة قيمة المعاشات، فإن تطبيقه يجب أن لا يتم بصفة آلية، بل إن أي قرار في هذا الشأن يتعين أن يصدر عن الجهاز المستقل المكلف باليقظة وتتبع منظومة التقاعد والذي يوصي هذا التقرير بإحداثه، ويتعين أن يؤخذ بعين الاعتبار عند اتخاذ أية

تدابير بهذا الصدد وبصفة موازية عنصران أساسيان يتمثلان في الحفاظ على القدرة الشرائية للمتقاعدين وعلى التوازن المالي للنظام.

2.2.2.3 الأثر الشامل لمراجعة المقاييس

315. يتمحور الإصلاح المقياسي المقترح لإصلاح نظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد حول العناصر التالية:

- **السن القانوني للإحالة على التقاعد:** يتم رفع سن التقاعد بصفة تدريجية إلى 65 سنة على مدى 10 سنوات أي بوتيرة 6 أشهر في كل سنة؛
- **وعاء احتساب الحقوق:** يتعين تغيير الوعاء بصفة تدريجية باعتماد معدل أجور فترة من 10 إلى 15 سنة الأخيرة من العمل عوض آخر أجرة؛ كما هو الشأن بالنسبة لمجموعة من الدول وكذلك بالنسبة لأنظمة تقاعد أخرى بالمغرب: الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (السنوات الثمانية الأخيرة) والنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد (كل المسار المهني)؛
- **القسط السنوي:** يتم تخفيض نسبة القسط السنوي إلى 2 % لكل سنة عمل بالنسبة للحقوق المستقبلية عوض 2,5 % المعمول بها حالياً. ويتم اعتماد نسبة القسط السنوي المقترحة بصفة فورية.
- **نسبة الاشتراكات:** رفع نسبة الاشتراكات إلى 30 % موزعة على الشكل الآتي:
 - نسبة اشتراكات تصل إلى 24 % بالنسبة لنظام المعاشات المدنية عوض 20 % حالياً؛
 - نسبة اشتراكات تصل إلى 6 % تتعلق بنظام إضافي قائم على مبدأ الرسملة ويتحملها بشكل متساو المشغل والأجير⁴⁴.

316. وبفضل إحداث النظام الإضافي وزيادة التخفيض الضريبي على المعاشات الذي انتقل من 40 % إلى 55 % بموجب قانون المالية لسنة 2013، فإن الإصلاح المقياسي المقترح سيعمل على الحفاظ على مستوى المعاشات في حدود مماثلة مقارنة بالوضعية الحالية وبالتالي الحفاظ على القوة الشرائية للمتقاعدين.

⁴⁴ إحداث النظام الإضافي مشروط بتخفيض مستوى نسبة القسط السنوي لنظام المعاشات المدنية من 2,5 % إلى 2 %

317. ويتجلى الانعكاس الشامل⁴⁵ للإصلاحات المقترحة في تمديد أفق استمرارية النظام بسبع سنوات إضافية أي إلى غاية سنة 2028 (مقابل 2021 في الوضع الراهن). وكذا تقليص الديون غير المشمولة بالتغطية بحوالي 60 % في أفق سنة 2060.

318. ومن أجل تفعيل هذا الإصلاح المقياسي. يتعين اتخاذ بعض الإجراءات نذكر منها ما يلي:

- اعتماد منهجية تدريبية وخاصة فيما يتعلق برفع سن التقاعد وتغيير وعاء تصفية المعاشات:
- منح المنخرطين وخاصة منهم الذين انخرطوا في نظام التقاعد في سن متأخر. إمكانية تمديد العمل إلى ما بعد السن القانوني للتقاعد وذلك لتمكينهم من رفع معدل التعويض وبالتالي تحسين قيمة معاشاتهم. وينبغي تأطير هذه الإمكانية بطريقة ملائمة بعد تجاوز سن معين وجب تحديده:
- مراعاة طبيعة بعض المهن الشاقة التي قد تستدعي تحديد سن أقل للتقاعد.

319. تتم تصفية المعاشات عند السن القانوني للتقاعد. غير أنه في حالة التقاعد المبكر وبناء على طلبات المنخرطين. يمكن أن تتم تصفية المعاش قبل السن القانوني مقابل اعتماد تخفيض مناسب للمعاش بشكل يحافظ على حيادية العملية بالنسبة للنظام.

2.2.3 النظام العام للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد

1.2.2.3. محتوى الإصلاح

320. كما تمت الإشارة إلى ذلك سلفاً. يعرف النظام العام للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد من حيث بنيته وقواعد تسييره مستويات من العجز بدرجة أقل مقارنة مع أنظمة التقاعد الأخرى.

321. وفضلاً عن رفع سن الإحالة على التقاعد. فإن المقاييس التي سيكون لها أثر كبير فيما يتعلق بتحسين توازن النظام العام هي نسبة القسط السنوي ونسبة المساهمة. لاسيما آلية مراجعة قيمة المعاشات.

⁴⁵ بالنسبة لوعاء احتساب الحقوق يعادل متوسط أجور السنوات العشر الأخيرة.

• سن التقاعد

322. يتعين أن تندرج الإجراءات المتعلقة بتفعيل مقاييس سن الإحالة على التقاعد في إطار عام يعتمد مبدأ تمديد مدة النشاط المهني، وذلك بالنظر إلى التحولات الديموغرافية المهمة للسكان.
323. ولن يكون لتغيير معيار سن التقاعد لوحده أثر مهم على توازنات النظام، خلافا لحالة الصندوق المغربي للتقاعد. وهكذا، لن يؤدي رفع سن التقاعد إلى 65 سنة في تمديد ديمومة النظام إلا بسنتين إضافيتين تقريبا.
324. إلا أن هذا المقياس إذا ما اقترن بتغيير مقاييس أخرى كنسبة المساهمة أومراجعة قيمة المعاشات، فإن الانعكاسات ستكون أكثر وقعا على توازن النظام.

• مراجعة قيمة المعاشات

325. تخضع المعاشات، طبقا للقواعد الحالية، لمراجعة سنوية تعادل معدل تطور متوسط الأجرة للنظام. ومن الصعب إيجاد تبرير مقنع باعتماد هذه القاعدة أي مراجعة قيمة المعاشات بنفس نسب الزيادة التي تعرفها أجور النظام، خصوصا وأن هذه الأخيرة قد تطورت في السنوات الأخيرة بنسب تفوق معدلات التضخم، وبالتالي فإن عنصر الحفاظ على القدرة الشرائية للمتقاعدين لا يجد تبريرا له.
326. بالإضافة إلى ذلك، تشكل مراجعة قيمة المعاشات عاملا مهما يساهم في عدم توازن النظام العام، خصوصا إذا أخذنا بعين الاعتبار ارتفاع أمد الحياة لدى المستفيدين من الإيرادات وانخفاض مداخيل التوظيفات في الأسواق المالية.
327. وسيكون لإعادة النظر في آلية مراجعة قيمة المعاشات أثر كبير على تمديد أفق ديمومة النظام العام. كما سيكون من المقبول اعتماد مبدأ المقايسة بصفة جزئية لانعكاس نسب الزيادة في الأجور على مراجعة قيمة المعاشات (في مستوى يقارب 66%)، على اعتبار أنه من غير الملائم أن لا تتم الزيادة في المعاش بنفس نسب الزيادة في أجرة العمل.
328. وتجدر الإشارة إلى أن تفعيل المقايسة إلى مستوى يعكس نسبة التضخم وإن كان ممكن حمله حاليا، فمن شأنه أن يشكل خطرا على توازن النظام على المدى الطويل.

• نسبة المساهمة

329. سيحدث التدبير المتعلق برفع نسبة المساهمة أثارا كبيرة على النظام العام وسيمنحه عمليا موارد إضافية وفورية مع استمراريته على المدى الطويل.

330. وفي هذا الإطار، وبالنظر إلى كون النظام العام الذي يديره النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد يعاني من اختلال في التوازن أقل حدة بالمقارنة مع أنظمة التقاعد الأخرى، فإن رفع نسبة المساهمة إلى 20 % سيكون كافيا لضمان تمديد أفق الديمومة إلى ما يقارب ثلاث سنوات إضافية. وإذا ما تمت مراجعة مقاييس أخرى، فإن تأثير رفع نسبة المساهمة سيكون أكثر إيجابية على توازن النظام.

331. غير أنه ونظرا إلى أن مراجعة المقاييس الأخرى ستكون كافية لتمديد أفق استمرار النظام إلى ما بعد سنة 2060، ومن أجل الحفاظ على تنافسية المقاولات العمومية، سيكون من غير الملائم رفع نسبة المساهمة في الوقت الراهن.

2.2.2.3. الأثر الشامل لمراجعة المقاييس

332. بصفة موجزة، يتمحور الإصلاح المقياسي للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد المقترح حول العناصر التالية:

- **السن القانوني للتقاعد:** يتم رفع سن التقاعد إلى 65 سنة عوض 60 سنة حاليا وذلك باعتماد نفس التصور المقترح بالنسبة لنظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد:

- **مراجعة قيمة المعاشات:** ستبقى مراجعة قيمة المعاشات خاضعة لبداي المقاييس بأن يؤخذ بعين الاعتبار تطور متوسط الأجر للنظام ولكن في حدود لا تتجاوز 66 % بدلا من 100 % حاليا.

- **نسبة المساهمة:** يمكن الحفاظ على نسبة المساهمة في مستواها الحالي أي 18 % وذلك طوال مرحلة الإصلاح المقياسي.

333. وبصفة إجمالية، سيتمكن مراجعة هذه المقاييس من تمديد أفق ديمومة النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد إلى ما بعد سنة 2060 (الأفق المعتمد في الإسقاطات).

3.2.3. نظام التقاعد بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

1.3.2.3. مضمون الإصلاح

334. تتمثل المقاييس الأكثر حساسية من حيث تحسين التوازن المستقبلي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في نسبة المساهمة والقسط السنوي المعتمد لاحتساب الحقوق، بالإضافة إلى تمديد سن الإحالة على التقاعد.

335. ويترتب عن تطبيق القواعد الحالية نقصا في التسعيرة المعمول بها حيث يمثل مصدر تراكم مستمر للديون لجّاه المشتركين المستقبليين، والتي بلغت مستوى 197 مليار درهم سنة 2011. وتزداد أهمية ضعف التسعيرة بالنسبة للمتقاعدين الذين ساهموا لمدة تساوي أو تفوق بقليل فترة التدريب لأنهم سيستفيدون من أفساط سنوية يمكن أن تصل إلى 4,8 % عن كل سنة اشتراك.

336. كما أن تغيير نسبة المساهمة لوحدها يبدو مكلفا. لأن ذلك سيتطلب رفع هذه النسبة من 11,89 % إلى أزيد من 16,5 %.

337. وتبعاً لذلك، وعلى غرار الأنظمة التي تم التطرق إليها سابقا، يتعين العمل على مراجعة عدة مقاييس في آن واحد من أجل تحسين الوضعية المالية للنظام، مع التذكير بأن الإصلاح المقياسي لوحده لا يكفي للحفاظ على توازن النظام وامتصاص الدين المتراكم.

• تمديد السن القانوني للتقاعد ومعدل التعويض

338. يشكل السن القانوني للتقاعد معيارا حاسما فيما يخص التوازنات الأساسية للنظام. ويبقى تحديده مرتبطا بعدة عوامل منها تحسين أمد الحياة وظروف سوق الشغل والطابع الشاق للعمل.

339. وأخذا بعين الاعتبار لهذا العامل الأخير، عملت التشريعات السارية على تحديد السن القانوني للتقاعد حسب النوع وطبيعة المهنة. كما أتاحت إمكانية الإحالة على التقاعد المبكر.

340. وتبين نتائج الفرضيات التي تم إنجازها أن رفع السن القانوني للتقاعد إلى 65 سنة سيكون له أثر إيجابي على توازن النظام، على اعتبار أن أفق ديمومته سيتم تحديده بحوالي ست سنوات وسيقلص الدين غير المشمول بالتغطية بأزيد من 30 % في أفق سنة 2060.

341. واعتبارا لخصائص التشغيل في القطاع الخاص. من حيث الطبيعة الشاقة لبعض الأنشطة المهنية وطول فترات البطالة والفترات المصح بها جزئيا أوغير المصح بها نهائيا. والولوج المتأخر لسوق الشغل...إلخ. ينبغي أن يتمحور رفع سن التقاعد في هذا النظام حول المبدئين التاليين:

- أن يكون رفع سن التقاعد إلى ما فوق 60 سنة اختياريا وأن يكون رهينا باختيار المنخرط بعد موافقة مشغله. وتبعاً لذلك. يجب أن يتوفر المنخرط على كامل الحق في التقاعد في هذا السن دون أن يتعرض معاشه لأي تخفيض :

- من الواجب أن يكون للمنخرط الراغب في الاستمرار في العمل إلى ما بعد سن 60 سنة مصلحة في ذلك. وذلك بتمكينه من رفع حقوقه بمعدل 1 % سنويا إلى حدود بلوغه سن 65 سنة. مما سيسمح بتحسين معدل تعويض للمتقاعدين المقبلين. ويقترح. في هذا الصدد. رفع سقف معدل التعويض من 70 % حاليا إلى 75 %.

• نسبة المساهمة

342. تبقى نسبة المساهمة الحالية (11,89 %) أقل بكثير من الحد الذي يضمن توازن النظام في أفق سنة 2060. لذا. فإن الحل الذي يتعين اختياره. بكل تأكيد. يكمن في الرفع من هذه النسبة إلى مستوى معين وبوتيرة ملائمة من شأنها عدم الإضرار بالقدرة الشرائية للمأجورين وتنافسية المقاولات.

343. وقصد الاستجابة لهذه الإكراهات يمكن اعتماد زيادة في نسبة المساهمة في حدود 2,11 %. بطريقة تدريجية وطويلة نسبيا (بوتيرة 0.70 % نقطة كل سنتين من ابتداءً من 2014) وعلى أساس توزيع التكلفة بين الثلث للأجير والثلثين للمشغل (3/2 - 3/2).

344. وعلى الرغم من أن هذه التدابير تبقى دون المستوى الذي يتيح تحقيق التوازن في أفق سنة 2060. فإن النتائج المتوقعة تسجل تطورا إيجابيا على اعتبار أن هذا الإصلاح سيمكن من تأجيل ظهور أول اختلال في توازن النظام وتأخير نفاذ الاحتياطات لمدة تزيد عن خمس سنوات. وكذا المساهمة في التخفيف من حدة الدين غير المؤمن الذي يشكل تهديدا حقيقيا للنظام على المدى الطويل. في حالة عدم الشروع الفوري في تنفيذ أي إصلاح.

345. ومن أجل تفادي ارتفاع الاقتطاعات الإجبارية والحفاظ على تنافسية المقاولات والقدرة الشرائية للمأجورين. يتعين ترجيح تغطية الزيادة المقترحة

في نسبة المساهمات من الاشتراكات الاجتماعية الأخرى التي يديرها الصندوق.

• القسط السنوي لتصفية الحقوق

346. تتسم طريقة تحديد الحقوق الجاري بها العمل حاليا بسخاء كبير تستفيد منه فئة المؤمنين الذين يتم التصريح بهم بانتظام. علما أن هذه الفئة تحصل على قسط سنوي بنسبة 3,33 % مقابل مدة تأمين تبلغ 15 سنة. ويتم خفض هذه النسبة إلى 1 % بالنسبة للسنوات المصرح بها التي تزيد عن هذه المدة. وبخصوص المؤمنين الذين لا يستوفون الشرط الأدنى للاستفادة من المعاش (3.240 يوما)⁴⁶. فإنهم لا يستفيدون من خدمة التقاعد.

347. ومن شأن هذا السخاء الذي تستفيد منه بعض الفئات المؤمنين بالنسبة للخمسة عشر (15) سنة الأولى المصرح بها، إذا لم يتم تداركه، أن يشجع على تقليص مدة التصريح بل حتى على عدم التصريح بعد تجاوز الفترة التي تمثل الحد الأدنى للتأمين. وبالتالي، الرفع من التزامات النظام خصوصا إذا ما أخذنا بعين الاعتبار النمو المنتظر للسكان النشيطة خلال السنوات القادمة.

348. كما أن إصلاح مقياس القسط السنوي المعتمد لتصفية الحقوق يجد إحدى مرتكزاته في السعي نحو تقارب بين أنظمة التقاعد العمومي المتواجدة في أفق إصلاح هيكلية لهذا القطب.

349. وتبعاً لذلك، تبرز الحاجة إلى مراجعة تعريف النظام بغية الحفاظ على توازناته مع مراعاة مصالح المشتركين. ومن أجل بلوغ هذا الهدف، تمت دراسة العديد من الإمكانيات :

350. تتمثل الإمكانية الأولى في الحفاظ على فترة التدريب الحالية (3.240 يوما من الاشتراك) أو تقليصها وفي الوقت نفسه تخفيض الحقوق المكتسبة خلال هذه الفترة إلى أقل من 50 %. غير أنه من شأن هذا الخيار أن يؤثر بشكل سلبي على القدرة الشرائية للمتقاعدين المقبلين للصندوق، وخصوصاً أولئك الذين سيحاولون على التقاعد بعد اشتراكهم في النظام لمدة تقارب فترة التدريب. كما أنه من شأن تخفيض فترة التدريب أن يشجع بعض الفئات من المشتركين على المغادرة المبكرة للنظام.

⁴⁶ في سنة 2011، وصل عدد المؤمنين الذين بلغوا سن التقاعد دون أن يستوفوا الحد الأدنى للاستحقاق، والمحدد في 3.240 يوما ما مجموعه 38.825 مؤمن من أصل 55.062 مؤمن وتبعاً لذلك لم يستفيدوا من أي معاش. وقد اتخذ المجلس الإداري في أبريل 2012 قراراً يقضي باسترداد الأشخاص الذين لا يستوفون شرط الاستفادة من المعاش لمساهماتهم في الصندوق طيلة فترة انخراطهم فيه.

351. ويكمن الخيار الثاني في تطبيق قسط سنوي موحد خلال المسار المهني للمشارك بمعدل تعويض أدنى ومناسب. ومن شأن هذا الخيار أن يساهم في إحداث تقارب وانسجام بين القواعد المعمول بها في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتلك الجاري بها العمل في الصناديق الأخرى. غير أن سلبيات هذا الخيار تتجلى في كونه لا يأخذ بعين الاعتبار الخصائص الحالية للمشاركين في الصندوق (ككثافة الشغل والطابع الشاق للعمل...). لذلك، يمكن اعتماد هذا الخيار على المدى الطويل.

352. أما الخيار الثالث، فيتمثل في الزيادة في عدد الأيام اللازمة للاستفادة من معاش الشيخوخة مع الحفاظ على المستوى الحالي للحقوق المكتسبة خلال فترة التدريب، أي نسبة 50 % من معدل أجر 96 شهرا الأخيرة دون أن تتم إعادة تقييمه. ومن شأن هذا الخيار، أن يؤثر إيجابا على توازن النظام، كما يجد تبريره في أن التمديد الاختياري لسن التقاعد يجب أن ينعكس أيضا على فترة التدريب، وعلى صعيد آخر، يمكن تصحيح الآثار السلبية المحتملة لهذا الخيار باتخاذ بعض التدابير المناسبة نذكر منها على سبيل المثال:

- إرجاع المبالغ المتأثية من مساهمة الأجراء إلى المشاركين الذين لم يستوفوا الشرط المتعلق بعدد أيام الاشتراك التي تخول للاستفادة من معاش الشيخوخة. وقد أصبح العمل هذا التدبير ممكنا بعد صدور قرار المجلس الإداري للصندوق في هذا الاتجاه (قرار رقم 2012/25 بتاريخ 10 أبريل 2012)؛

- تقوية مراقبة أرباب العمل المنخرطين من طرف مصالح الصندوق، مما سيعمل على الحد من طول الفترات غير المصرح بها، وعلى تمكين الأجير من استيفاء المدة المطلوبة فيما يخص شرط التدريب في فترة زمنية أقل نسبيا؛

- احترام مبدأ الحفاظ على الحقوق المكتسبة قبل دخول الإصلاح حيز التنفيذ.

353. وفضلا عن ذلك، يجب التأكيد على الخطورة التي يمثلها أي قرار بشأن تقليص فترة التدريب على توازن نظام الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. إذ بالنظر إلى المستوى المرتفع نسبيا للمعاش الأدنى، سيترتب عن أي تخفيض في هذه الفترة الانعكاسات السلبية التالية:

- التوجه احتمالا نحو تعديل التصريحات التي تقدم للصندوق بتضمينها معطيات تقارب الحد الأدنى الجديد للاشتراك وذلك قصد الحصول على

المعاش الأدنى. وما قد يشجع على هذا السلوك أن الأجير الذي يستمر في الاشتراك بعد فترة التدريب التي لن يستفيد لاحقا من حقوق مرتفعة بالمقارنة مع المرحلة السابقة (على 20 نقطة كحد أقصى طيلة بقية مساره المهني):

- ستترتب عن ذلك كلفة إضافية سيتحملها النظام ويتفاهم عبئها كلما تم تقليص فترة التدريب. وتنتج هذه الكلفة الإضافية عن الفارق بين المعاش الأدنى والمعاش المستحق المطابق لعدد أيام الاشتراك.

354. ويقترح المجلس، بناء على ذلك، أن تتم مراجعة فترة التدريب في اتجاه رفعها، على أساس خمس فترات تضم كل واحدة منها 216 يوما لتصل إلى 4.320 يوما، مع الاحتفاظ بنفس مستوى المعاش والمحدد في نسبة 50 % من آخر أجر يتقاضاه المتقاعد.

355. ويتعين أن تكون هذه الزيادة تدريجية وممتدة على فترة 10 سنوات وأن تتم مصاحبته بإجراءات فعالة لمكافحة عدم التصريح الكلي أو الجزئي الذي يذهب ضحيته الأجراء الأقل دخلا.

356. وتجدر الإشارة إلى أن هذه الإجراءات قد تستدعي مراجعة القرار الذي سبق اتخاذه من قبل المجلس الإداري لصندوق الضمان الاجتماعي والمتعلق بإرجاع مساهمات الأجراء الذين بلغوا سن التقاعد القانوني دون التمكن من تجميع عدد الأيام اللازمة التي تخول الحق في معاش التقاعد. وذلك مع الأخذ بعين الاعتبار فترة التدريب الجديدة المقترحة.

• سقف الأجر المصرح به

357. يعتبر سقف الأجر المصرح به المعتمد كأساس لاحتساب الاشتراكات عنصرا محوريا في تحديد مستوى معاش التقاعد.

358. وإذا كان سقف الأجر قد عرف تطورا بحيث انتقل من 3.000 درهم سنة 1990 إلى 5.000 درهم سنة 1993 ثم إلى 6.000 درهم منذ 2002، فإنه يبقى مع ذلك هزيلا مقارنة مع تطور متوسط أجرة الساكنة النشيطة للنظام من جهة، ومع مستوى السقف المعمول به في بعض دول حوض البحر الأبيض المتوسط كتونس وتركيا وإسبانيا⁴⁷ من جهة أخرى.

359. وسيكون من المفيد بهذا الخصوص، مراجعة مستوى السقف من أجل تحسين المعاشات التي يمنحها النظام للمتقاعدين، وذلك بالعمل على ربطها

⁴⁷ حسب المعطيات المقدمة من طرف الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

بأجرة مرجعية، كمتوسط الأجور⁴⁸ مثلا. بهدف أن يعكس ذلك حركية أجور المشتركين في النظام.

• مراجعة قيمة المعاشات

360. لقد أصبح من اللازم تغيير الآلية الحالية المعتمدة في مراجعة قيمة المعاشات والتي تتم بإجراءات تنظيمية (مرسوم بناء على اقتراح المجلس الإداري للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي) بآلية أخرى تستجيب، في نفس الوقت، لهدف الحفاظ على القدرة الشرائية للمتقاعدين والإمكانات المالية للنظام.

361. وينبغي أن يتم القيام بهذه المراجعة وتحديد نسبها بناء على توصيات الجهاز المكلف باليقظة وتتبع أنظمة التقاعد المقترح إحداثه.

2.3.2.3 الأثر الشامل لمراجعة المقاييس

362. انطلاقا مما سبق، يمكن أن يتمحور الإصلاح المقياسي لنظام الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي حول ما يلي :

- **السن القانوني للإحالة على التقاعد:** الحفاظ على السن القانوني للإحالة على التقاعد في مستوى 60 سنة، مع تمديد اختياري إلى حدود 65 سنة؛ بالنسبة للمنخرطين الراغبين في ذلك.

- **معدل التعويض:** الرفع من سقف معدل التعويض إلى مستوى 75 % بدل سقف 70 % المعمول به حاليا، وذلك بهدف منح إمكانية للأجراء الراغبين في الاستمرار في أنشطتهم من الرفع من قيمة حقوقهم؛

- **نسبة المساهمة:** الزيادة التدريجية في معدل المساهمة على امتداد فترة خمس سنوات لتصل إلى مستوى 14 % (عوض 11.89 % حاليا)؛

- **القسط السنوي لتصفية الحقوق:** الرفع التدريجي، في أفق 10 سنوات، لعدد أيام الاشتراك التي تمنح الحق في معاش التقاعد لتبلغ 4.320 يوما (عوض 3.240 يوما حاليا).

363. وبالمقارنة مع الوضعية الحالية، ينتظر أن تمتد هذه الإصلاحات أفق ديمومة نظام الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لمدة لا تقل عن 15 سنة وتخفيض من ديونه بأكثر من 50 % في أفق سنة 2060.

⁴⁸ يبقى الأجر المتوسط أكثر تعبيراً والأقل عرضة للخدمات الخارجية المترتبة عن أي تغيير يتركز على تقلبات الحد الأدنى للأجور.

4.2.3 الأنظمة التكميلية للصندوق المهني المغربي للتقاعد

364. يعتبر مقياس «قيمة النقطة»، الذي تتم على أساسه عملية تصفية المعاشات، المقياس الأهم في هذا النظام. وتحدد هذه القيمة كل سنة من لدن الأجهزة المسيرة للصندوق المهني المغربي للتقاعد. وينبغي لضمان استدامة هذا النظام، أن تحدد هذه القيمة بطريقة تمكن من الحصول على تسعيرة عادلة للحقوق وتعمل على دعم التوازن المالي للنظام.

365. ويجب أن يكتسي هذا الإجراء صبغة الإلزامية بالنسبة للصندوق المهني المغربي للتقاعد في إطار القانون المتعلق بمراقبة الدولة على هذا الصندوق الذي يجب إصداره وذلك عملاً بمقتضيات المادة 339 من مدونة التأمين.

3.3.3 الإجراءات المصاحبة للإصلاح المقياسي

1.3.3 إحداث جهاز مستقل مكلف باليقظة وبتتبع أنظمة التقاعد

366. يشكل إصلاح أنظمة التقاعد بالمغرب فرصة مواتية لإحداث جهاز مهني مستقل من شأنه الإسهام في إثراء المعلومات والدراسات والمشاركة في النقاشات بطريقة علمية ومستقلة فيما يتعلق بكل الجوانب المتصلة بالتقاعد، بشكل عام، وبتوازن وديمومة أنظمة التقاعد، بشكل خاص.

367. وعلى غرار ما هو معمول به في العديد من الدول، يمكن إحداث هذا الجهاز الذي ستتناط به المهام الأساسية التالية:

- التتبع الدائم لوضعية أنظمة التقاعد، وذلك بالعمل على جمع المعطيات والقيام بإسقاطات ودراسات وتحليل وحصيلات اكتوارية، إلى غير ذلك، على أساس دفاتر للتحملات محددة ومصادق عليها؛
- مواكبة إصلاح أنظمة التقاعد بواسطة دراسات وأفكار ومقترحات تهدف إلى تنوير السلطات العمومية فيما يتعلق بالخيارات المتاحة والقرارات الواجب اتخاذها في إطار إصلاح هذه الأنظمة؛
- الإعداد الدوري لتقرير مفصل يوجه إلى السلطات العمومية حول وضعية أنظمة التقاعد وآفاقها، مع إيلاء أهمية خاصة إلى المخاطر الأساسية المتعلقة بديمومة هذه الأنظمة واستمراريتها؛
- اقتراح توصيات بخصوص الإجراءات الواجب اتخاذها قصد تحقيق الأهداف التي يتوخاها كل نظام من أنظمة التقاعد، ويتعلق الأمر، خصوصاً،

بالمراجعات الضرورية الواجب اتخاذها قصد الحفاظ على التوازنات المالية
تختلف الأنظمة على المدى البعيد وبإجراءات قيادة وتدبير هذه الأنظمة
وبتوسيع التغطية، إلى غير ذلك.

368. ويمكن تكليف هذا الجهاز المقترح إحداثه بإججاز المهام التالية :

- تطوير ودراسة مختلف التصورات المحتملة لإصلاح أنظمة التقاعد. واقتراح
الحلول الممكنة في هذا الخصوص وكذا القيام بتتبع تنفيذ الإصلاحات؛
- التأكد بصفة دورية من جدوى وفعالية القواعد المنظمة لأجهزة التقاعد
وطرق عملها ؛
- ضمان دوام وظيفة تتبع أنظمة التقاعد بواسطة تحليلات تمتد إلى أفق
عشرات السنين بهدف طرح التوقعات المستقبلية لطرق سير هذه
الأنظمة وللإجراءات التصحيحية الواجب اتخاذها تبعا لذلك؛
- التحليل الدوري لأثر تغطية التقاعد على تنافسية المقاولات وعلى مستوى
استهلاك الساكنة النشيطة والمتقاعدين قصد اقتراح خيارات وإجراءات
منسجمة تتلاءم مع متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد؛
- القيام بتتبع المؤشرات الديموغرافية والتقييم الدوري لأثرها على ديمومة
أنظمة التقاعد.

369. وعلى الرغم من الطبيعة الاستشارية للجهاز المقترح إحداثه، فيتعين
وضع آليات تفرض تنفيذ توصياته المتعلقة بالإجراءات التصحيحية التي
تروم إعادة التوازنات إلى أنظمة التقاعد، كما يوصي بها هذا الجهاز.

370. وبالنظر إلى تأثير الرهانات المالية المرتبطة بأنظمة التقاعد على التوازنات
الأساسية للاقتصاد الوطني، وخصوصا توازنات المالية العامة، سيكون من
اللازم أن تنخرط كل مكونات السلطة العمومية في عملية الحفاظ على
توازنات هذه الأنظمة.

371. أما بخصوص تكوين هذا الجهاز، فيتعين أن يخضع لمبادئ الفعالية
والنجاحة. وبالتالي أن يضم عددا قليلا من الأعضاء تتوفر فيهم المعرفة
المهنية العالية والخبرة العلمية المعترف بها في مجال التقاعد. كما يجب
أن يضمن تكوين هذا الجهاز تمثيلية لختلف المتدخلين من إدارة عمومية
ومنخرطين ومتقاعدين ومشغلين، بالإضافة إلى شخصيات مستقلة
معروفة باطلاعها الجيد وبمعرفة ميدان التقاعد.

2.3.3. تطوير قواعد الحكامة

372. يستوجب أن تتم مواكبة إصلاح مقاييس أنظمة التقاعد باتخاذ إجراءات جديدة تهدف إلى تحسين حكمة هذه الأنظمة وتزويدها بقواعد تدبير موحدة وبالآليات الملائمة للتوجيه والقيادة.

1.2.3.3. الحكامة وتدبير الأنظمة

373. يمر تحسين حكمة الأنظمة عبر وضع أجهزة حكمة حديثة وفعالة وذات تمثيلية لختلف الأطراف ومتوفرة على الموارد والكفاءات الكافية وتمارس السلطات التي تمكنها من أن تتخذ في الوقت المناسب القرارات اللازمة لسير وتدبير الأنظمة وكذا الحفاظ على ديمومتها على المدى البعيد.

374. كما هو الشأن، على سبيل المثال، بالنسبة لمناقشة الميزانيات والمصادقة عليها ووضع الآليات والقواعد الملائمة للمراقبة، وكذا اختيار طرق توظيف الاحتياطات التي يتعين أن تخضع لقواعد تدبير موحدة.

375. ومن المهم، أيضا، إخضاع مجموع أنظمة التقاعد لمراقبة السلطات العمومية وبصفة أساسية فيما يتعلق بتدبير المخاطر والتقيد بالقواعد الاحترازية المعمول بها في مهنة التأمين والاحتياط.

2.2.3.3. تقوية آليات المراقبة على مستوى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

376. يترتب عن الغش المتعلق بالتصريحات المقدمة للصندوق آثارا عميقة على ديمومة وفعالية نظام تقاعد مستخدمي القطاع الخاص، بحيث يؤدي التصريح الجزئي أو عدم التصريح بكتلة الأجور الحقيقية وأيام العمل إلى حرمان نظام التقاعد من موارد لا يستهان بها. هذا، بالإضافة إلى حرمان شريحة مهمة من الساكنة العاملة من حقها في الضمان الاجتماعي والتقاعد، الأمر الذي يؤدي إلى تفاقم ظروف الهشاشة والفقر لهذه الشريحة الاجتماعية عند بلوغها سن الشيخوخة⁴⁹.

377. ومن أجل وضع حد لهذا التهرب من الالتزامات الاجتماعية، تم وضع نظام للمراقبة يتكون من مفتشية الشغل بالوزارة المكلفة بالتشغيل وهيئة التفيتش والمراقبة التابعة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، بالإضافة

⁴⁹ جدر الإشارة إلى أن العدد الإجمالي لمنخرطي الصندوق البالغين سن التقاعد والذين لم يتمكنوا من جمع عدد الأيام اللازمة من المساهمة التي تخول لهم حق الاستفادة من المعاش قد بلغ 622.000 شخص عند نهاية سنة 2012.

إلى تحسيس المؤمنين حول الموضوع من طرف هذا الصندوق عبر شبكته المحلية وموقعه الإلكتروني... وقد مكن هذا النظام من تقليص حجم التهرب دون النجاح في القضاء عليه نهائيا.

378. لذلك، يبدو من اللازم دعم آليات المراقبة الحالية بإجراءات أخرى عبر تضافر جهود مختلف الفرقاء المعنيين. ويتعلق الأمر أساسا بما يلي:

- تقوية وتوسيع صلاحيات وسلطات أجهزة التفتيش والمراقبة التابعة للصندوق من خلال تجريم الأعمال التي تعرقل أو تمنع المراقبين من القيام بمهامهم، وكذا توضيح طابع القوة القانونية لمحاضر مفتشي الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي؛

- تقوية الإطار القانوني المتعلق بالتصريح بالمستخدمين عبر إجراءات ملائمة مثل إلغاء التقادم الرباعي لإقامة دعاوى استخلاص الديون وأداء المساهمات، والرفع من العقوبة الجنائية في حالة الحيازة غير القانونية لمساهمات الأجراء المقتطعة، والتأكيد على حق الصندوق في التوصل بالمعلومات المتوفرة لدى إدارة الضرائب حول الأجهزة المكلفة بالتصريح؛

- الحد على الانخراط في نظام التصريح والأداء الإلكتروني وجعل هذا الانخراط إلزاميا بالنسبة للمقاولات ذات حجم معين كما هو الشأن في بلدان أخرى؛

- بذل المزيد من الجهود لجعل نتائج مهام التفتيش والمراقبة يستفيد منها بصفة مباشرة المؤمنون المعنيون.

379. كما يمكن لأجهزة القطاع العام أن تلعب دورا هاما في مسلسل المراقبة، وذلك من خلال تسهيل ولوج الصندوق إلى المعطيات المتعلقة بالشركات التي تستفيد من الصفقات العمومية.

3.3.3 تحسين آليات قيادة أنظمة التقاعد

380. يؤثر المحيط الديمغرافي والتنظيمي والاجتماعي والاقتصادي بشكل بالغ على أنظمة التقاعد، مما يحتم تزويد هذه الأخيرة بالآليات الملائمة لتصحيح وتسوية الاختلالات المستقبلية المحتملة.

381. ولقد مكن تشخيص أنظمة التقاعد في حالات عدة من إبراز محدودية آليات القيادة المعمول بها حاليا (كما هو الشأن بالنسبة للعلاوة المجدولة، بالنسبة للأنظمة التي يديرها الصندوق المغربي للتقاعد) والتي لا يتم

اللجوء إليها إلا عندما يقترب النظام من حالة إفلاس أو يتم ذلك بشكل متأخر نظرا لبطء أو تعقيد عملية اتخاذ القرار.

382. وبالتالي، يتعين تحسين آليات القيادة الحالية أو وضع آليات جديدة يمكن أن يتم تفعيلها من طرف أجهزة تدبير النظام، بمجرد ظهور مخاطر بالغة تهدد التوازن المالي لهذه الأنظمة.

383. ومن الطبيعي أن تكون قواعد القيادة مختلفة من نظام إلى آخر حسب طبيعة وهندسة كل نظام على حدة. ويمكن لهذه القواعد أن تهم، على وجه الخصوص، الأوجه التالية:

- التوصية بتعديل مقاييس الأنظمة بصفة استباقية عندما يكون توازنها وقدرتها على الوفاء بتعهداتها المستقبلية عرضة للأخطار؛
- الحرص على إعادة التوازن بصفة دورية (كل 5 أو 10 سنوات) للسن القانوني للإحالة على التقاعد بناء على تطور أمد الحياة المتوقع؛
- وضع آليات لمراجعة قيمة المعاشات بناء على قرارات الجهاز المستقل المقترح إنشاؤه والذي ستناط به مهام اليقظة وتتبع أنظمة التقاعد. علما أن القرارات يجب أن لا تتخذ بشكل ممنهج حسب تطور المقاييس الداخلية والخارجية لأنظمة التقاعد، لوحدها، بل يتعين أن تأخذ أيضا بعين الاعتبار الوضعية المالية لهذه الأنظمة؛
- إنشاء صناديق احتياطات خاصة يتم تمويلها بجزء من المساهمات ويكون هدفها حمل الكلفة الإضافية للقرارات المتخذة في إطار عمليات التضامن.

4.3.3. توسيع التغطية الاجتماعية

384. تتميز أنظمة التقاعد المغربية بضعف مجال التغطية، بحيث لا تستفيد من تغطية التقاعد سوى 3,366 مليون شخص من مجموع 10,509 مليون شخص نشيط. أي بنسبة تغطية تقل عن 33% من الساكنة النشيطة. وهكذا فإن الساكنة النشيطة التي يمكن أن تشملها تغطية التقاعد تقدر بحوالي 7 ملايين شخص.

385. وبالرغم من الطبيعة المتباينة لهذه الساكنة من حيث انتمائها السوسيواقتصادي أو من حيث مستوى دخلها (مهن حرة، أرباب شغل، أصحاب ضيعات صغرى وكبرى، صناع تقليديون، تجار عاملون في القطاعات

غير المهيكلة). فإن هذه الفئات تضم أعدادا هامة تتوفر على مداخيل كافية لتمويل تغطية تقاعد أساسية.

386. ويعزى الأداء الضعيف لتغطية التقاعد أساسا إلى العوامل التالية :
- العوامل البنوية لسوق الشغل الذي يتميز بنسبة تشغيل ضعيفة ونسبة بطالة مهمة. وقد بلغت هاتان النسبتان خلال الفترة مابين سنة 2009 وسنة 2011 في المتوسط على التوالي 45 % و 11 %⁵⁰؛
 - إقصاء فئة النشيطين المشتغلين غير المأجورين من تغطية التقاعد التي تضمنها صناديق التقاعد الأربعة. وقد مثلت هذه الفئة أزيد من 56% من الساكنة النشيطة سنة 2011.

387. وهكذا، فإذا كان العامل الأول ذو طبيعة ماكرو-اقتصادية ولا يمكن تعديله إلا بفعل نواقص اقتصادي متواتر. فإن العامل الثاني يمكن اعتباره عاملا داخليا مرتبطا بأنظمة التقاعد وبالتالي يتعين تصحيحه.

388. وسيكون من المفيد العمل على تقوية الإطار القانوني الجاري به العمل بهدف توسيع التغطية الاجتماعية إلى فئات أخرى من المأجورين كخدم المنازل والعمال المؤقتين والموسمين المشتغلين بالقطاع الخاص (الذين ناهزت نسبتهم قرابة 6,6 % من الساكنة النشيطة سنة 2011⁵¹) وأفراد الأسرة لشغل يعمل لحسابه الخاص...

389. ويجدر التذكير بأن القانون المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي قد نص في المادة 2 منه على إدماج هذه الفئات في التغطية الاجتماعية. لكن لم تتم لحد الآن المصادقة على المراسيم التطبيقية ذات الصلة.

390. ويمكن أن يشرع مباشرة في توسيع تغطية التقاعد على المدى القريب جدا، بعد إنجاز الإصلاح المقياسي. وسيكون من الملائم أن تتم هذه العملية بشكل تدريجي، وأن تشمل في مراحلها الأولى فئات تتميز بانسجامها وتنظيمها وتوفر ضمانات فيما يتعلق بقدرتها على الإيفاء بالتزاماتها المالية. ويتعين في مرحلة أولى، استهداف المهن الحرة والمشتغلين والتجار الخاضعين للضريبة المهنية. قبل إدماج فئات أخرى لا تستفيد من التغطية. ويتطلب هذا الأمر إحصاء المعطيات الضرورية داخل أجل محددة، وتحديد طرق وكيفيات الانخراط وتوسيع الخدمات وتحصيل الاشتراكات وإجراء المراقبة ذات الصلة.

⁵⁰ - الندوية السامية للتخطيط: « استدامة أنظمة التقاعد بالمغرب »- غشت 2012.
- الندوية السامية للتخطيط: « النشاط- العمل والبطالة- النتائج التفصيلية 2011 ».
⁵¹ مرجع سابق.

391. وسيتمكن الانطلاق المبكر لهذه العملية، على الخصوص، من تهيئة المجال لتوسيع التغطية عن طريق إغناء قاعدة المعطيات حول الفئة المعنية، ومن وضع واختبار الاختيارات التي يمكن تبنيها فيما يتعلق بشروط الانخراط، وخاصة على مستوى تحصيل المساهمات والمراقبة اللذين يشكلان عاملا أساسيا في نجاح عملية التوسيع. وسيكون من الضروري إنجاز خطط فعالة لتحصيل الاشتراكات بهدف ضمان أداء المساهمات بشكل عادي ودائم وبدون حمولات إضافية من شأنها إحداث اختلال في نظام تعريفه الخدمات المحدد. وينطبق نفس الأمر على نظام المراقبة الذي يتعين أن يتأقلم مع الوضع الجديد وأن لا يكون مكلفا.

392. ولكي يؤخذ عدم انتظام مداخيل بعض الفئات من هذه الساكنة بعين الاعتبار، يمكن اقتراح صيغ للاقتناء المسبق للحقوق وللأداءات المؤجلة للمساهمات.

393. وعلى اعتبار أن الساكنة المستهدفة تعمل بالقطاع الخاص، ونظرا للتجربة التي راكمها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، فإن هذا الأخير سيكون مؤهلا أكثر من غيره للقيام بتدبير تغطية التقاعد لفئة غير المجاورين. ويمكن أن يتم إدماج هذه الفئة في إطار النظام القائم، الأمر الذي سيساعد على تسريع عملية الانخراط. غير أن مساوئ هذا الاختيار تتجلى في الزيادة من مستوى الالتزامات غير المشمولة بالتغطية للنظام نظرا لأن تعريفه الحقوق تبقى في الحيز الأكبر دون مستواها الحقيقي (خاصة المعاش الأدنى).

394. ولعل من مزايا إحداث نظام جديد ملائم (أوأنظمة جديدة لكل فئة من الساكنة المعنية) خلق منتوجات خاصة يتم تحديد تعريفاتها بشكل صحيح. كما ينبغي أن يخضع للمبادئ التي تحكم التصور العام لنظام التقاعد المستهدف مستقبلا من حيث التقارب والالتقائية لختلف الأنظمة.

4.3 خاتمة الإصلاح المقياسي

395. من أهم مزايا الإصلاح المقياسي تحسين التوازن المالي لأنظمة التقاعد من خلال تقليص عجزها وكذا تزويدها بالموارد والوسائل التي تمكنها من تمديد أفق قابليتها للاستمرار بشكل مهم.

396. وتشكل عملية الإصلاح المقياسي مرحلة هامة من أجل تحقيق انسجام والتقائية أكبر بين أنظمة التقاعد وذلك عبر تقارب أهم مقاييس هذه

الأنظمة كما هو الحال على سبيل المثال بالنسبة لوعاء تصفية المعاشات والقسط السنوي.

397. كما يعتبر الإصلاح المقياسي فرصة هامة للتفكير واتخاذ إجراءات إضافية تمكن من الدخول في مرحلة ثانية من الانسجام والتقارب بين أنظمة التقاعد الأساسية الموجودة.

398. وعلى صعيد آخر فإن من شأن إقرار الإصلاح المقياسي قبول عدد مهم من المبادئ التي ستشكل الدعامة الأساسية لكل إصلاح واسع وعميق لأنظمة التقاعد بالمغرب. ونذكر من بين هذه المبادئ ما يلي :

399. أولاً، القبول بنسبة تعويض معقولة، بشكل عام، والذي سيهم الأجور العليا، على الخصوص، في أفق وضع دعامة أولى محددة السقف، ويهم هذا الإجراء، أساساً، نظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد الذي لا يعمل حالياً بسقف للأجور.

400. ويتعلق المبدأ الثاني بقبول مفهوم المعاش في علاقته مع الادخار حيث يتشكل من تراكم للمداخيل يرتبط جزء منها بالية التوزيع والتضامن داخل وبين الأجيال، في حين تتعلق أجزاء أخرى بالمجهود الخاص للفئة النشيطة الحالية في المساهمة والادخار، مما يفرض القبول بمبدأ العمل بالتقاعد التكميلي الذي يقوم كلما أمكن ذلك، على قاعدة الرسملة الفردية، وبالتالي اعتماد مبدأ أن السكان النشيطين يدخرون لتكوين تقاعدهم الخاص.

401. ويمكن تعميم هذا الإجراء الموجه أصلاً للسكان النشيطين الذين يتجاوز دخلهم سقفاً محدداً على كل المأجورين النشيطين بطريقة إلزامية أو اختيارية. ويتمثل الهدف من ذلك في ضمان دخل تكميلي، سواء بالنسبة للمداخيل العليا في أفق تمكينها من الاستفادة من نسبة إحلال معقولة، أو بالنسبة للأجور الدنيا بتمكينها من دخل تكميلي يحسن من مستوى المعاش.

402. أما المبدأ الثالث، فيتعلق بقبول مبدأ العمل إلى حدود سن متقدمة نسبياً، مع وضع ترتيبات تأخذ بعين الاعتبار، على الخصوص، صعوبة العمل والقبول باعتماد فترة نشاط طويلة نسبياً. ويجب أن يتم الرفع من سن التقاعد، وبالتالي القبول بمبدأ ممارسة النشاط لمدة طويلة، بناءً على تحسن مؤشرات العمر والصحة للسكانة أخذاً بعين الاعتبار تطور المؤشرات الديمغرافية لتوجيه وقيادة أنظمة التقاعد المستقبلية.

403. بيد أنه يتعين أن تتم دراسة إمكانية ممارسة النشاط المهني لسن متقدم على ضوء تأثيرها المتوقع على عرض الشغل لدى الشباب. بحيث ينبغي معالجة هذه المعادلة بشكل ملائم. ذلك أن نجاح هذا الطرح يتطلب حركية اقتصادية تساهم في خلق فرص الشغل و بالتالي. في الحفاظ على مستوى تطور مستمر يضمن نسبة تشغيل مهمة للشباب.

404. وتبعاً لما سبق، يعتبر الإصلاح المقياسي مرحلة مهمة وحاسمة في عملية إصلاح نظام التقاعد. غير أنها تبقى غير كافية لضمان توازن دائم لمجموع أنظمة التقاعد والذي لا يمكن تحقيقه إلا عبر مراجعة بنيوية لنظام التقاعد في إطار إصلاح هيكلي أكثر عمقا.

4. المرحلة الثانية : نحو إصلاح هيكلي

405. تبقى الإصلاحات المقياسية غير كافية لوحدها، على المدى الطويل. لتصحيح اختلالات ومحدودية أنظمة التقاعد الحالية، خصوصا فيما يتعلق بالاختلالات المالية والديموغرافية وكذا ضعف مستوى تغطية الساكنة النشيطة. لهذا سيكون من الضروري إجراء مرحلة ثانية تهم الإصلاحات العميقة والهيكلية.

406. يعتبر هذا الإصلاح هو وحده الكفيل بتقويم أثر العوامل الديمغرافية وتلك المتعلقة بتعريف الخدمات بشكل دائم، باعتبارها من الأسباب الرئيسية للاختلال المالي الذي تعرفه أنظمة التقاعد. ويشكل الإصلاح الهيكلي الإطار المرجعي الذي يمكن من زاوية استشرافية تصحيح النقائص الناتجة عن الأنظمة الحالية خصوصا على مستوى تحديد تعريف الخدمات والحقوق، من جهة، ويضمن تمديدا أوسع لتغطية الشيخوخة بالنسبة للساكنة النشيطة، كما يوفر شروط الإنصاف والفعالية بشكل واسع فيما يخص آليات التضامن داخل نظام التقاعد، من جهة أخرى.

407. إن وضع وتفعيل الإصلاح الهيكلي يتطلب مواصلة الجهود لتقريب والتفائية معايير أنظمة التقاعد الحالية والتي تمت مباشرتها مسبقا خلال الإصلاح المقياسي وخصوصا ما يتعلق منها بسقف الأنظمة وقواعد الاشتراك وتصفية المعاشات.

408. ويتمثل هذا الإصلاح الهيكلي في إعادة البناء الحالي لنظام التقاعد قصد تأسيس نظام تغطية منسجم وموسع ومنصف ومستدام. ومن الأساسي في هذا الإطار أن تقوم السلطات العمومية، بتوافق مع الشركاء

الاجتماعيين والجهات المعنية. بتحديد التوجهات والملامح الكبرى وكذا وضع المبادئ الرئيسية التي تُوَظَر هذا الإصلاح بما يكفي من الوضوح.

1.4. الأهداف

409. من بين الأهداف الكبرى التي يجب أن تتوفر في نظام التقاعد المستهدف، يمكن ذكر ما يلي:

- تحديد معدل تعويض معقول، مع معاملة خاصة للفئة الأكثر هشاشة (أصحاب ذوي المداخل والمعاشات الضعيفة، المزاولون لأشغال شاقة...):
- توسيع تغطية التقاعد لتشمل أكبر عدد من العاملين النشيطين؛
- تحديد الهندسة الشاملة لنظام التقاعد والجدول الزمني الضروري لإجازه في إطار قانوني ملائم؛
- تحديد تعريفه عادلة ومنصفة للخدمات بشكل يحول دون تراكم العجز مستقبلا، وضمان عدالة وتضامن داخل وبين الأجيال؛
- مراعاة التطور الديمغرافي والاجتماعي والاقتصادي للبلد ؛
- ضمان انسجام قواعد اكتساب الحقوق من طرف المنخرطين دون تمييز من حيث الوضعية المهنية أو الانتماء إلى قانون أساسي ضمانا لمبادئ الإنصاف بين المساهمين والحركية داخل سوق الشغل؛
- اعتماد مبدأ نظام تقاعد قائم على دعائم محددة السقف، وإدخال نظام الرسملة بصفة جزئية من أجل تفادي أن يتحمل الجيل النشيط لوحده عبء التقاعد بكامله ؛
- وضع آليات الإرشاد والقيادة الملائمة (والموحدة ما أمكن) بهدف معالجة الأسباب المحتملة للاختلالات الممكنة بشكل ملائم وفي الوقت المناسب؛
- إحداث آليات ملائمة وتضامنية ومقبولة لتمويل الدين غير المؤمن للأنظمة الحالية.

410. ولعل من المهم أن تتمكن السلطات العمومية والشركاء الاجتماعيون والأطراف المعنية، سلفا، من تحديد معدل تعويض مقبول، ومن أجل ذلك يتعين أن يخضع هذا الاختيار لعدة اعتبارات منها ضمان مداخل محترمة للمتقاعدين من جهة، والأخذ بعين الاعتبار الإمكانيات والإكراهات المتعلقة بالاقتصاد الوطني، وكذا المحافظة على التوازن المالي للأنظمة التقاعد التي تمنح هذه المداخل، من جهة أخرى.

4.11. ومن أجل وضع إصلاح هيكلي، يمكن تصور اختيارات عديدة بحسب الإكراهات الاجتماعية والمالية والاقتصادية والتقنية. ومن بين الاختيارات التي تمت دراستها:

- تلك المتعلقة بإحداث قطب للتقاعد يخص القطاع العام وآخر يشمل القطاع الخاص؛
- وتلك المتمثلة في التوجه المباشر نحو نظام أساسي موحد يغطي مجموع العاملين بالقطاعات الخاص والعام.

4.12. وبناء على ما سبق، فإن موضوع هذا التقرير لا يهدف إلى تفضيل اختيار نظام على آخر ولا إلى التحليل المفصل لمجموع الخيارات الممكنة التي تتسم بتعددتها واختلافها. بل يتوخى المجلس الأعلى للحسابات من خلاله أساسا ما يلي:

- الحرص على الأخذ بعين الاعتبار لكل المزايا والمساوئ وكذا مختلف الإكراهات المرتبطة بكل اختيار؛
- توضيح المداخل اللازمة قبل الشروع في عملية الإصلاح والأوراش التي يتعين إعدادها بهذا الخصوص؛
- التأكيد على أهمية القيام بإصلاح هيكلي حسب خطة واضحة وجدول زمني مضبوط.

2.4. نظام بقطين : عمومي وخاص

4.13. يمكن لهندسة نظام التقاعد الجديد أن تقوم على تجميع صناديق التقاعد الحالية في قطين : يخصص الأول لتغطية القطاع العام والآخر للقطاع الخاص .

4.14. فبالنسبة للقطاع العام، يمكن الأخذ بمجموعة من السيناريوهات خاصة تلك المتعلقة بإدماج نظام تقاعد في نظام آخر.

4.15. أما بالنسبة للقطاع الخاص، فإن اعتماد نظام موحد يعني أساسا انخراط الساكنة التي لا تتوفر على تغطية التقاعد في نظام الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. علما أن هذا النظام يتوفر بشكل عام على الخصائص الجوهرية لنظام تقاعد أساسي في الوقت الذي يكتسي نظام الصندوق المهني المغربي للتقاعد صيغة نظام تكميلي في كل عناصره.

1.2.4.1.2.4 الايجابيات والإكراهات

416. يتسم جميع الأنظمة الحالية في قطبين يخصص الأول للقطاع العام ويهم الثاني القطاع الخاص بمجموعة من الايجابيات. وهي كالتالي :
- التوجه نحو نظام جديد وفق قواعد احترازية صارمة من شأنه أن ينتج عجزا ماليا بدرجة أقل مقارنة مع النظام الحالي للمعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد;
 - تحديد سقف المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد;
 - تناسق قواعد احتساب المعاشات في مجمل القطاع العام;
 - تأهيل نظام التقاعد في القطاع العام الذي من شأنه تسهيل وإعداد التوجه نحو نظام شامل على المدى الطويل;
 - توسيع تغطية مخاطر الشيخوخة لتشمل الفئات غير المؤمنة بالقطاع الخاص (مهن حرة...) في نظام وحيد يقوم بتدبيره الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي;
 - تقوية العامل الديمغرافي للقطاع الخاص عبر الانخراطات الجديدة.

417. غير أن إحداث قطبين للتقاعد تترتب عنه بعض المعوقات التي تهم القطاع العام على الخصوص. وترتبط هذه المعوقات بالعامل الديمغرافي وبتحويل الدين الضمني المتراكم واندماج الأنظمة المكونة للقطب وبتحديد تعريف الأنظمة الجديدة وتعميم نظام التقاعد.

2.2.4 الشروط المسبقة اللازمة

418. يستوجب جميع أنظمة التقاعد في قطبين عمومي وخاص توافر الشروط المسبقة التالية :
- اتخاذ القرار بخصوص نسب التعويض في المستوى المطلوب والممكن تحملها اعتبارا لخصوصيات النظام. ويتعلق الأمر كذلك بتحديد نسب الاشتراك وكيفية توزيعها بين المشغل والأجير;
 - تحديد تعريف ملائمة أخذا بعين الاعتبار مميزات الفئات المنخرطة حاليا وتلك التي ستشملها التغطية وكذا مستويات معدل التعويض. ويجب ألا تؤدي عملية تحديد التعريف إلى خلق ديون غير مؤمنة على مستوى القطبين;
 - تقدير الدين الضمني غير الممول وتحديد طرق أدائه على أساس خطة

تمويل تدريجية للالتزامات غير المؤمنة وتوزيع مقبول ومتفاوض بشأنه للتكاليف يأخذ بعين الاعتبار المساهمة المباشرة أو غير المباشرة للأطراف المعنية.

419. من جانب آخر، يجب معالجة قضايا أخرى مهمة تتعلق باندماج الأنظمة، من بينها مستوى سقف الأجور وتحويل خصوم ومدخرات الأنظمة السابقة وإحداث أنظمة تكميلية.

420. ويكتسي تحديد مستوى سقف الأجر المعتمد من طرف النظام الأساسي أهمية خاصة، سواء فيما يخص القطب العمومي أو الخاص. مع الأخذ بعين الاعتبار الإكراهات الحالية خصوصا المستوى الحالي لسقف النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وكذا غياب هذا السقف على مستوى نظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد.

421. أما فيما يتعلق بتحويل أصول وخصوم الأنظمة السابقة، فيجب أن تقوم السلطات العمومية بتشاور مع الشركاء الاجتماعيين وأهم الأطراف المعنية بدراسة واعتماد الاختيار الأكثر ملائمة.

ومن بين الحلول الممكنة تدارسها بالنسبة للقطب العمومي، نذكر على وجه الخصوص ما يلي :

- تحمل خصوم الأنظمة السابقة في إطار صندوق خاص مخصص لهذا الغرض، توضع فيه مجمل احتياطات هذه الأنظمة؛
- تحويل الديون والاحتياطات إلى النظام الأساسي الجديد للقطاع العام.

422. ومن شأن وضع سقف للنظام الأساسي، مقترنا بمستلزمات الحفاظ على توازن الأنظمة، أن يؤدي عموما إلى خفض معدل التعويض على مستوى هذا النظام. لذلك، يجب التفكير في إحداث نظام أو أنظمة تكميلية لتمكين المنخرطين من التوفر على تقاعد تكميلي يرفع المعاش إلى مستوى مقبول بالمقارنة مع أجرهم الأخير.

423. وبالرغم من إمكانية إحداث نظام تكميلي بالقطاع العام يبنى على التوزيع أويجمع بين التوزيع والرسملة، فمن الأنسب تبني نظام ذي مساهمات محددة (عوض خدمات محددة) يعتمد على الرسملة الفردية مع الاحتفاظ بجزء من الاشتراكات لمواجهة مختلف المخاطر المحتملة.

424. كما يتعين أن يكون المعاش التكميلي إلزاميا في القطاع العام بهدف ضمان مشاركة المنخرطين ومساهمة المشغل. على اعتبار أن مجهود التمويل يجب أن يتقاسمه الطرفان.

425. أما على مستوى القطاع الخاص فإن نظام الصندوق المهني المغربي للتقاعد يتسم إجمالاً بخصائص النظام التكميلي، ويمكنه عند الاقتضاء القيام بهذا الدور في إطار القطب الخصوصي.

وسيصعب تطبيق الطابع الإلزامي للانخراط من الناحية العملية لأسباب تتعلق بالتدبير (الانخراط، التحصيل، إلخ...) ولا اعتبارات تتعلق بالمنافسة الاقتصادية للمقاولات. لذلك، يتعين بهذا الصدد أن يكون النظام في البداية اختيارياً، مع وضع خطة لتوسيعه تدريجياً والتشاور بشأن طابعه الإلزامي.

426. أما النظام الحالي للصندوق المهني المغربي للتقاعد الذي يبنى على نظام التوزيع، فإن عملية تحويله أو تحويل المنخرطين الحاليين إلى نظام على أساس الرسملة ستكون معقدة ومكلفة.

427. على صعيد آخر، يجب وضع سقف للأنظمة التكميلية في مستوى وجب تحديده، كما ينبغي أن تخضع هذه الأنظمة لنفس قواعد العمل المعتمدة في الأنظمة الأساسية، خصوصاً فيما يتعلق بسن التقاعد وشروط الاستفادة عند الإحالة على التقاعد.

3.2.4 خاتمة

428. خلافاً للقطاع الخاص، فإن الحفاظ على قطب عمومي يمكن أن لا يقدم حلاً نهائياً لعجز الأنظمة وأساساً نظام الصندوق المغربي للتقاعد. فضلاً عن ذلك، فإن إحداث قطب عمومي من شأنه أن يؤخر بشكل ملموس عملية الإصلاح الشامل لنظام التقاعد ويؤدي بالتالي إلى تزايد الالتزامات غير المؤمنة من طرف أنظمة التقاعد.

429. وأمام استقرار العامل الديمغرافي في القطاع العام، فإن تمويل الإصلاح يشكل الهاجس الرئيسي، إذ على الرغم من الآثار الهامة للإصلاحات المقياسية سالفة الذكر فيما يخص تقليص ديون النظام، فإن هذه الأخيرة تبقى مع ذلك مهمة.

430. إن اللجوء إلى الموارد العمومية أو إلى الضريبة بواسطة رسم خاص قد تعترضه صعوبات في الإنجاز، لكون فئة محدودة من الساكنة ستستفيد من الموارد العمومية دون مقابل مباشر تقدمه لكل فئات المجتمع.

431. وبالتالي، فإن الحل الذي يركز على إحداث قطبين خصوصي وعمومي سيكون صعب التطبيق كتصور نهائي لإصلاح نظام التقاعد، ولا يمكنه إلا

أن يكون مرحلة انتقالية نحو وضع نظام تقاعد أساسي موحد يعم مجموع السكان النشيطين.

432. في هذه الحالة، سيكون من المهم دراسة إمكانية الانتقال المباشر نحو نظام أساسي، وذلك بخلق انسجام بين مختلف الأنظمة القائمة وتوجيهها بشكل منفرد وتدرجي نحو نظام منشود يتمثل في نظام أساسي وحيد. ولن يتأتى ذلك إلا بواسطة إصلاح هيكلي لنظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد بالعمل أساسا على وضع سقف له في مستوى مقبول.

433. وفي كلتا الحالتين (قطب عمومي وخاص أو الإبقاء على الأنظمة) يتعين الإستمرار في مسلسل التقريب والانسجام خلال هذه المرحلة. فعلى سبيل المثال، في حالة الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي، يمكن مراجعة سقف النظام وتبني مبدأ قسط سنوي موحد لتصفية المعاش.

434. وإذا ما تم اتخاذ القرار بتبني أحد هذين التصورين كمرحلة انتقالية نحو وضع نظام تقاعد أساسي موحد، فمن المهم تحديد أفق زمني لاندماج مختلف الأنظمة في هذا النظام (15 سنة على أقصى تقدير) بعد أن تكون هذه الأنظمة قد عرفت استقرارا معيناً وتكون أهم المقاييس التي تركز عليها قد اتجهت نحو التقارب على نطاق واسع.

3.4. إحداث نظام أساسي موحد

435. يرتكز وضع إصلاح هيكلي شامل لأنظمة التقاعد على الانتقال نحو نظام جديد ذي قاعدة مشتركة ليحل محل الأنظمة الحالية ويمثل خياراً لا بديل عنه وسيتمثل تنويجا لمسلسل الإصلاح الذي يروم تصحيح اختلالات الأنظمة القائمة وإرساء نظام تقاعد مستدام وناجح.

436. ويتمحور هذا التصور حول إحداث نظام تقاعد وطني بالتدرج في أفق زمن معين يكون إجبارياً وبسقف محدد ومفتوحاً على مجموع السكان النشيطين المأجورين منهم وغير المأجورين.

1.3.4. المزايا والإكراهات

437. يجب أن يتميز النظام الأساسي الموحد بوضع تعريف ملائمة ومنصفة وبتضامن ملائم داخل وبين الأجيال يضمن مصالح الفئات ذات الدخل الضعيف، مع الأخذ بعين الاعتبار تحولات المحيط الديمغرافي والاقتصادي والمالي والاجتماعي عبر آليات قيادة ملائمة.

438. وعلى اعتبار أن المنخرطين يتوفرون على مستويات متفاوتة من المداخليل . فيجب أن يعمم النظام الأساسي الإلزامي محدد السقف على مجموع الساكنة النشيطة. وسيهم هذا النظام المداخليل الضعيفة في مجملها وجزءاً من المداخليل المتوسطة والعليا التي تسمح بتفعيل قواعد التضامن لفائدة المنخرطين ذوي الدخل المحدود. كما سيتأتى تحقيق هذا التضامن. من خلال تطبيق معدل تعويض مهم. نسبياً. ومساهمة لأرباب العمل تفوق مساهمة المنخرطين وضمان حد أدنى من المعاش يأخذ بعين الاعتبار خصائص النظام.

439. وهكذا. وفي ظل نظام تقاعد يغطي مجموع النشيطين. سيتم تطبيق نفس المقاييس على جميع المنخرطين (نفس نسب الاشتراك وقواعد اكتساب الحقوق) بغض النظر عن مستوى الدخل. إذ بأداء نفس نسب الاشتراك سيحصل المأجورون الأقل دخلاً على خدمات أفضل (معدل تعويض أكثر سخاء أوحد أدنى للمعاش) مقارنة مع ذوي المداخليل العليا.

440. ومن أهم خصائص هذا النظام تحديده لسقف معين حيث سيتمكن أساساً من:

- تقليص حجم الالتزامات المستقبلية للنظام (والعجز حين تصبح المقاييس غير كافية لضمان تغطية ملائمة للالتزامات)؛
- تقليص التكاليف الاجتماعية للمشغل عن الشطر الذي يتجاوز السقف المعتمد. إذ من المفترض أن يتوفر المنخرطون ذوو المداخليل المرتفعة على قدرة أكبر للمساهمة. وهكذا فكلما ارتفع مستوى الأجر. فإن توزيع مجهود المساهمات بين المشغل والأجير على نفس المبدأ الجاري به العمل في النظام الأساسي. يصبح أكثر صعوبة بالنسبة لتنافسية المقابلة.
- استفادة أفضل لذوي المداخليل الدنيا. على اعتبار أن عدم تحديد سقف للنظام مع اعتماد نسب تعويض موحدة يصب في الواقع أكثر في مصلحة ذوي المداخليل العليا.

441. كما سيتمكن تبني نظام موحد من تحرير وتسهيل حركية السكان النشيطين داخل سوق الشغل من القطاع العمومي إلى القطاع الخاص أوفي الاتجاه المعاكس. وسيساهم في اقتناع المجتمع بمبدأ مشاركته في تمويل جزء من ديون أنظمة التقاعد والذي يجب أن يكون موضوع اتفاق في إطار حوار بين جميع الأطراف المعنية.

442. وتنشأ أيضا عن النظام الأساسي المعمم الجديد إكراهات وصعوبات يجب الوقوف عندها. وقد تم استعراض بعضها آنفا. وتتعلق أساسا بتمويل الدين الضمني للأنظمة الحالية واندماج الأنظمة وتحديد تعريفات النظام الجديد وتعميم نظام التقاعد. وستكون هذه الإكراهات والصعوبات أكثر حدة مما هي عليه بالنسبة للتصور المتعلق بالطبطين، حيث يتعلق الأمر هنا بدمج أنظمة القطاع العام ومواجهة المشاكل المرتبطة بها.

443. ومن المهم أيضا الأخذ بعين الاعتبار كون الإصلاح الهيكلي يعني قدرة نظام التقاعد على ضمان الخدمات للمتقاعدين الحاليين والمقبلين دون أن يفرض ذلك التزامات جديدة تكون معها موارد النظام غير كافية لتحملها. ويؤدي ذلك، بشكل بديهي، لخفض مستوى الخدمات في النظام الأساسي.

2.3.4. هندسة النظام

444. نظرا لمحدودية معدل التعويض وتحديد سقف النظام الأساسي، فإن إتاحة فرص الادخار لفائدة المنخرطين تكتسي أهمية بالغة وذلك بهدف تمكينهم من الحصول على مداخيل تكملية تنضاف إلى المعاش الأساسي، مما يخول لهم تحقيق معدل التعويض المرغوب فيه في إطار الإصلاح.

445. ويجب أن تكتسي الأنظمة التكميلية طابعا إلزاميا منذ البداية بالنسبة للقطاع العام وفي آجال لاحقة (تحدد باتفاق بين الأطراف) بالنسبة للقطاع الخاص. لأن ذلك يفترض مشاركة المشغل عبر مساهمة مالية من جهة، ويحفز المنخرطين ذوي الأجور العليا على الادخار لضمان معاش إضافي يمكنهم من الوصول إلى معدل تعويض ملائم مقارنة مع الأجر الأخير المحصل عليه أثناء نشاطهم.

446. ويجب أن يبقى سقف هذا النظام محددا في مستوى لا يؤدي في نهاية المطاف إلى تزايد التكاليف الناجمة عن اشتراكات أرباب العمل بصفة لا محدودة فيما يخص ذوي الأجور المرتفعة نسبيا والذين يستطيعون الرفع من مستوى معاشاتهم اعتمادا على مداخيلهم الذاتية. ومن الممكن في هذا السياق، إحداث دعامة ثالثة ذات طابع اختياري تعتمد كليا على رغبة المنخرطين في الادخار.

447. واختصارا، يجب أن تتضمن الهندسة الإجمالية لنسق التقاعد المتوخى دعامتين أساسيتين : نظام أساسي محدد السقف يشتغل بنظام التوزيع ونظام أو أنظمة تكميلية إجبارية أو اختيارية تعمل بنظام الرسملة أو التوزيع.

كما يمكن لهذه الهندسة أن تتضمن عند الاقتضاء، دعامة ثالثة ذات طابع اختياري موجهة إلى الأجور العليا وتعتمد نظام الرسملة.

1.2.3.4. نظام التقاعد الأساسي

448. يجب أن يفتح النظام الإلزامي على عموم النشيطين المأجورين وغير المأجورين بطريقة تمكن في أقرب الآجال من توحيد قواعد اكتساب الحقوق في التقاعد على المستوى الوطني (دون التمييز من حيث طبيعة القطاعات والأنشطة) ومن تعميم تغطية التقاعد الأساسي على مجموع مكونات الساكنة النشيطة.

449. ولكي يتمكن النظام من تغطية مخاطر الشيخوخة بتكلفة معقولة وبشكل فعال ينبغي أن يتوفر على المميزات التالية :

- معدل تعويض يمكن من ضمان مستوى معاش ملائم يمكن تمويله عن طريق مساهمة مقبولة. كما يجب أن يعكس المعاش، على وجه الخصوص، جهدا كافيا من المساهمة ومدة نشاط (ومساهمة) كافية تسمح بتحديد تعريفة للحقوق بتكلفتها الحقيقية بما في ذلك تكلفة التضامن؛

- نسب اشتراك تماشى مع متطلبات المنافسة (تكلفة العمل) والحفاظة على القدرة الشرائية للمساهمين وعلى استمرارية النظام؛

- مجهود الاشتراك المطلوب من لدن المشغل أكثر أهمية لأسباب بديهية تتمثل في الحفاظ على القدرة الشرائية لذوي الدخل المحدود؛

- مساهمة خاصة لتمويل التضامن (الفرق بين المعاش المستحق والمعاش الأدنى مثلا) داخل النظام مع الحرص على عدم تعميق الاختلال. ويستحسن أن يبنى وعاء هذه المساهمة على أساس الأجر الإجمالي (أو الدخل الإجمالي) للمساهم وليس في حدود سقف النظام فقط. وذلك لكي يتمكن كل شخص نشيط من أن يساهم حسب مستوى دخله في التضامن داخل النظام .

- وعاء مساهمة يعتمد على دخل محدد السقف بمستوى متوسط دون أن يكون ضعيفا؛

- اعتماد سن للتقاعد يتماشى مع تحسن معدل الأمل في الحياة ومع إمكانية تدبيره على ضوء التطور الديمغرافي. ويجب أن يقدم النظام تخفيضات للمنخرطين الراغبين في الاشتغال لمدة أطول. وأن تؤخذ أيضا

بعين الاعتبار لأجل التقاعد في سن مبكرة بعض العوامل التي قد تستدعي ذلك، كمشقة العمل أو مزاولة النشاط المهني لمدة طويلة :

- التركيز على تغطية التقاعد: لا ينبغي للنظام أن يتولى تغطية خدمات أخرى كرصيد الوفاة ومعاش العجز والتعويضات العائلية... إلخ. وفي حالة إسناد هذه الخدمات لحملها من طرف النظام فيتعين أن يتم تدبيرها بشكل منفرد (بالنسبة لكل خدمة: المساهمات، تكاليف التسيير، القواعد الاحترازية... إلخ) وأن تطبق تعريفه ملائمة لكل نوع من أنواع المخاطر.

450. ويجب أن يقوم النظام الأساسي على مبدأ التوزيع في اتجاه استبعاد نظام الرسملة، وذلك نظرا لاعتبارات عديدة تتمثل في الأعداد الكبيرة للسكان المستفيدة من التغطية، وضرورة تنظيم تضامن داخل وبين الأجيال لصالح ذوي المداخل المتواضعة، وتقديم معاش أدنى مضمون وإكراهات تدبير المخاطر العمرية المترتبة عن ارتفاع أمد الحياة بالنسبة لجميع المنخرطين.

451. كما يجب أن يكون اختيار أي نسق مبني على مساهمات محددة أو خدمات محددة موضوع تفكير عميق. لذا، من المهم تحليل هذه الاختيارات واعتماد تلك التي تمنح أفضل إمكانيات للتغطية، مع الأخذ بعين الاعتبار تطور المحيط الاجتماعي والاقتصادي والمالي والديمقراطي والحرص على ضمان قار وعلى رؤية جيدة بخصوص الحقوق المكتسبة من طرف المتقاعدين المقبلين.

452. كما، يتعين أن يعهد بتدبير هذا النظام إلى جهاز عمومي، على اعتبار أن الأمر يتعلق بتغطية مجموع الساكنة النشيطة، مما يحتم على السلطات العمومية أن تكون منخرطة بشكل قوي ومباشر لضمان حكامه رشيدة للنظام وللتأكد من ديمومته واستمراره. علاوة على ذلك، سيكون من المهم تمثيل جميع الأطراف المعنية بشكل ملائم في مختلف هيئات الحكامة واتخاذ القرار المتعلقة بالنظام، بما في ذلك ممثلي المنخرطين والمتقاعدين والمشغلين والسلطات العمومية وكذا مهنيي الاحتياط الاجتماعي والمجال المالي والباحثين.

453. وأخيرا، يتمثل الجانب الأكثر حساسية بالنسبة لإحداث النظام الأساسي الجديد في إدماج الأنظمة الجاري بها العمل حاليا في هذا النظام الأساسي ومستوى مشاركتها في تمويل الدين الذي راكمته هذه الأنظمة (خاصة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والصندوق المغربي للتقاعد)، مع الحرص على أن لا يتحمل النظام الأساسي الجديد تكلفة هذا الدين بشكل مبالغ فيه والذي من شأنه أن يهدد توازنه واستمراره.

2.2.3.4 الأنظمة التكميلية

454. تهدف الأنظمة التكميلية إلى تمكين المنخرطين من معاش تكميلي يضمن لهم معدل تعويض مناسب حسب ما يستهدفه الإصلاح الهيكلي.

455. ويمكن تنظيم هذه التغطية في إطار نظام موحد أو أنظمة متعددة تمكن من جميع الفئات ذات نفس مستويات الأجور أو مسارات مهنية متقاربة. ويجب أن يبقى عدد الأنظمة محدودا لضمان توفرها على خصائص متشابهة. وهو الأمر الذي يجب أن ينطبق على قواعد تسيير الأنظمة وطرق القيادة ومستويات المردودية وطبيعة الخدمات ومستوى المعاشات التي يجب أن لا تتفاوت بشكل واضح من نظام إلى آخر.

456. ويجب أن يأخذ إحداث النظام أو الأنظمة التكميلية بعين الاعتبار على الخصوص، العناصر التالية:

- العمل بنفس قواعد النظام الأساسي خصوصا فيما يتعلق بسن الإحالة على التقاعد وآليات مراجعة قيمة المعاشات؛
- الارتكاز على مساهمات محددة، وهوما من شأنه أن يضمن توجيهها وقيادة أفضل للنظام بحسب مستوى المردودية المالية وتطور الوضعية الديمغرافية والعوامل الاقتصادية الخارجية ؛
- سيكون توزيع المساهمات بين المشغلين والمأجورين مختلفا عما هو معمول به بالنسبة للنظام الأساسي. ويتعلق الأمر بالجمع. في احترام لتوازن معقول، بين إلزامية مشاركة المشغل وقدرة المأجورين على المساهمة. ويهدف هذا التوازن إلى الأخذ بعين الاعتبار متطلبات المنافسة بالنسبة للمشغل والحفاظ على القدرة الشرائية للمأجور؛
- تحديد سقف النظام بهدف الحد من رفع التحملات الاجتماعية للمشغل إزاء الفئة التي تتوفر على مداخيل مرتفعة نسبيا؛
- رغم صعوبة استبعاد نظام التوزيع في القطاع الخاص، ما دام أن النظام الذي يقوم بتدبيره الصندوق المهني المغربي للتقاعد يقوم بدور النظام التكميلي. فقد يكون من الأجدى أن تشتغل الأنظمة التي سيتم إحداثها بهذا القطاع بصيغة الرسملة.

457. ويمكن أن يكون الطابع الإلزامي لهذه الأنظمة منحصرًا في القطاع العمومي كخطوة أولى، في حين تكون التغطية التكميلية في البداية اختيارية في القطاع الخاص قبل أن يتم توسيعها تدريجيا بطريقة توافقية وبشكل متناسق ومنسجم.

458. ومن المستحسن أن يشرف على تدبير النظام (أو الأنظمة) جهاز (أو أجهزة) عمومية بالنظر إلى العوامل المذكورة سلفاً. ويمكن عند الاقتضاء، وفي حالات جد محدودة، أن يعهد بهذا التدبير إلى أجهزة تدبر بطريقة ثنائية من طرف مثلي الماجورين وأرباب العمل في شكل شركات تعاضدية لا تستهدف الربح.

459. كما يجب أن تكون هذه الأجهزة مؤطرة بشكل كبير بواسطة ترسانة قانونية ملائمة وإطار محاسباتي مناسب يسمح بالحصول على المعلومة المتعلقة بالوضع المالية للأنظمة بشكل دقيق وكذا نظام احترازي فعال يضمن تعريفه ملائمة ومراعاة المخاطر المرتبطة بطرق اشتغال الأنظمة وتوفير تغطية كافية لالتزاماتها.

460. وختاماً، سيكون من اللازم إخضاع هذه الأجهزة لرقابة سلطة عمومية تتوفر على السلطات والكفاءات اللازمة لذلك.

3.2.3.4 الأنظمة الاختيارية

461. ستكون هذه الأنظمة الاختيارية موجهة إلى حمل جزء الأجر أو المداخل التي تتجاوز سقف الأنظمة التكميلية. وهكذا، سيكون بمقدور النشيطين ذوي الأجر العليا الاكتتاب في حصص تكميلية لتغطية التقاعد سواء في شكل رأسمال أو معاش عمري تتحدد مبالغها بناءً على قدرتهم على الاشتراك ورغبتهم في الادخار. وتعتبر تقنية الرسملة النظام الأكثر ملائمة لهذه الأنظمة الاختيارية. وسيحدد مستوى الخدمات بناءً على مجهود الإشتراكات التي سيتم حملها من طرف المنخرطين فقط .

462. ويمكن تصور إحداث أنظمة تقاعد خاصة تدبرها هيئات مخصصة لهذا الغرض. وسيكون من المستحسن، في هذا الإطار، تبني الاكتتاب أو إحداث منتوجات خاصة لدى شركات التأمين الخمول لها الأجر في هذا النوع من المنتوجات طبقاً لدونة التأمين.

4.4. تطبيق نظام الإصلاح

463. يجب أن يتم تنزيل الإصلاح تدريجياً على مدى عدة سنوات. وفي هذا الإطار، سيكون من الجدي، وضع خارطة طريق تحدد بوضوح الأهداف المرجوة من الإصلاح والمبادئ التي يقوم عليها والتي يجب التقيد بها وكذا مراحل التطبيق والبرنامج الزمني للتنفيذ.

464. ولضمان استمرارية عملية الإصلاح وتطورها وشفافيتها، يقترح أن تصبح خارطة الطريق سالفة الذكر موضوع قانون إطار يحدد المبادئ التي تتحكم في الإصلاح. كما تمت الإشارة إلى ذلك سلفا خصوصا فيما يتعلق بمعدل التعويض وتحديد التعريف وتنظيم التضامن وتعميم تغطية التقاعد. وسيقوم هذا القانون. كذلك، بتحديد آليات تقييم وتمويل الدين الضمني وكذا الهندسة الملائمة لنسق التقاعد المعتمد... إلخ.

465. ويتعين على خارطة الطريق هذه أن تحدد، أيضا، مجموع الإجراءات اللازم اتخاذها وبرنامج تنفيذها داخل أفق زمني يندرج ضمن المدى المتوسط. كما يجب أن لا يتجاوز وضع النظام القانوني للإصلاح وتنفيذه الفعلي مدى 5 إلى 7 سنوات بالنسبة للإصلاح الهيكلي للقطنين العمومي والخاص أو للإصلاح نظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد، وأجل أقصاه 15 سنة بالنسبة لإحداث النظام الأساسي الموحد (سواء تقرر إحداثه مباشرة أو المرور عبر إنشاء قطنين عمومي وخاص).

466. إن الانتقال إلى نظام جديد للتقاعد هو مسلسل معقد وطويل يتطلب تنزيله إعدادا جيدا وتخطيطا محكما وستواجهه إكراهات أساسية وملحة قد ترهن نجاح الإصلاح. ويبقى العائق الأساسي مرتبط بنمط تمويل الدين غير المشمول بالتغطية الذي يثقل عبء الأنظمة الحالية. كما ستطرح كذلك صعوبات أخرى مهمة تتعلق أساسا بنقل حقوق المعاشات.

1.4.4. إرساء النظام الجديد

467. اعتبارا لطابعه المعقد، فإن الانتقال إلى هندسة جديدة لنسق التقاعد يعتبر مسلسلا يمتد على المدى المتوسط ويتطلب مقاربة تدريجية لإعداد وصياغة النسق المستهدف وتطبيقه الفعلي.

• الإصلاح المقياسي

468. ويتعلق الأمر أولا بتطبيق الإصلاح المقياسي المشار إليه سابقا على الأنظمة الأساسية: رفع سن الإحالة على التقاعد والزيادة في نسبة الإشتراك (الصندوق المغربي للتقاعد والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي) ومراجعة آليات إعادة التقييم (النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد). وكذا الرفع من مدة الانخراط التي تخول الحق في معاش التقاعد (الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي) وتعديل القسط السنوي لاحتساب الحقوق (الصندوق المغربي للتقاعد والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي) وتعديل وعاء احتساب المعاش (الصندوق المغربي للتقاعد)...

469. وسيتمكن الإصلاح المقياسي على وجه الخصوص من:
- تمديد أفق الديمومة وتأجيل الصعوبات المرتبطة بالسيولة المالية للأنظمة، خاصة على مستوى الصندوق المغربي للتقاعد الذي سيعرف عجزاً مالياً ابتداءً من سنة 2014؛
 - تقليص مهم للديون غير المؤمنة؛
 - تسهيل وتبسيط عملية اندماج الأنظمة الحالية؛
470. يشكل الإصلاح المقياسي مرحلة أولى نحو تقارب وانسجام مقاييس أنظمة التقاعد الحالية. كما سيتمكن من تمديد أفق ديمومة النظام بشكل كاف حتى يتسنى الشروع في الإصلاح الهيكلي واستكمالها.

• الإصلاح الهيكلي

471. يتعين الشروع بشكل سريع ومكثف في الأعمال الضرورية لاختيار وتبني التصور العام للإصلاح الهيكلي المراد تطبيقه بالموازاة مع الاستمرار في مسلسل تقارب وانسجام الأنظمة الحالية.
472. وفي هذا الإطار، يجب على السلطات العمومية بتوافق مع ممثلي المنخرطين وأرباب العمل والمتقاعدين وباقي الجهات المعنية أن تقوم بتحديد العناصر الأساسية للنظام الجديد والمصادقة عليها. لاسيما الهندسة العامة التي سيتم اعتمادها (نظام أساسي عام أو أي تصور آخر...) ومعدل التعويض المستهدفة ودرجة التضامن المتوخاة وعتبات الاشتراكات المسموح بها ومعالجة الدين غير المؤمن من طرف الأنظمة الحالية والتصور العام لاندماجها ...
473. وبعد اعتماد الاختيارات الكبرى للإصلاح، يتعين تفصيل الإطار النهائي الذي سيتم تبنيه في شكل مقتضيات قانونية وتنظيمية تؤطر الأنظمة المزمع إحداثها والهيئات التي ستتكفل بتسييرها وطرق التدبير والحكامة والمراقبة والإطار الاحترازي، وكذا طرق وجدولة تطبيق الإصلاح.

2.4.4. تمويل الدين

474. يظل مشكل احتياجات تمويل الديون غير المؤمنة من طرف الأنظمة القائمة (خاصة نظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد) مطروحا بحدّة أكثر. ذلك أن إحداث النظام الجديد للتقاعد وتعميمه سيؤدي حتماً

إلى اتخاذ قرار الاستغناء عن الأنظمة القائمة حاليا. ويتعلق الأمر على وجه التحديد بوضع تصور واقعي يضمن تمويل احتياجات تمويل الديون غير المؤمنة من طرف الأنظمة. وبالتالي، من الأساسي الاتفاق على مصادر تمويل المرحلة الانتقالية، إذ أن الإصلاحات المقياسية لن تمكن من تقليص مستوى احتياجات تمويل الديون غير المؤمنة إلا جزئيا، خاصة على مستوى المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد.

475. في هذا المجال، يتعين اللجوء إلى تصفية منصفة للحقوق والاتفاق حول مصادر التمويل التي يجب اعتمادها من أجل مواجهة هذه الاحتياجات، ويمكن تلخيص هذه المصادر فيما يلي:

- التمويل العمومي عبر ضريبة خاصة أو بواسطة ميزانية الدولة؛ في هذا الإطار، وبما أن مالية الدولة لا تستطيع تحمل مجموع هذه الديون بالنظر إلى ضخامتها، فإن مساهمتها في تمويل جزء منها يبقى وارا؛
- التمويل من طرف المنخرطين الحاليين المستفيدين من النظام القديم من خلال رفع واجبات الإشتراك وتخصيص جزء من هذه الإشتراكات لتمويل الدين بواسطة صندوق خاص؛
- التمويل من طرف المنخرطين الجدد بمعنى الأجيال المقبلة من خلال اشتراكاتهم وبالتالي الاستفادة من آثار العامل الديمغرافي؛
- التمويل من طرف المتقاعدين الحاليين من خلال خفض مستوى معاشاتهم.

476. وسيكون من الواقعي والعملي أن تتمكن السلطات العمومية بتوافق مع الشركاء الاجتماعيين والأطراف الأساسية المعنية من تحديد التوزيع الملائم من بين الاحتمالات المختلفة.

477. ومن الطبيعي، أن لا يتسم الاختيار بالسهولة بالنظر إلى مختلف الإكراهات المطروحة، خاصة فيما يتعلق باستدامة المالية العامة وبالإضاف تجاه الأجيال القادمة والأثر على القدرة الشرائية لفئة المتقاعدين. غير أنه من الأساسي تبني حل لا يحمل عبء الإصلاح بشكل مفرط على كاهل النظام أو الأنظمة التي سيتم إحداثها لأن ذلك سيؤدي في نهاية المطاف إلى اختلال مبكر لأوضاع النظام الذي يصعب تصحيحه لاحقا وسيؤثر سلبا على تحقيق الأهداف المتوخاة من الإصلاح الهيكلي.

3.4.4. نقل تدبير المعاشات والحقوق المتراكمة

478. انطلاقا من تاريخ دخول الإصلاح حيز التطبيق، يتعين تنفيذ القواعد الجديدة على المنخرطين الجدد وعلى الحقوق الجديدة للمنخرطين الحاليين.

479. كما يستوجب الأمر مواصلة مسلسل تعميم تغطية التقاعد التي يتعين الشروع فيها مسبقا بمناسبة الإصلاح المقياسي، وذلك بهدف توسيعه تدريجيا ليشمل النشيطين غير المأجورين.

480. ويستحسن نقل تدبير المعاشات المستحقة بحكم الأنظمة السابقة إلى الجهاز الذي سيتكلف بتدبير نظام التقاعد الأساسي (أو الأنظمة الأساسية في حال وجود قطب عمومي وقطب خاص) وكذا في حالة إنشاء صندوق خاص لتسيير هذه المعاشات وتخصيص احتياطات الأنظمة لها. كما يتعين تحويل الموارد الضرورية لتمويل هذه المعاشات إلى النظام الجديد لضمان اشتغاله. ونفس الأمر سينطبق على الحقوق المتراكمة من طرف النشيطين التي يجب تحويلها بالكامل إلى الجهاز المختص بتدبير النظام الأساسي.

481. وسيكون من غير الملائم توزيع تدبير المعاشات السابقة والحقوق المتراكمة بين مجموعة من الأنظمة لأن النظام الأساسي سيتوفر على المعطيات المتعلقة بمجموع المستفيدين والمنخرطين (سواء كانوا مشمولين أولا بتغطية أنظمة تكملية) والحقوق المنقولة المشمولة كليا بالتغطية، لتصفية ومنح المعاشات مهما كان مبلغها.

482. في نفس السياق، يمكن تبني حل آخر يتمثل في نقل الحقوق والموارد اللازمة لتغطيتها إلى وحدة خاصة مكلفة بتصفية الديون المتراكمة. وإذا كان من مزايا هذا الحل تخليص الأنظمة التي سيتم إنشاؤها في إطار الإصلاح من كل تدبير أو التزام ناتج عن الأنظمة السابقة، فقد يترتب عنه، بالمقابل، مصاريف إضافية تتعلق بالإدارة والتدبير.

5.4. خاتمة حول الإصلاح الهيكلي

483. يستخلص من التحليلات السابقة ضرورة القيام بإصلاح هيكلي عميق للنظام الوطني للتقاعد من خلال إنشاء نظام أساسي موحد مفتوح في وجه جميع النشيطين المشتغلين في القطاع العمومي والقطاع الخاص.

484. ومن الأساسي بالنظر إلى المشاكل التي تعترض أنظمة التقاعد خاصة الهشة منها، أي الأنظمة التي يقوم بتدبيرها الصندوق المغربي للتقاعد

ولكن أيضا الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي بدرجة أقل. الشروع منذ الآن في الأعمال والإصلاحات الضرورية التي من شأنها أن تؤدي إلى وضع نظام أساسي موحد ومعهم في أفق أقصاه 15 سنة. وسيكون الانتقال نحو هذا النظام الجديد سهلا وسلسا إذا ما تم التقدم والاستمرار في مسلسل التقارب والانسجام بين الأنظمة الحالية.

485. كما يتعين أن ينخرط الإصلاح الهيكلي في إطار منطق التعريف المنصفة للخدمات حتى يتمكن نظام التقاعد من ضمان الخدمات للمتقاعدين الحاليين والمقبلين دون أن يؤدي ذلك إلى ترتيب التزامات جديدة لا تستطيع موارد النظام تحملها.

486. ويستوجب هذا الأمر بالضرورة ملائمة مختلف مقاييس النظام مع الظروف المحيطة بها وخصوصيات الفئات المنخرطة. ويعني هذا على وجه الخصوص، تقديم خدمات تتناسب مع مجهودات الاشتراك والوضعية الديمغرافية (معدل الأمل في الحياة والرافعة الديمغرافية ...) والمحيط الاقتصادي والمالي للبلد.

487. وبعبارة أخرى، يتطلب الأمر استفادة المتقاعدين من معاشات أساسية في مستويات محدودة وتقل أهميتها تدريجيا بارتفاع المداخيل وضرورة العمل على تكميلها من خلال اللجوء إلى آليات وتشجيع ثقافة الادخار الجماعي أو/ والفردية في أفق الحصول على إيرادات أكثر أهمية.

488. وفضلا عن ذلك، يستوجب الإصلاح الهيكلي مسبقا اعتماد آليات وإجراءات لتمويل عجز الأنظمة التي ستكون مكلفة بطبيعتها بالنظر إلى حجم الديون غير المؤمنة التي يتوجب تمويلها. وبهذا الصدد، يتعين الحرص قدر الإمكان، على تفادي اللجوء إلى النظام الجديد من أجل امتصاص جزء من هذه المديونية مما سيؤثر سلبا على أوضاع النظام الجديد للتقاعد بشكل ملحوظ منذ بدايته.

أجوبة مسؤولي صناديق التقاعد

جواب المدير العام للصندوق المغربي للتقاعد

تعليق حول التقرير الأولي للمجلس الأعلى للحسابات

نود في البداية أن نشكر المجلس الأعلى للحسابات لإعداده في أجل محدود عملاً غنياً حول موضوع أنظمة التقاعد بالمغرب، مما سيساهم في إغناء النقاش الحالي حول إصلاح أنظمة التقاعد في شموليته، سيما فيما يتعلق بالإصلاح المعلماتي الذي سيطرأ على نظام المعاشات المدنية المسير من طرف الصندوق المغربي للتقاعد. ويؤكد الاطلاع على هذا التقرير أن تشخيص وضعية التقاعد في بلادنا أصبح محل اتفاق بين مجموع الأطراف المكونة للجنة الوطنية والتقنية لإصلاح أنظمة التقاعد وكذا بين خبراء المؤسسات الدولية (البنك الدولي ومكتب العمل الدولي). وقد تم الاعتماد على نتائج هذا التشخيص من طرف اللجنة الوطنية للإصلاح، على إثر الاجتماع المؤرخ في 30 يناير 2013، لاقتراح التوصيات المتعلقة بالمخطط الشامل للإصلاح البنوي.

ستقتصر الملاحظات التي سيدلي بها الصندوق المغربي للتقاعد اعتماداً على تحليل تقني لعنصري التقرير المتعلقين بالتشخيص واقتراحات الإصلاح المعلماتي لنظام المعاشات المدنية؛ فيما سيستبعد كل تحليل للإصلاح البنوي طالما لم تشر صيغة التقرير الموجهة للصندوق إلى الإصلاحات المعلماتية للأنظمة الأخرى. لذا تنحصر الملاحظات والاقتراحات المُصنّفة في هذه الورقة الجوابية على الجوانب التقنية الصرفة للموضوع والتي لا تلزم إلا إدارة الصندوق. علماً أن مجلس إدارة هذه المؤسسة يمثل، طبقاً للقوانين الجاري بها العمل، الهيئة الوحيدة المخول لها اقتراح أو إصدار الآراء المتعلقة بالإصلاحات المعلماتية للأنظمة المسيرة من طرف الصندوق؛ كما أن هذا الجواب لا يلزم وزارة الاقتصاد والمالية باعتبارها الإدارة الوصية - تقنياً ومالياً - على الصندوق.

وفي هذا الصدد، نود تقديم المعلومات الإضافية التالية:

• فيما يتعلق بتحليل التشخيص:

1. تشخيص نظام التقاعد على الصعيد الوطني:

- التنظيم المتباين على مستويات الحكامة وطرق التدبير ومجالات استثمار
الاحتياطات المميزة لكل نظام على حدة: اعتباراً لكون أفق توظيف
الاحتياطات يختلف من نظام لآخر، حيث يؤثر مباشرة على سياسة
التوظيف الخاصة بكل نظام (علماً أن الربحية متناسبة مع المخاطر المتخذة

وأن هذه الأخيرة تعتمد على أفق الاستثمار، فإنه من الأفضل إثارة انتباه القارئ بخصوصية كل نظام على حدة ومعطياته المالية قصد تجنب كل مقارنة مغلوطة. بالإضافة إلى ذلك، هناك إشكالية متعلقة بعدم ملائمة الاستثمارات المتاحة لبعض الأنظمة تبعاً لنسبة المخاطرة المسموح بها والناجحة عن دراسة أصول-خصوم؛ كما يلاحظ أن هناك بعض التأخر في تغيير القوانين التي تغير مجالات الاستثمار المسموح بها.

- تأثير القرارات الحكومية المتخذة وانعكاساتها السلبية على التوازنات وتوسيع الحقوق الممنوحة، مع العلم أن الدولة بذلت جهوداً لصالح نظام المعاشات المدنية فيما يتعلق بتصفية المتأخرات وأداء العجز الاكتواري الناجح عن عملية المغادرة الطوعية وكذا عن التحمل الجزئي لكلفة الزيادة في المعاش الأدنى.

2. تشخيص نظام المعاشات المدنية :

- من شأن التأخير في اتخاذ قرار الإصلاح أن يعمق من المديونية الضمنية للنظام، حيث تشير آخر الدراسات الاكتوارية (المنجزة سنة 2013) إلى تفاقم هذه المديونية بحوالي 22 مليار درهم مقارنة مع سنة 2012.
- يُحدُّ نُضج نظام التوزيع المعمول به من تأثير التحولات الديموغرافية، بسبب ثقل كتلة الأجور على كاهل ميزانية الدولة (أكثر من 11 % من الناتج الداخلي الخام) وبسبب الامتيازات الممنوحة في النظام العام للوظيفة العمومية، خاصة تلك المتعلقة بالترقية.
- نسبة تعويض لآخر أجر مرتفعة وتسعيرة غير ملائمة ما لبثت تتفاقم على مر الزمن لحد تعميق الاختلال في تسعير الحقوق.
- مجموعة من القرارات الحكومية أثرت بشكل مباشر أو غير مباشر على مالية النظام، من دون اتخاذ إجراءات مواكبة للحد من أثرها؛ كعمليتي توسيع وعاء احتساب المعاش لسنتي 1990 و1997، الإقطاع الإضافي 1 و 2 لم يكن كافياً لتعويض كلفة هذا الإصلاح، مسببة بذلك كلفة إضافية تقدر بـ 100 مليار درهم والزيادة في الأجور الممنوحة برسم الحوار الاجتماعي لسنة 2011 والتي رفعت بنسبة 10 % من الالتزامات المستقبلية للنظام. بالإضافة إلى ذلك تبقى التسعيرة للحقوق بالنسبة لمنخرطي ومتقاعدي المؤسسات العمومية (قرابة 22 000 منخرط) جد منخفضة بسبب النظم الأساسية الخاصة بها مقارنة مع نظام الوظيفة العمومية.

• فيما يتعلق بالمواضيع المعالجة في التقرير:

في هذا الإطار، نعتبر أنه يتعين إثارة إشكالتين أساسيتين:

1. إمكانية حمل ثقل الأداءات الاجتماعية (الشيخوخة كمثال) مقارنة مع نسبة خلق الثروة الوطنية، علاوة على دراسة تأثير التنافسية الاقتصادية بفعل العولة؛ وذلك اعتباراً:

- للتطور الديموغرافي الوطني،

- لاستنتاجات اللجنة الوطنية للإصلاح المؤسّسة للمرحلتين الأساسيتين للإصلاح البنوي (قطبين عام وخاص، ثم نظام وحيد).

2. اقتراح حلول ملائمة لتمويل الديون السابقة للأنظمة الحالية، طالما أن المرحلة الأولى للإصلاح البنوي الموصى به من طرف اللجنة الوطنية ترمي إلى استيعاب هذه الديون على مستوى كل قطب مزرمع إحدائه، وذلك قبل إنشاء النظام الوحيد.

وفي هذا السياق، نعتبر أنه بعد توسيع التغطية (موضوع الإصلاح البنوي)، يتعين أن ينحصر ثقل الالتزامات المتعلقة بالشيخوخة في نسبة تقارب 10% من الناتج الداخلي الخام بالنسبة للسكان المعنية؛ أخذاً بعين الاعتبار تطور نسبة الفئة العمرية التي تتجاوز 60 سنة والتي ستتم من 8% حالياً إلى 15% في أفق سنة 2030⁵².

وحفاظاً على تنافسية اقتصادنا في أفق إرساء النظام الوحيد للتقاعد، نعتبر أن الاقتطاع برسم تغطية المعاشات لا يمكن أن يتجاوز 20%. وبهذا السقف ستصل نسبة كل الاقتطاعات إلى أكثر من 50% في القطاع العام (الضريبة على الدخل: 26% في المعدل والتأمين على المرض 5%⁵³). أما فيما يخص القطاع الخاص، وباقتطاع أدنى محدد في 11,6% لمعاش الشيخوخة الأساسي⁵⁴، ستصل نسبة كل الاقتطاعات إلى 42% على الأقل، وهي نسبة مساوية للقطاع العام إذا تم إدماج أنظمة التقاعد التكميلية والتغطية الصحية؛ مع العلم أن حوادث الشغل والتأمين على البطالة مستثناءة من هذه الحسابات.

رغم أن كل نظام مسير عن طريق التوزيع قد يحتوي على مديونية ضمنية، إلا أن هذه الأخيرة يجب أن تكون في مستويات متحملة. ويتعين على الإصلاح المرحلي لنظام المعاشات المدنية تقليص المديونية السابقة للنظام بنسبة كبيرة حتى

⁵² معطيات المندوبية السامية للتخطيط.

⁵³ الذي قد يعرف على الأرجح ارتفاعاً بنقطتين على الأقل في المستقبل بفعل اختلافات هذه الفرع.

⁵⁴ الذي قد يعرف على الأرجح ارتفاعاً بنقطتين إلى ثلاث على الأقل في المستقبل بفعل الاختلالات المنتظرة.

يتسنى إجحاح القطب العام المرتقب إرساؤه. أما فيما يتعلق بالمديونية المتبقية. فيمكن حملها عبر الدينامية الديموغرافية الوطنية عند المرحلة النهائية للإصلاح البنوي (النظام الوحيد).

• فيما يتعلق بالإصلاح العلماتي :

حتى يتسنى إصدار رأي موضوعي حول خلاصات التقرير المتعلق بالإصلاح العلماتي لنظام المعاشات المدنية. نقتراح إرساء المبادئ والأهداف الموجهة لهذا الإصلاح. والتي يمكن رصدها كما يلي :

1. الإصلاح العلماتي يجب أن ينحوفي إجاه توحيد القطب العام على المدى المتوسط ثم إرساء النظام الوحيد على الأمد البعيد. كما تم اقتراحه من طرف اللجنة الوطنية.

2. ضمان تسعيرة عادلة ومنصفة للحقوق بشرط الوفاء بالالتزامات المستقبلية للصندوق.

3. تمديد أفق ديمومة النظام ل 10 سنوات بشكل تدريجي. دون تجاوز ثلثي الأمد المحدد (10 سنوات).

نعتبر أن الحقوق المستقبلية الناجمة عن الإصلاح العلماتي يجب أن تضمن تسعيرة عادلة ومنصفة بكيفية تغطي الالتزامات المقبلة من دون أن تخلق مديونية جديدة. وتستند هذه الحقوق المشار إليها. على اقتطاعات في حدود 20%. ومن شأن تطبيق مبدأ التسعير الصحيح تقليص العجز التراكمي في أفق 2061 إلى 304 مليار درهم. أي بنسبة انخفاض تقدر ب 47,8% : حيث يمثل المبلغ المذكور حصرا المديونية السابقة. هذه المقاربة من شأنها تمييز وتحليل المديونية السابقة والمديونية المترتبة عن الحقوق المستقبلية المقترحة.

لذا. نعتبر أن تقليص هذه المديونية يجب أن يتم بالتحمل المشترك بين : المنخرط (بفعل التسعيرة العادلة والمنصفة والتي ستجنب خلق 280 مليار درهم من الدين المستقبلي) والمنخرط والمتقاعد (المكتسبين لحقوقهم قبل تاريخ الإصلاح) والدولة (باعتبارها الوصية والمشغلة).

يمكن تلخيص أثر مقترح الإصلاح العلماتي لنظام المعاشات المدنية الوارد في التقرير كما يلي:

السيناريو المقترح من شأنه أن يحد من المديونية المترتبة عن الحقوق المستقبلية

ب 76 مليار درهم. مغطاة ب 4 نقاط من الاقتطاعات الإضافية (أي تسعيرة 0,94 مع نسبة اقتطاع محددة في 24 % و1,13 مع نسبة اقتطاع محددة في 20 %). وبهذا الخصوص، فإن السيناريو المقترح يستجيب لإشكالية الدين المستقبلية (الذي يمثل 47,8 % من العجز الكلي). كما يتضمن امتياز لإدماج مبدأ التسعيرة الحقيقية للحقوق المستقبلية.

وفي هذه الحالة، يبقى التساؤل مطروحا حول مدى ملائمة الحقوق المسعرة على أساس نسبة اقتطاع تقدر ب 24 % مع أهداف الإصلاح البنوي، وكذا حول مدى ملائمة نسبة تعويض آخر أجر تصل إلى (80 %). حيث تبدو هذه النسبة مرتفعة بالنسبة للمرحلتين المقبلتين للإصلاح البنوي، سيما وأنه سيتم حذف سقف الراتب المرجعي.

إن السيناريو المقترح يفضي إلى مديونية تقدر ب 328 مليار درهم يصعب تمكن الأثر الديموغرافي تحملها عند إرساء الإصلاح البنوي (النظام الوحيد) : فضلا عن كونه لم يعمق دراسة إشكالية تقليص المديونية السابقة، بل يضيق أكثر من ذلك هامش تدخل الدولة عن طريق مساهمتها الجزئية أو الكلية في تحمل الأربع نقاط الإضافية (الموكل إليها موازنة الحقوق المستقبلية).

وجدير بالذكر أن الجهود الذي يتوجب على الدولة تحمله لامتناس هذا العجز سيكون هائلا بالنظر إلى أن العجز الحالي لنظام المعاشات المدنية يقدر ب 583 مليار درهم علاوة على العجز المحصل بطريقة غير مباشرة من النظام الجماعي لنح رواتب التقاعد عبر المؤسسات العمومية، مع العلم أن هذه المديونية لا تهم سوى ما يقارب 10 % من النشيطين.

ويجدر التذكير بأن القدرة على التخفيض من الحقوق المكتسبة والتحكم في الحقوق المستقبلية وحدهما من شأنهما الرفع من احتمال صرف الحقوق الخولة.

وبالفعل، فإن السيناريو المقترح في التقرير يُمكن من الحد من المديونية المترتبة عن الحقوق المستقبلية، وذلك بتأخير ظهور العجز الكلي للنظام ب 7 سنوات؛ إلا أن تحليل هذه الرؤية لن يكون عميقا إلا بربطه بما سبق ذكره (الحقوق المكتسبة/ الحقوق المستقبلية) وأجال مراحل الإصلاح البنوي.

فيما يخص هيئات الحكامة المقترحة، نعتبر أنه يتهدها خطر تداخل الاختصاصات مع هيئات الحكامة الموجودة. لذا يمكن أن يقتصر الأمر على الرفع من آليات القيادة بغاية التأثير في مقاييس متعددة.

هذا، ويبدو وجيها بلورة حلول واضحة للإشكاليات التالية:

- تمويل التعويضات العائلية وذلك عن طريق إنشاء صندوق للتعويضات العائلية تتحمله الهيئة المشغلة والذي تتم تغذيته عن طريق مساهمات إضافية تقدر ب 1,5% لمدة 10 سنوات⁵⁵ وب 0,8%⁵⁶ فيما بعد.
- إرساء آليات للقيادة.
- القيام بإجراءات انتقالية من قبيل تأجيل صرف المعاش إلى حد سن التقاعد.
- النظام الضريبي.

وأخيرا، يبقى خلق نظام تكميلي حلا مقترحا في التقرير لتدارك انخفاض نسبة تعويض آخر أجر؛ غير أن هذا النظام يتعين أن يظل اختياريا وفريدا. ونذكر بأن الدولة تعمل حاليا على تشجيع أنظمة التقاعد التكميلية عن طريق التحفيزات الضريبية⁵⁷.

تبقى هذه الميزة الاختيارية ضرورية لإرساء قطب عمومي ونظام وحيد. في هذا الصدد، فإن الصندوق المغربي للتقاعد قام بإنشاء سنة 2005 نظام تكميلي «التكميلي» مسير عن طريق الرسملة والموجه حصرا لمنخرطي الصندوق، وذلك لمنح الموظفين إمكانية تحسين نسبة تعويض آخر أجر⁵⁸ عن طريق اقتطاعات إضافية.

وختاما، فإننا نعتقد أن الدولة ستكون مضطرة مستقبلا إلى تركيز جهودها لتمويل الديون السابقة لأنظمة التقاعد العمومية. ومن الآن فصاعدا، فإن الصرامة مطلوبة إذ أن خلق أي حقوق جديدة سيزيد من تفاقم العجز ويجعله غير مطاق بالنسبة للمجتمع ككل.

⁵⁵ تعمل على تصفية تكاليفها المحسوبة في المديونية السابقة.

⁵⁶ المتضمنة للتطور السابق لهذه الأداءات.

⁵⁷ الذراع الضرائبي يشكل حافزا مهما للانخراط وخاصة بالنسبة للموظفين الذين يخضع راتبهم للضريبة على الدخل.

⁵⁸ يعزى ضعف الانخراط في نظام التقاعد التكميلي إلى ارتفاع نسبة آخر أجر الذي بقي في مستواه الأعلى ل 100%. لهذا يستعمل هذا المنحج أكثر في عنصره الادخاري من عنصر الإيراد العمري للشيوخوخة.

جواب المدير العام لصندوق الإيداع والتدبير

على ضوء قراءة التقرير المؤقت للمجلس الأعلى للحسابات حول تقييم نظام التقاعد بالمغرب، يتعين تقديم الملاحظات التالية :

1.نقط قوى التقرير

- اعتمد التقرير المنجز على مقارنة علمية ومنطقية، حيث إن المعطيات والنتائج المقدمة تترجم موضوعية المقاربة المعتمدة وتتجه نحو المصلحة المشتركة لجميع الأطراف المعنية؛
- تمثل التوصيات المقترحة من طرف المجلس الأعلى للحسابات نقطة إيجابية لتوافقها، إلى حد ما، مع التوجيهات المنبثقة من اللجنة التقنية لإصلاح التقاعد، وتقدم قيمة إضافية من خلال مختلف الإصلاحات المقترحة. كما أنه من الطبيعي أن تثمن هذه التوصيات مناقشة المشكل المطروح واقتراح مخطط عمل فعلي لتنفيذ إصلاح عميق للنظام. في هذا الشأن، يشكل مقترح المجلس الأعلى للحسابات بخصوص وضع خريطة طريق، في شكل قانون إطار، آلية مؤسسية لترسيخ الإصلاح في الزمن وتأمين جسر بين الإصلاح المقياسي قصير الأمد والهيكلية متوسط الأمد.

2.ملاحظات عامة

يتعين مناقشة الإصلاح الهيكلي في إطار ماكرواقتصادي أكثر شمولاً. إن الإصلاح الهيكلي من شأنه أن يؤثر بشكل كبير على مجموع التوازن الماكرواقتصادي المغربي. لهذا، يستحسن في أول الأمر، الأخذ بعين الاعتبار هذه المعطيات لتوضيح التوجهات المعتمدة :

- أولاً : يجب مراعاة الآثار المترتبة عن كلفة الشغل من خلال الارتفاع المحتمل للتحملات الاجتماعية، حيث تحتل هذه الأخيرة في المغرب مكانة متقدمة مقارنة مع باقي الدول النامية (25 % من الأجر الخام بالنسبة للحد الأدنى للأجور). ويعتبر هذا العامل حاسماً للقدرة التنافسية، البطالة الهيكلية ونسبة التشغيل. كما ستنتج عن ارتفاع كلفة الشغل آثار سلبية على المساهمة في سوق العمل والتقليص من الاقتصاد غير الهيكلي. اللذان يشكلان معيارين أساسيين لديمومة نظام التقاعد على المدى الطويل؛
- ثانياً : من المحتمل أن تنتج عن الإصلاح الهيكلي آثار مالية مهمة، حيث إن تسوية الحقوق المكتسبة قد تستدعي مساهمة الدولة من أجل تخفيف

العبء عن المنخرطين والمستفيدين. وتختلف هذه المساهمة بحسب سيناريو الإصلاح المعتمد. ومع ذلك، فإنها بصفة عامة تكون مهمة. وفق التجربة العالمية في مجال إصلاح التقاعد (من 10 % إلى 20 % من الناتج الداخلي الخام). في معظم الحالات، تخلق الدول صناديق تدعم بصفة تنظيمية من ميزانية الدولة للحد من العبء المالي عبر الزمن. يجب أن يرتبط الإصلاح الهيكلي للتقاعد، في المغرب، بإشكالية قدرة المالية العامة، من خلال أمثلة صورية مرقمة.

- ثالثا : يتطلب إصلاح التقاعد تفكيرا أكثر شمولاً حول النظام الضريبي وطريقة تمويل الحماية الاجتماعية. تعمل عدة دول متطورة ونامية، لضمان القدرة المالية لنظام الحماية الاجتماعية، دون التأثير على التنافسية والعمل، على تخفيف المساهمات الاجتماعية وتعويضها بالرفع من الضريبة (خصوصا من خلال آليات من صنف الضريبة على القيمة المضافة الاجتماعية). وبحكم ارتفاع مستوى التحويلات الاجتماعية في المغرب، من جهة، وضعف نسبة الشغل والقدرة التنافسية، من جهة أخرى، فإنه من المستحب أن يلم إصلاح التقاعد بمناقشة جد شاملة لطريقة تمويل الحماية الاجتماعية.

- رابعا : من شأن إصلاح التقاعد الرفع من نسبة الادخار العام والخاص، الشيء الذي يشكل خطرا (على الأقل على الأمد المتوسط) على دينامية الطلب الداخلي بتأثيره سلبا على نسبة النمو. لذلك، يجب على النقاش الماكرواقتصادي أن يعرض لكيفية تقوية النمو، خاصة عن طريق التصديرات، داخل سياق يتماشى مع الطلب الداخلي.

3. ملاحظات تخص النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد

- حكمة النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد: يعمل النظام الجماعي في ظل حكمة ملتزمة للمقتضيات القانونية. ومع ذلك، فقد ذهب صندوق الإيداع والتدبير إلى أبعد حد لما تتضمنه هذه المقتضيات، حيث قام سنة 2010 بوضع مسلسل لتعزيز وتقوية حكمة النظام :

- تقوية دور لجنة الإدارة، حيث أحدثت نظاما داخليا يخول لها تعزيز صلاحياتها (مراقبة مشروع الميزانية، مخطط الأعمال السنوي، الهيكل التنظيمي...):
- إحداث لجنة الافتحاص :

- خلق مديرية الافتحاص الداخلي :
- تعزيز الحكامة المالية من خلال لجن التوجيه، الاستثمار، التبع وتسيير الأصول-الخصوم.

- الإصلاح المقياسي للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد: يرتكز الإصلاح المقترح على المقاييس الثلاثة الآتية : سن التقاعد، نسبة واجبات الانخراط وآلية إعادة تقييم المعاشات. بالنسبة للمعيار الأخير، فإن الإصلاح يقترح أن تعادل إعادة التقييم الثلثين 2/3 من تطور أجور النظام، ولضبط إعادة التقييم الممنوحة، يستحسن أن يكون سقفها في حدود التضخم :

نسبة إعادة التقييم = الحد الأدنى (التضخم، 3/2 X نسبة تطور الأجور) :

- جميع احتياطات الصندوق المغربي للتقاعد والنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد: يتضح من خلال التقرير مدى سهولة جميع احتياطات الصندوق المغربي للتقاعد والنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، في حالة إحداث قطب عام وقطب خاص. في هذا الصدد، جدر الإشارة إلى أن أموال الصندوق المغربي للتقاعد والنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد هي أموال مختلفة تعود للمنخرطين والمستفيدين من المعاشات.

4. ملاحظات تخص النظام المنشود في الإصلاح

- الإصلاح الهيكلي (نظام القطبين) : يمكن إدراج نقط الالتقاء الحاصلة تجاه النظام المنشود في منظور النظام الأساسي الوحيد، دون الاقتصار على التمييز بين القطب العام والقطب الخاص. في الواقع، إن ديمومة نظام التوزيع مقرونة بتواجد نظام مفتوح يضم نسبة شاسعة من الشريحة النشيطة لتوسيع القاعدة الديموغرافية. ويعتبر دعم منطوق التوزيع المطبق داخل القطب العام، باعتباره نظاما شبه مغلق، جد صعب، لكونه أقل ملائمة ديموغرافيا. لذلك، فالرور بنظام وسيط ذي قطبين، في سياق الإصلاح الهيكلي، لا يشكل منفعة واضحة. وبالتالي فالانتقال مباشرة إلى النظام الوحيد يشكل السيناريو الأكثر صوابا.
- تحويل تسيير الحقوق المكتسبة : في إطار العمل بمختلف الإصلاحات، اقترح المجلس الأعلى تحويل الخصوم والأصول المتعلقة بالحقوق المكتسبة في إطار الأنظمة الحالية، إما لفائدة المؤسسة المناطة بتسيير النظام الأساسي للنظام الجديد، أولفائدة الهيئة المكلفة بتصفية هذه الخصوم. كذلك، يجب أن يتم التحويل دون التأثير على استقرار السوق المالي.

- البنية التقنية للنظام المنشود : يستحسن، في إطار الإصلاح الهيكلي، أن تتم معالجة إقرار بنيات تقنية أخرى، خاصة تلك القائمة على الحسابات النظرية. ويعتبر نظام التوزيع هذا بمثابة أحد النماذج الأكثر ملائمة على الصعيد العالمي، بحكم قدرته على التوفيق ما بين أهداف العدالة والديمومة المالية.

- تراجع سن الإحالة على التقاعد : من المحتمل أن يقلص هذا الإجراء فرص الشغل بالنسبة للشباب اللذين يلجون سوق العمل. هذه النقطة قد تمت الإشارة إليها في تقرير المجلس الأعلى للحسابات. كما من شأن هذا الإصلاح أن يكون له تأثير سلبي كبير عند تزايد الضغط الديموغرافي على سوق الشغل. لذلك، يجب البحث عن الحلول الناجعة لتجنب هذا المشكل وتنظيم إجراءات تمديد مدة الانخراط في إطار إصلاح هيكلي لسوق العمل يعطي الأولوية لتوظيف الشباب.

جواب المدير العام للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

تعليق حول التقرير الأولي للمجلس الأعلى للحسابات:

1. توسيع التغطية الاجتماعية لتشمل العمال غير الأجراء

إن السيناريو الذي يقترح توسيع التغطية الاجتماعية لتشمل العمال غير الأجراء من خلال إدماجهم في إطار النظام الحالي الذي يقوم بتدبيره الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يجب دراسته بعمق من خلال الأخذ بعين الاعتبار الملاحظات التالية:

- نظام الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الحالي هو نظام خاص بالأجراء حيث يقدم منافع مختلفة: التقاعد، استرداد وحمل مصاريف العلاجات الطبية، التعويضات اليومية عن المرض والأمومة، التعويضات العائلية... إلخ. مع العلم أن الشريحة المعنية بتمديد التغطية تحتاج فقط للتغطية الصحية بالدرجة الأولى والتقاعد بالدرجة الثانية.

- رغم أن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يقوم بتدبير التغطية لصالح 2,7 مليون أجير، إلا أن عملية التصريحات بالأجور، أداء الاشتراكات وعملية التحصيل تتم عبر المقاولات التي لا يتعدى عددها حوالي 150.000. وبالتالي فإن عملية إدماج العمال غير الأجراء في إطار نظام العمال الأجراء سيترتب عنه الانتقال من علاقة مع عدد محدود من المقاولات إلى علاقة مع ما يناهز 5,6 مليون شخص.

- نظام الضمان الاجتماعي الحالي يركز على مفهوم الأجر، في حين أن العمال غير الأجراء يتوفرون على دخل في معظم الحالات غير قار وغير متحكم فيه.

لذلك، وأخذا بعين الاعتبار لما سبق، وقبل التفكير في المؤسسة المدبرة لنظام العمال غير الأجراء، يجب الإجابة بشكل عملي على مجموعة من الأسئلة المهمة التي تطرح كيفما كان سيناريو التوسيع المقترح:

كيف يمكن ضمان التصريح الإلزامي بالعامل غير الأجير بالنظام المعمول به؟
كيف ستتم عملية تحصيل الاشتراكات خاصة تلك التي تتعلق بمبالغ صغيرة؟
كيف سيتم ضبط دخل هذه الشريحة من العمال؟

في بلدان أخرى مثل تونس، الجزائر، فرنسا وبلجيكا، تم خلق أنظمة مختلفة عن نظام الأجراء تأخذ بعين الاعتبار خصوصيات فئة العمال غير الأجراء فيما يتعلق

بالمنافع المضمونة، المراقبة والتفتيش وكذا عملية تحصيل الاشتراكات المتعلقة بها.

كذلك، من أجل إنجاح هذا المشروع، يجب وضع نظام إجباري يضمن إضافة إلى التقاعد تغطية ضد المرض. للإشارة، وكما هو معلوم في ميدان التأمين إرساء تغطية اختيارية بالنسبة لشريحة غير متجانسة ينتج عنه ظاهرة الاختيار المعاكس. بمعنى أن الأشخاص الذين سيستفيدون أكثر، هم الذين سيصرحون بشكل تلقائي بخلاف الأشخاص الآخرين خاصة فيما يتعلق بالتأمين الصحي. وبالتالي فإن آلية التضامن بين مجموع الأفراد لا يمكن أن تؤدي مهمتها، مما سيجعل هذا النظام غير قادر على ضمان ديمومته من الناحية المالية.

إن المنهجية التي تعتمد على مبدأ التوسيع التدريجي بدءاً بالمهن المنظمة تعتبر نهجاً صائباً. ما يمكن من تهيئة الشروط اللازمة لإنجاح التوسعة خاصة فيما يتعلق بتحديد الآليات العملية المتعلقة بتحصيل الاشتراكات وعملية المراقبة والتفتيش لضمان إلزامية التغطية.

إضافة لذلك، نشاط الرأى الذي يقترح تحديده وتنفيذ سريع لمخطط يسمح بتوسيع التغطية لتشمل الفئات المهنية التي يسهل إدماجها كقوة المهن الحرة خاصة الأطباء والصيدال الذين تربطهم علاقة وطيدة مع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وأولاً كمقدمي العلاجات في إطار التغطية الصحية الإجبارية، وثانياً كمشغلين يصرحون بمأجورهم لدينا.

2. تدبير الأموال الاحتياطية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

في إطار عملية التشخيص، أشار التقرير إلى عدم تجانس القواعد المتعلقة بتوظيف الأموال الاحتياطية بالنسبة لمختلف صناديق التقاعد الوطنية، خاصة تلك المتعلقة بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. وقد سلط الضوء أيضاً على مدى تأثير ذلك على نسب المردودية. تمت الإشارة كذلك من خلال التقرير إلى مجموعة من التوصيات المتعلقة باعتماد إصلاحات مقياسية بالنسبة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي مع التأكيد على مصاحبتها ببعض الإجراءات الاستعجالية.

نحن نعتقد بأنه، وحتى تكون المرحلة الأولى من الإصلاح متكاملة، يجب، في أقرب الآجال، تعديل الطريقة الحالية لتدبير الأموال الاحتياطية للصندوق. الدافع وراء اقتراحنا هذا يكمن في كون تمويل نظام التقاعد يرتكز في نفس الوقت على الاشتراكات وحصيلة توظيف الأموال الاحتياطية. لذلك فإن توازناته المالية هي

مرتبطة ليس فقط بمستوى الاشتراكات المحصلة والمنافع المؤداة، ولكن كذلك بمستوى توظيف أمواله الاحتياطية.

إن نظام الضمان الاجتماعي، كجميع أنظمة الحماية الاجتماعية، هو مسؤول عن جميع التزاماته اتجاه مؤمنيه وبالتالي، ومن أجل الوفاء بها، يجب أن يكون في المقابل مالكا لأصوله المالية. هذه القاعدة معمول بها من طرف جميع صناديق التقاعد الوطنية (الصندوق المغربي للتقاعد، النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد والصندوق المهني المغربي للتقاعد) التي تقوم بتدبير أموالها الاحتياطية سواء بشكل مباشر أو عن طريق مؤسسات مالية مختصة، الشيء الذي مكنها من الحصول على مرد ودية أفضل لتوظيفاتها المالية. إن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وحده يشكل استثناء في هذا المجال بحيث يجبره القانون المنظم له بوضع أمواله الاحتياطية كودائع لدى صندوق الإيداع والتدبير كما أن نسبة الفائدة المؤداة تحدد لاحقا بطريقة مستقلة عن الإمكانيات المتاحة من طرف الأسواق المالية. طريقة التدبير هذه، لا تمنح للصندوق الحق في تدبير أمواله الاحتياطية وتؤدي إلى نسبة مرد ودية أقل مما هو متاح على مستوى الأسواق المالية ما ينتج عنه فقدان أرباح مهمة ويؤثر على الديمومة المالية للنظام.

لذلك فإن المادة 30 من القانون المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي تعتبر استثناء للقاعدة المعمول بها في مجال تدبير الأموال الاحتياطية لأنظمة التقاعد وجب تعديلها، في أقرب الآجال، من أجل وضع حد للحيف الذي يعاني منه ادخار إجراء القطاع الخاص.

في هذا الإطار نقتراح التخلي عن منطق الإيداع لفائدة نمط تدبير فعال للأموال الاحتياطية يحترم القواعد الاحترازية التي تضمن الأمن ومردودية أعلى للتوظيفات المالية طبقا للممارسات الوطنية والمبادئ التوجيهية الموصى بها من طرف المؤسسات الدولية وخاصة الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي،

جواب المدير العام للصندوق المهني المغربي للتقاعد

تعليق حول التقرير الأولي للمجلس الأعلى للحسابات:

• الإصلاح المقياسي المقترح للصندوق المهني المغربي للتقاعد يقترح التغطية الشاملة للالتزامات الضمنية للنظام.

يعترف التقرير بشريعة الصندوق المهني المغربي للتقاعد للعب دور النظام التكميلي للقطاع الخاص.

ويؤكد التقرير أيضا على ضرورة الحفاظ على تسيير النظام بالتوزيع نظرا للتكلفة الباهظة في حالة المرور إلى نظام الرأسملة.

(...)

• التقييم الايجابي للحالة المادية لنظام الصندوق المهني المغربي للتقاعد غالبا ما يناقض في مضمون بعض فقرات التقرير.

التقييم الموضوعي للمجلس الأعلى للحسابات حول الوضعية المالية للصندوق المهني المغربي للتقاعد ودقة تعريفه للحقوق المكتسبة، ايجابيا

(...)

على الرغم من ذلك، يتضمن تحرير التقرير على مقاطع متعددة لا تشير إلى خصوصية الصندوق المهني المغربي للتقاعد عندما تتطرق إلى الاختلالات المالية للأنظمة، مما يجعل القارئ يعتقد أن الصندوق المهني المغربي للتقاعد في نفس وضعية الصناديق الأخرى.

• التقرير لا يبرز التجارب الناجحة التي قام بها الصندوق المهني المغربي للتقاعد في نطاق إصلاح وهيكله النظام.

الصندوق المهني المغربي للتقاعد هو بالتأكيد الصندوق الوحيد الذي قام بإصلاحات عميقة، استيعابية وفعالة لتقوم وضعيته المالية، تحديث حكامه وتسيير نظامه.

انه لمن المؤسف أن كل هذه التجارب الناجحة التي أدخلت نماذج جديدة في مجال الحكامة، التوجيه والتسيير المالي، لم يعطى لها الحق في الذكر.

من ناحية أخرى، الإصلاح الذي قام به النظام سنة 2003 يعد مثالا من حيث

صرامته في النهج وتوازنه في توزيع الجهود وأهمية الإجراءات المؤخدة . ما تشهد به النتائج المحصل عليها. لكنها غير مشار إليها في التقرير.
(...)

• تغييرات قانونية مهمة في طريق التفعيل غير مشار إليها

يشير التقرير فقط إلى وضعية السند القانوني الحالي للصندوق المهني المغربي للتقاعد كجمعية دون الإشارة إلى مشروع قانون رقم 12-64 المؤسس لهيئة مراقبة التأمينات والحماية الاجتماعية. محددة مراقبة الدولة لصناديق التقاعد المعتمدة على نظام التوزيع والرأسمالة في إطار تطبيق مقتضيات الفصل 339 من قانون التأمينات.

تبدأ لنا هذه الدقة ذوأهمية كبيرة لتمكينها من الإشارة إلى أن حل نهائي قد أعطي للمشكل الأساسي الذي يعرفه الصندوق المهني المغربي للتقاعد.
(...)

• اختيار سقف تغطية النظام الأساسي للقطاع الخاص

يدعو التقرير التمهيدي في البداية اختيار مستوى قريب من سقف الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. غير أن 90 % من الأجراء يتقاضون حاليا راتبا أقل من سقف 6000 درهم. هذه النسبة قابلة للزيادة تدريجيا وفق تطورات النظام لاستقطاب مساهمين جدد ذوي أجور ضعيفة. هذا المستوى 90 % مرتفع بشكل مفرط مقارنة مع الممارسات الدولية وتوصيات المكتب الدولي للشغل الذي يحدده في 70 % . ينبغي جَميد هذا السقف في انتظار الرجوع إلى المستوى المنطقي.
(...)

قاموس عربي-فرنسي لأهم المصطلحات المستعملة

réerves	احتياطات
cotisations salariales	اشتراكات الأجير
cotisations patronales	اشتراكات المشغل
réforme paramétrique	إصلاح مقياسي / معلمي
réforme systémique	إصلاح هيكلية / بنيوية
revalorisation	إعادة تقييم
engagements	التزامات
dette non couverte	دين غير مشمول بالتغطية
mécanismes de pilotage	آليات القيادة
actualisation	تحسين
liquidation	تصفية
tarif	تعريف / تسعيرة
convergence	تقارب
pension minimum	حد أدنى للمعاش
études actuarielles	دراسات اكتوارية
viabilité	ديمومة
solde technique	رصيد تقني
population active/actifs	ساكنة نشيطة / نشيطون
plafond	سقف
déficit structurel	عجز بنيوي
annuité	قسط سنوي
pilotage	قيادة
principe des droits acquis	مبدأ الحقوق المكتسبة

schémas de financement	مخططات ونماذج التمويل
espérance de vie à 60 ans	معدل الأمل في الحياة عند سن 60
taux de remplacement	معدل التعويض
paramètres	مقاييس
taux de couverture	نسبة التغطية
taux de préfinancement	نسبة التمويل المسبق
taux d'annuité	نسبة القسط السنوي
taux de cotisation	نسبة المساهمة (الأداء)
régime complémentaire au premier dirham	نظام تكميلي من الدرهم الأول أومن أول درهم
base de liquidation	وعاء تصفية المعاش أووعاء التصفية
Pension d'invalidité	معاش العجز
rapport démographique	المؤشر الديمغرافي



قطاع 10 زنقة التوت حي الرياض - الرباط

الهاتف : 05 37 57 67 00

الفاكس : 05 37 71 31 19

www.courdescomptes.ma