

المملكة المغربية
المجلس الأعلى للحسابات



تقرير حول
الصندوق المغربي للتقاعد

يناير 2017

مداولة

بناء على طلب السيد رئيس مجلس المستشارين بتاريخ فاتح نونبر 2016، عملا بمقتضيات الفصل 148 من الدستور وللقانون، وطبقا لمقتضيات القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، قام المجلس الأعلى للحسابات بإنجاز مهمة رقابية همت الصندوق المغربي للتقاعد.

وقد تم إنجاز هذه المهمة من طرف فريق مكون من الأستاذين محمد البسطاوي، رئيس الغرفة الثانية بالمجلس، ورشيد إسماعيلي علوي، رئيس فرع بنفس الغرفة.

وبعد رفع تقرير المهمة سالفة الذكر إلى السيد رئيس مجلس المستشارين وتقديم مضامينه أمام اللجن المختصة للمجلس المذكور بتاريخ 17 يناير 2017، قرر المجلس الأعلى للحسابات نشر هذا التقرير.

وقد تم التداول وإعداد التقرير للنشر على مستوى لجنة البرامج والتقارير من طرف الهيئة التالية:

- د. إدريس جطو، الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات، رئيساً؛
- د. محمد دير، الكاتب العام للمجلس الأعلى للحسابات بالنيابة، عضواً؛
- د. محمد الصوابي، رئيس الغرفة الأولى، عضواً؛
- د. محمد البسطاوي، رئيس الغرفة الثانية، عضواً؛
- د. محمد كمال الداودي، رئيس الغرفة الرابعة، عضواً؛
- د. إبراهيم بن به، رئيس غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، عضواً؛
- د. يحيى بوعسل، رئيس غرفة استئناف أحكام المجالس الجهوية للحسابات، عضواً؛
- د. بوشعيب ببيط، رئيس غرفة التدقيق والبت في الحسابات، عضواً؛
- د. عبد الله بولعسافر، رئيس غرفة التصريح بالممتلكات ومراقبة نفقات العمليات الانتخابية وتدقيق حسابات الأحزاب السياسية، عضواً؛
- د. عبد العزيز كلوح، المقرر العام للمجلس الأعلى للحسابات، عضواً؛
- د. عبد الصمد لزرّك، المكلف بتنسيق أعمال المجالس الجهوية للحسابات، عضواً.
- د. عبد الهادي كربوش، رئيس فرع بالغرفة الثالثة، نائباً عن رئيس الغرفة، عضواً.

الرباط في 26 شتنبر 2017

الفهرس

5	خلاصة
13	الإطار العام
15	I. تشخيص نظام المعاشات المدنية
16	1 العوامل البنوية لهشاشة النظام
16	1.1 عدم تناسب مستوى المساهمات مع المعاشات
19	2.1 تدهور المؤشر الديموغرافي وتزايد مستمر لأمد الحياة
21	4.1 عوامل أخرى لاختلال توازن نظام المعاشات المدنية
24	2 الوضع المالي للنظام
27	3 تأثير بعض العمليات على توازن نظام المعاشات
27	1.3 دفع متأخرات مساهمات الدولة عن الفترة الممتدة من 1957 إلى 1996
30	2.3 عملية المغادرة الطوعية لموظفي الدولة المعتمدة سنة 2005
31	3.3 العلاقات المالية بين نظامي المعاشات العسكرية والمدنية للتقاعد
33	II. إصلاح نظام المعاشات المدنية
34	1 الحاجة إلى إصلاح النظام
34	1.1 مسلسل الإصلاح معتمد منذ عدة سنوات، دون تفعيل
35	2.1 إصلاحات لتدعيم نظام المعاشات المدنية، ظلت في مجملها غير كافية
38	2 الإصلاح المقياسي لسنة 2016
38	1.2 إصلاح ضروري لتحسين ديمومة النظام والتخفيف من ديونه
40	2.2 إصلاحات ذات أثر إيجابي لم يتم اعتمادها في الوقت المناسب
41	3.2 إصلاح يبقى غير كاف
48	4.2 الإصلاح الهيكلي يبقى ضرورة حيوية للاقتصاد الوطني
50	III. توظيف واستثمار الاحتياطيات
50	1 إطار توظيف الاحتياطيات
50	1.1 الإطار القانوني
52	2.1 هيئات الحكامة وتديبر الاحتياطيات
58	2 استثمار الاحتياطيات
58	1.2 استراتيجية الاستثمار
60	2.2 توزيع الاستثمارات
70	3 مردودية الاستثمارات
72	IV. الحكامة

72	المجلس الإداري
73	اللجان المتخصصة
74	تقييم نظام الحكامة للصندوق المغربي للتقاعد
77	مصاريف التسيير

يدبر الصندوق المغربي للتقاعد نظامين للتقاعد قائمين في جل عناصرهما على نفس المقاييس. وهما نظام المعاشات المدنية المحدث بموجب القانون رقم 71-11 ونظام المعاشات العسكرية المحدث بالقانون رقم 71-13.

وينكب هذا التقرير أساساً على نظام المعاشات المدنية، حيث يتناول بالتحليل النقاط التالية:

- تشخيص نظام المعاشات المدنية وتقييم الإصلاحات المتعلقة به؛
- توظيف وتدبير الاحتياطات؛
- الحكامة ونفقات التسيير.

1- الخلاصات الرئيسية المتعلقة بتوازن نظام المعاشات المدنية

يتميز نظام المعاشات المدنية بالسمات البارزة التالية:

■ الهشاشة المالية للنظام

يتضح من خلال مختلف الدراسات والتشخيصات التي قام بها الصندوق المغربي للتقاعد، وكذا بعض الأطراف المعنية بالموضوع، أن نظام المعاشات المدنية يعاني منذ عدة سنوات من وضعية مالية هشّة. وقد أدت هذه الوضعية إلى تسجيل أول عجز تقني سنة 2014 بلغ 936 مليون درهماً، سرعان ما ارتفع إلى 2,65 مليار درهم سنة 2015، وبلغ 4,76 مليار درهم سنة 2016.

■ سخاء النظام

اتسم نظام المعاشات المدنية قبل إصلاح 2016 بسخاء كبير، حيث منح لمنخرطيه عن كل سنة اشتراك قسماً سنوياً بمعدل 2,5% من آخر أجر. وقد أظهرت الدراسات الاكتوارية التي أنجزتها اللجنة التقنية لإصلاح أنظمة التقاعد أن كل مساهمة بدرهم واحد يمنح النظام مقابلها حقوقاً تقدر ب 1,91 درهماً. هذا، وقد عمل الإصلاح الذي أقرته الحكومة سنة 2016، على خفض هذا القسط السنوي إلى 2%.

والجدير بالذكر أنه منذ توسيع وعاء تصفية المعاشات ليشمل مجموع التعويضات النظامية الدائمة ابتداء من سنة 1989، أصبح مستوى القسط السنوي مرتفعا وغير متناسب مع مستوى المساهمات. وبإضافة الإعفاء الضريبي الذي تستفيد منه معاشات التقاعد، فإن معدل التعويض قد يتجاوز آخر أجر يتقاضاه المنخرط.

■ تصفية المعاشات على أساس آخر أجر

في أغلب أنظمة التقاعد الحديثة تتم تصفية المعاشات على أساس متوسط الأجر المحصل عليه خلال مدة طويلة نسبيا، وفي كثير من البلدان يعتمد متوسط الأجر خلال طول مدة المساهمة ل تصفية المعاشات. وهو ما يتيح تحقيق الملاءمة بين مستوى المساهمات والمعاشات المستحقة. غير أن نظام المعاشات المدنية اعتمد، قبل إصلاح 2016، آخر أجر يتقاضاه الموظف أثناء فترة انخراطه في النظام كوعاء لتصفية المعاشات. هذه الوضعية كانت سببا في عدم التناسب بين المساهمات المحصلة من قبل النظام والمعاشات المستحقة.

بالإضافة إلى عوامل أخرى تؤدي هذه الوضعية إلى تفاقم العجز المالي للنظام خصوصا مع المنحى التصاعدي التي تعرفه الترقية في الدرجة في الإدارة العمومية مع اقتراب موعد الإحالة على التقاعد. وقد يتواصل هذا المنحى مستقبلا في ظل التغييرات التي يعرفها موظفو الدولة خصوصا ارتفاع عدد الأطر الذين ينهون مساهمهم الإداري في أعلى الدرجات. حيث انتقلت نسبة الأطر من فئة المتقاعدين من 12% سنة 1990، إلى 38% سنة 2005 ثم إلى 42% سنة 2010، وأخيرا إلى 50% سنة 2015. وتجدر الإشارة إلى أن إصلاح 2016 أقر بأن يشكل متوسط الأجر المحصل عليه خلال 8 سنوات الأخيرة وعاء احتساب المعاشات. وسيتم تطبيق هذا الإصلاح بشكل تدريجي.

■ المؤشر الديمغرافي في انخفاض مستمر

منذ عدة سنوات عرفت الإدارة المغربية استقرارا في عدد التوظيفات، مقارنة مع الفترات السابقة. كما ازدادت نسبة الأطر، حيث أصبحت تمثل 58% من مجموع الموظفين. وبالموازاة مع ذلك، تزايد عدد المتقاعدين بشكل يفوق عدد المنخرطين. وهكذا، انتقل المؤشر الديمغرافي من 12 نشيطا لكل متقاعد واحد سنة 1986 إلى 6 نشيطين سنة 2000 و2,23 سنة 2016، وينتظر أن يصل هذا المؤشر إلى 1,74 سنة 2024. كما تجدر الإشارة إلى أن عدد المنخرطين انخفض بين 2014 و2016 من 672.036 إلى 649.023، أي بانخفاض بنسبة 1,73%.

■ عوامل أخرى تساهم في اختلال النظام

هناك عوامل أخرى تؤثر سلبا على توازن نظام المعاشات المدنية تجب الإشارة إليها، ومن بينها:

- تحمل التعويضات العائلية من قبل النظام، حيث لا توجد احتياطات ولا اشتراكات خاصة بالتعويضات العائلية. وتمثل المبالغ التي يتحملها النظام لهذا الغرض 1,5% من مجموع المعاشات.
- منح فوري للمعاشات في حالة التقاعد النسبي خلافا لما هو معمول به في النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد (RCAR) المدبر من قبل صندوق الإيداع والتدبير، ونظام التقاعد المدبر من قبل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (CNSS). ففي السنوات الأخيرة، لوحظ ارتفاع مفاجئ لعدد المستفيدين من التقاعد النسبي، حيث بلغ هذا العدد سنة 2013 ما مجموعه 1.635 و في سنة 2015 قفز إلى 7.521، وتجاوز في سنة 2016 عدد 8.617. وتجدر الإشارة إلى أنه بالرغم من الخصم الذي يطبق على معاشات التقاعد النسبي، فإن هذا الأخير لا يمكن من ضمان حيادها بالنسبة للنظام عندما تتم هذه الإحالات في سن جد مبكرة.

ويؤكد المجلس الأعلى للحسابات على أهمية الإصلاح المقياسي الذي أقرته الحكومة في صيف 2016. وسيكون لهذا الإصلاح أثر إيجابي على ديمومة النظام والحد من ارتفاع مديونيته. لكن بالمقابل،

وبالنظر الى حجم الاختلالات التي يعرفها النظام وكذا طابعها الهيكلي، فإن أثر هذه الإصلاحات لن يجدي إلا في الأمد القريب. وسيظل يعاني من عدم توازنه ما لم يخضع لمسلسل إصلاح عميق.

2- أداء متأخرات مساهمات الدولة كمشغل خلال الفترة الممتدة من 1957 الى 1996

خلال الفترة الممتدة من 1957 إلى 1996، تميز تدبير معاشات التقاعد بطابع ميزانياتي. إذ كانت الدولة تكتفي بمنح دعم مالي من الميزانية العامة لضمان التوازن كلما كانت موارد الصندوق المغربي للتقاعد لا تكفي لتسديد المعاشات.

وفي سنة 1996، أقر القانون رقم 95-43 المتعلق بالصندوق المغربي للتقاعد بمبدأ التوازن المالي لأنظمة التقاعد. ومنذ ذلك أصبحت الحكومة تولي اهتماما أكبر لديمومتها وتوازنها المالي. وفي هذا الصدد، اتخذت الحكومة سنة 2005 قرار تصفية متأخرات الدولة تجاه الصندوق المغربي للتقاعد، حيث تم أداء ما مجموعه 6.065 مليار درهم كمتأخرات لنظام المعاشات المدنية خلال الفترة الممتدة ما بين 1957 و1996.

3- أثر عملية المغادرة الطوعية لموظفي الدولة سنة 2005

لتفادي أية آثار سلبية لعملية المغادرة الطوعية لموظفي الدولة على توازن نظام المعاشات المدنية، أدت الدولة للصندوق المغربي للتقاعد ما مجموعه 8 مليار درهم في شكل سندات للخزينة موزعة على أربع سنوات (2006-2009)، منها مبلغ 500 مليون درهم كتحيين يأخذ بعين الاعتبار الفوائد المترتبة عن جدولة الأداء.

4- توظيف واستثمار الاحتياطيات

يتمتع الصندوق المغربي للتقاعد باستقلالية حقيقية في تدبير الاحتياطيات المالية الخاصة بأنظمة التقاعد التي يديرها. وهكذا، ومنذ بضع سنوات، تحتل وظيفة تدبير الاحتياطيات مكانة مركزية داخل الهيكل التنظيمي للصندوق. وقد وضعت هذه البنية تدريجياً آليات ومساطر ومناهج ونظم معلوماتية قادرة على ضمان تدبير محفظته حسب المعايير المعتمدة في هذا النوع من الأنشطة. ومنذ سنة 2010، يقوم الصندوق بافتحاص أداء توظيف الاحتياطيات باللجوء إلى مدقق خارجي. ويمثل الجدول أسفله تطور احتياطيات نظام المعاشات المدنية ومردوديتها منذ سنة 2010:

بملايير الدراهم	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
احتياطيات نظام المعاشات المدنية	70,2	73,9	77,7	81,2	85,0	84,4	82,7
المردودية	3,557	2,788	1,706	2,188	5,011	2,573	3,318

5- الحكامة وتكاليف التدبير

يدير الصندوق المغربي للتقاعد مجلس إداري يتكون من ممثلي المشغلين (الدولة والجماعات الترابية) والمتقاعدين والنشطاء.

وبالنظر إلى محاضر دورات هذا المجلس الإداري من سنة 2000 إلى سنة 2016، تبين أنه يجتمع بشكل منتظم بمعدل مرتين في السنة.

كما يساعد المجلس ثلاث لجان متخصصة، وهي: اللجنة الدائمة المنبثقة عن المجلس الإداري المحدثة سنة 2001، ولجنة استثمار الأصول المحدثة سنة 2009، ولجنة الافتحاص المحدثة سنة 2011.

إلا أنه وجبت الإشارة إلى أن التركيبة الحالية للمجلس الإداري لا تسمح بتوفير فضاء ملائم للنقاش حول مستقبل أنظمة التقاعد التي يديرها الصندوق. ووفقاً لمحاضر الاجتماعات، يستفيد بعض الأعضاء من موقفهم كمسيرين للدفاع عن مصالح الفئات التي يمثلونها، وليس ديمومة الأنظمة. أما فيما يخص تكاليف التسيير، فقد بلغت سنة 2016 ما مجموعه 150,7 مليون درهم، تشكل منها أجور الموظفين 66 %، علماً أن عدد الموظفين يعرف استقراراً نسبياً منذ سنة 2000. وقد بلغ

متوسط الأجر السنوي الخام للعاملين بالصندوق المغربي للتقاعد 226.424 درهم أقل من نظيره بالنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد.

ومقارنة بالمساهمات التي يتلقاها الصندوق، يظل مجموع تكاليف التدبير الإداري والمالي في مستوى متحكم فيه. ففي نهاية 2016 بلغ مجموع تكاليف التدبير الإداري والمالي للصندوق 0,60 % من مجموع المساهمات المحصلة.

لضمان ديمومة نظام المعاشات المدنية وتدعيم توازنه المالي، يؤكد المجلس الأعلى للحسابات على ضرورة القيام بإصلاح عميق يتوخى الأهداف الاستراتيجية التالية:

- التوجه نحو خلق قطب للقطاع العمومي لتيسير تأسيس نظام تقاعد متوازن دائم؛
- توحيد قواعد احتساب المعاشات بالنسبة لجميع مكونات القطاع العمومي؛
- التوجه نحو تعريف خدمات تأخذ بعين الاعتبار النمو الديمغرافي، والسوسيو-اقتصادي للبلاد؛
- اعتماد معدل تعويض معقول مع الأخذ بعين الاعتبار الموظفين الأقل دخلاً؛
- التوجه إلى أداء المعاشات إلى المتقاعدين حتى بلوغ السن القانونية للتقاعد؛
- التوجه نحو تحديد سقف المعاشات مع إمكانية إدخال الرسملة حتى لا تتحمل الأجيال القادمة ثقل الإصلاح. ذلك أن النشاط المتوفرين على أجور عالية يمكنهم الاكتتاب في نظام تكميلي للتقاعد على شكل رأسمال أو أقساط مدى الحياة تحدد مبلغها وفقاً لقدرتهم على المساهمة ورغبتهم في الإذخار؛
- وضع آليات القيادة الملائمة لمعالجة مصادر عدم التوازن على النحو الأمثل وفي الوقت المناسب.

ولتوفير شروط نجاح الإصلاح، وجب اعتماد المبادئ الأساسية التالية:

- اعتماد الإصلاح في إطار حوار موسع مع جميع الأطراف المعنية؛
- اعتماد منطق التدرج في تنزيل الإصلاح على مراحل طبقاً لخارطة طريق يمكن اعتمادها في قانون إطار؛
- المحافظة على الحقوق المكتسبة قبل تنفيذ الإصلاح؛
- المحافظة على القدرة الشرائية للشرائح الاجتماعية الأقل دخلاً؛
- الأخذ بعين الاعتبار وضعية الأشخاص المزاولين للمهن الشاقة.

1. بطلب من السيد رئيس مجلس المستشارين بتاريخ فاتح نونبر 2016، قام المجلس الأعلى للحسابات بمهمة رقابية همت الصندوق المغربي للتقاعد. ويندرج هذا الطلب في إطار الفصل 148 من الدستور¹.
2. ويدبر الصندوق المغربي للتقاعد أساسا نظامين رئيسيين، هما نظام المعاشات المدنية الذي أحدث بناء على القانون رقم 11-71 ونظام المعاشات العسكرية الذي أنشأ بموجب القانون رقم 13-71. وهما نظامان متطابقان ولا يختلفان جوهريا إلا من حيث فئة المنخرطين والسن القانونية للتقاعد. وبالإضافة إلى ذلك، يسير الصندوق لحساب الدولة أنظمة غير قائمة على مبدأ المساهمة ويتعلق الأمر خاصة بمعاشات قدماء المقاومين وكذا معاشات العجز المدنية والعسكرية، إضافة إلى أنظمة خاصة أخرى².
3. كما أحدث الصندوق سنة 2006 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 المنخرطين.
4. وتقدم المعطيات التالية وضعية نظام المعاشات المدنية عند متم سنة 2016 (بعض المعطيات تبقى توقعية):

- عدد المساهمين النشطين	: 649.023
- عدد المتقاعدين وذوي الحقوق	: 335.372
- المعامل الديمغرافي	: 2,23
- الموارد	: 16,51 مليار درهم
- الخدمات	: 21,27 مليار درهم
- العجز التقني	: 4,76 مليار درهم
- معدل التغطية	: 77,62 %
- الاحتياطيات (القيمة المحاسبية)	: 82,65 مليار درهم ³

¹ يقدم المجلس الأعلى للحسابات مساعدته للبرلمان في المجالات المتعلقة بمراقبة المالية العامة ؛ ويجب عن الأسئلة والاستشارات المرتبطة بوظائف البرلمان في التشريع والمراقبة والتقييم المتعلقة بالمالية العامة.

² الإعانات المتجددة والمنح الجزافية والإيرادات الجزافية.
القيمة المحاسبية عند نهاية 2016³

5. وقد أولت الحكومة منذ عدة سنوات اهتماما بالوضع المالية الهشة التي تعاني منها أنظمة التقاعد التي يديرها الصندوق المغربي للتقاعد. ولمواجهة هذه الوضعية أطلقت الحكومة مسلسلا لإصلاح أنظمة التقاعد، غير أنها لم تنجز إصلاحات شمولية. وهكذا، في سنة 2003 تم تنظيم المناظرة الوطنية حول التقاعد تمخض عنها أحداث، في سنة 2004، لجنة وطنية ولجنة تقنية عهد إليها التفكير في الموضوع. وخلال سنة 2007، أنجزت اللجنة التقنية تشخيصا لمختلف أنظمة التقاعد، كما اقترحت سيناريوهات للإصلاح.

6. إلا أنه الى غاية 2015، وباستثناء الرفع من مساهمات المنخرطين من 14 % الى 20 % التي دخلت حيز التنفيذ خلال سنوات 2004 و2005 و2006، لم يتم إنجاز أي إصلاح عميق في منظومة التقاعد. وفي سنة 2016 اتخذت الحكومة قرار إصلاح مقياسي هم على الخصوص نظام المعاشات المدنية.

7. وكان المجلس الأعلى للحسابات قد أنجز تشخيصاً سنة 2013 حول اشكالية التوازن والديمومة والتغطية في أنظمة التقاعد بالمغرب. ومكنت هذه الدراسة من الوقوف على خطورة الوضعية وطابعها الاستعجالي الذي يتطلب اتخاذ إجراءات مناسبة.

8. وبغية الوقوف على مختلف الاختلالات التي يعرفها نظام المعاشات المدنية بصفة خاصة، قام المجلس باقتراح سبل للإصلاح بعضها مقياسي وأخرى ذات طابع هيكلية.

9. وفي هذا التقرير، تركز التشخيص أساسا على توازن نظام المعاشات المدنية. أما نظام المعاشات العسكرية، فإنه يعاني من عجز بنيوي حيث استنفذ مجموع احتياطاته منذ عدة سنوات ويتم تحمل هذا العجز من ميزانية الدولة.

10. ويعالج هذا التقرير الجوانب التالية:

- تشخيص نظام المعاشات المدنية؛
- تقييم إصلاح نظام المعاشات المدنية؛
- استثمار وتديير الاحتياطيات؛
- الحكامة وتكاليف التسيير.

I. تشخيص نظام المعاشات المدنية

11. يعتبر نظام المعاشات المدنية نظام تقاعد إجباري يقوم على توزيع خدمات محددة على شكل أقساط سنوية. ومن أجل تقديم هذه الخدمات، يقوم النظام بتحصيل مساهمات يتم احتسابها على أساس الراتب الأساسي إضافة إلى التعويضات النظامية القارة.
12. ويعاني نظام التقاعد من اختلال هيكلي في توازنه المالي مما يهدد ديمومته على المدى البعيد. وكانت هذه الوضعية بارزة منذ أواسط التسعينيات مما أثار قلق السلطات العمومية. ولهذا، أحدثت الحكومة منذ 1997 لجنة لتتبع الدراسات الاكتوارية اسندت إليها مهمة تقييم الديمومة المالية لصناديق التقاعد بصفة عامة ونظام المعاشات المدنية بشكل خاص.
13. وعلى الرغم من التدابير التي اتخذت من أجل تحسين أفق ديمومة نظام المعاشات المدنية، خاصة الرفع من مساهمات المأجورين والمشغلين من 14 % الى 20 % بين 2004 و2006، وكذا دفع متأخرات الدولة اتجاه النظام بمبلغ إجمالي قدره 6 مليار درهم، فقد ظلت هذه التدابير غير كافية لتحسين التوازن المالي للنظام على المدى البعيد.
14. ومع التأخر في تنفيذ إصلاحات هيكلية قادرة على ضمان ديمومة النظام، تفاقمت هذه الوضعية حيث شهدت سنة 2014 منعطفا حاسما تمثل في تسجيل أول عجز تقني. فالمساهمات المحصلة من لدن النظام لم تعد تكفي لتمويل معاشات التقاعد.
15. بالإضافة الى ذلك، فالاستمرار في وضعية الجمود لمدة تقارب عشر سنوات (2006-2016) أدى الى تعميق التدهور المالي للنظام، وبالتالي ارتفاع مدى وكلفة الإصلاح المطلوب، ما سيجعله أكثر عبئا وصعوبة. فغياب الإصلاح يترتب عنه بشكل آلي الاستمرار في اكتساب حقوق جديدة لفائدة جميع المنخرطين، مما سيؤدي بالنظام الى تزايد التزاماته الجديدة وتفاقم ديونه الضمنية. وهو ما ينتج عنه التقليل من أمد ديمومته.

1 العوامل البنوية لهشاشة النظام

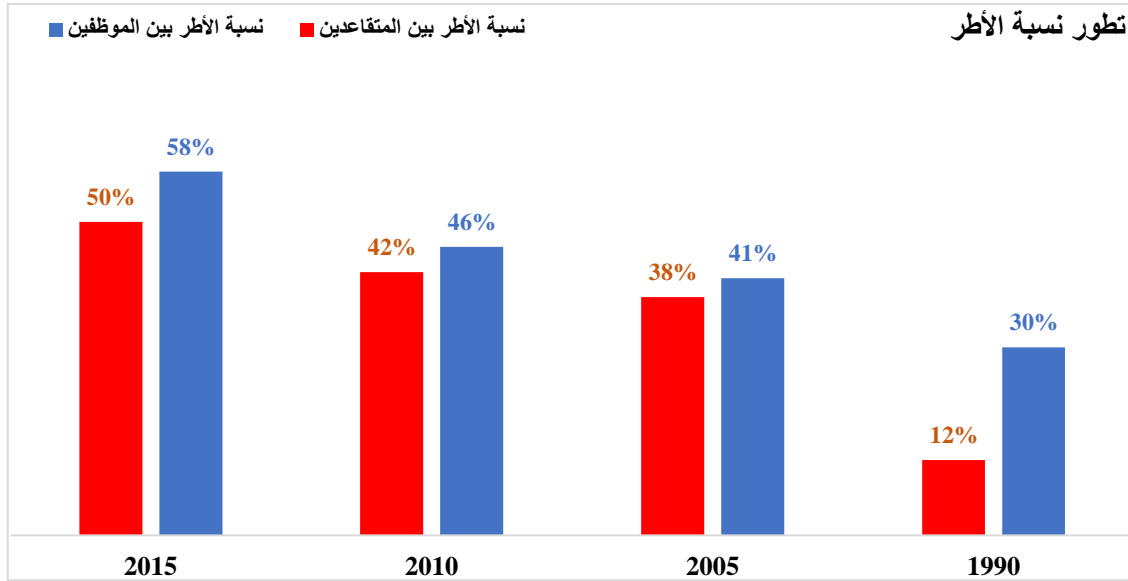
16. يعاني نظام المعاشات المدنية من غياب توازن بنيوي ناتج عن عوامل مالية وديمغرافية لم تستطع البنية المقياسية للنظام أن تستوعبها بسبب حجم اختلالاتها. ومن بين أبرز عوامل الاختلال الحاصل في توازن هذا النظام القائم على التوزيع، نذكر أساسا سخاء المعاشات التي يمنحها مقارنة بمستوى المساهمات. حيث تبقى الخدمات التي يمنحها النظام بتسعيرة منخفضة.
17. وقد زاد من حدة هذه الوضعية تراجع المعامل الديمغرافي الذي يعد عنصرا حاسما في ضمان ديمومة أنظمة التقاعد القائمة على مبدأ التوزيع.

1.1 عدم تناسب مستوى المساهمات مع المعاشات

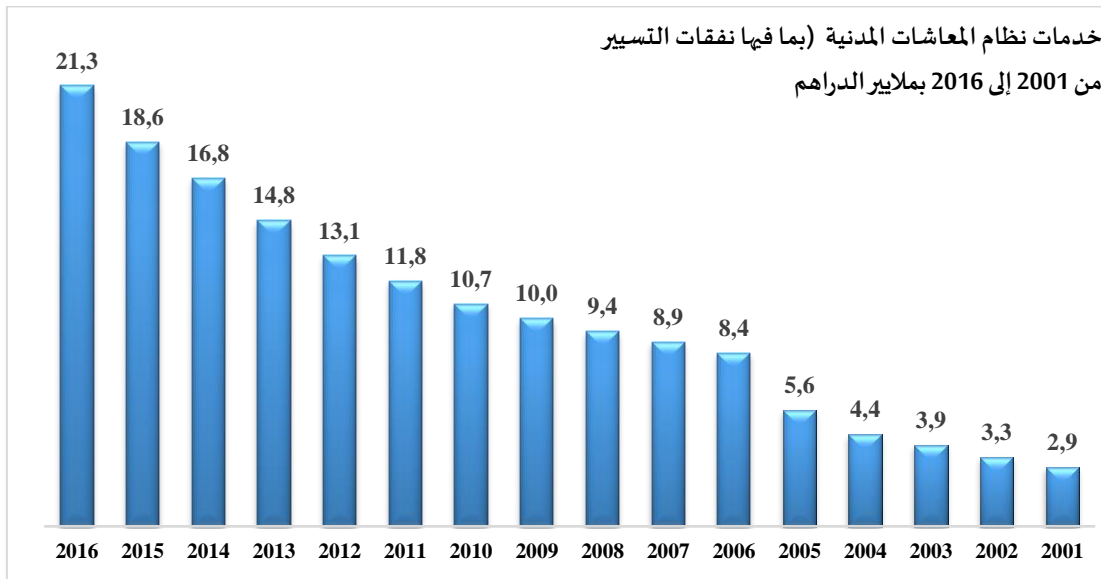
18. قبل إصلاح سنة 2016، ظلت المعاشات التي يمنحها النظام تحتسب على أساس نسبة % 2,5 من آخر راتب عن كل سنة من الانخراط.
19. وإلى غاية سنة 1989 كان وعاء تصفية المعاشات يقتصر على الراتب الأساسي للمنخرطين، غير أن هذا الوعاء أصبح ضيقا لكون الزيادات في الأجور في الوظيفة العمومية تخص مختلف التعويضات المكونة للأجرة. وبالتالي فإن مستوى المعاشات الممنوحة للمتقاعدين كان ضعيفا بالمقارنة مع أجورهم قبل تاريخ إحالتهم على التقاعد.
20. وهكذا، تم إدخال إصلاحات جديدة على النظام بين 1990 و1997 بهدف توسيع قاعدة المساهمات ووعاء تصفية المعاشات لتشمل العناصر الأخرى المكونة لأجور المنخرطين. حيث أقر إصلاح 1990 توسيع وعاء تصفية المعاشات باحتسابه نصف التعويضات النظامية الى جانب الراتب الأساسي. وبدخول إصلاح سنة 1997 حيز التنفيذ، امتد هذا التوسيع إلى مجموع التعويضات النظامية الدائمة التي يستفيد منها المنخرطون.⁴
21. وإذا كان من المؤكد أن هذه الإصلاحات ساهمت في الرفع من موارد نظام المعاشات المدنية، إلا أنها في المقابل أدت الى تفاقم التزاماته تجاه المتقاعدين الحاليين وفي المستقبل. فالأجر الأخير الذي

⁴ مكن القانون رقم 89-06 الصادر بتاريخ 21 دجنبر 1989 من توسيع الوعاء ليشمل التعويض عن السكن ونصف التعويضات النظامية، أما القانون رقم 97-19 الصادر بتاريخ 18 سبتمبر 1997 فقد مدد التوسيع ليشمل مجموع التعويضات النظامية الدائمة

- يحصل عليه المنخرط يكون، بشكل عام، هو الأعلى الذي يحصل عليه الموظف طيلة مساره المهني. وبالتالي فالمحال على التقاعد، الذي راكم 40 سنة من الانخراط في النظام، يمكنه أن يحصل على معاش يساوي آخر أجر حصل عليه كموظف، وهو ما يشكل معدل تعويض قدره 100%.
22. وبالنظر إلى نسبة الإعفاء الضريبي المرتفعة المطبقة على معاشات التقاعد، والتي ما فتئت ترتفع منذ سنة 1999، يمكن للمعاش أن يساوي آخر أجر صافي أو يتجاوزه في بعض الأحيان.
23. وبالعكس أنظمة تقاعد أخرى معمول بها في المغرب، فإن نظام المعاشات المدنية يعمل دون سقف محدد. فأساس احتساب المساهمات، والذي هو نفسه أساس تصفية المعاشات، يتزايد مع ارتفاع الأجور. كما يجمع نظام المعاشات المدنية بين خصائص نظام أساسي بمعدل تعويض مرتفع خاصة بالنسبة للمنخرطين ذوي الأجور المنخفضة، وخصائص نظام تكميلي يتطلب تسييره احترام قواعد صارمة للتوازن ومنطق محسبي للخدمات ينسجم مع مجهود مستوى المساهمات ويأخذ بالاعتبار حجم إكراهات توازن النظام. وبالنظر إلى الرفع من مستويات الأجور في الوظيفة العمومية والتي بلغت نسبة مهمة خلال السنوات الأخيرة، أصبحت هذه المسألة تركز تفاقم الالتزامات المستقبلية للنظام.
24. وقد تفاقمت هذه الوضعية، التي تشكل عاملا بنويا في اختلال نظام المعاشات المدنية، بسبب عوامل أخرى تتعلق بارتفاع معدل التأطير والزيادة في الأجور وتسريع وتيرة الترقية في الدرجة في الوظيفة العمومية.
25. كما ساهم ارتفاع معدل التأطير في الإدارة العمومية في تغيير خصائص فئة المتقاعدين التي ستصبح، مع مرور الوقت، مُكوّنة أساسا من أطر يتقاضون أجورا مرتفعة أثناء حياتهم المهنية، وبالتالي حقوقا مهمة بعد إحالتهم على التقاعد. وقد انتقلت حصة الأطر في فئة المتقاعدين من 12% في سنة 1990 إلى 38% سنة 2005، ثم إلى 42% سنة 2010، وأزيد من 50% سنة 2015. وستستمر هذه النسبة في منحى تصاعدي في المستقبل. وهكذا، سوف يتم صرف معاشات في ارتفاع متزايد بالنسبة للمتقاعدين الجدد.



26. كما أن الزيادة في مستوى الأجور في الوظيفة العمومية ساهمت في التزايد المضطرد لديون نظام المعاشات المدنية والتزاماته حيال المتقاعدين في المستقبل. فمقابل الزيادات في قاعدة المساهمات تحدث زيادات في حقوق المتقاعدين في المستقبل. وبالتالي، يسجل ارتفاع في ديون للنظام على اعتبار أن الزيادة في المساهمات لا تتناسب مع الالتزامات المستقبلية المتعلقة بالحقوق.



27. وأخيرا، ساهم التخفيف من شروط الترقية في الدرجة منذ سنة 1990 في وصول أعداد كبيرة من الموظفين إلى الدرجات العليا عند اقتراب سن الإحالة على التقاعد. مما يؤدي إلى ارتفاع مهم في مستوى الأجور، أحيانا خلال شهور قليلة قبل تاريخ الإحالة على التقاعد. هذا الأمر يترتب عنه

تزايد في مستوى الالتزامات تجاه المحالين على التقاعد التي تكون غير متناسبة بدرجة كبيرة بالمقارنة مع مستوى المساهمات.

28. وقد ساهمت كل هذه العوامل بشكل كبير في الرفع المضطرد من مستوى المعاشات بالنسبة للأشخاص المحالين على التقاعد حديثا. وبالتالي، تزايدت التزامات النظام والتي لم يعد من الممكن تغطيتها بواسطة مساهمات المنخرطين. وعلى سبيل المثال، فقد بلغ متوسط المعاش في نظام المعاشات المدنية برسم سنة 2015 ما قدره 6.480 درهم، في حين بلغ هذا المتوسط بالنسبة للمحالين على التقاعد برسم نفس السنة لوحدها 8.960 درهم، أي بزيادة تفوق 38%.

2.1 تدهور المؤشر الديموغرافي وتزايد مستمر لأمد الحياة

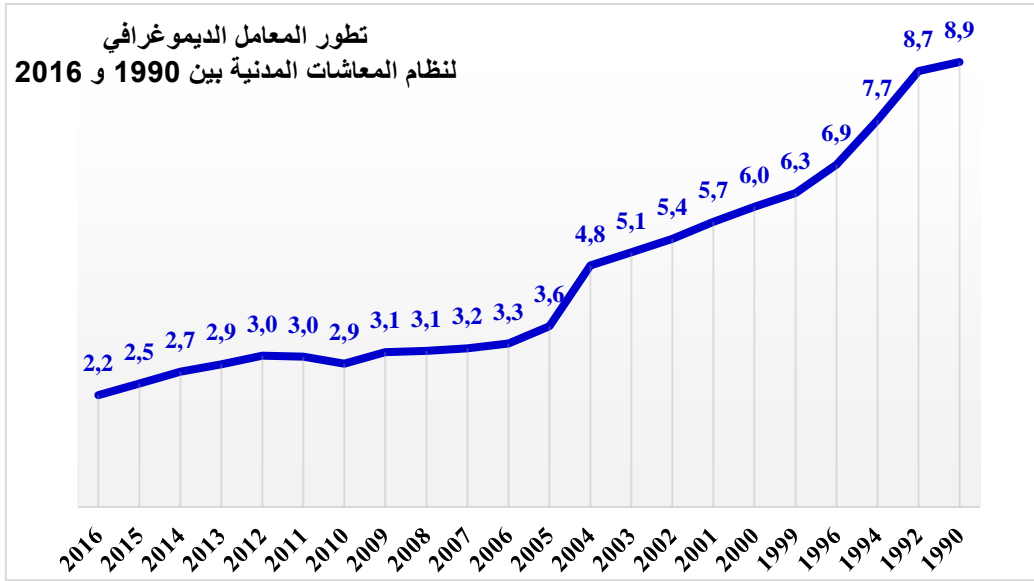
29. يتجه نظام المعاشات المدنية نحو مستوى النضج، حيث تجاوز عدد المتقاعدين ما مجموعه 335 000 مستفيدا. وهو عدد تضاعف ب 2,5 مرة خلال 15 سنة الأخيرة.

30. وفي المقابل، عرف عدد المنخرطين تطورا أقل أهمية، إذ سجل منذ عدة سنوات استقرارا ارتبط أساسا بتراجع أعداد التوظيفات في الإدارة العمومية والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية المنخرطة في هذا النظام. كل ذلك أثر سلبا على المؤشر الديموغرافي الذي يعاني من تدهور حاد، والذي يبقى عاملا محددًا ورافعة أساسية لتوازن أنظمة التقاعد القائمة على مبدأ التوزيع.

31. وهكذا، ففي سنة 2016، بلغ عدد النشيطين بالنسبة لكل متقاعد واحد بالكاد 2,23، في حين أن هذا المؤشر كان 6 سنة 2000 و 8,9 سنة 1990. وفي غياب الإصلاح، فإن هذه الوضعية من شأنها أن تتدهور أكثر في غضون السنوات المقبلة، حيث يتجه عدد المنخرطين في النظام ليوازي تقريبا عدد المتقاعدين.

وتجدر الإشارة إلى أن عدد المنخرطين في النظام قد انخفض ما بين سنتي 2014 و 2016 من 672.036 إلى 649.023، أي بنسبة 1,73% في السنة.

ويبين الرسم البياني الموالي التدهور الحاد في المؤشر الديموغرافي للنظام خلال 25 سنة الأخيرة:



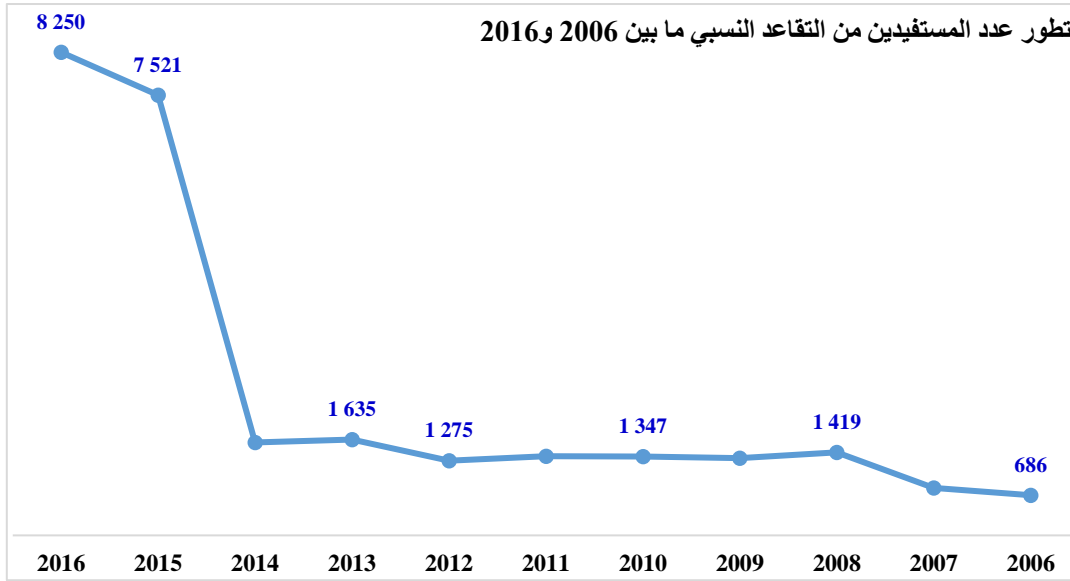
32. أمام التدهور الذي لحق بالمحرك الديموغرافي، وبالنظر إلى الارتفاع المتزايد لعدد المتقاعدين الجدد، لم يعد النظام قادرا على توفير موارد كافية لضمان تغطية تمويل النفقات المتعلقة بخدمات التقاعد.

33. بالإضافة إلى ذلك، يعرف النظام ارتفاعا ملحوظا في أمد الحياة بالنسبة للمتقاعدين بعد إحالتهم على التقاعد، حيث انتقل على التوالي من 17,2 عاما بالنسبة للرجال و18,5 سنة بالنسبة للنساء في 1980، إلى 19,6 و 21,6 عاما في 2011. وسيتزايد بشكل مستمر بوتيرة سنة واحدة في كل عقد تقريبا. وكنتيجة لذلك ستمنح معاشات لمدة أطول سواء بالنسبة للمعاشات الرئيسية أو المعاشات لفائدة ذوي الحقوق (الأرامل والأيتام)، مما يؤدي إلى خلق التزامات أكبر بالنسبة لنظام المعاشات المدنية خلال السنوات القادمة، وتزايد الديون الضمنية وضغط حاد على الاحتياطات.

4.1 عوامل أخرى لاختلال توازن نظام المعاشات المدنية

34. تؤثر عوامل أخرى سلباً على توازن نظام المعاشات المدنية. نذكر منها على الخصوص، التعويضات العائلية التي يصرفها النظام والمعاشات الممنوحة قبل بلوغ سن التقاعد.
35. يقوم نظام المعاشات المدنية بصرف التعويضات العائلية لفائدة متقاعديه عكس أنظمة التقاعد الأخرى⁵، حيث لا يتوفر هذا النظام على احتياطات مخصصة للتعويضات العائلية ولا على مساهمات ترصد لتغطيتها. وبالتالي فإن النظام يتحمل عبأ التعويضات العائلية التي تثقل من التزاماته. غير أن مبالغ هذه التعويضات تبقى محدودة على العموم، حيث لا تتعدى 1,5 % من المبلغ الاجمالي للمعاشات الممنوحة من لدن النظام.
36. وعكس أنظمة التقاعد الأخرى التي لا تقوم بصرف المعاشات إلا عند بلوغ السن القانوني للإحالة على التقاعد (الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي) أو عند بلوغ سن تقرب منها، مقابل خصم محدد بمقتضى القانون (الصندوق الجماعي لمنح رواتب التقاعد)، فإن نظام المعاشات المدنية يصرف المعاشات بصفة فورية بمجرد الإحالة على التقاعد النسبي. وتتاح هذه الامكانية للمنخرطين الذين راكموا 18 سنة من العمل الفعلي بالنسبة للنساء و24 سنة بالنسبة للرجال شرط موافقة المشغل. غير أنه عندما يراكم المنخرط 30 سنة من العمل الفعلي يصبح التقاعد النسبي حقا مكتسباً له لا يمكن للمشغل الاعتراض عليه.
- وقد لاحظ المجلس الأعلى للحسابات في هذا الصدد، ارتفاعاً ملحوظاً خلال السنين الأخيرة في أعداد طلبات الإحالة على التقاعد قبل بلوغ السن القانوني. ويبين الجدول الموالي تطور عدد الاحالات على التقاعد النسبي:

⁵ الصندوق الجماعي لمنح رواتب التقاعد والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي



37. يخضع التقاعد النسبي الخاص بنظام المعاشات المدنية لخصم قدره 20 % على اعتبار أن تصفية المعاشات تتم على أساس 2% بالنسبة لكل سنة عمل عوض 2,5 % بالنسبة للمحالين على التقاعد في السن القانوني. ومنذ إصلاح 2016، أصبحت النسبة 1,5 % عوض 2 %.

38. وعلى الرغم من ذلك، فإن هذا الخصم لا يضمن حياد هذه العملية بالنسبة للنظام، خاصة في حالة التقاعد النسبي الذي يمنح في سن مبكر (أقل أو حوالي 50 سنة). وفي الغالب، يؤثر التقاعد النسبي سلباً على خزينة النظام، لكونه يرتبط بإيقاف مساهمات المنخرطين والشروع في أداء المعاشات.

39. كما تستفيد معاشات التقاعد ومعاشات الزمان من إعفاء ضريبي مرتفع. حيث أقر القانون المتعلق بالضريبة العامة على الدخل الذي دخل حيز التنفيذ سنة 1989 إعفاء ضريبياً بنسبة 25% برسم هذه الضريبة. وارتفع هذا الإعفاء ليصل إلى 35 % بمقتضى قانون المالية لسنة 1994 ثم أصبح 40% في سنة 1999.

40. وطبقاً لمقتضيات قانون المالية لسنة 2013، ارتفع معدل الإعفاء ليصل إلى 55 % مسجلاً بذلك إعفاء أكثر من نصف مبلغ معاش التقاعد من الضريبة على الدخل. وفي المقابل، فإن أجور الموظفين العاملين ظلت تستفيد من خصم قدره 20% برسم المصاريف الملزمة للوظيفة أو العمل. بالإضافة إلى ذلك، فإن الزيادة في الإعفاءات الضريبية المطبقة على معاشات التقاعد تبقى غير

مبررة بالنظر لكونها تصب أكثر في مصلحة المعاشات المرتفعة وكونها لا تحترم مبدأ المساواة أمام التكاليف العمومية وفقا لقدرة لمواطنين على المساهمة.

41. وبمقتضى قانون المالية لسنة 2014، خضعت نسبة الإعفاء الضريبي على المعاشات لتعديل تم بموجبه إحداث شطرين : يتكون الشطر الأول من المعاشات التي تقل عن خام سنوي يصل إلى 168.000 درهم، أي 14.000 درهم كمبلغ شهري خام، ويستفيد من إعفاء بمعدل 55%. أما الشطر الثاني، فيهم المعاشات التي تفوق هذا السقف، ويستفيد من إعفاء بنسبة 40%. غير أنه بالرغم من هذا التعديل ظلت أغلبية المعاشات الممنوحة من طرف النظام تستفيد من الإعفاء بنسبة 55% لأن ما يناهز 85% من مجموع المعاشات الممنوحة من لدن النظام تقل عن السقف الشهري الخام المحدد في 14.000 درهم.

42. وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن عدد المعاشات المباشرة المعفاة من الضرائب مع نهاية سنة 2016 بلغ ما مجموعه 148.443 أي بنسبة من 60,03 في المائة من عدد المعاشات التي يمنحها الصندوق. أما المعاشات المحولة لذوي الحقوق فيبلغ عدد المعفاة منها 87.047 أي بنسبة 97%. وبالنظر إلى هذه المعطيات تبقى الزيادة في التخفيضات الضريبية برسم معاشات التقاعد ومعاشات الزمانة غير مبررة على اعتبار أنها لا تهم إلا المعاشات المرتفعة. كما أنها تمس بمبدأ المساواة أمام الأعباء العمومية حسب القدرات الإسهامية للمواطنين.

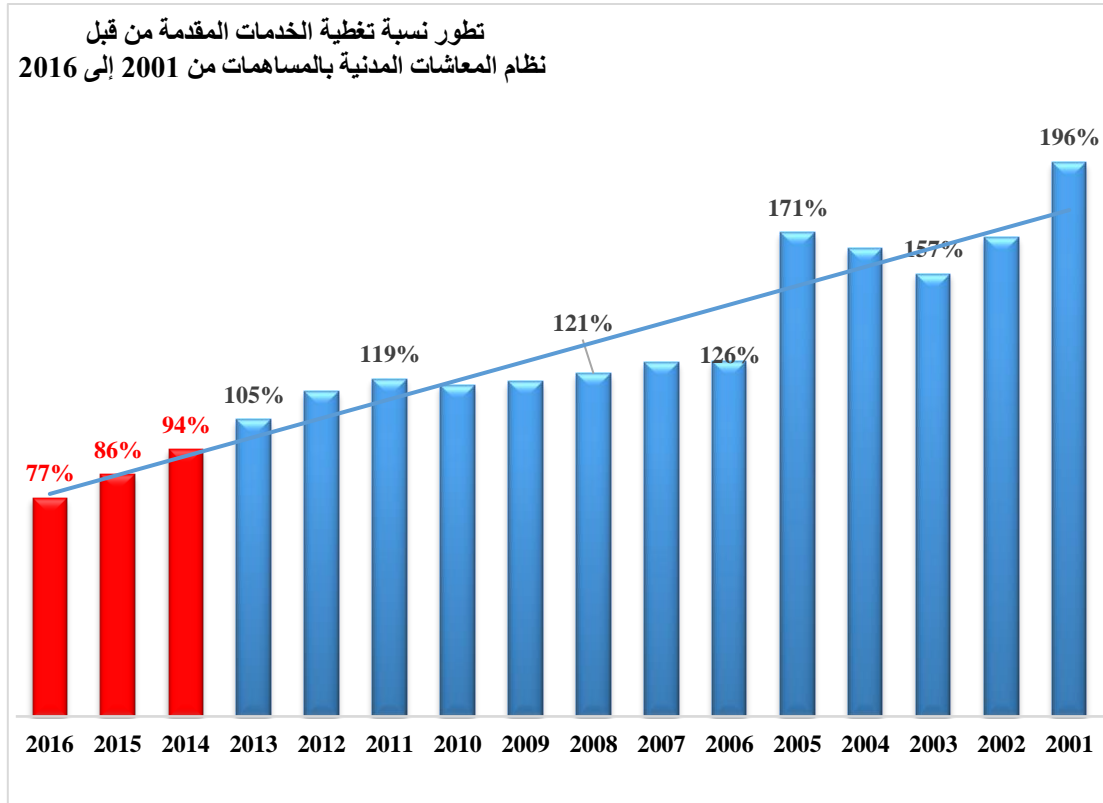
43. وبالنظر إلى ما سبق، يخضع نظام المعاشات المدنية لتأثير مجموعة من العوامل المتزامنة والمتعلقة أساسا بما يلي :

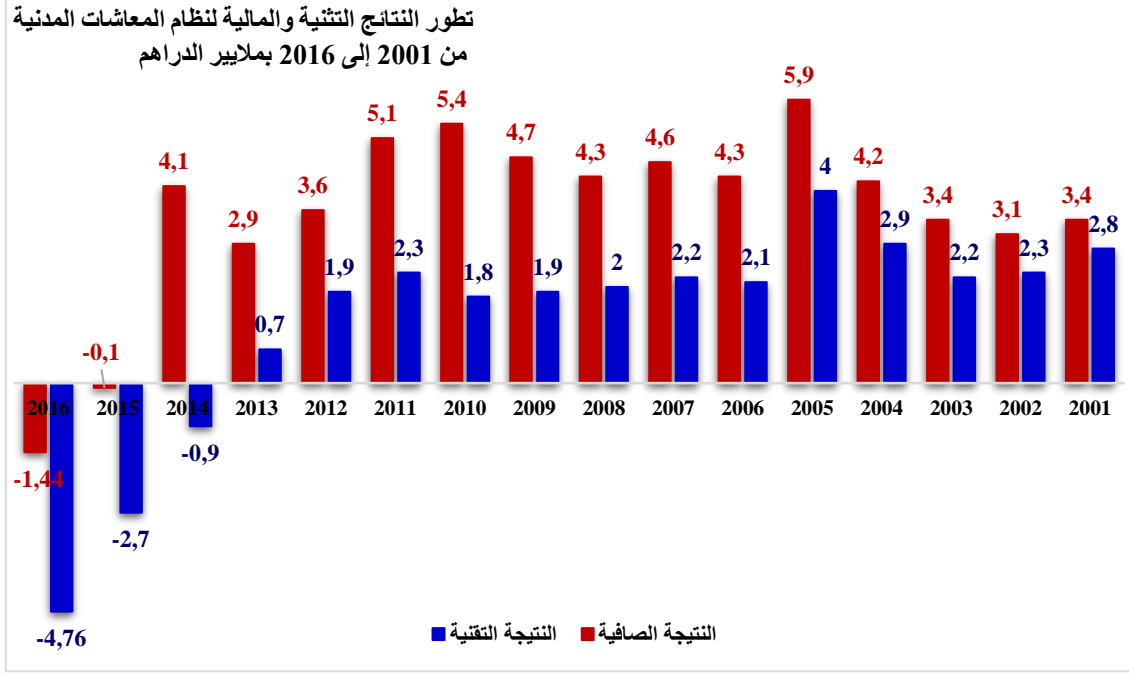
- بنية النظام التي تتيح منح حقوق معاش للمتقاعدين تزيد بكثير عن كلفة اكتسابها (الضعف تقريبا)؛
- تطور المؤشرات الديموغرافية الخاصة بنظام المعاشات المدنية؛
- كون التدابير المتخذة تبقى غير كافية وغير ملائمة قصد استيعاب آثار القرارات التي مست النظام (توسيع وعاء احتساب المعاش ليشمل جميع مكونات الأجرة، وإعادة تقييم الأجور المرتفعة وتقليص التوظيف في الإدارة العمومية...).

44. هذا، وقد نتج عن هذه الوضعية علاوة عن التأخر في تنزيل الإصلاح اختلال توازن نظام المعاشات المدنية واتجاهه نحو الافلاس الحتمي في أفق سنة 2022 لو لم تتخذ الحكومة قرار الإصلاح خلال سنة 2016.

2 الوضع المالي للنظام

45. يظهر تحليل الوضع المالي لنظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد ارتفاعا ملحوظا لمستوى الخدمات، حيث تتجه إلى تجاوز مستوى المساهمات. وتوضح الرسوم البيانية التالية نسبة تغطية المعاشات الممنوحة، وكذلك النتائج التقنية والمالية للنظام مع نهاية 2016.





46. وإذا كانت هذه الوضعية متوقعة منذ عدة سنوات انطلاقاً من الدراسات والتقارير المنجزة من طرف الصندوق المغربي للتقاعد، وكذا من طرف مختلف الجهات العمومية الأخرى⁶، فقد أصبحت واقعا منذ سنة 2014، حيث تم خلالها تسجيل عجز تقني بمبلغ 936 مليون درهم ناتج عن حجم الخدمات التي وصلت قيمتها إلى 16,815 مليار درهم، في حين لم تتجاوز المساهمات 15,879 مليار درهم. وقد تفاقم هذا العجز ليبلغ 2,68 مليار درهم سنة 2015 و 4,76 مليار درهم مع نهاية 2016.

47. وسيزداد هذا العجز في السنوات المقبلة بشكل مستمر وفي منحنى تصاعدي حتى استنفاد مجموع احتياطات النظام في أفق 2022 إذا لم يتم الشروع في إصلاح منظومة التقاعد.

48. وفي أفق ال 50 سنة المقبلة، قد تصل الديون الضمنية لنظام المعاشات المدنية إلى مستويات تنذر بالخطر حيث ستتجاوز 730 مليار درهم (أزيد من 70% من الناتج الإجمالي الخام). كما ستتفاقم بصفة تدريجية من سنة إلى أخرى بالموازاة مع إعادة تقييم الحقوق التي تثقل التزامات الصندوق. حيث تفيد التقديرات أن ديون نظام المعاشات المدنية، التي تجاوزت ديون الدولة، تزداد بمعدل يفوق 20 مليار درهم سنوياً.

⁶ المصالح الحكومية (رئاسة الحكومة، وزارة المالية...)، اللجنة الوطنية واللجنة التقنية الخاصة بالتقاعد، المندوبية السامية للتخطيط، المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، زيادة على المجلس الأعلى للحسابات.

49. وفي غياب الإصلاح، فإن سنة 2022 ستكون بمثابة تاريخ الاستنفاد الكلي لاحتياطات نظام المعاشات المدنية الذي سيكون غير قادر على الوفاء بالتزاماته اتجاه المتقاعدين، وهو ما قد يتسبب في انخفاض حاد في مبلغ المعاشات قد يصل إلى أكثر من 60%.

50. ويبقى الحل الآخر هو تفعيل آلية القيادة المسماة العلاوة المجزئة (prime échelonnée) التي يتعين العمل بها طبقا للقانون بمجرد أن يصبح مبلغ الاحتياطات غير قادر على تغطية ما يعادل ضعف حجم الخدمات للسنوات الثلاثة الأخيرة (في 2019 أو 2020). حيث ينبغي بعد ذلك أن يتم الرفع بشكل أوتوماتيكي لمستوى المساهمات قصد ضمان التوازن خلال مدة لا تقل عن 10 أعوام. غير أن تفعيل هذه الآلية يبقى صعب التنفيذ نظرا للمعوقات الرئيسية التالية:

- استعادة التوازن لن يتحقق إلا من خلال رفع المساهمات والتي قد تصل إلى مستوى جد مرتفع مما سيجعل هذا التعديل عمليا غير ممكن؛
- إن التدخل عبر هذه الآلية لا يتم إلا في حالة قرب إفلاس نظام المعاشات المدنية ولا يصح بالتالي الخلل الهيكلي للنظام بصفة دائمة، حيث يقتصر على ضمان التوازن على مدى 10 سنوات.

51. إن دخول الإصلاح المقياسي المتعلق بالمعاشات المدنية حيز التنفيذ ابتداء من سنة 2016 ستكون له انعكاسات إيجابية على خفض الديون الضمنية للنظام على إثر تطبيق تسعيرة أكثر ملائمة بالمقارنة مع تكاليف الخدمات، حيث أنه في أفق سنة 2065، ستصبح الديون الضمنية للنظام 344,58 مليار درهم، وهو ما يمثل 29,45 في المائة من الناتج الداخلي الخام.

52. لكن، رغم تبني هذا الإصلاح، وجب التأكيد على أن هذه التدابير التي ستخذ تدريجيا تظل غير كافية. إذ أن تأثيرها سيبقى ضعيفا لضمان توازن النظام على المدى المتوسط والبعيد والحفاظ على احتياطاته. وبالتالي فإن أهم أثر لإصلاحات 2016 يتجلى في الرفع من أفق ديمومة نظام المعاشات المدنية لمدة لا تقل عن 6 سنوات وفقا لتوقعات الصندوق المغربي للتقاعد أي حتى سنة 2027.

53. لذا، وفي ظل غياب إصلاحات هيكلية عميقة، فإن إصلاح 2016 لن يؤدي إلا إلى تأجيل الصعوبات البنوية التي يعاني منها نظام المعاشات المدنية، وليس إلى تفاديها بشكل نهائي.

3 تأثير بعض العمليات على توازن نظام المعاشات

54. قام المجلس الأعلى للحسابات بدراسة بعض النقاط المتعلقة بتدبير نظام المعاشات المدنية. ويتعلق الأمر بدفع متأخرات مساهمات الدولة وأثر عملية المغادرة الطوعية لموظفي الدولة لسنة 2005، وكذا العلاقات المالية مع نظام المعاشات العسكرية.

1.3 دفع متأخرات مساهمات الدولة عن الفترة الممتدة من 1957 إلى 1996

55. عرف نظام المعاشات المدنية، منذ نشأته سنة 1930، العديد من التغييرات والتطورات. وقد كان في البداية يعتمد على نظام الرسملة. تم تحول إلى نظام مبني على أساس التوزيع بعد اعتماد ظهير 12 ماي 1950. وتتكون موارد النظام من مساهمات المنخرطين ومساهمات المشغلين (الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية) يتم احتسابها على أساس الراتب الأساسي. وفي منتصف الخمسينات، تم إحداث أنظمة تقاعد أخرى.

56. وفي سنة 1971، تم توحيد جميع أنظمة التقاعد الأساسية المتواجدة مع دخول سريان القانون رقم 11.71 المتعلق بنظام المعاشات المدنية الذي يوفر تغطية معاشات التقاعد لجميع موظفي الدولة والخاضعين لنظام الوظيفة العمومية وكذلك العاملين المرسمين بالجماعات المحلية وبعض المؤسسات العمومية. كما تم سن القانون رقم 13.71 الذي تم بموجبه إنشاء نظام المعاشات العسكرية لتغطية معاشات أفراد القوات المسلحة الملكية والدرك الملكي والقوات المساعدة.

57. ويتم تمويل معاشات التقاعد عن طريق مساهمات المنخرطين ومساهمات المشغلين (الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية).

1.1.3 فترة عدم أداء مساهمات الدولة كمشغل

58. تميز تدبير معاشات التقاعد في الفترة الممتدة من 1957 إلى 1996 بالطابع الميزانياتي الصرف. حيث لم تكن الدولة تسدد مساهماتها للصندوق بشكل منتظم. وهكذا، كان يتم صرف مساهمات

الدولة لتمويل أنظمة التقاعد المسيرة من قبل الصندوق المغربي للتقاعد على اعتبارها منحة لسد الفارق بين إيرادات ونفقات السنة. وكانت الدولة تدفع منحا للتوازن لضمان دفع معاشات المتقاعدين عندما تكون الموارد غير كافية لتأدية المعاشات، وبالتالي كان يغلب على خدمات معاشات المتقاعدين الطابع الميزانياتي.

59. بالإضافة إلى ذلك، لم ينص القانون رقم 11.71 المحدث لنظام المعاشات المدنية صراحة على إلزام الدولة بدفع مساهمات المشغل. كما تم بموجب هذا القانون إلغاء مقتضيات ظهير 15 دجنبر 1951 الذي كان قد حدد بالمقابل نسبة مساهمات المشغل. وبالتالي فإن التشريع الساري لم يعتمد مبدأ مساهمة المشغل ولم يحدد نسبتها.

60. وبقي هذا الوضع قائما إلى حين تعديل القانون رقم 11.71 سنة 1990 والذي رسخ مبدأ وجوب مساهمة المشغل في نظام التقاعد لتعادل مساهمة الأجير. وتم تحديد هذه المساهمة في 7% من الراتب الأساسي ونصف التعويضات النظامية القارة.

61. ومع دخول القانون رقم 96-43 المتعلق بإعادة تنظيم الصندوق المغربي للتقاعد حيز التنفيذ سنة 1996 وكذا تعديل القانون رقم 13.71، تم التأكيد على أهمية التوازن المالي لأنظمة التقاعد وإدخال مبدأ التوزيع. ومنذ ذلك التاريخ، أصبح دفع مساهمات الدولة والمنخرطين يتم بشكل منتظم. كما بدأت مصالح الصندوق في التبع المنتظم لجميع المساهمات. مما مكن الصندوق من تكوين الاحتياطيات التي ينص عليها القانون.

62. كما بدأت الحكومة في التركيز على مبدأ التوازن والديمومة المالية لأنظمة التقاعد وأولت اهتمامها لتأدية متأخرات مساهماتها تجاه نظام المعاشات المدنية. واتخذت نفس المنحى بالنسبة للخدمات المقدمة للدولة والمتعلقة بالأنظمة الأخرى.

2.1.3 أداء جزئي للمتأخرات

63. من أجل تحديد التزامات الدولة تجاه أنظمة التقاعد التي يُديرها الصندوق المغربي للتقاعد، تم سنة 2001، إنشاء لجنة على مستوى وزارة المالية تتكون من مسؤولين من مديرية التأمينات والاحتياط الاجتماعي ومديرية الميزانية والخزينة العامة للمملكة بالإضافة إلى الصندوق المغربي

للتقاعد. أسندت إليها مهمة معالجة متأخرات الدولة المستحقة للصندوق المغربي للتقاعد في الفترة الممتدة من فاتح يناير 1957 إلى 30 يونيو 1996.

64. وقد كان من الصعب تحديد واجبات الدولة تجاه أنظمة التقاعد خلال الفترة الممتدة من 1972 إلى 1989 على اعتبار أن القانون رقم 11.71 والقانون رقم 13.71 لم ينصا صراحة على إلزامية تسديد مساهمات الدولة كمشغل.

65. وعلاوة على ذلك، وحتى في حالة اعتماد مبدأ دفع مساهمات المشغلين خلال هذه الفترة، فقد طرحت إشكالية اختيار نسبة هذه المساهمات الذي سيتم اعتماده. وفي الواقع، كانت النسب المطبقة قبل فترة 1972-1989 مختلفة عن تلك المطبقة بعد هذه الفترة، وذلك على الشكل التالي:

الفترة	مساهمات الأجراء	مساهمات المشغل
1971-1957	6%	12%
1989-1972	7%	0%
1996-1990	7%	7%

66. وعلى هذا النحو، تم فحص عدة سيناريوهات من قبل اللجنة المحدثة لهذا الغرض وفقا لنسبة مساهمة المشغل ليتم تطبيقها خلال الفترة الممتدة من 1972 إلى 1989. ويبين الجدول التالي مبالغ المتأخرات خلال الفترة الممتدة من 1957 إلى 1996 التي تم احتسابها طبقا للنسب المبينة في الجدول السابق:

(بالدرهم)	السيناريو 1: اعتماد نسبة 0% لاحتساب مساهمات المشغل	السيناريو 2: اعتماد نسبة 7% لاحتساب مساهمات المشغل
مجموع المتأخرات	6.065.508.953	11.439.540.886
متأخرات أنظمة التقاعد لغير المساهمين	835.211.353	835.211.353

67. وفي سنة 2005 قررت الحكومة تسديد متأخرات الدولة تجاه الصندوق المغربي للتقاعد. وهكذا، تم حصر مجموع متأخرات مساهمات الدولة كمشغل لنظام المعاشات المدنية الذي تم الاتفاق بشأنها خلال الفترة الممتدة من 1957 إلى 1996 في مبلغ 6,065 مليار درهم، منها 5,230 مليار درهم

كمبلغ يمثل الفرق بين خدمات نظام المعاشات والمساهمات التي تم تحصيلها خلال تلك الفترة، و835,2 مليون درهم تمثل التسبيقات الممنوحة من لدن هذا النظام لأنظمة التقاعد لغير المساهمين. وهذا يعني أن المتأخرات المدفوعة خلال الفترة 1957-1996 لم تأخذ بعين الاعتبار متأخرات الفترة الممتدة من 1972 إلى 1989 حيث لم تدفع الدولة كمشغل أية مساهمات برسم هذه الفترة.

68. وتجدر الإشارة إلى أن المبالغ المدفوعة لم يتم تحيينها بالرغم من أن المتأخرات ترجع إلى سنوات بعيدة. مما يعني فقدان موارد مهمة كان من المفترض أن تُستثمر وتُجني أرباحاً للنظام.

69. كما أن هذه المبالغ لا تأخذ بعين الاعتبار المنح التي قدمتها الدولة لتحمل مصاريف تسيير الصندوق خلال الفترة المعتمدة.

70. وقد مكنت هاته التدابير من تقليص جزئي للعجز، وتمديد نسبي لديمومة النظام، كما مكنت أيضاً من تعزيز احتياطات الصندوق. لكن ظلت غير كافية لضمان التوازن المستقبلي لأنظمة المعاشات المدنية والعسكرية.

2.3 عملية المغادرة الطوعية لموظفي الدولة المعتمدة سنة 2005

71. نظمت الحكومة سنة 2005 عملية المغادرة الطوعية لموظفي الدولة. وكان من بين أهداف هذه العملية، التي تندرج ضمن الإطار العام لتحديث الإدارة، التحكم في كتلة الأجور من خلال تقليص عدد الموظفين.

72. وتم الشروع في تنفيذ هذه العملية (تحت اسم انطلاقة) خلال الأسبوع الأول من سنة 2005، بعدما سبقتها عمليات مغادرة مماثلة عرفتها بعض المؤسسات العمومية. كما كانت موجهة للموظفين المدنيين للدولة باستثناء أولئك الذين وصلوا السن القانوني للتقاعد خلال تلك السنة. وهدمت هذه العملية 38.763 موظفاً تشكل فئة الأطر منهم 53%.

73. إن هذه العملية بطبيعتها تؤثر بشكل سلبي على التوازن المالي لنظام المعاشات المدنية من خلال دفع فوري لمعاشات المستفيدين وتوقف مساهمات الدولة والموظفين. كما أن تغيير قواعد تصفية المعاشات عند 60 سنة من شأنه أن يؤدي إلى ارتفاع مهم لالتزامات الصندوق اتجاه شريحة المستفيدين من هذه العملية.

74. ولتفادي أي أثر لهذه العملية، قام الصندوق بتنسيق مع مختلف القطاعات الإدارية (وزارة المالية ووزارة تحديث القطاعات العامة)، بإعداد دراسة اكتوارية همت الفرضيات المعتمدة وتم تأكيد نتائجها من طرف مكتب للتدقيق بتعاقد مع وزارة تحديث القطاعات العامة في دجنبر 2005.
75. ومن بين خلاصات هذه الدراسة الاكتوارية، وجود تحمل إضافي لنظام التقاعد قدر ب 7,483 مليار درهم، وهذا يعني أن الدولة كانت مطالبة بدفع هذا المبلغ سنة 2006 لضمان الحياد المالي لعملية المغادرة الطوعية.
76. وقامت الدولة بدفع مبلغ 8 ملايين درهم للصندوق على أربع دفعات من 2 مليار درهم (ما بين 2006 و2009) على شكل سندات للخزينة. أما الفرق بين المبلغ المدفوع والمبلغ الذي تم احتسابه أي 500 مليون درهم، فقد رصد لتغطية الفوائد المالية الناتجة عن جدولة الأداء.
77. ويستنتج مما سبق، أن السلطات العمومية رصدت الموارد الكافية لتفادي أي خلل في التوازن المالي لأنظمة التقاعد نتيجة عملية المغادرة الطوعية.

3.3 العلاقات المالية بين نظامي المعاشات العسكرية والمدنية للتقاعد

78. بالإضافة إلى نظام المعاشات المدنية، يدير الصندوق المغربي للتقاعد نظام المعاشات العسكرية المحدث بمقتضى القانون رقم 71-13. وهما نظامان متشابهان باعتبارهما يقومان معا على مبدأ التوزيع ويخضعان لمقاييس متشابهة تختلف فقط من حيث نوعية المستفيدين والسن القانوني للإحالة على التقاعد. ومنذ سنة 2004 أصبحا يختلفان كذلك من حيث أهمية مساهمات الدولة كمشغل بالنسبة لنظام المعاشات العسكرية.
79. ويتم تسيير النظامين بطريقة منفصلة من حيث النظام المحاسبي وقواعد التسيير الخاصة بكل واحد منهما. فالنصوص القانونية المنظمة للنظامين ونشأتهما تجعل منهما نظامين منعزلين لكل واحد منهما شريحته وموارده، وخدماته واحتياجاته. ويتم تقاسم نفقات تسيير النظامين من لدن الصندوق المغربي للتقاعد حسب حجم خدمات كل منهما.
80. ويعرف نظام المعاشات العسكرية عجزاً هيكلياً منذ سنة 1993، وذلك نظراً لتجاوز مستوى خدماته للموارد المتأتية من مساهمات المنخرطين والدولة كمشغل. وتتم تغطية هذا العجز بصفة منتظمة بموارد نظام المعاشات المدنية على شكل تسبيقات وذلك لضمان أداء الخدمات لفائدة

المستفيدين من النظام. ويتم تحمل هذه التسبيقات من لدن الدولة عن طريق مساعدات مالية تخصصها لنظام التقاعد⁷. إلا أن هذا التسديد يكون متأخراً وغير خاضع للتحيين، مما ينتج عنه خسائر مالية لنظام المعاشات المدنية تتجلى في الفوائد المالية الناتجة عن توظيف هذه المبالغ.

81. ومنذ سنة 2009، يتم إدراج هذه التسبيقات في الميزانية العامة للدولة لتغطية العجز المالي لنظام المعاشات العسكرية بشكل منتظم، حيث تتم التسوية في نهاية كل سنة.

82. والجدير بالذكر أن مبلغ 11 مليار درهم الذي أدته الدولة للصندوق مع متم سنة 2007، يضم 5 مليار درهم لتغطية عجز نظام المعاشات العسكرية.

⁷ وتجدر الإشارة الى أن نفس الوضعية تشهدها الخدمات المقدمة في إطار أنظمة التقاعد غير القائمة على مبدأ المساهمة وكذلك بالنسبة لتمويل بعض الإجراءات التي قررتها الحكومة كالرفع من الحد الأدنى لمعاش التقاعد. وفي الواقع يتعلق الأمر بمصاريف تتحملها الدولة والتي يتحملها جزئياً نظام المعاشات المدنية الى حين استردادها من ميزانية الدولة.

II. إصلاح نظام المعاشات المدنية

83. يعاني نظام المعاشات المدنية من اختلالات بنيوية عميقة، مما يؤثر على توازنه المالي وقدرته على احترام التزاماته تجاه المحالين على التقاعد الحاليين أو في المستقبل. وترتبط هذه الصعوبات أساساً بنوعية المعايير التي يعتمدها النظام وكذا بعوامل ديمغرافية تزيد من حدة الضغط على موارده وتؤدي إلى تفاقم ديونه الضمنية.

84. ولقد زادت وضعيته تدهوراً بسبب إدخال بعض الإصلاحات، دون أن يتم تقييم نتائجها على توازن النظام على المدى البعيد. يتعلق الأمر أساساً بالرفع من وعاء احتساب المساهمات وتصفية المعاشات، الذي اتسع تدريجياً ليشمل مجموع الأجر النظامي للمنخرطين، الشيء الذي أدى إلى ارتفاع ملحوظ في ديونه والتزاماته.

85. ولقد اتخذت السلطات العمومية بعض الإجراءات تهدف إلى تمكين النظام من موارد إضافية، من شأنها أن تعيد إليه توازنه. ويتعلق الأمر بالخصوص، بضرورة تكوين احتياطات من قبل نظام المعاشات المدنية وأداء متأخرات الدولة عن مساهماتها منذ 1956 والأداء المنتظم لمساهمات المأجورين والمشغلين منذ 1996 وكذا الرفع من معدلات مساهمات المأجورين والمشغلين من 14% إلى 20% خلال الفترة الممتدة من 2004 إلى 2006. بالإضافة إلى التصفية التدريجية لتسبيقات نظام المعاشات المدنية لنظام المعاشات العسكرية والأنظمة التي تقوم على مبدأ المساهمة... لكن، هذه الإجراءات لم تكن كافية بمعالجة الصعوبات البنيوية التي يعرفها نظام المعاشات المدنية.

86. إن إصلاح نظام المعاشات المدنية لا مناص منه. وإذا كان الإصلاح المقياسي ضرورياً، فإنه يبقى غير كاف. لذا، ينبغي أن يندرج إصلاح نظام المعاشات المدنية في إطار رؤية بعيدة المدى وإصلاح شامل لمنظومة التقاعد برمتها. وعندما ينحصر الإصلاح على المدى القريب، فإنه سيمنح فقط من التخفيف الآني من حدة الضغط على احتياطات النظام وتأجيل موعد عجزه، دون أن يقدم حلاً جذرياً للصعوبات البنيوية التي يعيشها.

1 الحاجة إلى إصلاح النظام

1.1 مسلسل الإصلاح معتمد منذ عدة سنوات، دون تفعيل

87. بدأ الوعي بإشكالية توازن أنظمة التقاعد بالمغرب منذ التسعينات. حيث تم في بداية الأمر اعتماد إطار قانوني وتنظيمي جديد منظم للصندوق المغربي للتقاعد، كما تم إدخال تعديلات هامة على القانون رقم 71-11 المنظم لنظام المعاشات المدنية (شملت هذه التعديلات كذلك القانون رقم 71-13 المتعلق بنظام المعاشات العسكرية) وعلى الخصوص اعتماد مبدأ إلزامية تكوين احتياطات ونظام للقيادة من خلال معدلات للمساهمة تقوم على تقنية المنحة المجزأة.

88. وفي سنة 1997، قامت الحكومة بإحداث لجنة لتتبع الدراسات الاكتوارية تم تكليفها بتقييم الديمومة المالية لصناديق التقاعد ودراسة مقترحات الإصلاح. وقدمت اللجنة تقريرها في فبراير 2002 تضمن تشخيصاً عاماً لأنظمة التقاعد وكشف عن حالات الاختلال المالي لمنظومة التقاعد. 89. كما نظمت الحكومة بتاريخ 16 ديسمبر 2003 مناظرة وطنية من أجل مناقشة إشكالية التقاعد بالمغرب. وشهدت هذه المناظرة مشاركة العديد من الفاعلين في الميدان من برلمانيين وممثلين عن النقابات وممثلي أرباب العمل وممثلي صناديق التقاعد وجامعيين وخبراء.

90. وهدمت توصيات هذه المناظرة خلق لجنة وطنية ولجنة تقنية لتقييم منظومة التقاعد وقيادة برنامج إصلاحي. وضمت اللجنة الوطنية، برئاسة الوزير الأول، كلا من وزراء المالية والتشغيل والوظيفة العمومية ورؤساء النقابات الخمس الأكثر تمثيلية ورئيس الاتحاد العام لمقاولات المغرب ومدراء صناديق التقاعد. أما اللجنة التقنية فتشكلت من ممثلي أعضاء اللجنة الوطنية، وقامت بتنسيق أعمالها مديرية التأمينات والاحتياط الاجتماعي التابعة لوزارة المالية سابقاً.

91. وفي شهر أبريل من سنة 2007، أنجزت اللجنة التقنية دراسة حول مختلف أنظمة التقاعد بالمغرب بهدف تشخيص منظومة التقاعد وفحص واقتراح سيناريوهات للإصلاح. وأكد التشخيص الذي تم إنجازه الصعوبات التي تعرفها أنظمة التقاعد والتأثير المنتظر على توازنها المالي. وقد حظي هذا التشخيص في معظمه بإجماع مختلف الأطراف المعنية بهذا الملف وكذا المؤسسات الدولية كالبنك الدولي والمكتب الدولي للعمل.

92. لكن وبالرغم من حجم الاختلالات تأخر تفعيل توصيات اللجنة التقنية بشكل كبير حيث مرت

أكثر من تسع سنوات قبل الشروع في الإصلاح

93. وفي ظل غياب أية إصلاحات، قامت مؤسسات أخرى بافتحاص منظومة التقاعد. نذكر منها المندوبية السامية للتخطيط (2012) والمجلس الأعلى للحسابات (2013) والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بطلب من الحكومة (2014).

94. ومن جهته قام المجلس الأعلى للحسابات على وجه الخصوص، بتقييم كل مكونات منظومة التقاعد من خلال إنجاز تشخيص للوضع وإعطاء مقترحات للإصلاح. وكانت المقترحات المقدمة تندرج في إطار رؤية شمولية سواء تعلق الأمر بإصلاحات معيارية على المدى القصير أو بإصلاحات نظامية على المدى المتوسط والبعيد.

95. ويعتبر نظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد الأكثر هشاشة، حيث أن ديمومته كانت قبل إصلاح 2016 مهددة على المدى القصير (بالاستنفاد الكلي لاحتياطاته بحلول سنة 2022). وبالتالي كان من اللازم اتخاذ إجراءات عاجلة من شأنها تصحيح وضعيته.

96. وفي سنة 2016 باشرت الحكومة إصلاحاً لنظام التقاعد ركز بالأساس على الإصلاح المقياسي لنظام المعاشات المدنية دون أن يشمل باقي أنظمة التقاعد الرئيسية الأخرى، وخاصة تلك التي تسير من طرف النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد (RCAR) والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (CNSS). وقد دخل هذا الإصلاح حيز التنفيذ ابتداء من شهر أكتوبر سنة 2016.

2.1 إصلاحات لتدعيم نظام المعاشات المدنية، ظلت في مجملها غير كافية

97. نظراً للصعوبات الملموسة التي عرفها نظام المعاشات المدنية، اتخذت السلطات العمومية إجراءات كان الهدف من وراءها منح أنظمة التقاعد المسيرة من طرف الصندوق المغربي للتقاعد بصفة عامة ونظام المعاشات المدنية على الخصوص موارد وآليات تمكنه من الوفاء بالتزاماته.

98. وقد مكن القانون رقم 43-95 المتعلق بإعادة تنظيم الصندوق المغربي للتقاعد من منح هذا الأخير استقلالية إدارية ومالية فعلية وهيئات الحكامة والتسيير الخاصة بالمؤسسات العمومية. فبالرغم من كون الصندوق المغربي للتقاعد كان مؤسسة عمومية قبل سنة 1996، إلا أنه في الواقع كان بمثابة بنية إدارية تابعة لوزارة المالية. حيث أن مجلسه الإداري لم يجتمع لمدة 40 عاماً (1956-1996).

99. هذا، بالإضافة إلى أن القانون سالف الذكر نص على إلزامية تشكيل الاحتياطيات سواء تعلق الأمر بنظام المعاشات المدنية أو بنظام المعاشات العسكرية وتم تحديد طرق تشكيلها وتديريها وفق مقتضيات المرسوم رقم 2-95-749 الذي حدد المبلغ الأدنى للاحتياطيات التقاعد في حدود ضعفي معدل النفقات المسجلة خلال السنوات الثلاث الأخيرة. كما أحدث آلية لتدبير الاحتياطيات تتمثل في الرفع من مستوى المساهمات في حالة بلوغ الحد التنظيمي الأدنى للاحتياطيات. حيث وجب الرفع من المساهمات إلى المستوى الذي يمكن من ضمان تقديم الخدمات خلال 10 سنوات القادمة.

100. ويتعين التأكيد على أن هذه الآلية لا تتميز بالنجاعة الكافية لكونها لا تستبق، بالشكل الكافي، الاختلالات المتوقعة للنظام وتكتفي فقط بالتدخل المتأخر على مستوى معدلات المساهمات. هذه المعدلات التي يجب الرفع من مستواها لضمان تقديم الخدمات خلال 10 سنوات القادمة. ومع ذلك، فإن هذه الآلية مكنت من إحداث صندوق للاحتياطيات سمح لنظام المعاشات المدنية بتسديد المعاشات.

101. ومن جانب آخر، وبالإضافة إلى الأداء المنتظم لمساهمات المشغلين والمأجورين لفائدة نظام المعاشات المدنية، قامت السلطات العمومية بصفة منتظمة بتسديد ديون الدولة المستحقة لفائدة هذا النظام. وقد بدأ العمل بهذه الإجراءات ابتداء من سنة 2005 بدفع مبلغ 11,08 مليار درهم كتسديد للمتأخرات المتعلقة بمساهمات المشغل المستحقة لفائدة هذا الصندوق خلال الفترة الممتدة من 1956 إلى 1996 وكذا التسبيقات التي أداها نظام المعاشات المدنية لفائدة نظام المعاشات العسكرية والأنظمة التي لا تقوم على مبدأ المساهمة.

وقد وضعت هذه التسديدات رهن إشارة الصندوق موارد مالية مهمة لكنها غير كافية لتحسين التوازن المالي لنظام المعاشات المدنية بشكل ملحوظ.

102. كما قامت السلطات العمومية، كإجراء أخير، بالرفع بصفة ملموسة من معدلات مساهمات المأجورين والمشغلين داخل هذا النظام لتقوية موارده المالية. حيث أن القانون رقم 60-03 المغير والمتمم للقانون رقم 11-71 سالف الذكر، مكن من الرفع من معدلات المساهمة من 7% إلى 10% بصفة تدريجية خلال الفترة الممتدة من 2004 إلى 2006.

103. وقد مكنت هذه الوضعية من الرفع بشكل ملحوظ من الموارد المتعلقة بمساهمات نظام المعاشات المدنية التي انتقلت من 6,14 مليار درهم سنة 2003 إلى 10,5 مليار درهم سنة 2006، أي بزيادة

قدرها 70%. لكن هذه الزيادة لم تكن كافية لتحسين التوازن المالي للنظام. ويعرض الجدول أسفله تطور الاحتياطيات خلال الفترة الممتدة من 2001 إلى 2016 (بملايين الدراهم):

الاحتياطيات الخامة لنظام المعاشات المدنية	الخدمات	المساهمات	السنوات
11 734	2 873	5 632	2001
13 644	3 343	5 665	2002
16 178	3 925	6 145	2003
20 434	4 439	7 348	2004
33 884	5 617	9 616	2005
39 071	8 360	10 503	2006
46 831	8 898	11 1 47	2007
52 518	9 417	11 426	2008
59 616	10 043	11 903	2009
70 191	10740	12 579	2010
73 915	11839	14 132	2011
77 757	13065	14 94 4	2012
81 217	14 779	15 483	2013
85 011	16 815	15 879	2014
84 433	18 556	15 879	2015
82 654	21 274	16 513	⁸ 2016

104. مكنت الإجراءات المتخذة من لدن نظام المعاشات المدنية من تقوية موارده والرفع من احتياطياته بصفة ملحوظة، لكنها لم تمكن، ولو جزئياً، من تقويم الاختلال الهيكلي الذي يعانیه هذا النظام. وبالتالي، فإن أول إصلاح هام لنظام المعاشات المدنية يشمل أهم مقاييسه، لم ير النور إلا سنة 2016 من خلال سن القانونين رقم 14-71 ورقم 14-72.

⁸ معطيات محصورة في 31 دجنبر 2016

2 الإصلاح المقياسي لسنة 2016

105. في سنة 2016، تم عرض إصلاح نظام المعاشات المدنية على البرلمان. وقد جاء هذا الإصلاح كثمرة للعديد من المراحل المهمة التي ميزت مسلسل إصلاح منظومة التقاعد الذي انطلق منذ سنة 2007 وما تمخض عنه من نتائج أشغال اللجنتين الوطنية والتقنية حول التقاعد وكذا التوصيات التي تضمنتها مختلف التقارير المنجزة حول الموضوع، خاصة منها تلك الصادرة عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والمجلس الأعلى للحسابات والمكتب الدولي للعمل.

106. وتتميز المقاربة المعتمدة في هذا الإصلاح، كما تم توضيحها من قبل الحكومة، بكونها مقارنة شمولية لإصلاح منظومة التقاعد تقوم على مرحلتين أساسيتين:

- المرحلة الأولى تهدف إلى إدخال إصلاحات مقياسية مستعجلة على نظام المعاشات المدنية، الذي تعتبر وضعيته المالية مقلقة حيث سجل أول عجز تقني سنة 2014. والهدف من وراء ذلك الحفاظ على احتياطات النظام الى حين إحداث قطب عمومي للتقاعد. وفي هذه المرحلة سيتم أيضا إحداث نظام تغطية صحية لفائدة النشيطين من أصحاب المهن الحرة، وكذا رفع الحد الأدنى للمعاش بصفة تدريجية الى 1.500 درهم.

- أما المرحلة الثانية، فسيتم تفعيلها على المدى المتوسط بهدف الانتقال الى نظام بقطبين عمومي وخاص في أفق إرساء نظام موحد على المدى البعيد.

107. كما يجب التأكيد على أن مشاريع إصلاح التقاعد تركز على مبدأ المحافظة على الحقوق المكتسبة قبل دخول القوانين المنظمة له حيز التنفيذ. وهذا يعني، بصفة خاصة، أن احتساب معاشات التقاعد سيتم عبر مقاييس مزدوجة بالنسبة للمرحلتين قبل وبعد الإصلاح.

1.2 إصلاح ضروري لتحسين ديمومة النظام والتخفيف من ديونه

108. شمل الإصلاح المطبق على نظام التقاعد ست قوانين. اثنان يخصان إنشاء تغطية اجتماعية للنشطاء غير المأجورين، واثنان آخران يخصان نظام المعاشات العسكرية والنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد مرتبطان أساسا بالزيادة في الحد الأدنى للمعاش.

109. ولقد تم اعتماد الإصلاح المقياسي لنظام المعاشات المدنية في إطار القانون رقم 71-14 المؤرخ في 20 غشت 2016 المعدل والمكمل للقانون رقم 71-11 سالف الذكر والقانون رقم 72-14 المؤرخ في 20 غشت 2016 الذي يحدد سن تقاعد الموظفين والأعوان المنخرطين في نظام المعاشات المدنية والذي ألغي بموجبه القانون رقم 71-12 المؤرخ في 30 دجنبر 1971 المحدد لسن تقاعد موظفي وأعوان الدولة والبلديات والمؤسسات العمومية التابعة لنظام المعاشات المدنية.

110. ولقد أقر القانون رقم 71-14 تغييرات على مقاييس نظام المعاشات المدنية على الشكل التالي:

- الزيادة في نسبة مساهمات الموظفين والمشغلين من 10 إلى 14% موزعة تدريجياً على أربع سنوات: 11% ابتداء من شهر أكتوبر 2016، و 12% سنة 2017، و 13% سنة 2018 و 14% سنة 2019.

- مراجعة قسط معاش التقاعد الذي انخفض من 2,5% إلى 2% ابتداء من فاتح يناير 2017. فيما تبقى نسبة 2,5% معتمدة في احتساب معاشات التقاعد بالنسبة للفترة السابقة لهذا التاريخ.

- تعديل قسط المعاش الخاص بالتقاعد النسبي، الذي انخفض من 2% إلى 1,5% (هذه القاعدة لا تطبق على المنخرطين الذين استكملوا 41 سنة من الخدمة الفعلية)، وتبقى نسبة 2% معتمدة في تصفية معاشات التقاعد بالنسبة للفترة السابقة لهذا التاريخ.

- التعديل التدريجي لوعاء تصفية المعاشات. حيث يؤخذ بعين الاعتبار معدل أجور السنوات الثمانية الأخيرة (96 شهراً) عوض الاعتماد على آخر أجر. ويطبق هذا الإجراء بشكل تدريجي باعتبار معدل 24 شهراً الأخيرة سنة 2017، ثم 48 شهراً سنة 2018، ثم 72 شهراً سنة 2019 و 96 شهراً سنة 2020.

- الزيادة التدريجية في المعاش الأدنى للتقاعد من 1.000 درهم إلى 1.500 في أفق سنة 2018.

111. كما تم بموجب القانون رقم 72-14 سالف الذكر الرفع من سنّ الإحالة على التقاعد الخاص بالموظفين والأعوان المنضوين تحت نظام المعاشات المدنية إلى سن 63 سنة عوض 60 سنة، وذلك بشكل تدريجي على أساس 6 أشهر عن كل سنة: 60 سنة بالنسبة للأشخاص المزدادين قبل 1957 إلى حدود 63 سنة بالنسبة للأشخاص المزدادين سنة 1962 فما بعد.

112. ويكتسي هذا الإصلاح المقياسي لنظام المعاشات المدنية صبغة الاستعجال، لأن هذا النظام سجل ظهور أول عجز سنة 2014 بمبلغ 936 مليون درهم. كما أنه عرف عجزاً سنة 2015 وصل إلى

2,677 مليار درهم، و4,76 مليار درهم سنة 2016. وخلال العامين الأخيرين، لم تمكن العائدات على الاحتياطيات من تغطية العجز. وهذا ما يفسر أن النتائج المالية لهاتين السنتين كانت سلبية. 113. كما توقعت آخر الدراسات الاكتوارية سنة 2022 كتاريخ أقصى للاستنفاد الكلي لاحتياطيات النظام، في حالة ما إذا لم تتخذ أي تدابير للإصلاح من شأنها تحسين موارده والحد من التزاماته. 114. ووفقا للدراسات الاكتوارية المنجزة على أساس معطيات سنة 2016، سيتمكن الإصلاح المقياسي المعتمد من تمديد مدة إضافية في أفق ديمومة نظام المعاشات المدنية من خمس سنوات، كما سيتمكن هذا الإصلاح من التخفيف إلى حد كبير من الديون الضمنية على المدى البعيد بما يقارب 53,3%.

تاريخ استنفاد الاحتياطيات	العجز المتراكم حتى 2066 بملايير الدرهم	بعد الإصلاح / قبل الإصلاح
2022	-737,8	-
2027	-344,58	-53,30%

2.2 إصلاحات ذات أثر إيجابي لم يتم اعتمادها في الوقت المناسب

115. أدى تأخر اعتماد إصلاح منظومة التقاعد بصفة عامة ونظام المعاشات المدنية بصفة خاصة، إلى تفاقم اختلال توازن النظام. وفي الواقع، بما أن أي إصلاح يجب أن يتبنى مبدأ المحافظة على الحقوق المكتسبة بالنسبة للمنخرطين، فالنظام يقوم بمنح حقوق جديدة لمنخرطيه بناء على المقاييس المعمول بها.

116. إلا أنه قبل إصلاح 2016 تاريخ اعتماد هذه المقاييس، كان نظام المعاشات المدنية يمنح حقوقا تقترب من ضعف مستوى مساهمات المنخرطين والمشغلين المحصلة (1,9 مرة). مما يؤدي إلى رفع الديون الضمنية البعيدة الأمد بطريقة سريعة تقترب وتتجاوز أحيانا 20 مليار درهم سنويا نتيجة تأخر الإصلاحات.

117. أما على المدى المتوسط، فيؤدي تأخر دخول الإصلاحات حيز التنفيذ إلى التقليل من أثر التدابير المتخذة على الرفع من أفق ديمومة النظام.

3.2 إصلاح يبقى غير كاف

118. انصب الإصلاح المقياسي، بصفة رئيسية، على نظام المعاشات المدنية، دون أن يهتم الأنظمة الأخرى، خصوصاً النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد. وكان من الأجدى أن يشمل الإصلاح أيضاً هذا النظام في أفق تقريب مقاييس النظامين لتحقيق هدف إصلاح هيكلي على المدى المتوسط من الضروري إعداده وإطلاقه على المدى القريب.

119. وإذا كان إصلاح 2016 يشكل قفزة نوعية في أفق تقويم أهم المعايير التي يرتكز عليها نظام المعاشات المدنية، فإنه يبقى غير كافٍ لضمان استدامة وتوازن هذا النظام على المدى المتوسط.

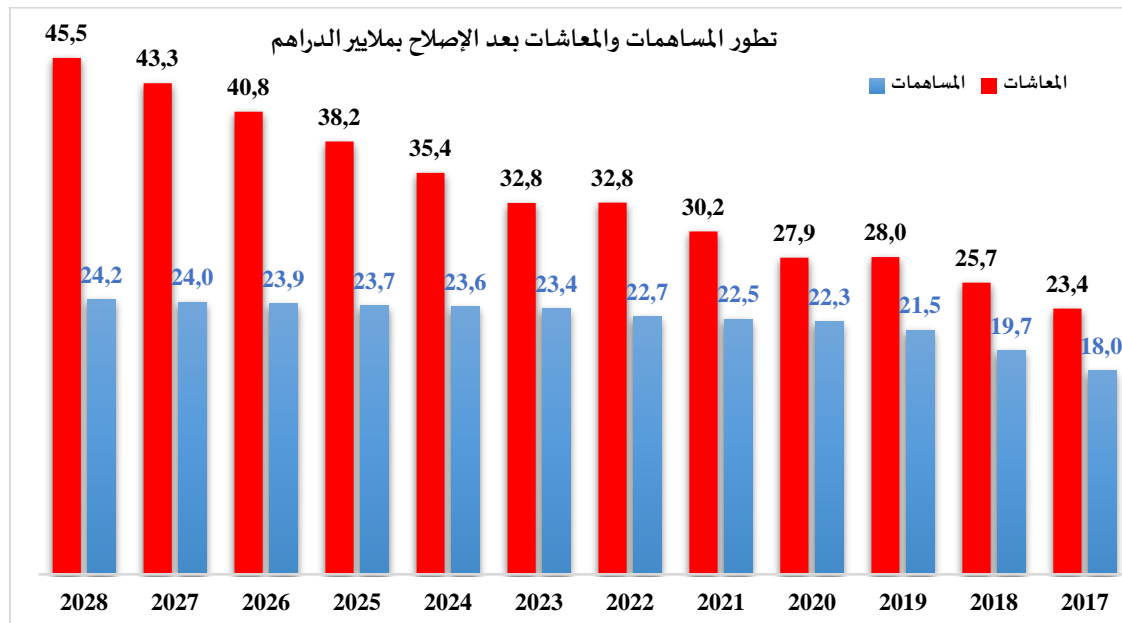
120. وفي هذا الإطار، فإن الإصلاح لا يمكن أن يقدم حلاً للصعوبات العميقة والهيكلية التي تهم نظام المعاشات المدنية الذي سيعرف نفاذ جميع احتياطاته في أفق سنة 2027 أي بعد أقل من 11 سنة. كما لا يضمن تقويم عجز نظام المعاشات المدنية حتى على المدى القصير وسيبقى أثره محدوداً. حيث سيظل العجز يتراوح بين 6 و 7 ملايين درهم إلى حدود سنة 2020، قبل أن يتفاقم بشكل متزايد ابتداء من سنة 2021 ليصل إلى حدود 21 مليار درهم سنة 2028.

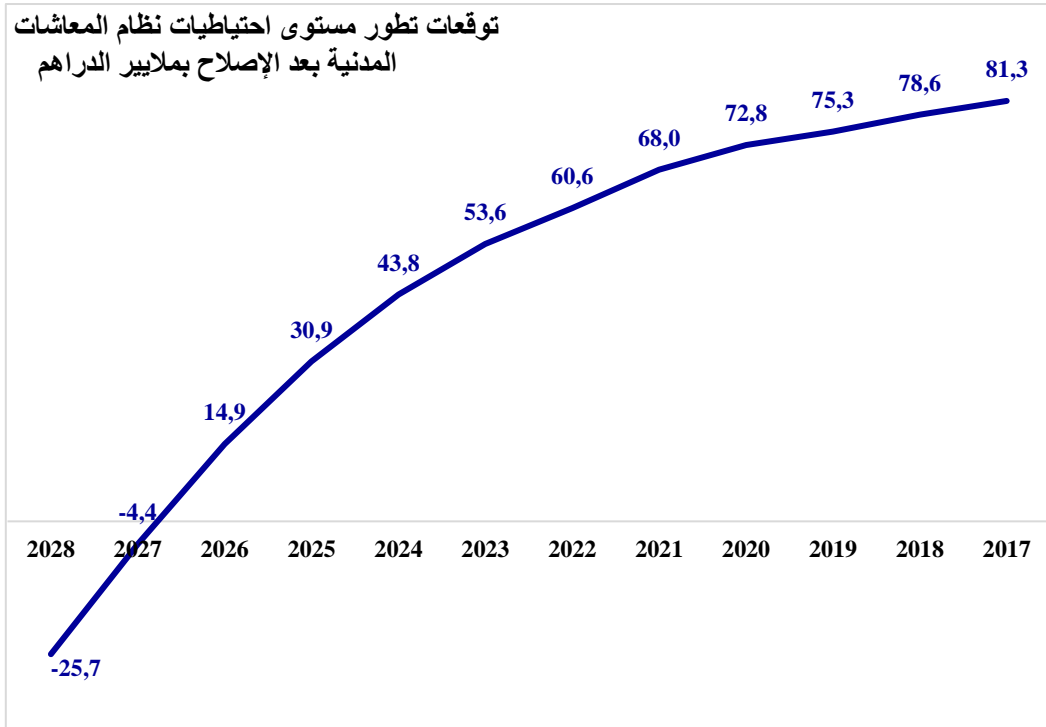
ويقدم الجدول التالي التوقعات الاكتوارية لنظام المعاشات المدنية بعد تفعيل الإصلاح (بمليار درهم):

السنوات	المساهمات	الخدمات المقدمة	العجز التقني	الارباح المالية	الاحتياطيات
2017	17 966	23 433	-5 467	3 428	81 261
2018	19 737	25 730	-5 992	3 331	78 599
2019	21 536	27 997	-6 461	3 208	75 346
2020	22 267	27 947	-5 679	3 086	72 753
2021	22 520	30 239	-7 719	2 933	67 966
2022	22 705	32 788	-10 083	2 680	60 564
2023	23 430	32 753	-9 322	2 382	53 623
2024	23 589	35 417	-11 827	2 034	43 830
2025	23 709	38 175	-14 466	1 563	30 926
2026	23 854	40 797	-16 943	962	14 946
2027	24 012	43 316	-19 303	234	-4 357
2028	24 233	45 548	-21 315	0	-25 673

121. وكنتيجة لذلك، وبالرغم من الإصلاح المقياسي لسنة 2016، وما واكبه من تأخير لسن الإحالة على التقاعد من جهة، والرفع من المساهمات بنسبة 40% مقارنة بمستواها قبل الإصلاح من جهة أخرى، فإن موارد نظام المعاشات المدنية ستكون غير كافية لضمان أداء المعاشات.

122. وسيكون من الضروري اللجوء لاحتياطيات النظام لضمان استمرارية الخدمات. علما أن نتائج التوظيفات المالية تبقى غير كافية لتمويل العجز التقني، مما سيخفض احتياطيات هذا الأخير بوتيرة متسارعة إلى غاية استنفادها كليا سنة 2027.





123. ومن جهة أخرى، لم يتم أخذ بعض العناصر الهامة بعين الاعتبار أو بصفة محدودة مقارنة مع الحاجيات. ويتعلق الأمر بتأخير سن الإحالة على التقاعد وآلية قيادة النظام وإحداث نظام تكميلي واعتماد مبدأ وضع سقف لمساهمات وخدمات النظام. مع العلم أن هذه الإجراءات لها طابع هيكلي.

▪ رفع سن الإحالة على التقاعد إلى 63 سنة

124. يبقى رفع سن الإحالة على التقاعد خطوة مهمة لمعالجة اختلال التوازن الديمغرافي الذي يعرفه نظام المعاشات المدنية. وقد تقرر تعميم هذا الإجراء على جميع المنخرطين بإيقاع أسدس عن كل سنة.

125. وبالرغم من ذلك، يظل رفع سن الإحالة على التقاعد حلاً غير كاف بالنظر إلى التغييرات العميقة للتركيبة الديمغرافية للنظام. ويتعلق الأمر من جهة بمعدل أمد الحياة للمحاليين على التقاعد الذي ارتفع بإيقاع مهم، ومن جهة أخرى ضعف المحرك الديمغرافي الناتج عن بطء ازدياد عدد المنخرطين وسرعة ارتفاع أعداد المتقاعدين.

126. وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن السن القانوني للإحالة على التقاعد في العديد من البلدان في منطقة البحر الأبيض المتوسط يحدد في 65 سنة بل وحتى 67 سنة. وقد أتاح إصلاح أنظمة التقاعد في بعض البلدان، لمن يفضلون الاستمرار في العمل بعد هذا السن في الحصول على معاش كامل.

127. وقد كان من الضروري أن تُوجد رؤية واضحة على المدى البعيد بخصوص رفع سن التقاعد القانوني إلى سن أعلى، تأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات والصعوبات المتعلقة ببعض المهن التي يمكن أن يمنح فيها التقاعد في سن مبكر. هذا، حتى لو اعتمد الإصلاح بالتدرج لمدة أطول.

128. وكان من الأجدر أن يتضمن الإصلاح إمكانية منح الأشخاص الذين يرغبون في تمديد حياتهم المهنية من أجل الاستفادة من معاش أهم. وفي هذا الصدد، فإن العديد من البلدان حددت السن الأدنى للإحالة على التقاعد مع عدد أدنى لسنوات المساهمة. ففي فرنسا مثلاً، للاستفادة من معاش كامل حدد الحد الأدنى من سنوات الاشتراك في أنظمة التقاعد في 41,5 سنة، ومع الإصلاح الأخير، ستصبح هذه المدة 43,5 سنة.

129. بالإضافة إلى ذلك، من المهم أيضاً، أن لا ينحصر رفع سن التقاعد في نظام المعاشات المدنية فقط، وإنما يجب تعميمه على أنظمة التقاعد الأخرى وأساساً النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، من أجل تقريب وتوحيد مقاييس النظامين على المدى المتوسط.

■ غياب مراجعة آليات القيادة لنظام المعاشات المدنية

130. وعلى الرغم من عدم فعالية آلية القيادة لنظام المعاشات المدنية، فإنه لم تتم مراجعتها في إطار الإصلاح المقياسي للنظام.

131. غير أن الآلية الحالية تبقى غير مجدية ولا تمكن من تصحيح اختلالات التوازن البنوية بشكل استباقي والتي لازال يعاني منها نظام التقاعد. حيث لا يمكن مراجعة نسبة المساهمات إلا عندما تصل الاحتياطيات مستوى جد ضعيف لا يكفي لتغطية حاجيات سنتين من المعاشات.

132. وعلاوة على ذلك، فإن مراجعة المساهمات لا تمكن لوحدها من تقويم الوضع، وإنما تسمح فقط بتوفير السيولة المالية للنظام لعشر سنوات إضافية.

133. كذلك، فإن أعمال هذه الآلية سيعني من الناحية العملية زيادات مرتفعة في معدلات المساهمات تتجاوز 40 في المائة والتي يصعب تطبيقها من الناحية الواقعية والميزانياتية بسبب تأثيرها الكبير والفوري على كتلة الأجور في الوظيفة العمومية.

■ مراجعة محدودة للقواعد المنظمة للتقاعد النسبي

134. لقد تم تعديل شروط الإحالة على التقاعد النسبي بموجب القانون رقم 14-71 المؤرخ في 20 غشت 2016 المعدل والمكمل للقانون رقم 71-11. حيث تم الرفع من سن الإحالة على التقاعد النسبي إلى 24 سنة من الخدمة الفعلية بالنسبة للرجال و18 سنة بالنسبة للنساء بدل، 21 سنة و15 سنة على التوالي قبل الإصلاح.

135. وكما في السابق، لا تتم الاستفادة من التقاعد النسبي إلا بعد موافقة الإدارة المشغلة، مما يتناسب مع روح التعديلات التي طالت المقاييس الأخرى للنظام، خاصة مقياس الرفع من سن الإحالة على التقاعد من 60 سنة إلى 63 سنة.

136. في حين، لم يتطرق الإصلاح إلى حالات التقاعد النسبي التي لا تعتمد على موافقة الإدارة، حيث يمنح التقاعد النسبي تلقائياً بناء على طلب من الموظف الذي يتوفر على 30 سنة من الخدمة الفعلية طبقاً للمادتين 4 و5 من القانون رقم 71-11 سالف الذكر.

137. وفي المستقبل سيكون لهذا المعطى وقع مباشر على نظام المعاشات المدنية، حيث أن الزيادة في عدد المحالين على التقاعد سيؤثر سلباً على السيولة المالية للنظام، ويضعف بشكل كبير من أثر الإصلاح المقياسي المعتمد. وبالفعل، فقد لوحظ ارتفاع مهم في عدد الإحالات على التقاعد النسبي منذ سنة 2015. حيث وصل عدد المحالين على التقاعد النسبي 7.521 (85%) من وزارة التربية الوطنية) مقابل 1.586 سنة 2014. وفي سنة 2016، سيصل عددهم إلى 8617 علماً أن معدل الإحالات على التقاعد النسبي بلغ 1.250 إحالة خلال الفترة الممتدة بين 2006 و2014.

138. وهكذا، إذا ما افترضنا الإحالة على التقاعد النسبي لـ 50% من المنخرطين المتوفرين على 30 سنة من الخدمة الفعلية، فإن من شأنها إلغاء آثار الإصلاح المقياسي، حيث أنه من المحتمل أن تستنفذ الاحتياطات في أفق 2022 أي نفس الأفق المحدد قبل الإصلاح. ويبين الجدول أسفله توضيح أثر الإحالات على التقاعد النسبي على أمد ديمومة النظام.

تراكم العجز حتى 2064	تاريخ استنفاد الاحتياط	
-281	2028	سيناريو الإصلاح الذي اعتمد سنة 2016
-315	2021	سيناريو 1: 100% من المنخرطين المتوفرين على 30 سنة من الخدمة الفعلية يطلبون التقاعد النسبي
-300	2021	سيناريو 2: 75% من المنخرطين المتوفرين على 30 سنة من الخدمة الفعلية يطلبون التقاعد النسبي
-288	2022	سيناريو 3: 50% من المنخرطين المتوفرين على 30 سنة من الخدمة الفعلية يطلبون التقاعد النسبي
-274	2024	سيناريو 4: 25% من المنخرطين المتوفرين على 30 سنة من الخدمة الفعلية يطلبون التقاعد النسبي

139. ثمة مخاطر أخرى تبرز بسبب عدم التحكم في عدد موظفي الدولة الذين يطلبون الاستفادة من التقاعد النسبي ويتعلق الأمر بالنقص الحاد في عدد الموظفين الذي يمكن أن تعاني منه بعض القطاعات الحيوية، لاسيما قطاع الصحة وقطاع التربية الوطنية اللذان يعرفان تطوراً مهماً في استقطاب المحالين على التقاعد النسبي بسبب التطور الحاصل في هذين المجالين في القطاع الخاص الذي أصبح أكثر جاذبية. ولقد تبلورت هذه الظاهرة في قطاع التربية الوطنية، حيث خلف النقص الحاد في الموارد البشرية أثراً سلبياً على الدخول المدرسي 2017/2016.
140. علاوة على ذلك، حافظ إصلاح نظام المعاشات المدنية على مبدأ صرف المعاشات فور الإحالة على التقاعد وليس بعد بلوغ السن القانونية للتقاعد، على عكس ما هو معمول به في أنظمة أخرى كالنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد ونظام المعاشات الأساسية للمستخدمين والمأجورين في القطاع الخاص الذي يُدبره الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.
141. وعلى الرغم من تطبيق تخفيض مهم على المعاشات الخامة، حيث ستطبق نسبة 1,5% كقسط سنوي لتصفية معاشات المحالين على التقاعد النسبي عوض 2% قبل الإصلاح، فإن الطلبات

المتزايدة للإحالة على التقاعد النسبي تشكل ضغطاً كبيراً على السيولة المالية لنظام المعاشات المدنية.

■ تحديد سقف للنظام، مبدأً وجب اعتماده

142. من بين الصعوبات الرئيسية لنظام المعاشات المدنية، عدم التوفر على أية آلية للتحكم في تطور كتلة الأجور المتعلقة بالمنخرطين. فكل زيادة في رواتب العاملين بالوظيفة العمومية تكون مقرونة، أياً، بالالتزام بحقوق مستقبلية تكميلية تناسب معها في مجال التقاعد.

143. مما سيكون له تأثير على زيادة الديون الضمنية على اعتبار عدم التناسب الهيكلي لمستوى الخدمات مقارنة مع المساهمات (على الرغم من أن عدم التناسب سيتقلص بشكل كبير بعد دخول الإصلاح المقياسي حيز التنفيذ).

144. ويعد تحديد سقف لنظام المعاشات المدنية خطوة أولى من أجل سن نظام تكميلي إجباري بالنسبة لمنخرطي هذا النظام. وفي الواقع، فنظام التقاعد الذي يعتمد مبدأ التوزيع، يصعب عليه التوفيق بين خدمات التقاعد مقابل مستوى مساهمات المنخرطين، ومتطلبات التضامن التي تهدف إلى المحافظة على مستوى دخل أغلبية متقاعديه. كما يصعب تصور إحداث نظام تكميلي للتقاعد الموازاة مع نظام تقاعد أساسي يمنح نسبة معاشات عالية قد تصل إلى 100%.

145. وعلاوة على ذلك يساعد تحديد السقف على جلب موارد جديدة تتيح البدء في التفكير في اتخاذ تدابير في صالح المتقاعدين كإعادة تقييم المعاشات. وفي الواقع فإن المعاشات التي يصرفها نظام المعاشات المدنية تظل شبه مستقرة بحيث أنها لا تتغير إلا بتغير الرقم الاستدلالي المطابق لإطار ودرجة الموظف الذي تتحكم فيه القرارات الإدارية وليس الاكراهات الاقتصادية كالتضخم وتطور كتلة الأجور.

146. وبالتالي، فإن تحديد السقف يبقى ضرورة لإحداث تقارب بين أنظمة التقاعد وإنشاء قطب عمومي، علماً أن كل من النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد وكذا الصندوق الوطني للتضامن الاجتماعي يعملان بمبدأ السقف.

⁹ على الرغم من أن إصلاح نظام المعاشات المدنية دخل حيز التنفيذ سنة 2016، لن يكون له تأثيراً كبيراً حتى على المدى المتوسط على مستويات المعاشات تطبيقاً لمبدأ الحفاظ على الحقوق المكتسبة قبل تاريخ الإصلاح.

147. ويبقى هذا التوجه ضروريا بالنظر الى مستوى التأطير المرتفع الذي تشهده الإدارة العمومية. كما يستمد مبررات وجوده من سرعة وتيرة الترقية في الدرجة بما في ذلك السلايم الدنيا.

4.2 الإصلاح الهيكلي يبقى ضرورة حيوية للاقتصاد الوطني

148. يهدف الإصلاح المعتمد لنظام التقاعد إلى الحد من الصعوبات التي تواجه نظام المعاشات المدينة وتمديد أفق ديمومته لبضع سنوات. إلا أن هذا الإصلاح لا يقدم حولا للاختلالات العميقة التي تعاني منها بعض أنظمة التقاعد. كما أنه لا يوفر رؤية واضحة وعملية بشأن المراحل المقبلة للحفاظ على ديمومة نظام التقاعد وضمانها خاصة فيما يتعلق بالقطاع العام.

149. ومن المهم التذكير، بأن الاختلالات التي يعرفها نظام المعاشات المدينة والتي ستستمر بعد دخول الإصلاح المقياسي لسنة 2016 حيز التنفيذ، من شأنها أن تعيق في المستقبل وفاء النظام بالتزاماته إزاء المتقاعدين، على المدى المتوسط أو البعيد.

حيث إن الاستنفاد الوشيك لاحتياطيات نظام المعاشات المدينة، يمكن أن تكون له آثار سلبية على الاقتصاد الوطني، وعلى الأسواق المالية وعلى تمويل حاجيات السيولة نظرا للدور الذي تلعبه هذه احتياطيات صناديق التقاعد في هذه المجالات.

150. وللتوضيح، فإن مجموع احتياطيات كل من النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد ونظام المعاشات المدينة والصندوق المغربي للتقاعد تراكم أكثر من 185 مليار درهم كقيمة محاسبية خام. وتتوفر أنظمة التقاعد على حصة مهمة من رسملة البورصة بشكل مباشر أو عن طريق صناديق التوظيف التي تمولها، كما هو الحال بالنسبة لسوق السندات وخاصة سوق الدين الداخلي للخزينة.

151. ولذلك، فإن إصلاح منظومة التقاعد بأكمله يكتسي أهمية حيوية للبلاد. والاقصار على الإصلاح المقياسي لنظام المعاشات المدينة لوحده مع الاحتفاظ ببنيتها السابقة، لا يمكن أن يحافظ على ديمومة هذا النظام إلا لبضع سنوات إضافية. إلا أنه لن يمنح حولا للاختلالات العميقة التي يعرفها النظام. بل يجب أن يشكل مرحلة أولى نحو إصلاح أشمل وهيكلية لمنظومة التقاعد، الذي يعتبر حلا حقيقيا لديمومته من أجل الوفاء بالتزاماته على المدى الطويل.

152. وسيكون من المهم توسيع نطاق الإصلاح المقياسي ليشمل أنظمة التقاعد الأخرى، حتى يسمح بتحسين توازنها المالي والرفع من ديمومتها، وتحقيق تقارب تدريجي بين الأنظمة من أجل تسهيل دمجها على المدى المتوسط والطويل.

153. كما ينبغي، موازنة مع الإصلاحات المقياسية، اتخاذ تدابير مصاحبة، سيما إعداد مشروع قانون إطار بالتشاور مع جميع الأطراف المعنية، (الحكومة والفاعلين الاقتصاديين والشركاء الاجتماعيين) من أجل تحديد توجهات عامة تتعلق بإصلاح هيكلية، وتفعيله في إطار خارطة طريق متفق بشأنها.

154. ويذكر المجلس الأعلى للحسابات، بأن إصلاح نظام التقاعد ليس مستحيلا شريطة انخراط جميع الأطراف المعنية ومساهمتها في هذا الورش البنوي والاستراتيجي للبلاد.

ولهذا، يعتبر المجلس أن الإصلاحات العميقة هي الكفيلة بتوفير حلول فعالة على المدى الطويل من شأنها الحفاظ على ديمومة منظومة التقاعد برمتها.

III. توظيف واستثمار الاحتياطيات

155. منح القانون رقم 95-43 بتاريخ 7 غشت 1996 للصندوق المغربي للتقاعد كامل الاستقلالية في تدبير الاحتياطيات المالية لأنظمة التقاعد.
156. وقد عرف تنظيم الصندوق تطوراً ملحوظاً فيما يخص الحكامة وتدبير توظيف الاحتياطيات. حيث أسندت هذه المهمة في البداية لقسم "تدبير المحفظة"، ثم تطور تسيير توظيف الاحتياطيات، على المستوى التنظيمي، ليصير قطباً. كما تم تزويده تدريجياً بآليات وإجراءات ومناهج أكثر تطوراً. وقد خلق هذا القطب أنشطة جديدة من قبيل الدراسات وتسيير الأصول والخصوم. وبعكس صناديق أخرى (الصندوق الوطني للتضامن الاجتماعي والنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد)، يتكلف الصندوق المغربي للتقاعد، بتدبير وتوظيف احتياطياته بشكل ذاتي.
157. على صعيد الحكامة، تمت تقوية تدبير توظيف الاحتياطيات تدريجياً وذلك بتأسيس لجنة من قبل المجلس الإداري كلفت بتوزيع الأصول وكذلك لجان داخلية، يترأسها المدير العام، وهي لجنة الاستثمار ولجنة تسيير الأصول والخصوم.
158. وبالرغم من أن استثمار الاحتياطيات يبقى مركزاً على قيم الدولة والسندات وسوق الأسهم المدرجة في البورصة، فقد تم الانفتاح تدريجياً، وان بمستويات محدودة نسبياً، على مجالات كالعقار والأسهم الاستثمارية.

1 إطار توظيف الاحتياطيات

1.1 الإطار القانوني

159. من أهم ما جاء به القانون رقم 95-43، نذكر على الخصوص التأكيد على مبدأ إنشاء صندوق احتياطي مكن نظام المعاشات المدنية من الحصول على موارد مالية مهمة.
160. كذلك، أجاز القانون مبدأ توظيف الأموال المتوفرة¹⁰ وحصر هذا التوظيف على القيم التالية:
- قيم الدولة أو تلك التي تتمتع بضمانة منها؛
 - الأسهم المدرجة في البورصة أو تلك التي يتم تداولها في أسواق أخرى منظمة؛

¹⁰ المادة 14

- اقتناء عقارات بعد ترخيص من السلطة الوصية.

161. يتم تحديد كيفية استثمار الاحتياطيات المتوفرة للصندوق بواسطة نصوص تنظيمية. حيث أقر المرسوم رقم 2-95-749 أن طرق توزيع الاحتياطيات على مختلف الاستعمالات يجب أن تتم بواسطة قرار للوزير المكلف بالمالية.

162. وهكذا، أنشأ قرار وزير المالية رقم 1253-95 بتاريخ 7 نونبر 1997 نظاما يحدد المجالات التي يجب الاستثمار فيها. كما وضع معايير لتوزيع المخاطر فيما يخص توظيف الأموال المتوفرة للصندوق. لذا، فعند اتخاذ قرارات الاستثمار، وجب التقيد بالشروط الآتية:

- 80% من الموارد كحد أدنى موظفة في أصول الدولة أو في أصول تتمتع بضمانة منها؛

- 10% من الموارد المستثمرة كحد أقصى في المديونية الخاصة أو في هيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة؛

- 5% كحد أقصى من الموارد المستثمرة في هيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة و السندات الخاصة؛

- 5% كحد أقصى من الموارد المستثمرة في العقارات.

163. وعرف توزيع الموارد بين مختلف أنواع الأصول تغيرات في سنوات 2001 و2006 و2007 و2010. وهدمت التعديلات الأساسية الهبوط المسترسل للحد الأدنى للاستثمارات في أصول الدولة أو تلك المضمونة من قبلها والتي انتقلت من 80% كحد أدنى في 1997 إلى 50% ابتداءً من سنة 2010. في حين ارتفع الحد الأقصى فيما يخص الترخيص للاستثمار في الأسهم (الأسهم المدرجة في البورصة وهيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة المتنوعة والمختصة في الأسهم) من 5% في 1997 إلى 10% في 2001 ثم إلى 15% في 2007 و30% في 2010. ويهدف هذا الهبوط إلى زيادة في الأرباح لتعويض هبوط نسب فوائد سندات الخزينة وكذلك الاستفادة من الفرص المتاحة عند الاستثمار في الأسهم وذلك نتيجة الازدهار الذي عرفته البورصة في الفترة ما بين 2003 و2007.

164. داخل الإطار الخاص للاستعمالات والحدود العامة التي حددها القرار السابق الذكر، هناك حدود أخرى تم وضعها. وتخص القطاعات والالتزامات والمخاطر بالنسبة لنفس المنتج. هذه القواعد تحددها الفصول 5 و6 و6 مكرر من القرار السابق الذكر.

165. ومنذ ماي 2010، بقيت الحدود التنظيمية التي تنظم توظيف موارد نظام المعاشات المدنية كالتالي:

- 50% كحد أدنى من الموارد يتم توظيفها في أصول الدولة أو في تلك التي تتمتع بضمانة منها؛

- 15% كحد أقصى من الموارد يتم توظيفها في المديونية الخاصة وفي هيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة المختصة في السندات؛
 - 30% كحد أقصى من الموارد يتم توظيفها في الأسهم المدرجة في البورصة وفي هيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة المتنوعة والمختصة في الأسهم؛
 - و5% كحد أقصى من الموارد يتم توظيفها في العقار.
166. زيادة على ذلك، حددت المادة 6 من القرار السابق الذكر نظام حدود آخر يهم المصدر والذي ينص على أن الصندوق المغربي للتقاعد لا يمكنه أن:
- يمتلك أكثر من 10% من موارده كأصول صادرة عن نفس المصدر فيما يخص الأسهم المدرجة في البورصة، وهيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة المتنوعة والمختصة في الأسهم والسندات الخاصة والمدرجة في البورصة والأسهم المشابهة لها؛
 - يمتلك أكثر من 10% من نفس النوعية من الأصول الصادرة عن نفس المصدر.
167. يعطي الإطار التنظيمي للتوظيفات التي يقوم بها الصندوق سلطة اتخاذ القرار لوزير المالية فقط وذلك من أجل تقويم واتخاذ القرار بشأن الأنواع والحدود فيما يخص توظيف الاحتياطيات بصفة عامة والتي تهم نظام المعاشات المدنية بصفة خاصة. وقد اختار المشرع منذ البداية هذه الطريقة الحذرة لمراقبة سلامة توظيف احتياطيات الصندوق من قبل وزير المالية.
168. ويلاحظ أن هذه الوضعية لا تتيح الفرصة لفاعلين آخرين من أجل المساهمة في الاختيارات واتخاذ القرار من أجل إيجاد نظام حدود يتماشى مع ظرفية تسيير موارد نظام المعاشات المدنية.

2.1 هيئات الحكامة وتديير الاحتياطيات

169. لقد عرف تديير الاحتياطيات تطوراً ملحوظاً بفضل الإدماج التدريجي لعدة ممارسات جيدة. خاصة بالنسبة للحكامة والتسيير العملي.

2.2.1 حكمة تدير الاستثمار

▪ المجلس الإداري

170. يلعب المجلس الإداري دوراً هاماً في تدبير احتياطات الصندوق. فحسب المادة 6 من القانون رقم 43-95، يصادق ويوافق المجلس على استراتيجية توظيف الاحتياطات ويقوم بتتبع تسيير المحفظة من طرف مديرية الصندوق.

171. ومن الناحية العملية، كانت استراتيجية الاستثمار تُوضَع لفترة طويلة من قِبَل إدارة الصندوق ويصادق عليها المجلس الإداري. كما أن تتبع الإنجاز وتطابق العمليات مع المقتضيات التنظيمية الجاري بها العمل ومع استراتيجية الصندوق إضافة إلى نتائج الاستثمارات، كانت تشكل موضوع عروض تقدم عند انعقاد المجلس.

172. وقد أدى الخلل في التوازن المالي الذي تعرفه أنظمة التقاعد، بما في ذلك نظام المعاشات المدنية، إلى زيادة اهتمام المجلس الإداري بالاحتياطات وتدبير المحفظة لضمان أمن ومردودية هذه الاستثمارات.

173. وابتداءً من سنة 2009، تمت إعادة تحديد صلاحيات المجلس في هذا الإطار على النحو التالي:

- تحديد فئات الأصول الاستثمارية والمستوى المطلوب من التنوع؛
- تحديد التخصيص الاستراتيجية للأصول بناء على دراسات تدبير الأصول والخصوم؛
- الموافقة على استراتيجية الاستثمار السنوية؛
- تحديد رقم المعاملات التي يعهد بها إلى مصادر خارجية؛
- اقتراح تدابير تمكن من تكييف المقتضيات القانونية والتنظيمية التي تُؤطر استثمار الاحتياطات.

▪ لجنة استثمار الأصول

174. من أجل تتبع استثمارات الصندوق، تم سنة 2009 إحداث لجنة تعنى بالاستثمارات تسمى لجنة استثمارات الأصول. وكانت هذه اللجنة في البداية تضم أعضاء من المجلس الإداري فقط. ومنذ بداية 2012، تم توسيعها إلى أعضاء مستقلين وذلك وفق الممارسات الجيدة في مجال الحكامة.

175. وتضطلع لجنة استثمار الأصول بما يلي:

- ضمان تحديد استراتيجية استثمار الاحتياطيات؛
- ضمان التنفيذ السليم وتفعيل الاستراتيجية المعتمدة من قبل المجلس الإداري؛
- تقييم تدبير أموال الاحتياطيات وتقديم تقرير إلى المجلس الإداري يهيم النتائج والأداء؛
- اقتراح التعديلات التي تراها مفيدة على المجلس الإداري.

176. تجتمع هذه اللجنة بصفة دورية، ومع الوقت تغيرت تركيبها. حيث كانت في البداية تضم خمسة أعضاء يمثلون المجلس الإداري ويترأسها نائب مدير التأمينات والاحتياط الاجتماعي سابقاً. وابتداء من يوليو 2016، أصبحت تتكون من أربعة أعضاء: عضوين من المجلس الإداري بما فهم ممثل وزارة المالية (رئيساً) وخبيرين مستقلين من القطاع الخاص.

177. وقد أبان فحص أنشطة لجنة استثمار الأصول عن تحسن ملموس في ممارسة مهامها خاصة على مستوى الاستراتيجية السنوية المتبعة لاستثمار الأصول، ومراجع المقارنة، وتدبير الاحتياطيات وتدبير المخاطر وتقارير المصادقة على أداء الاستثمارات... كما تقوم بدراسة مواضيع أخرى كالإصلاح المقياسي لنظام المعاشات المدنية، وتفويض تدبير جزء من الاحتياطيات إلى الخواص وتقييم نظام المراقبة الداخلية المتعلقة بتدبير الاحتياطيات وقواعد تحديد المخصصات وتسجيل الأرباح والخسائر...

178. وتقرح لجنة استثمار الأصول سنويا استراتيجية للتوزيع على المجلس الإداري للموافقة عليها واتخاذ القرارات التي يراها مناسبة.

179. إن عمل لجنة استثمار الأصول يسلط الضوء على بعض الصعوبات التي يمكن أن تؤثر على فعاليتها في تحقيق مهمتها. وهكذا يلاحظ ما يلي:

- تجتمع اللجنة في كثير من الأحيان دون حضور جميع أعضائها. حيث لوحظ على وجه الخصوص، منذ سنة 2012، غياب متكرر لممثلي المنخرطين. وفي كثير من الأحيان، تجتمع اللجنة بعضوين اثنين فقط من أجل التداول واتخاذ القرارات؛

- عدم توفر كل أعضاء اللجنة على الكفاءات والمهارات اللازمة في مجالات التدبير المالي تمكنهم من القيام بأدوارهم بفعالية؛
- تغييرات متكررة في تشكيل اللجنة، حيث شهدت اللجنة، من 2010 إلى 2016، مشاركة 11 عضواً؛
- اعتماد اللجنة بشكل كبير على المعلومات والوثائق المقدمة من قبل إدارة الصندوق: محاضر اجتماعات اللجان والعروض المقدمة لمجلس الإدارة.

▪ الإدارة واللجان الداخلية

180. في الممارسة العملية، يتم تدبير الاستثمار من قبل القطب المكلف بتدبير المحفظة وذلك بالتشاور مع إدارة الصندوق.

- لجنة الاستثمارات ولجنة تدبير الأصول والخصوم

181. تعد لجنة الاستثمار لجنة داخلية تابعة للقطب المكلف بتدبير المحفظة، ويتمثل دورها في السهر على تنفيذ التوزيع الاستراتيجي الذي تمت الموافقة عليه من لدن المجلس الإداري وضبطه وفق تطورات السوق والتوقعات من قبل الفريق المكلف بالتدبير.

182. ويتأأس المدير العام لجنة تدبير الأصول والخصوم، وتجتمع هذه اللجنة مرة في الشهر وتضطلع بما يلي:

- تحليل الحصيلة الشهرية للأسواق والوضع الماكرو اقتصادي؛
- تحليل توقيت استخلاص القسيمات ورأس المال والتحقق من شروط تنفيذ العمليات المرتبطة بها؛
- وضع تقييم الاستثمار وتحليل النتائج؛
- وضع التوزيع التكتيكي للمحفظة؛
- التحقق من ميزانية الخزينة وكيفيات تمويل الاحتياجات.

183. يقوم الفريق المكلف بتدبير الأصول والخُصوم مرتين في السنة بدراسة تنصب على تحليل الأصول والخُصوم (تكوين صندوق احتياطي، هيكل الالتزامات المستقبلية وتوافق الموارد / الالتزامات المستقبلية) وتحدد التوزيع الاستراتيجي للأصول مع الأخذ بعين الاعتبار القيود وهيكل الخصوم. ويتم عرض نتائج الدراسة على لجنة تدبير الأصول والخُصوم من أجل الموافقة قبل تقديمها للجنة استثمار الأصول للموافقة.

184. يتم تحديد استثمار الاحتياطيات بناء على نتائج دراسات تدبير الأصول والخُصوم والقائمة على أساس مبدأ استثمار الأصول بناء على الإكراهات وبنية خصوم النظام. ويرتكز تدبير الأصول والخُصوم على المراحل التالية:

- تحليل الأصول؛
- تحليل الخصوم؛
- التحقق من نتائج تحليل الأصول والخصوم؛
- التحقق من الفرضيات المالية؛
- الموافقة على التوزيع الاستراتيجي للأصول؛
- الموافقة وتبني مرجع المقارنة وقواعد التتبع؛
- تقرير تدبير الأصول والخُصوم؛
- الموافقة على استراتيجية الاستثمار.

- قطب تدبير المحفظة

185. يقوم قطب تدبير المحفظة بالتسيير الفعلي وتنفيذ استراتيجية استثمار الاحتياطيات، ومن بين مهامه الرئيسية نذكر ما يلي:

- تدبير الاحتياطيات وفق استراتيجية الاستثمار المتفق بشأنها؛
- تدبير السيولة المتوفرة؛
- إعداد دراسات تدبير الأصول والخصوم تهم مختلف الأنظمة؛
- تطوير تدبير الأصول من قبل مهنيين خارجيين وتتبعها؛
- إعداد تقارير دورية تهم نشاط تدبير المحفظة.

186. وقد عرفت هيكلية تدبير التوظيفات، منذ تأسيسها، تطورا ملحوظا على مستوى تنظيمها وحكامتها وطرق ووسائل عملها. وقد اتجهت تدريجيا، في تنفيذ مهامها، إلى تطبيق الممارسات الجيدة في تدبير وتوظيف الأموال.

187. على مستوى استعمال أنظمة المعلومات المتعلقة بتدبير الاستثمارات، فقد أقدم الصندوق المغربي للتقاعد على اقتناء نظام لتسيير الاحتياطات متعدد المزايا، يغطي مجموع أدوات الاستثمار (أسهم، سندات، هيئات استثمار...)

188. ويتوفر قطب تدبير المحفظة على هيكل تنظيمي مستمد من الممارسات الجيدة المعمول بها، بما في ذلك الفصل بين المهام (المكتب الأمامي والمكتب الأوسط والمكتب الخلفي) وإنشاء لجنة الاستثمار ومنطق الجماعية في اتخاذ القرار. غير أن وظيفة تدبير المحفظة تعرف بعض أوجه القصور من بينها:

- توزيع العمل بين مكونات القُطب والحاجة إلى تعزيز قدرات الفريق الخلفي؛
- التوفر والإبقاء على موارد بشرية مؤهلة في مجال تدبير الاستثمار؛
- اكتساب واستخدام الأدوات والنظم الملائمة لتدبير الاستثمار بما في ذلك إنشاء قاعة السوق.

2.2.1. التصديق على نتائج تدبير المحفظة

189. ابتداء من سنة 2011، بدأ الصندوق المغربي للتقاعد في التصديق السنوي على الحصيلة الاكتوارية لنظام المعاشات المدنية من قبل خبير اكتواري مستقل. وذلك وفقا لالتزاماته بموجب عقد البرنامج مع الدولة للفترة الممتدة من 2011 إلى 2013.

190. في سنة 2014، تم توسيع التصديق ليشمل نظام تدبير الأصول والخصوم بأكمله. وخلص الفحص في المجمل إلى فعالية النظام وأدوات التدبير المستعملة. كما أكد النتائج التي حصل عليها الصندوق من أجل تحديد التوزيع الاستراتيجي للأصول سنة 2014، كما خلص إلى بعض التوصيات.

191. وعلاوة على ذلك، منذ سنة 2010، يقوم الصندوق بالتدقيق والمصادقة على نتائج استثمار احتياطات أنظمة التقاعد التي تسيروها من قبل مدقق خارجي وتغطي عمليات التدقيق الجوانب الأساسية لتدبير المحفظة. ويتعلق الأمر بما يلي:

- تقييم نظام المراقبة الداخلية والأنظمة المعلوماتية؛
- فحص شمولية وصحة تسجيل العمليات ومدى مطابقتها للقوانين والأنظمة؛

- تحليل انسجام التطور الذي تسجله قيمة المحفظة؛

- التصديق على المردود الاجمالي للمحفظة ومختلف أقسام الاصول التي تكونها.

192. وقد لاحظ المدقق الخارجي، في تقريره برسم سنة 2015، وجود مستوى مُرضٍ من نظام الرقابة الداخلية، وعدم وجود أخطاء هامة بالنظر إلى عتبة الاهمية النسبية وشمولية العمليات المسجلة بالإضافة الى عدم تجاوز الاسقف التنظيمية للاستعمالات. وخلص أيضا إلى عدم وجود فروق مهمة فيما يخص تحديد القيمة السوقية للمحفظة قيمة السوق واحتساب قيمة أداءها.

193. كما قدم توصيات لتحسين تدبير المحفظة شملت على وجه الخصوص الرقابة الداخلية ونظم المعلومات وتسوية العمليات ووضع مؤشرات تتبع المخاطر وكيفية تحديد أهداف الاستثمار في العقار ورأس المال المخاطر.

2 استثمار الاحتياطيات

194. في مجال تدبير الاحتياطيات سعى الصندوق المغربي للتقاعد منذ سنوات، إلى استثمار احتياطيات النظام على المدى المتوسط والطويل عن طريق تحديد أهداف على أساس محفظة مرجعية تمكن من مقارنة أداء تدبير الاحتياطيات التي حصل عليها الصندوق مع المعيار الذي أتخذ لهذا الغرض. ويسعى الصندوق، سنويا إلى تحقيق عائدات ونتائج مالية تمكنه من تدبير الأداء المحاسبي بهدف الوصول إلى العائد المستهدف والذي يتوافق مع دراسات تدبير الأصول والخصوم الخاصة بالنظام، ومع توقعات عائدات الاستثمار الذي تم اعتمادها في إطار التوقعات الاكتوارية.

1.2 استراتيجية الاستثمار

195. وتستند خطة استثمار الاحتياطيات على دراسات تدبير الأصول والخصوم والتي يتم إنجازها داخليا بانتظام. وتسمح هذه الدراسات بضمان توافق بين الموارد العامة للنظام وهيكل التزاماته المستقبلية، وتحديد التوزيع الاستراتيجي للأصول لتحسين المردودية أخذاً بعين الاعتبار الإكراهات وهيكل الخصوم. وبعبارة أخرى، وضع استراتيجية استثمار الاحتياطيات تتماشى مع هيكل الالتزامات والموارد المستقبلية للنظام.

196. كما تطورت استراتيجية تدبير الاستثمارات منذ سنة 2009. فبالإضافة إلى الاعتماد على دراسات منتظمة لركائز الاقتصاد الوطني وللأسواق، أصبحت هذه الاستراتيجية تتأسس على نتائج الدراسات المتعلقة بتدبير الأصول والخصوم من أجل رصد معيقات النظام وتحديد التوزيع الاستراتيجي الأمثل للأصول. وتُترجم هذه الاستراتيجية من خلال هيكلية عامة للالتزامات، ومن خلال تحديد لكل مكون من مكونات المحفظة على حدة. كما يتم تحديد مراجع استثمارية للمقارنة تمكن من ضمان تتبع مردود التسيير العملي للصندوق.

197. وتخضع الاستراتيجية السنوية لتوزيع الأصول والقرارات الاستراتيجية الأساسية إلى موافقة لجنة استثمار الأصول وإلى مصادقة المجلس الإداري. ومنذ سنة 2014، يتم التوزيع الاستراتيجي للأصول بقرار من المجلس الإداري.

198. يتم تنزيل استراتيجية الاستثمار على شكل محافظ استثمارية مستهدفة لكل مكون من مكوناتها. وقد تم سنة 2009، اعتماد تقسيم يحتوي على محفظة سندات ومحفظة أسهم ومحفظة هيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة. وقد عرف هذا التقسيم تطوراً، بحيث تم سنة 2015، اعتماد:

- محفظة سندات مكونة من دين خاص ودين عام وسندات أخرى مخصصة؛
- محفظة أسهم مكونة من أسهم مدرجة في البورصة وأسهم أخرى مخصصة؛
- محفظة صندوق رأسمال المخاطر التي تم إحداثها حديثاً وتتكون من الأسهم الغير مدرجة في البورصة؛

- محفظة عقارية تشتمل على عقارات وسندات استثمار في القطاع العقاري.

199. وللإشارة، فإن الالتزام في رأس المال المخاطر أو في الصناديق العقارية، لا يزال محدوداً مقارنة بحجم المحفظة الكلية لنظام المعاشات المدنية. إذ لم يتجاوز الاستثمار فيهما، خلال 2016، نسبة 0.5 في المائة من مجموع احتياطات النظام.

200. وقد تم تحديد المحفظة المرجعية وفقاً لمجموعة من العوامل تتمثل في التوزيع الاستراتيجي للأصول وللإكراهات المتعلقة بتنفيذ المحفظة الاستراتيجية ولخاصيات السوق الذي ستستثمر فيه الأموال، وللتذكير فإن هذه المحفظة ليست ثابتة بل تتطور سنوياً بحسب تغيرات هذه العوامل.

201. وفي 2009، قرر المجلس الإداري الاستعانة بالخواص لتدبير جزء من محفظة نظام المعاشات المدنية. وقد بلغ الغلاف المالي المخصص في البداية لهذه الصناديق ما قدره 500 مليون درهم لكل صندوق، وفيما بعد، عرف هذا المبلغ، ارتفاعاً على مستوى صناديق السندات.

202. ويرمي تفويض تدبير جزء من المحفظة المتعلقة بنظام المعاشات المدنية إلى السعي إلى تنوع الاستثمارات والرفع من المردودية، إضافة إلى الرغبة في قياس مدى فعالية التدبير المباشر للاحتياطيات من طرف الصندوق. وقد بلغت قيمة الرساميل التي تم تفويض تدبيرها إلى مهنيين خواص ما قدره 5,47 مليار درهم أي ما يعادل 6% من مجموع احتياطيات النظام.

203. وفي 2009، انتقى الصندوق المغربي للتقاعد بعض المتدخلين اللذين أسندت إليهم تدبير الصناديق وخلق الصناديق الجماعية لتوظيف الأموال المخصصة لسندات الاقتراض والأسهم. وفي 2012، تم ارساء صندوقين للتوظيف الجماعي للأسهم بمبلغ أولي بلغ 1,168 مليار درهم. وفي نهاية سنة 2014 تم خلق ثلاث صناديق مشتركة للتوظيف خاصة بالسندات بمبلغ أولي بلغ 4,304 مليار درهم.

204. وتفتحص نتائج تدبير المحفظة بصفة دورية من طرف مكتب خارجي يشهد على صحة الأداءات المنجزة.

2.2 توزيع الاستثمارات

205. اقتصر فحص استثمار موارد نظام المعاشات المدنية للفترة الممتدة من 2001 إلى 2015 (أو إلى 2016 في حالات توفر المعطيات) على النتائج والبيانات الخاصة بنهاية السنة.

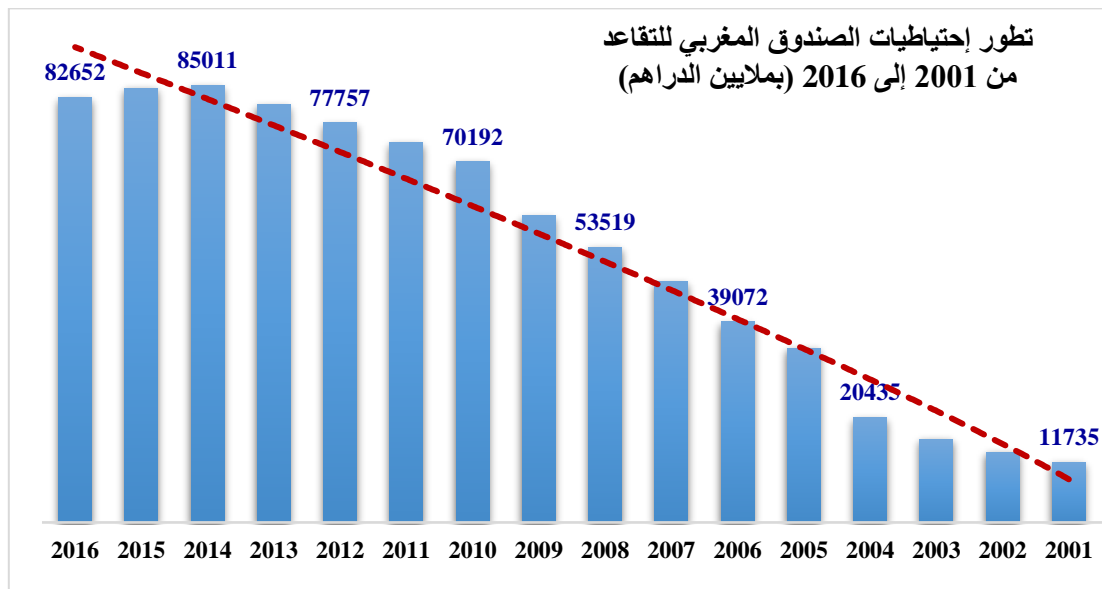
206. وقد اعتمد التحليل على معطيات وبيانات محاسبية مقدمة من لدن الصندوق المغربي للتقاعد وعلى الوثائق والمحاضر المتعلقة بهيئات الحكامة، خاصة تلك التي تهتم المجلس الإداري ولجنة توزيع الأصول، بالإضافة إلى تقارير الخبراء المحاسبين وتقارير المدققين الخارجيين المتعلقة بالإشهاد بصحة النتائج وبأداء الاستثمارات.

1.2.2 تطور استثمارات نظام المعاشات المدنية

207. منذ إصلاح صندوق التقاعد المغربي وإدخال إلزامية تشكيل مخصصات لأنظمة التقاعد، عرفت الاحتياطيات الموظفة لنظام المعاشات المدنية ارتفاعا ملحوظا بحيث بلغ مع نهاية سنة 2016 ما

يعادل 82,7 مليار درهم، في حين ارتفعت قيمة السوق لهذه الاحتياطيات إلى ما مجموعه 98,1 مليار درهم.

208. وقد تباطأت وتيرة ارتفاع الاحتياطيات بسبب ارتفاع الخدمات مقارنة بالمساهمات، حيث أن هذه الأخيرة أصبحت غير قادرة على تغطية الاستحقاقات خلال سنة 2014. وبالرغم من إضافة مردود الاستثمارات (نتائج مالية) لم يكن مبلغ المساهمات كافيا لدفع المعاشات خلال سنة 2015. وبذلك عرفت الاحتياطيات انخفاضا للمرة الأولى، ومن المتوقع أن يستمر هذا الانخفاض بوتيرة أسرع رغم تطبيق الإصلاح المقياسي الذي عرفه نظام المعاشات المدنية.



209. وفي إطار تدبير حذر وأمن لموارد نظام المعاشات المدنية، نصت المقتضيات التنظيمية الخاصة باستثمار الاحتياطيات على الحد، من التوظيفات غير تلك المستثمرة في قيم الدولة أو تلك التي تحظى بضمانتها.

210. وقد عرف هذا التقييد تراجعا تدريجيا لصالح التوظيفات في قيم أخرى خصوصا في سوق الأسهم. وبذلك انتقلت الحصة الدنيا من الموارد المستثمرة في قيم الدولة أو التي تحظى بضمانتها من 80% سنة 1997 إلى 75% سنة 2007، ثم إلى 50% سنة 2010.

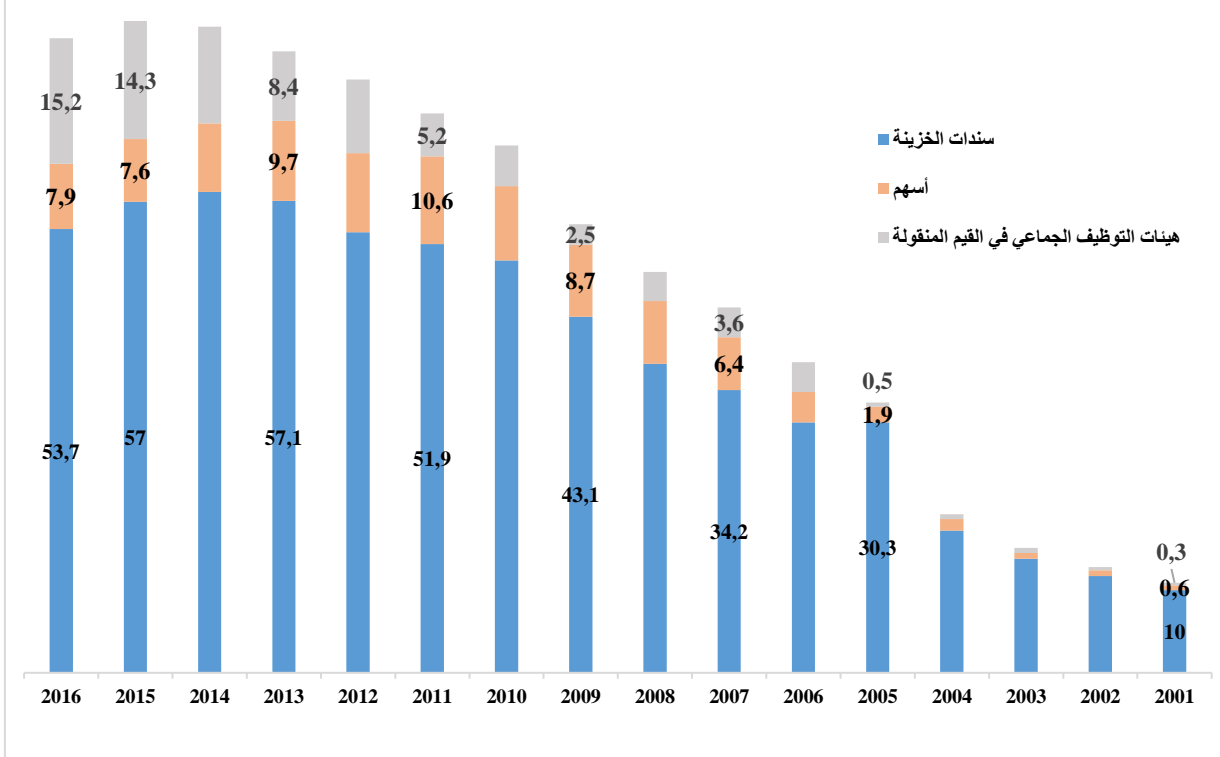
2010	1997	
حد أدنى 50%	حد أدنى 80%	توظيفات قيم الدولة أو التي تحظى بضمانتها

حد أقصى 15%	حد أقصى 10%	السندات المسجلة في التسعير وسندات أخرى لهيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة
حد أقصى 30%	حد أقصى 5%	الأسهم والسندات المسعرة وأسهم أخرى لهيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة
حد أقصى 5%	حد أقصى 5%	القطاع العقاري المرخص من طرف الوزير المكلف بالمالية

211. وقد لوحظ عمليا أن الصندوق المغربي للتقاعد أبقى على استثماراته في قيم الدولة فوق الحدود الدنيا المحددة. وفي نهاية سنة 2016، بلغت نسبة احتياطات نظام المعاشات المدنية الموظفة في قيم الدولة أو التي تحظى بضمانتها ما يعادل 68,4%. وتتجاوز هذه النسبة 76,2% إذا أضفنا قيم الدولة المملوكة من لدن هيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة. أما فيما يخص حصة الأسهم المدرجة في البورصة، فقد تراجعت إلى 9,5% في نهاية سنة 2016 بعدما كانت تصل إلى 20% سنة 2007.

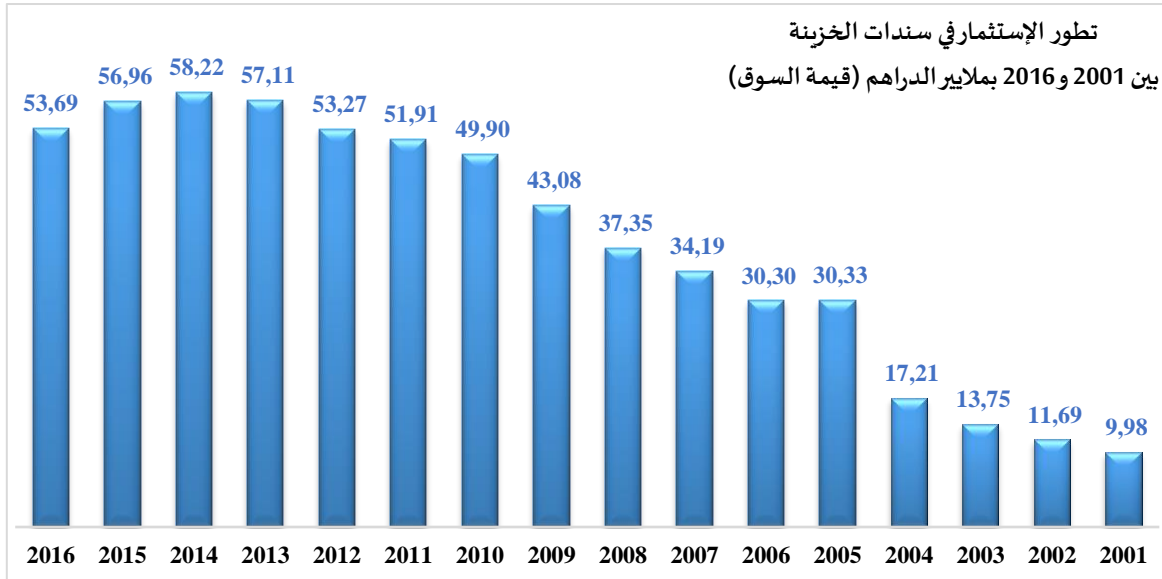
212. وباعتماد توزيع آخر، يلاحظ ارتفاع حصة هيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة ضمن أصول نظام المعاشات المدنية، خصوصا بعد إنشاء صناديق خاصة فوّض تديرها للخوَص. وفي نهاية سنة 2016، تجاوزت القيمة المحاسبية لهيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة 15,2 مليار درهم.

توزيع احتياطات
نظام المعاشات المدنية 2001 إلى 2016 (بملايير الدراهم)



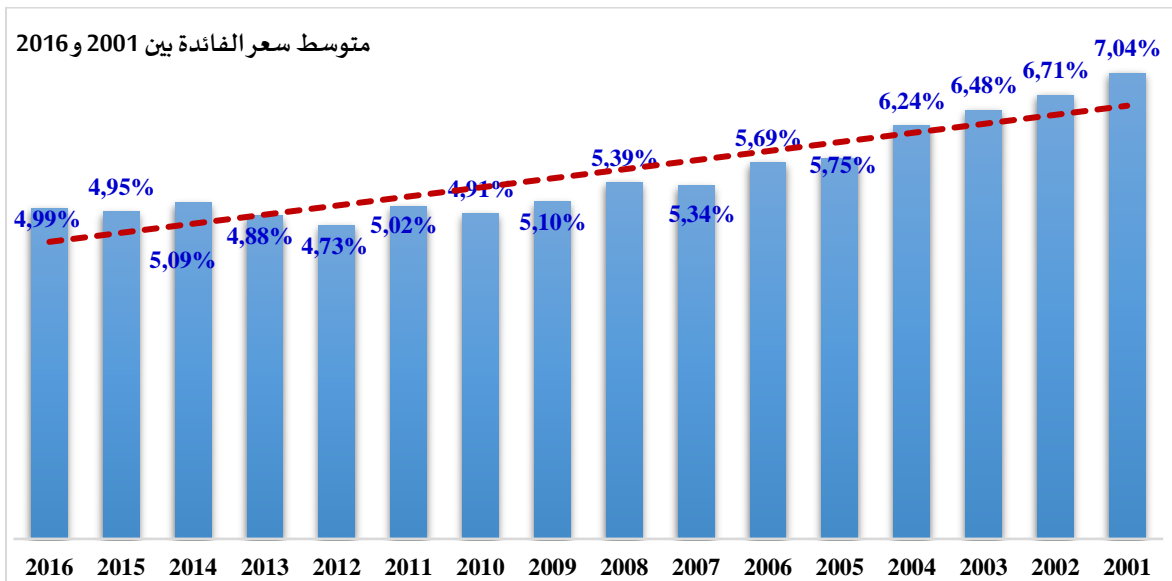
2.2.2 محفظة السندات

213. استمر نظام المعاشات المدنية في الاحتفاظ بأهم حصة في توظيفاته في سندات الخزينة. وهكذا، سجلت سندات الخزينة المحتفظ بها والتي تشكل الحصة الأهم من المحفظة في سنة 2016 مجموعا بلغ 53,69 مليار درهم كقيمة محاسبية أي ما يعادل 67% من الاحتياطات لهذا النظام. وتصل هذه النسبة إلى حدود 74,5% إذا ما أضفنا إليها سندات الخزينة المستثمر فيها بطريقة غير مباشرة خاصة في التوظيفات الموجهة نحو هيئات التوظيفات الجماعية للقيم المنقولة. وبهذا يملك نظام المعاشات المدنية بطريقة مباشرة حصة مهمة من الدين العمومي للخزينة، مثل ما بين 13 و20% خلال الفترة الممتدة ما بين 2009 و2016. ويبين الرسم البياني أسفله تطور محفظة سندات الخزينة المملوكة بشكل مباشر من قبل نظام المعاشات المدنية خلال الفترة ما بين 2001 و2016.



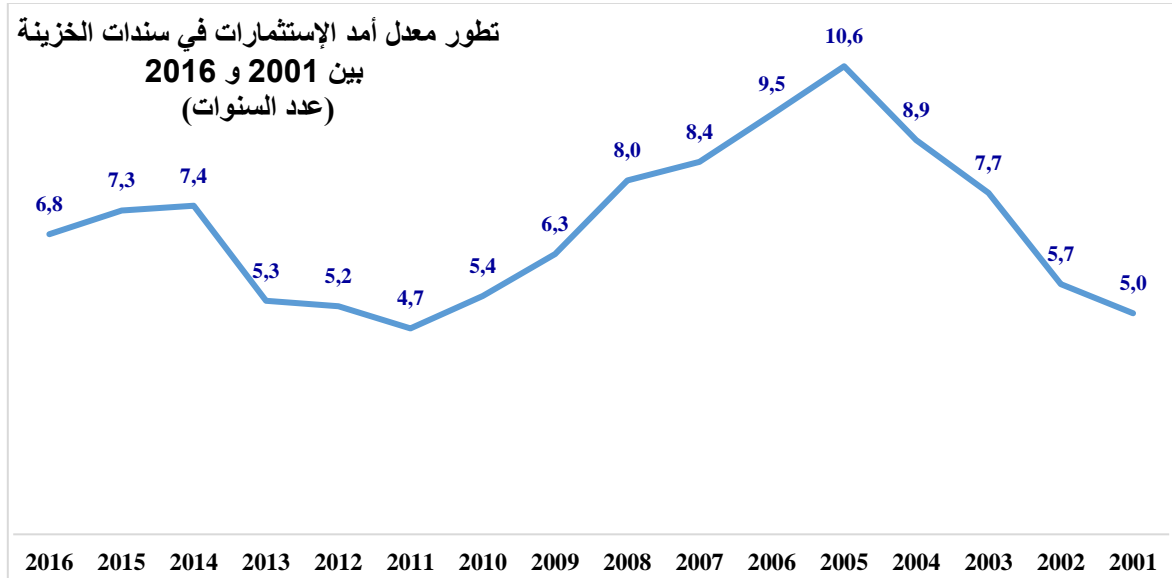
214. وبالموازاة مع ذلك، تُوظَّف احتياطات نظام المعاشات المدنية في سندات أخرى عمومية وخاصة بمستويات محدودة وخصوصا في قيم تحظى بضمانات الدولة (1,45 مليار درهم في متم سنة 2016).

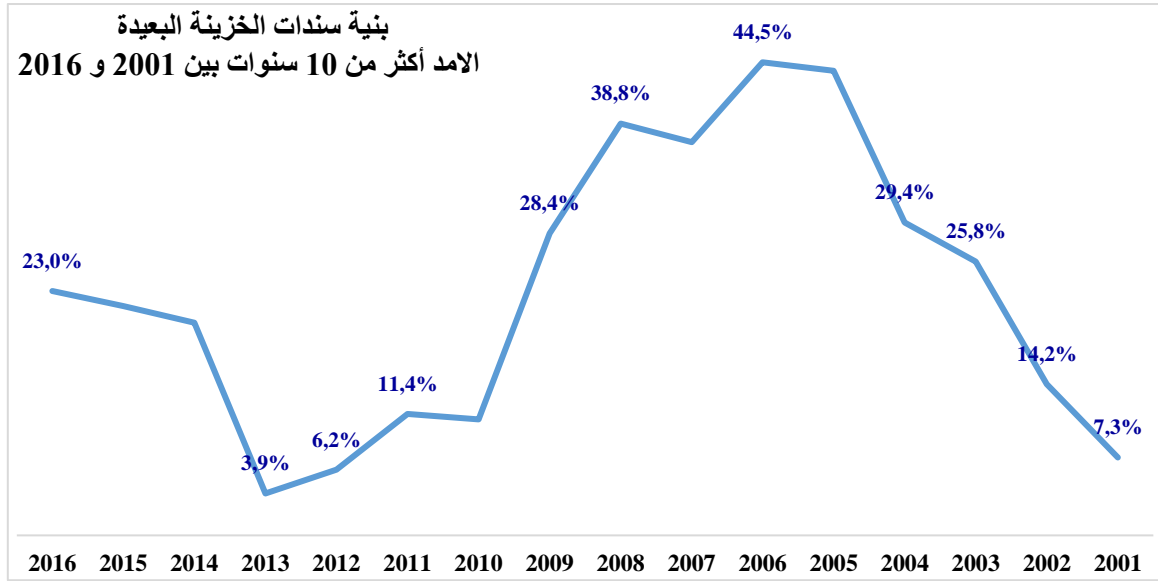
215. وعليه، يعتمد مردود محفظة السندات أساسا على أسعار فائدة سندات الخزينة، التي عرفت انخفاضا ملحوظا منذ تأسيس سوق الدين العمومي. ويوضح الرسم البياني أسفله تطور مستوى الفوائد المحصل عليها من قبل النظام خلال الفترة ما بين 2001 و2016.



216. ومن جهة أخرى، عرف استحقاق استثمارات السندات انخفاضا ملحوظا خلال العقد الأخير، يرجع خصوصا إلى إكراهات تتعلق بتطور سوق الدين العمومي وازدياد حاجيات تمويل الخزينة بالإضافة إلى تموقع الصندوق المغربي للتقاعد. ذلك أن تحديد أفق الاستدامة الخاص بالنظام واقتراب بيع الأصول نتيجة العجز المنتظر في نظام المعاشات المدنية يحثان على منح الأولوية إلى السيولة والخفض من أفق الاستثمار، ما قد يترتب عنه تراجع الاستحقاقات الطويلة الأمد لصالح تلك القصيرة الأمد والتي تبقى الأقل مردودية.

217. وقد شرع الصندوق المغربي للتقاعد في إدخال تعديلات على قرارات واستراتيجية استثمار الأصول، مكنت من العودة إلى تحسين الوضع عبر العودة التدريجية للاستحقاقات الطويلة الأمد.





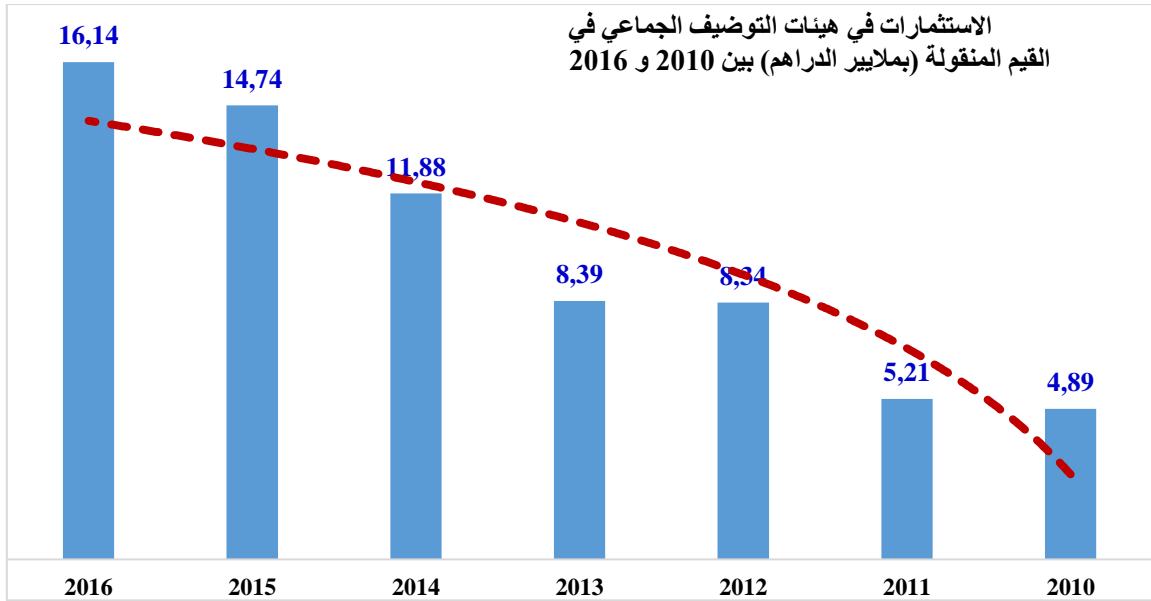
3.2.2 الاستثمارات في هيئات التوظيف الجماعي في القيم المنقولة

218. تتزايد استثمارات احتياطات نظام المعاشات المدنية لدى هيئات التوظيف الجماعي في القيم المنقولة بشكل مضطرب. ويوفر هذا النوع من الاستثمارات مزايا عديدة للصندوق المغربي للتقاعد خاصة على مستوى السيولة واقتسام المخاطر وتديير الخزينة بالإضافة إلى تامين ومردودية الاستثمارات والمزايا الضريبية. كما يعتبر هذا النوع من الاستثمار وسيلة لتفويض تديير جزء من احتياطات نظام المعاشات المدنية.

219. وتنقسم هيئات التوظيف التي يستثمر فيها نظام المعاشات المدنية إلى ثلاث فئات:

- هيئات ذات طابع عرضي مداها جد قصير، يقتصر الهدف منها على استخلاص عائدات السندات التي وصل تاريخ استحقاقها بهدف تخفيض العبء الضريبي.
- هيئات نقدية يتم اللجوء إليها للاستثمار القصير الأجل بهدف تديير وتحسين السيولة.
- هيئات موجهة للاستثمار في السندات والأسهم والاستثمار المتنوع تقدم فرصا استثمارية لآفاق أوسع.

220. ويظهر الرسم البياني التالي الارتفاع المهم لحصة هذه الهيئات من احتياطات نظام المعاشات المدنية (بمليارات الدراهم).



221. وبالإضافة إلى تطور الاستثمار بهيئات التوظيف الجماعي في القيم المنقولة، تستأثر الهيئات

المختصة بالسندات باهتمام خاص منذ سنة 2014. حيث بلغت قيمة الاستثمارات فيها بقيمة السوق ما يعادل 16,14 مليار درهم في 31 دجنبر 2016. كذلك هو الشأن في نفس التاريخ بالنسبة لهيئات الاستثمار في الأسهم حيث بلغت 1,63 مليار درهم. بالمقابل، انسحب الصندوق المغربي للتقاعد ابتداء من سنة 2010 من هيئات التوظيف الجماعي في القيم المنقولة ذات طابع مختلط.

222. كما اختار الصندوق إنشاء صناديق خاصة به أوكل تديرها للخوادم. وتحظى هذه الصناديق بتتبع خاص على مستوى استراتيجية الاستثمار وانتقاء أدوات الاستثمار.

223. وتتكون تعويضات مسيري هذه الصناديق من جزء ثابت وآخر متغير حسب الأداء والمردودية بالاعتماد على مؤشر مرجعي متفق عليه.

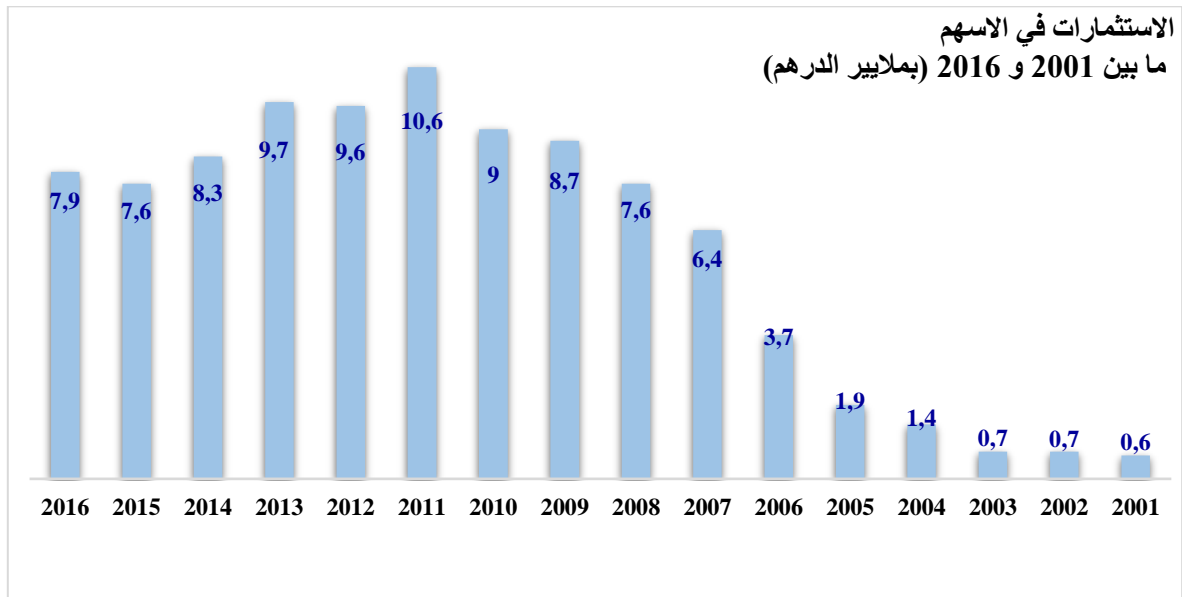
224. وبلغ إجمالي الاستثمار في هذه الهيئات الخاصة الموجهة للسندات والأسهم ما مجموعه 5,471 مليار درهم في نهاية سنة 2016 (6,3 مليار درهم كقيمة السوق). وفيما يلي جرد لاستثماراتها.

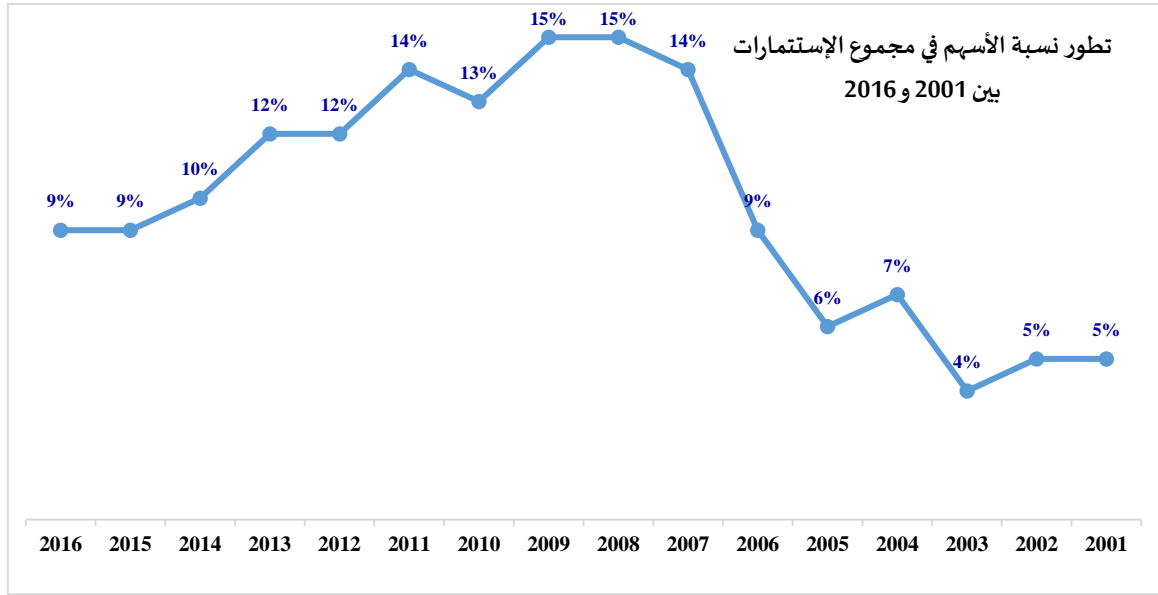
المبالغ المستثمرة بملايين الدرهم	تاريخ التأسيس	هيئات التوظيف الجماعي في القيم المنقولة
594	2012	صندوق استثمار جماعي "CMR Actions"
573	2012	صندوق استثمار جماعي "CMR Ashoum"
1,403	2014	CMR Bonds
700	2014	CMR Obligations
2,200	2014	CMR Sanadate
5471		المجموع

4.2.2- الأسهم

225. طبقا لقرار وزير المالية رقم 97-1253 الصادر بتاريخ 7 نونبر 1997، تم تحديد مستوى الاستثمارات في الأسهم المدرجة في البورصة في 5% من احتياطات الصندوق. وقد تم رفع هذا السقف ابتداء من سنة 2010 إلى 30% يمكن استثمارها بالإضافة إلى الأسهم في هيئات التوظيف ذات الاستثمار المتنوع وفي هيئات التوظيف المختصة في الأسهم.

226. وفيما يتعلق بالأسهم المملوكة بشكل مباشر من طرف نظام المعاشات المدنية، فقد بلغ استثمار الاحتياطات في الأسهم ما يناهز 7,9 مليار درهم خلال سنة 2016. وقد بلغت حصة الأسهم في المحفظة 15%.





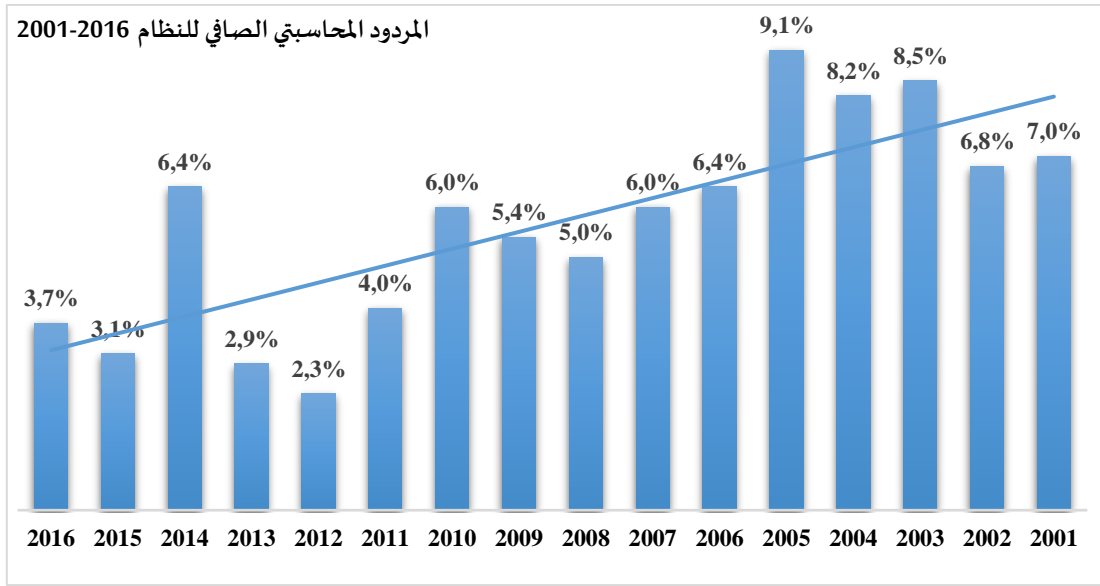
227. أحدث تدهور سوق البورصة أثرا سلبيا على المردود الإجمالي للاستثمارات المرتبطة بالأسهم (الأسهم وهيئات التوظيف في الأسهم وهيئات التوظيف المتنوعة). وقد أدى هذا التدهور إلى تسجيل نظام المعاشات المدنية خسائر مالية نظرا لتدني قيمة استثماراته في الأسهم المدرجة في البورصة وبالتالي إلى انخفاض نتائجه. وبناء على المعلومات والمهام الرقابية المنجزة من قبل الصندوق المغربي للتقاعد، وبناء على تدقيق المراقبين الخارجيين للتصديق على الأداء، فإن أداء الأسهم يلخص في الجدول أسفله خلال السنوات 2011 إلى 2016:

ب %	2011	2012	2013	2014	2015	2016
مرجع مقارنة الأداء	-9,69	- 11,68	1,79	10,7	-3,19	37,43%
أداء نظام المعاشات المدنية	-11,22	-13,03	1,67	11,9	-0,63	40,03%

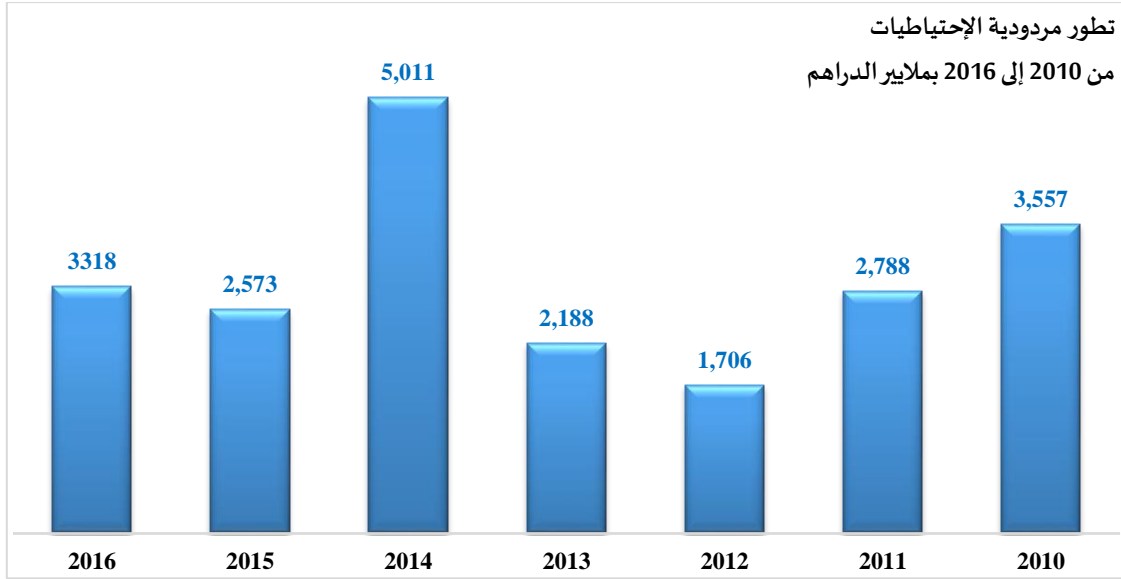
228. وتجدر الإشارة الى أنه خلال السنوات الممتدة من 2011 الى 2016، تم تعويض ضعف أداء محفظة الاسهم بالنتائج المحصلة في السندات التي تشكل الجزء الأكبر من استثمار نظام المعاشات المدنية. وحسب المعلومات المقدمة من قبل الصندوق المغربي للتقاعد، فقد حققت محفظة الاسهم في 2016 أداء إيجابي بلغ 40%، في حين، لم تحقق المحفظة المرجعية سوى مردودية بنسبة 37%.

3 مردودية الاستثمارات

229. عرف مردود احتياطات نظام المعاشات المدنية، كما يبين الرسم البياني أسفله، منحى تنازليا واضحا مع تسجيل استثناءات سنة 2014. وقد سجلت الفترة الممتدة من 2011 إلى 2016 متوسط مردود بلغ 3,7% مقابل 5,8% بالنسبة للفترة من 2006 إلى 2010 و 7,9% من 2001 إلى 2005.



230. خلال الفترة الممتدة من 2010 إلى 2016 سجل مردود احتياطات النظام التطور التالي:



231. وعلى العموم، يعزى انخفاض مردود الاستثمارات بالأساس إلى تطور أسواق السندات والأسهم. فبخصوص أسواق السندات، فإن الاتجاه العام نحو انخفاض أسعار فائدة السندات بصفة عامة وسندات الخزينة بصفة خاصة مقارنة بالمستويات المسجلة في التسعينات، أثر على مردود المحفظة (حيث أن السندات تشكل 80% من استثمارات احتياطات نظام المعاشات المدنية خلال الفترة 2001-2016). أما بخصوص أسواق الأسهم، فإن انخفاض المردود يعود إلى الصعوبات التي يعرفها سوق الأوراق المالية خلال السنوات الأخيرة.

232. ومن جهة أخرى، فإن محدودية ديمومة نظام المعاشات المدنية وغياب رؤية واضحة خلال السنوات الأخيرة، بخصوص مضمون وتاريخ تنفيذ الإصلاحات، ساهمت في تقليص أفق استثمار الاحتياطات ومنحت الأولوية إلى السيولة على حساب التطلعات الربحية على المدى الطويل.

233. وقد كان لانخفاض مردودية استثمارات نظام المعاشات المدنية أثر سلبي على توفر الموارد المالية المستقبلية، مما قد يحد من قدرته على الوفاء بالتزاماته المستقبلية وتقليص ديمومته. وتجدر الإشارة إلى أن الصندوق المغربي للتقاعد قام بإعادة النظر في فرضيات مردود الاحتياطات وذلك بتخفيضها ب 0,25% في دراساته الإكتوارية المتعلقة بالإسقاطات المستقبلية لنظام المعاشات المدنية.

1 المجلس الإداري

234. تنص المادة 5 من القانون رقم 95-43 القاضي بإعادة تنظيم الصندوق المغربي للتقاعد الصادر بتاريخ 21 نونبر 1996 على أن الصندوق يدبر من طرف مجلس إداري مكون من المشغلين (الدولة والجماعات الترابية) والمتقاعدين والنشطاء حسب التركيبة التالية:
- سبعة ممثلين عن الهيئات المشغلة (الدولة والجماعات الترابية)؛
 - ثلاثة ممثلين عن المستخدمين المنخرطين في أنظمة المعاشات المدني وممثلين اثنين عن المستخدمين المنتمين لنظام المعاشات العسكرية تعيينهم الإدارة؛
 - ممثلين اثنين عن المتقاعدين.
235. ويتمتع المجلس الإداري حسب نفس القانون بجميع السلطات والصلاحيات اللازمة لإدارة الصندوق. حيث يصادق على استراتيجية الصندوق ويتبع التوازن المالي لأنظمة التقاعد ويحدد مخططات العمل ويصادق على الميزانيات ويقوم بحصر الحسابات السنوية. ولا يتداول المجلس إلا بحضور ثلثي أعضائه على الأقل أو من يمثلهم.
236. وقد تبين من خلال دراسة محاضر دورات المجلس الإداري بين سنتي 2000 و2006 أنه يعقد اجتماعاته بانتظام. إذ يجتمع بمعدل مرتين في السنة ماعدا سنة 2015 التي عرفت انتهاء مدة انتداب الأعضاء المنتخبين للممثلين للمنخرطين في نظام المعاشات المدنية.
237. ويتم تدوين جميع دورات المجلس الإداري والمصادقة عليها في محاضر مفصلة تضم مناقشات وتبادل الآراء بين الأعضاء وكذا خلاصات ومقتطفات من أهم القرارات المتخذة.
238. وتبين طبيعة المواضيع المعالجة وأهمية القرارات المتخذة من قبل المجلس الإداري أن هذه الهيئة تمارس بشكل فعلي سلطاتها التوجيهية والتدبيرية للصندوق.
239. كما تبين محاضر الاجتماعات ومقتطفات من القرارات المتخذة أن المجلس الإداري يعالج كل ما يتعلق بالصندوق: تدبير أنظمة التقاعد وسياسة استثمار الاحتياطيات والميزانية وحصر الحسابات السنوية واستثمار أصول الصندوق والحکامة الداخلية.

240. علاوة على ذلك، ولتنظيم أعماله على نحو أفضل، يتوفر المجلس الإداري على نظام داخلي يحدد كيفية اشتغاله، مما يساعده على تنظيم جيد لأشغاله وتوضيح علاقاته مع إدارة الصندوق.

2 اللجان المتخصصة

241. يساعد المجلس الإداري ثلاث لجان متخصصة وهي:

- اللجنة الدائمة المنبثقة عن المجلس الإداري المحدثه سنة 2001؛
- لجنة استثمار الأصول المحدثه سنة 2009؛
- لجنة التدقيق المحدثه سنة 2011.

242. تتكون اللجنة الدائمة المنبثقة عن المجلس الإداري من ثمان أعضاء، وهم:

- ثلاثة يمثلون الدولة؛
- ممثل واحد عن الجماعات الترابية؛
- ممثلين اثنين عن المنخرطين في نظام المعاشات المدنية؛
- ممثل واحد عن المنخرطين في نظام المعاشات العسكرية؛
- ممثل واحد عن المتقاعدين.

243. وتختص هاته اللجنة في إعداد أشغال المجلس الإداري وتتبع تنفيذ قراراته وتتبع تدبير الصندوق خلال المدة الفاصلة بين دورات المجلس ومعالجة النقاط التي يكلفها بها المجلس.

244. وقد بلغ عدد الاجتماعات التي قامت بها هاته اللجنة في الفترة الممتدة بين 2001 و2016 ما مجموعه 258 اجتماع بمعدل 16,2 اجتماع في السنة.

245. كما تتكون لجنة استثمار الأصول من عضوين من المجلس الإداري من بينهما ممثل عن وزارة الاقتصاد والمالية كرئيس وخبيرين مستقلين.

246. وتقترح هذه اللجنة استراتيجيات تدبير احتياطات للصندوق. وتقوم لذلك بتحديد استراتيجية استثمار الأصول وتتبع تطبيقها والسهر على صحة وأداء الاحتياطات. وقد اجتمعت هذه اللجنة 26 اجتماعاً خلال الفترة بين 2009 و 2016، أي بمعدل 3,3 اجتماع في السنة.

247. وفيما يخص لجنة التدقيق، فإنها تتكون من خمسة أعضاء وهم:

- عضوين من المجلس الإداري من بينهم ممثل وزارة الاقتصاد والمالية كرئيس؛
- خبيرين مستقلين؛

- المراقب المالي للصندوق.

248. وتختص هاته اللجنة بتتبع أهلية واستقلالية وعمل المدققين الخارجيين ومراقبة احترام القواعد القانونية والتنظيمية وكذا صحة التقارير المالية. وفي هذا الصدد تتكلف بتدبير المخاطر والقيام بإعادة النظر في منظومة المراقبة الداخلية وفحص ومسك الحسابات والمصادقة على برامج التدقيق الداخلي والخارجي وفحص تقرير المدققين الخارجيين.
249. وخلال الفترة ما بين 2011 و2016، تبين أن هـ1هـ اللجنة عقدت 16 اجتماعا، أي بمعدل 2,7 اجتماع في السنة.

3 تقييم نظام الحكامة للصندوق المغربي للتقاعد

250. طبقاً للممارسات الجيدة في الموضوع، تتطلب حكمة المؤسسات المسيرة لأنظمة التقاعد التوفر على الشروط التالية:

- تسيير داخلي يضمن الفعالية والنجاعة والأمان؛
 - تسيير تقني يضمن الاستدامة لأنظمة التقاعد والمساواة بين جميع المستفيدين؛
 - تدبير مالي للاحتياطيات يضمن الفعالية والشفافية والأمان والاستقلالية في اتخاذ القرار.
251. وتجدر الإشارة إلى أن نظام الحكامة للصندوق قد عرف إنجازات جلية خلال السنوات الأخيرة. إلا أنه تبين عدم تطبيق جميع أحكام دورية رئيس الحكومة المؤرخة في 19 مارس 2012 المتعلقة بالميثاق المغربي للممارسات الجيدة للحكامة للمنشآت والمؤسسات العامة وخاصة في مجال عدد أعضاء المجالس الإدارية ومشاركة أعضاء مستقلين وتفعيل اللجان المتخصصة.
252. كما أنه لم يتم توضيح أدوار اللجان المتخصصة بالنسبة لصلاحيات المجلس الإداري عبر تبني ميثاق للتسيير.

253. وقد أسفر تشخيص نظام الحكامة عن تسجيل الملاحظات التالية:

■ فيما يخص المجلس الإداري

254. على مستوى التركيبة، لا يبدو أن التكوين الحالي للمجلس بإمكانه أن يجعل من الهيئة التقريرية للصندوق مجالاً للحوار والمناقشة والتفكير حول مستقبل أنظمة التقاعد المسيرة من قبل الصندوق. حيث لوحظ من خلال دراسة محاضر اجتماعات المجلس أن بعض الأعضاء يستخدمون مواقعهم من أجل الدفاع عن مصالحهم الشخصية أو مصالح الأطراف التي يمثلونها بغض النظر عن مصالح الصندوق، خاصة استدامة الأنظمة. كما أن تحديد التركيبة بالقانون لا يمكن من القيام بأي تغيير في نظام حكمة المؤسسة.
255. ويمكن ملاحظة ذلك جلياً في تركيبة المجلس الذي لا تسمح بوجود أعضاء مستقلين. كما أن اختيار الأعضاء لازال يقوم على أساس الصفة وليس على أساس التجربة والخبرة، إضافة إلى ذلك لم يتم المجلس بأجراً التقييم لعمله ولمساهمة أعضائه خاصة ممثلي المنخرطين والمتقاعدين وأعضاء اللجان المتخصصة.
256. من جانب آخر، أطلق الصندوق سنة 2016 دراسة حول نظام حكامته، لكن لم يتم تقديم نتائجها بعد إلى المجلس الإداري من أجل المصادقة عليها وتبنيها.
257. وفيما يخص توضيح مسؤوليات أعضاء المجلس، ما عدا الاختصاصات المحددة بالقانون و الموكولة لأعضائه بصفة جماعية، لا تتوفر الهيئة الإدارية للصندوق على مسؤوليات فردية محددة بصفة رسمية لكل عضو. كما أن المجلس لا يتوفر على ميثاق أخلاقيات ينص على حالات تنازع المصالح.
258. على مستوى تدبير المخاطر، لا ينص النظام الداخلي للمجلس الإداري على مسؤولية تدبير المخاطر من قبل أعضائه رغم أن تعريف وتدبير المخاطر التي من شأنها التأثير على التدبير الداخلي للصندوق وتوازن الأنظمة يجب أن تشكل جزءاً لا يتجزأ من صلاحياته.
259. وفيما يتعلق بتدبير الاستثمارات، فتمارسه بالأساس إدارة الصندوق خلافاً للممارسات الجيدة للحكمة، إذ لا يندرج هذا الاختصاص ضمن اختصاصات للمجلس الإداري التي يحددها القانون المتعلق بالصندوق المغربي للتقاعد.
260. كما أن التركيبة الحالية للمجلس لا تضم إلا أعضاء بالصفة، ولا تضم أعضاء آخرين من ذوي الكفاءات التقنية والذين بإمكانهم اتخاذ القرار حول فوائد ومخاطر تدبير الاستثمارات أو التدبير المالي.

261. كما يجب على مجلس الإدارة السهر على التتبع الفعلي لتدبير استثمارات الصندوق، وبهذا الصدد يجب عليه التأكد خاصة أن استثمار الاحتياطات يتم وفق قواعد المردودية والأمن و أن محفظة الاستثمارات تخضع لتقييم سنوي.

262. ومن جهة أخرى، يقوم المجلس الإداري بتتبع الدراسات الاكتوارية والاستشرافية لأنظمة التقاعد التي يوكل إنجازها إلى إدارة الصندوق، لكن لا يتحمل المجلس أية مسؤولية فيما يخص الاستمرارية المالية وتوازن الأنظمة.

إلا أنه من أجل ضمان الاستمرارية المالية لهاته الأنظمة وجب على المجلس تولى القيادة الاكتوارية للأنظمة مع الأخذ بعين الاعتبار التوصيات التي تبديها الدراسات الاستشرافية خاصة تلك المتعلقة باقتراحات إصلاح أو تعديل بعض المقاييس لضمان التوازن المالي للأنظمة واستمراريتها المالية.

▪ فيما يخص اشتغال اللجان المتخصصة

263. حُوِّلت للجنة الدائمة المنبثقة عن المجلس الإداري صلاحيات جد واسعة مما قد يضعها في حالة ازدواجية مع اختصاصات المجلس وباقي اللجان المتخصصة الأخرى وكذلك المدير. كما يمكن لطريقة اشتغالها أن تثقل عملية اتخاذ القرار وخير دليل على ذلك، العدد المرتفع للاجتماعات التي تقوم بها والذي يصل إلى 16 اجتماع كمتوسط في السنة.

بالنظر إلى العدد الكبير لأعضائها ومحتوى محاضر اجتماعاتها، يتعين القيام بتقييم قيمتها المضافة.

264. من جهة أخرى، تتكلف لجنة استثمار الأصول بتحديد سياسة استثمار الأصول الممكن اقتراحها على المجلس الإداري. لكن لا يمكن لها بصيغتها الحالية أن ترقى إلى لجنة حقيقية للاستثمار باختصاصات تمكنها من تحديد استراتيجية الاستثمار وتتبعها وتنفيذها. وسيكون على هذه اللجنة في صيغة جديدة القيام بالمهام التالية:

- تحديد سياسات واستراتيجيات الاستثمار ورفعها للمجلس من أجل دراستها والمصادقة عليها؛
- إصدار توصيات حول استثمار الأصول؛
- إعداد الاختيارات الاستراتيجية للتدبير المالي ورفعها للمجلس الإداري من أجل المصادقة عليها والإشراف على تطبيقها؛

- تتبع المخاطر المتصلة بالتدبير المالي للأصول.

265. ومن جانب آخر، لا يتوفر الصندوق على لجنة مختصة مكلفة بتتبع التوازن المالي لأنظمة التقاعد على المدى البعيد والسهر على ديمومتها وكذا التصديق السنوي على الحصيلة الاكتوارية. كما لا يتوفر الصندوق على لجنة للتعيينات والتعويضات.

■ غياب حصيلة محاسبية خاصة بكل نظام

266. بالرغم من كون نظامي المعاشات المدنية والعسكرية يسيران بطريقة مستقلة، إلا أنهما لا يتوفران على حصيلة محاسبية خاصة بكل واحد منهما. ويقوم الصندوق بتجميع أصول هذين النظامين في قوائمه التركيبية.

4 مصاريف التسيير

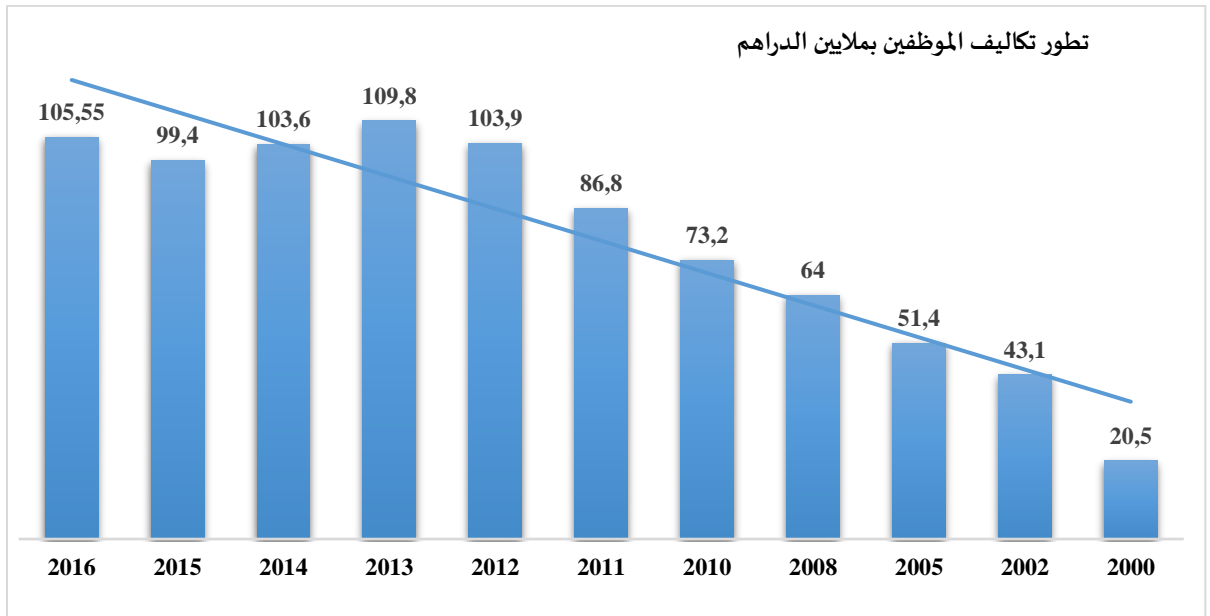
267. تتكون مصاريف تسيير الصندوق المغربي للتقاعد من تكاليف التسيير الإداري (تكاليف الموظفين و تكاليف خارجية وضرائب ورسوم وتخصيصات للاهتلاك) وتكاليف التدبير المالي.

268. وحسب المعطيات التي توصل بها المجلس الأعلى للحسابات من الصندوق المغربي للتقاعد، تطورت تكاليف التسيير الإداري على الشكل التالي:

2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2008	2005	2002	2000	
416	439	442	452	453	460	468	469	435	441	411	عدد الموظفين
105,55	99,4	103,6	109,8	103,9	86,8	73,2	64,0	51,4	43,1	20,5	تكاليف الموظفين بملايين الدراهم
6,2	-4,1	-5,6	5,7	19,7	18,6	14,4	24,5	19,3	110,2	-	التطور ب %
414,9	384,9	405,4	435,6	406,8	323,4	257,1	212,2	150,7	110,2	-	التطور منذ سنة 2000
70%	69,3	64,5	69,3	64,0	65,2	60,4	63,6	62,1	70,7	75,1	نسبة تكاليف الموظفين في مجموع مصاريف التسيير ب %

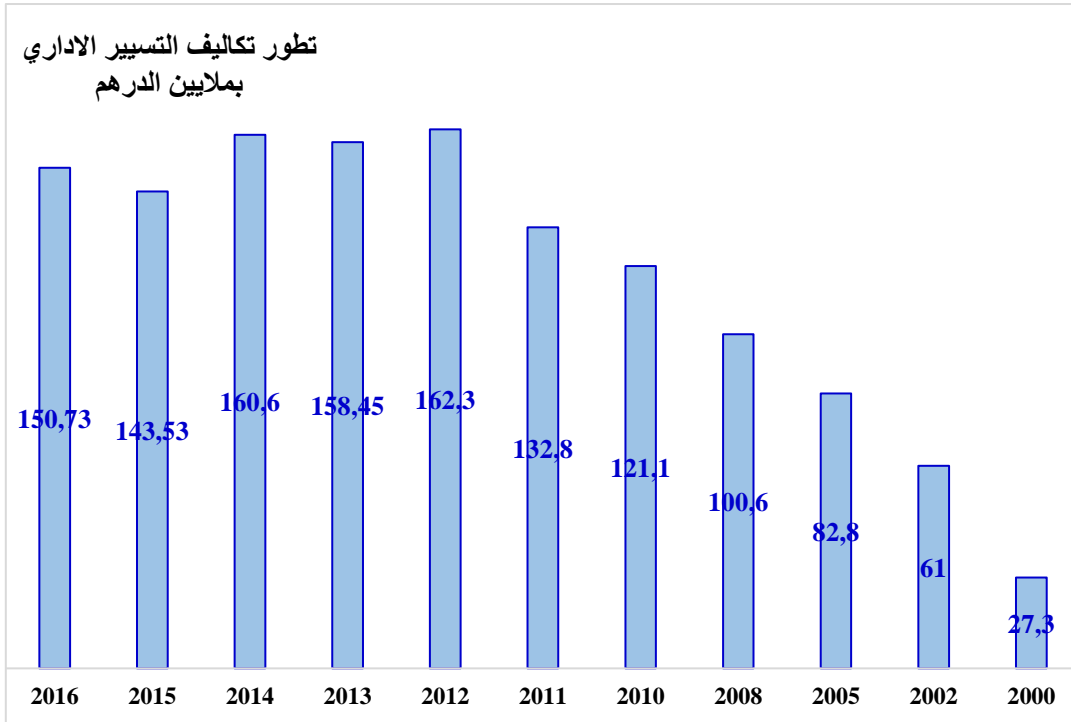
150,73	143,53	160,6	158,45	162,3	132,8	121,1	100,6	82,8	61,0	27,3	مجموع التكاليف بملايين الدراهم
5	-10,7	1,4	-2,4	21,9	9,9	20,4	21,5	35,7	123,4	-	التطور ب%
452,1	425,3	488,3	480,2	494,5	387,5	343,6	268,5	203,3	123,4	-	التطور منذ سنة 2000

269. وتتكون تكاليف التسيير الإداري للصندوق أساساً من نفقات الموظفين التي تمثل 66% كمعدل سنوي، ولم يعرف عدد موظفي الصندوق تطوراً مهماً منذ سنة 2000 إذ يتميز بالاستقرار. كما تميز تطور نفقات الموظفين بالاستقرار النسبي.

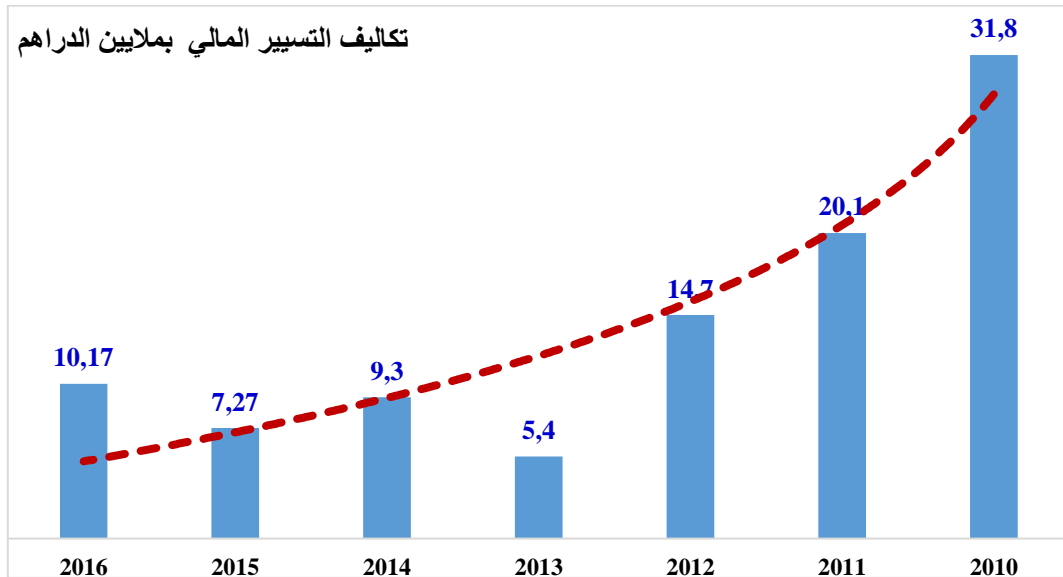


270. ويرجع ارتفاع تكاليف التسيير الإداري منذ 2011 أساساً إلى ارتفاع نفقات الموظفين الذين تم تمثيهم بنظام أساسي جديد. وبالنظر إلى حجمها مقارنة مع المساهمات المحصلة من طرف الصندوق تبقى هاته النفقات متحكماً فيها.

271. وعلى سبيل المقارنة، بلغ الأجر الإجمالي المتوسط لموظفي الصندوق سنة 2015 مبلغ 226.424 درهم، في حين بلغ هذا الأجر عند موظفي النظام الجماعي لمنح ورواتب التقاعد (RCAR) 354.362 درهم.



272. ومنذ تبني استراتيجية تدبير الاحتياطيات من قبل الصندوق، لوحظ انخفاض مهم في التكاليف المالية المتعلقة بتدبير الاحتياطيات. وقد عرفت هاته التكاليف المتكونة أساساً من حقوق الحفاظ على الأصول وتكاليف التسيير، منذ 2010، تطوراً يمكن تبيانه كما يلي:



273. ويستنتج مما سبق أن تكاليف التسيير الإداري والمالي للصندوق تبقى في حدود متحكم فيها. إذ، تطورت بالمقارنة مع المساهمات المحصلة كما يلي:

