



جامعة محمد الخامس - الرباط -

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

- اكدال -

شعبة القانون الخاص

وحدة قانون الأعمال

أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الخاص

في موضوع:

إشكالية أنظمة التقاعد بالمغرب

ورهان الاستدامة

تحت إشراف الأستاذ:

الدكتور محمد طبشي

من إعداد الطالب:

توفيق كرداد

لجنة المناقشة:

الدكتور الحاج الكوري: أستاذ التعليم العالي بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال.....رئيسا
الدكتور محمد طبشي: أستاذ التعليم العالي بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال.....عضوا ومشرفا
الدكتورة سميرة كميلي: أستاذة التعليم العالي بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال.....عضوة
الدكتور محمد بنحسايين: أستاذ التعليم العالي بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية تطوان.....عضوا

السنة الجامعية: 2018/2017

لائحة فك الرموز

✓ الرموز المكتوبة باللغة العربية:

. م.س : مرجع سابق

. ج.ر : الجريدة الرسمية

. ص : الصفحة

✓ الرموز المكتوبة باللغة الفرنسية:

A.D.E.C.R.I : Association pour le développement et la coordination des relations Internationales.

A.I.S.S : Association Internationale de la Sécurité Sociale

B.F : Banque français

B.I.T: Bureau international du travail

B.M : Banque Mondiale

C.C.F : Cour des Comptes Français

C.E : Commission Européenne

C.E.R.D : Centre d'Etudes et de Recherches Economiques et Démographiques.

C.F.P.D: Centre français sur la population et développement.

C.G.S.P : Commissariat général a la stratégie et a la prospective

C.M.R: Caisse Marocaine de Retraite

C.N.S.S : Caisse National de la sécurité sociale

C.O.R : Conseil d'orientation des retraites

C.R.E.S.P : Centre de recherche en économie de sciences politiques

D.A.P.S : Direction des Ressources et de la Prévoyance Sociale

D.G.S.I.É : Direction Générale Statistique et Information Économique

économiques

H.C.P: Haut commissariat au plan

I.N.E.D: Institut national d'études démographiques.

M.E.F : Ministère de l'économie et des finances

O.C.D.E : Organisation de coopération et de développement

O.F.C.E : Observatoire français des conjonctures économiques

O.I.T : Organisation interactionnel du travail

Op.cit : Ouvrage précité (Opere Citatio)

P : Page

R.F : République française.

U.N.I.O.R.P.A : Union nationale des instances de coordination, offices
et Réseaux de personnes âgées

المقدمة

يعد الأمان الاجتماعي¹ مطلباً لكل إنسان منذ نشأت البشرية، وهدفاً لأي مجتمع عبر التاريخ،² ولذلك اهتدى الإنسان منذ القديم إلى العديد من الوسائل لتأمين حياته ضد المخاطر التي تحيط به. ففي المجتمعات التقليدية لم تكن المخاطر التي تواجه الإنسان تخرج عما تنتجه الطبيعة، بحيث كانت الطبيعة هي المصدر الوحيد التي يحتاج إليها الإنسان.³ إلا أن التطور الاقتصادي والاجتماعي الذي عرفه العالم، نظراً للارتقاء الحضاري والتطور العلمي والثورات الصناعية، لم يعد الإنسان يعيش حياة بسيطة. ونتيجة لهذا الارتقاء الحضاري ظهرت العديد من الأخطار الاجتماعية،⁴ فكان لزاماً أمام

1- يقصد بالأمان الاجتماعي في مفهومه العام، الحالة التي يشعر فيها الفرد بانتمائه إلى مجتمع يكفل احتياجاته الأساسية، التي تعتبر مطلباً ضرورياً، والمتمثلة في الحدود الدنيا لمستوى المعيشة المقبول حسب المعايير المعمول بها في كل فترة من فترات التاريخ.

2- أحمد محمد عادل عبد العزيز: "التأمين الاجتماعي في مصر وأثاره الاقتصادية"، رسالة لذيّل درجة العالمية (دكتوراه) الفلسفة في الاقتصاد، جامعة الأزهر، كلية التجارة، قسم الاقتصاد، جمهورية مصر العربية، السنة الجامعية (2012 - 2013)، ص: 24.

3- Pierre Denis : " Droit de la sécurité sociale", Imprimerie de la maison larcier, Bruxelles, Belgique, année 1994, p : 9.

4- إن فكرة الخطر، فكرة عامة، لصيقة بكل المجتمعات البشرية، فكل مجتمع مهما كان نمط حياته، يتعرض أفراداه لمخاطر مختلفة ناجمة عن هذا النمط، وتحدد فكرة الخطر بوجه عام في دراسات علم التأمين على أنها: " حدث محتمل وغير مؤكد ولا يتوقف حدوثه على إرادة الشخص وحده"، والخطر غالباً بهذا المعنى يكون حدثاً غير سار، بالإضافة إلى أن حدوثه يكون غير مؤكد، وهذا يجعله محتمل الوقوع كالمريض، أو الموت، أو الحادث، ولكن التطور في الحياة الحديثة لم يقتصر على تأمين الفرد ضد ما قد يقع له من حوادث، بل يتعدى ذلك بتأمين الفرد ضد كل حدث يستدعي زيادة الإنفاق أو بحمله أعباء مالية إضافية، التي يكون فيها غير قادر على الإنتاج.

وقد انقسمت الآراء حول تعريف الخطر الاجتماعي، فهناك من عرفه بأنه: " كل ما يجبر الفرد على التوقف عن عمله بصفة مؤقتة أو دائمة، مثل الشيخوخة، العجز، الوفاة والمرض"، وقد ساد هذا الاتجاه عند ظهور الحماية الاجتماعية ضد المخاطر الاجتماعية، وارتبط ظهوره بقانون الشغل. وما يؤخذ على هذا التعريف كونه اقتصر على العمال أصحاب الأجور. ولذلك واجه هذا التوجه العديد من الانتقادات في الوقت الحاضر، حيث أصبحت الحماية الاجتماعية أكثر شمولية، من حيث الأشخاص لتشمل جميع المواطنين في العديد من الدول، مما أدى إلى بروز اتجاه يرى أن الخطر الاجتماعي هو الخطر الناجم عن العيش في المجتمع، وما يعاب عن هذا التعريف أنه لا يتطابق مع ما جرت عليه أنظمة الحماية الاجتماعية في الدول المختلفة، فهذه الأنظمة من ناحية لا تغطي جميع الإخطار الناشئة عن التهميش في المجتمع مثل أخطار الحروب وغيرها. وقد ذهب اتجاه آخر إلى تعريف الخطر الاجتماعي بالنظر إلى آثاره على الذمة المالية للشخص ومركزه الاقتصادي، ومن ثم فإن الأخطار الاجتماعية هي عبارة عن الحوادث التي يترتب عليها المساس بالمركز الاقتصادي للشخص من حيث نقص دخله أو زيادة أعبائه المعيشية، وما يعاب على هذا التعريف كونه لا يحدد الخطر الاجتماعي بدقة، مما جعل اتجاه آخر يعرف الخطر الاجتماعي باعتباره كل حدث يؤدي إلى فقد

هذا التحول في البنية المجتمعية، من ابتكار أدوات ناجعة للحد من الآثار الاجتماعية السلبية التي يخلفها هذا التطور.⁵

ومن أجل مواجهة هذه المخاطر الاجتماعية والحد من آثارها، اهتدت البشرية إلى مؤسسة الضمان الاجتماعي، باعتبارها تعبيراً عن التطور المعاصر للفلسفة السياسية في مجال الحقوق الاجتماعية، التي رافقت التطور الحضاري والثورة الصناعية، وتعد كذلك تجسيدا للطابع الإيجابي للحق في الضمان الاجتماعي، وتقريراً للمسؤولية الجماعية للدولة لحماية الضعفاء اقتصادياً واجتماعياً، وتخليصهم من المخاطر الاجتماعية التي تهدد حياتهم. وبذلك أضحت الضمان الاجتماعي من أبرز المؤسسات التي تحاول كل دولة من خلالها توفير الحماية الاجتماعية لأفراد المجتمع، والحد من انعدام الدخل خصوصاً بعد سن الإحالة على التقاعد، التي يصبح فيه الفرد عاجزاً عن تأمين دخله. ولكن رغم الأهمية التي أصبح يتبوؤها الضمان الاجتماعي، فإن الباحث في هذا الموضوع ما يثير انتباهه من الوهلة الأولى، أنه لا يوجد تعريف مانع جامع لمفهوم الضمان الاجتماعي،⁶ وهذا يتضح من خلال إجماع التشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية الصادر عن منظمة العمل الدولية

===

العمل أو خفض مستوى معيشة كل شخص يمارس نشاطاً مهنيّاً أي كانت طبيعة هذا النشاط. وانطلاقاً من كل هذه الآراء يمكن تعريف الأخطار الاجتماعية: على أنها كل ما يتعرض له الإنسان ويؤثر على مركزه الاقتصادي أي كانت الأسباب، وتجدر الإشارة إلى أن نظم الحماية الاجتماعية تتفاوت فيما بينها في درجة الحماية التي تقدمها إلى مواطنيها ضد هذه الأخطار الاجتماعية.

⁵- George Dorion et André Quinnet : " la sécurité sociale ", édition de que sais je , avril 1983 , p : 5

⁶- الحاج الكوري : " دور الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في التنمية الوطنية "، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون الخاص، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - أكادال - جامعة محمد الخامس - الرباط - ، سنة 1994، ص: 1.

- تمت ملاحظة أولية ينبغي الإشارة إليها، أن عبارة الضمان الاجتماعي، هي تعريب للعبارة الفرنسية (la sécurité sociale) أو الانجليزية (social security)، وهي مفهوم مستحدث حتى في اللغات الأجنبية، إذ ظهر لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1935، والترجمة الدقيقة لهذا المفهوم تعني في اللغة العربية (الأمن الاجتماعي) وليس الضمان الاجتماعي، وقد تبنت العديد من الدول العربية هذه الترجمة المعيبة في أنظمتها الحمائية كما هو الحال بالنسبة للمشرع المغربي، التونسي، الجزائري، واللبناني.

عن إعطاء أي تحديد لمفهوم الضمان الاجتماعي،⁷ وهذا يرجع بالاساس لكون نظرية الضمان الاجتماعي تتطور وتتغير مع الزمن، سواء من حيث مداها ومضمونها وفلسفتها الاجتماعية. ففكرة الضمان الاجتماعي اليوم تختلف عما كانت عليه منذ منتصف القرن العشرين، بالإضافة إلى أن الضمان الاجتماعي يهدف إلى توفير الحماية الاجتماعية للطبقة العاملة ضد الأخطار الاجتماعية الناتجة عن العمل أو بمناسبته، وأن هذه الأخطار غير ثابتة، حيث تتغير من زمن إلى آخر، ويختلف مفهومها من بلد إلى آخر، مع العلم أن التعريف هو مفهوم ثابت، ولذلك فمن غير الممكن تحديد الثابت بناء على المتغير.

وبناء عليه، فإن جل المقاربات الرامية إلى تحديد مفهوم الضمان الاجتماعي اعتمدت على الغاية والأهداف التي يتوخاها هذا المفهوم، وغاية الضمان الاجتماعي هي تحقيق الحماية الاجتماعية لفائدة الطبقة العاملة سواء في القطاع الخاص أو العام، وتوفير الإعانات الضرورية لصالح هذه الفئة في حالة تعرضها للمخاطر الاجتماعية المحدقة بها.⁸

وتبعاً لذلك، نجد أن أول تحديد لمفهوم الضمان الاجتماعي كان بمناسبة تقديم الرئيس الأمريكي الأسبق روزفلت لمشروع قانون الضمان الاجتماعي الأمريكي سنة 1935، حيث اعتبر أن المقصود بالضمان الاجتماعي هو: "توظيف كل الوسائل المناسبة لمواجهة الآفات التي تهدد استقرار الفرد في حياته، وذلك على الأخص بسبب البطالة والشيخوخة". وقد عرفت هذا المفهوم، الموسوعة السياسية بأنه: "نظام يهدف إلى إعالة الأشخاص العاجزين عن تأمين عيشهم، لأسباب صحية وعائلية واجتماعية تقع خارج

⁷ - الحاج الكوري: "قانون الضمان الاجتماعي، دراسة تحليلية ومقارنة"، مطبعة دار السلام، الرباط، 2001، ص: 8.

⁸ - الحاج الكوري: "قانون الضمان الاجتماعي - دراسة تحليلية ومقارنة -"، المرجع أعلاه، ص: 8.

إرادتهم، مثل الأيتام والأرامل والمصابين بعجز يقعدهم عن العمل، أو البالغين سن الشيخوخة، وتكون الإعانة أحيانا تسهيل كسب الرزق أمام فئات معينة، يعجز أفرادها عن الكسب أو اعتماد برامج للتأهيل المهني، ودفع الإعانات والمعاشات التعويضية⁹.

وتبعا لذلك، فإن الضمان الاجتماعي في جوهره هو وسيلة وغاية في نفس الوقت، لكون أن جل التشريعات الاجتماعية عبر العالم، تسعى بكل الإمكانيات والوسائل المتاحة إليها، حسب قدراتها الاقتصادية والمالية والاجتماعية، وحسب إرادة كل دولة في مستوى الحماية الاجتماعية التي ترغب في تقديمها إلى أفراد المجتمع، حيث يتم صياغة هذه الوسائل على شكل قوانين خاصة بالضمان الاجتماعي، من أجل تحقيق الغايات والأهداف المتوخاة من هذه القوانين، لتحرير المجتمع من كل أشكال الحاجة والحرمان، الناشئة عن عدم المساواة داخل المجتمع، وتوفير العيش الكريم في حده الأدنى لأفراد المجتمع، وتوفير الحماية لطبقات المجتمع، الأكثر عرضة للأخطار الاجتماعية.¹⁰

وتجدر الإشارة، إلى أنه بالنظر إلى أهداف وغايات الضمان الاجتماعي، فإن هذا الأخير، يلتقي مع بعض الأنظمة القانونية الأخرى، التي تسعى بدورها إلى تحقيق الأمن والأمان الاجتماعي لأفراد المجتمع، ومن أهم هذه المؤسسات نجد مؤسسة التأمين الاجتماعي، التي تسعى إلى توفير الحماية الاجتماعية لفئة معينة في المجتمع، سواء كانت تعمل في القطاع العام أو القطاع الخاص، عن طريق تعويض المؤمن له، أو من يعوله من أفراد أسرته عما لحقه من ضرر، نتيجة الأخطار الاجتماعية التي قد تلحق به، المنصوص عليها في قوانين التأمينات الاجتماعية، وتتخذ هذه الإعانات شكل تعويضات نقدية، عبارة

⁹- Jacques Bichot : " La retraite par répartition aux états – unis une inconnue « very exiting »", Revue sauvegarde retraite, N° 37, France avril 2001, P : 25.

¹⁰- موسى عبود: " دروس في القانون الاجتماعي"، الطبعة الثانية، مطبعة المركز العربي ببيروت، لبنان، سنة 1994، ص: 312.

عن إيرادات أو أي مقابل مالي، أو تعويض عيني كما هو الحال بالنسبة للتأمين الإجباري عن المرض في القانون المغربي، وذلك مقابل اشتراكات إجبارية يدفعها كل من العامل ورب العمل.

وتبعا لذلك، تكون الغاية من التأمين الاجتماعي، تحقيق الحماية الاجتماعية للمؤمن له من الأخطار الاجتماعية، بواسطة التقليل من الآثار الناتجة عنها، التي تخلف ضررا للمؤمن له، والضمان الاجتماعي يهدف إلى حماية الأفراد من الأخطار الاجتماعية المتمثلة في المرض، العجز، الوفاة، البطالة والشيخوخة، ويمثل التأمين الاجتماعي أداة من الأدوات التي يستعملها الضمان الاجتماعي لتوفير الأمن الاجتماعي والاقتصادي للأفراد داخل المجتمع.¹¹

وبذلك، يمثل التأمين الاجتماعي وسيلة من الوسائل التي يستعملها الضمان الاجتماعي لتحقيق غايته وأهدافه، المتمثلة في تحقيق الأمان الاجتماعي، عن طريق ضمان دخلهم في حالة تعرضهم إلى انقطاع أو نقص في الدخل، أو في حالات مواجهتهم لأخطار اجتماعية سواء كانت دائمة أو مؤقتة، مما يجعل من الضمان الاجتماعي أكثر شمولية بالمقارنة مع التأمين الاجتماعي، لكونه يشكل مجموعة من الوسائل القانونية التي تهدف إلى تحقيق الأمان الاجتماعي، ويعتبر التأمين الاجتماعي بهذا المعنى جزء من هذه الوسائل.

وجدير بالذكر كذلك، أن الضمان الاجتماعي يتقاطع مع مفهوم الحماية الاجتماعية في نفس الأهداف والغايات، نظرا لكون أن الحماية الاجتماعية هي مجموعة من البرامج

¹¹- محمد شريف عبد الرحمان: " قانون الضمان الاجتماعي"، دار الكتاب الحديث، جمهورية مصر العربية، القاهرة، سنة 2004، ص: 48.

التي تهدف إلى تمكين الفقراء من خلال تزويدهم بالإمكانيات المطلوبة التي تحقق لهم الإنعتاق من الحاجة، وتمتعهم بحقهم في العيش الكريم داخل المجتمع.¹² ولذلك يمكن وصف الحماية الاجتماعية بأنها كل المبادرات سواء عامة أو خاصة، التي توفر للفقراء إعانات تساهم في الرفع من دخلهم وزيادة استهلاكهم، وتوفير الحماية للضعفاء ضد المخاطر الاجتماعية، وتعزيز الوضع الاجتماعي للمحتاجين، مع تحقيق الهدف العام المتمثل في الحد من الهشاشة الاقتصادية والاجتماعية للفقراء،¹³ وبذلك يمكن تعريف الحماية الاجتماعية بأنها مجموعة متكاملة من الإجراءات الرامية لتوفير الحماية، والتدابير الوقائية للرقى بمستوى عيش أفراد الطبقة العاملة.¹⁴

وتبعاً لذلك فإنه في الحقيقة، فرغم الاختلاف في المفاهيم بين التأمين الاجتماعي، الحماية الاجتماعية، والضمان الاجتماعي، فإن الغايات والأهداف التي يسعى إليها كل من هذه المفاهيم، هي تحقيق الأمن والأمان للطبقة العاملة سواء في القطاع العام أو الخاص، إلا أن هذه الغاية تتغير ضيقاً واتساعاً من مفهوم إلى آخر، وهذا ما يجعل التأمين الاجتماعي يعتبر جزءاً من الضمان الاجتماعي، وهذا الأخير بدوره يعد جزءاً من الحماية الاجتماعية، فالهدف الأسمى من هذه المؤسسات هي تحقيق الأمان الاقتصادي

¹²- السروجي طلعت مصطفى: " السياسة الاجتماعية في إطار المتغيرات العالمية الجديدة"، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 2004، ص: 16.

¹³- عبد الحليم رضا عبد العال: " السياسة الاجتماعية (إيديولوجيات وتطبيقات عالمية ومحلية)"، الثقافة المصرية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، سنة 1999، ص: 59.

¹⁴- وقد عرفت منظمة العمل الدولية الحماية الاجتماعية بأنها مجموعة شاملة من الاستراتيجيات القائمة على دورة الحياة، والتي ترمي إلى حماية العمال في أماكن عملهم في الاقتصاد المنظم والاقتصاد غير المنظم من ظروف العمل غير العادلة والخطرة وغير الصحية، وترمي أيضاً إلى إتاحة الخدمات غير الصحية وتوفير دخل أدنى للأشخاص الذين يتعدى دخلهم خط الفقر، ودعم الأسر التي لديها أطفال، فهي تعوض فقدان دخل العمل الناتج عن المرض، أو البطالة أو الأمومة أو العجز أو فقدان عائل الأسرة أو الشيخوخة.

- وقد عرفها التقرير الأوروبي حول التنمية لسنة 2010 بأنها مجموعة محددة من الإجراءات لمعالجة أوجه القصور في حياة الناس، من خلال التأمين الاجتماعي، بتوفير الحماية لهم ضد المخاطر والمحن في جميع مراحل الحياة، ومن خلال المساعدة الاجتماعية بتقديم الأموال والتبرعات العينية لدعم الفقراء، ومن خلال جهود الإدماج التي تعزز قدرة المهمشين على الحصول على التأمين الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية.

والاجتماعي لأفراد المجتمع، وتوفير الحماية الاجتماعية لهم ضد المخاطر الاجتماعية، التي تهدد توازنهم المالي والاجتماعي، من أجل تحقيق المساواة بين أفراد المجتمع، بناء على مبادئ العدالة الاجتماعية. ولتحقيق هذه الغاية فإن التشريعات الوطنية والمواثيق الدولية، قامت بتحديد الأخطار الاجتماعية التي تهدد الأمن الاجتماعي للطبقة العاملة، بفصلها عن بعضها البعض، نظرا لاختلاف الآثار المترتبة عن كل واحد منها، وهذا ما أشارت إليه الاتفاقية رقم 102 لمنظمة العمل الدولية للضمان الاجتماعي المتعلقة بالمعايير الدنيا للضمان الاجتماعي، باعتبارها دستور منظمة العمل الدولية، والمرجع الأساسي للضمان الاجتماعي، حيث تضمنت تسعة أخطار اجتماعية، ولكل دولة تنظم إلى هذه الاتفاقية تأمين مواطنيها ضد ثلاثة أخطار على الأقل وهي: البطالة، الشيخوخة، حوادث الشغل، الأمراض المهنية، العجز، الوفاة، والأعباء العائلية، وقد شددت منظمة العمل الدولية على أنه عندما تختار أي دولة ثلاثة أخطار فقط لتأمين مواطنيها، يجب أن يكون مدرجا فيها واحد من الأخطار التالية: البطالة، الشيخوخة، حوادث العمل، الأمراض المهنية، العجز، والوفاة.¹⁵

ولذلك، فجل التشريعات الدولية للحماية الاجتماعية تعمل على تأمين أفراد مجتمعاتها ضد الأخطار الاجتماعية المحدقة بها، وعلى الخصوص خطر الشيخوخة¹⁶

¹⁵- المادة الثانية من الاتفاقية رقم 102 لمنظمة العمل الدولية المتعلقة بالمعايير الدنيا للضمان الاجتماعي الصادرة سنة 1951.

¹⁶- الشيخوخة هي عبارة عن عملية فسيولوجية طبيعية، ناتجة عن تغيرات تصيب كل أعضاء الجسم والأنسجة المختلفة بالوهن والضعف، أو تلك التغيرات التحليلية التي تبدأ في وقت مبكر نسبيا، ثم تصبح أكثر وضوحا بتقدم العمر، وبهذا المعنى تؤثر الشيخوخة بشكل جلي على مردودية العامل، مما يؤدي به إلى التوقف عن العمل، ويصبح عالة على نفسه وعلى المجتمع، الشيء الذي يجعله في حاجة إلى تأمين دخله بعد سن الإحالة على التقاعد، ونظرا لهذا الدور الذي تضلع به الحماية الاجتماعية ضد خطر الشيخوخة، فإنها أصبحت تعد من أهم ركائز الحماية الاجتماعية عبر العالم لكونها تؤمن المواطنين من خطر التوقف عن العمل الذي يكتسبون منه سيل العيش عن طريق منحهم معاشات تقاعدية عند بلوغهم سن التقاعد، ولذلك فإن هذه الحماية لها أثر بالغ في حفظ كيان المجتمع بتأمين الدخل المناسب للأفراد.

موضوع الدراسة، الذي يعتبر من أول الأخطار الاجتماعية التي أضحت تهدد الأمان الاجتماعي والاقتصادي للفرد بعد سن الإحالة على التقاعد، وقد ازدادت أهمية الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة، أمام تطور الفكر الاجتماعي، الذي اهتم بتوفير الأمن الاقتصادي والاجتماعي للعمر الثالث للإنسان، الذي يصبح فيه الفرد عاجزا على العمل والإنتاج، وهذا يجعله غير قادر على تأمين حاجياته المعيشية، بعد ما كان قبل ظهور الحماية الاجتماعية بمفهومها النظامي يستمر في العمل إلى حين مماته، ولم يكن للعامل الحق في الانقطاع عن العمل.

لكن، بعد ظهور فكرة التقاعد بشكل رسمي بناء على الإقرار التشريعي لأول مرة في سنة 1889، على يد المستشار الألماني " أوتوفون بسمارك " ¹⁷ باعتباره أول نظام للتقاعد في العالم، ¹⁸ وبعد ظهور فكرة التقاعد أصبح للعامل الحق في التمتع بحياة أمنة في مرحلة الشيخوخة، التي يصبح فيها غير قادر على العمل والإنتاج، بحيث لم يكن الكثير من العمال يتمتعون بحق معاش التقاعد قبل ذلك، وكان مفهوم الشيخوخة في ذلك الوقت مرادفا للفقير والحاجة، لأن العامل كان يستمر في العمل إلى الممات، أو أن يصبح غير قادر عن العمل، على العكس في الوقت الحاضر، فإن الشيخوخة باعتبارها أهم الأخطار الاجتماعية لم تعد مرادفا للفقير والفاقة عبر العالم، ففي العديد من الدول المتقدمة اقتصاديا لم تعد تسعى إلى تحقيق الأمن الاجتماعي والعيش الكريم، بل أصبحت تصبوا إلى تحقيق الرفاه الاجتماعي، كما هو الحال بالنسبة للدول الاسكندنافية، بحيث أصبح راتب التقاعد

¹⁷- أوتو إدوارد ليوبولد فون بسمارك: (1 أبريل 1815 – 30 يوليو 1898)، رجل دولة وسياسي بروسي ألماني، شغل منصب رئيس وزراء مملكة بروسيا بين عامي (1862 و 1890)، عمل على توحيد الولايات الألمانية وتأسيس الإمبراطورية الألمانية، أو ما يسمى " الرايخ الألماني الثاني "، وأصبح أول مستشار لها بعد قيامها في عام 1871، حتى عزله " فيلهلم الثاني " سنة 1890، ونظرا لدوره الهام في المستشارية للرايخ الألماني أثرت أفكاره على السياسة الداخلية والخارجية لألمانيا في نهاية القرن التاسع عشر.

¹⁸- باتريك م. ليدتكي وكي اووي شاستر (ترجمة تيسير التريكي ومصباح كمال): " التخطيط للتقاعد (التحديات والحلول التأمينية)"، مطبعة منتدى المعارف، بيروت، لبنان، سنة 2015، ص: 21.

أداة لتأمين الدخل بعد سن الإحالة على التقاعد، لتحقيق العيش الكريم في فترة العمر الثالث، التي يفقد فيها العامل مصادر دخله، مما يساهم في توزيع الدخل بين فترة العمل وفترة التقاعد.

وتبعاً لذلك، أصبحت أنظمة التقاعد تعد من أهم الركائز الأساسية لمؤسسة الضمان الاجتماعي في العصر الحديث، نظراً لنتامي ظاهرة الشيخوخة عبر العالم وعلى الخصوص في الدول المتقدمة، بحيث بدأ سكان العالم يطعنون في السن بوتيرة متسارعة،¹⁹ وهذا ناتج بالأساس عن انخفاض نسبة الخصوبة، وارتفاع نسبة الأمل في الحياة، بسبب تحسن ظروف العيش والتقدم الحضاري، الذي يشهده العالم وعلى الخصوص على المستوى الصحي، الشيء الذي جعل الإنسان يعيش أكثر من السابق، مما أدى إلى ارتفاع نسبة المسنين أمام تناقص نسبة الشباب،²⁰ وهذا يضع أنظمة التقاعد في مقدمة نظم الحماية الاجتماعية لمواجهة الخطر الذي أصبحت تشكله ظاهرة الشيخوخة على الأمان الاجتماعي،²¹ وخصوصاً الأنظمة التي تقوم على أسلوب التوزيع، الذي يبنّي على مبدأ التضامن الاجتماعي، بحيث يتم تحويل الاشتراكات المهنية بالنسبة للفئة النشيطة إلى معاشات تقاعدية في آن واحد، وهذه العملية تحتاج إلى قاعدة ديموغرافية مهمة.

ورغم الأهمية التي أصبحت تكتسيها أنظمة التقاعد، فإن التشريعات الوطنية والمواثيق الدولية أحجمت عن إعطاء تعريف لنظام التقاعد، وهذا شيء طبيعي لأنه يستحسن عدم تعريف المؤسسات القانونية من طرف المشرع، وترك هذا الاختصاص للفقه والقضاء، إلا أن تحديد مفهوم نظام التقاعد ليس عسياً على التعريف، نظراً لكونه عبارة عن مجموعة

¹⁹- I.N.E.D : " Retraite et cycle de vie ", Paris , 27 octobre 2008, p : 2.

²⁰- الجمعية العامة للأمم المتحدة: " دراسة مواضيعية بشأن إعمال حق المسنين في الصحة"، 4 يوليوز 2011، ص:4.

²¹ - C.F.P.D : " Vieillissements de la population et système de retraite ", Paris, mai 2001, p :

4.

من القواعد القانونية لضمان أمن الدخل بعد سن الإحالة على التقاعد، وهذا ما يبين بساطة تحديد مفهوم نظام التقاعد، وفي هذا الصدد عرفت الجمعية الدولية لضمان الاجتماعي نظام التقاعد على أنه عبارة عن: " خطة للمعاشات التقاعدية تقدم مزية عينية بناء على معادلة لحساب مبالغ هذه المزية، وذلك مقابل اشتراكات مقطوعة من الأجر".²²

وبذلك، فإن المقصود من نظام التقاعد، هو تمكين من أدى خدمة ولمدة معينة من الزمن من الاستفادة من معاش للتقاعد،²³ وهذا يحيلنا على مفهومين أساسيين لنظام الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة، يتعلق الأول بمفهوم التقاعد،²⁴ الذي يراد به توقف الأجير أو العامل عن العمل، إما لوصوله إلى سن التقاعد المحدد قانوناً، كسن إجباري للإحالة على التقاعد، أو بموجب التقاعد المبكر وفقاً للقانون، ويعتبر التقاعد بهذا المعنى ذلك السن المعتاد التي يتوقع عندها أن تقل القدرات الجسمية والعقلية للعاملين، إلى المدى الذي يعد من غير المنصف بعده إجباره على الاستمرار في العمل.²⁵ وقد عرفت التوصية رقم (67) لمنظمة العمل الدولية التقاعد، التقاعد من خلال الفقرة 12، باعتباره: " الحالة الطارئة التي تستحق عنها إعانة الشيخوخة وهي بلوغ سن مقررة، هي السن التي يصبح الشخص عموماً عاجزاً عن العمل الكفء، تزداد وطأة المرض والعجز، وتصبح فيه البطالة إن حدثت دائمة".²⁶

²² - الجمعية الدولية لضمان الاجتماعي: " نظم المعاشات التقاعدية"، منشورات بحثية، سنة 2002، ص: 1.

²³ - موسى عبود: م . س، ص: 322

²⁴ - التقاعد لغة: أصله من الفعل قعد، والقعود نقيض القيام، وقَعَدَ: جلس من قيام، وقعد عن الأمر: تأخر عنه أو تركه، وقَعَدَه عن كذا: حبسه عنه، وتقاعد عن الأمر: لم يهتم به، وكان يطلق على الذين لا مورد لهم ولا ديون، وتقاعد الموظف أو العامل عن العمل: أحيل إلى المعاش، وهي لفظة محدثة جاءت عن طريق نظم الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة التي أصلت لفكرة التقاعد.

²⁵ - الجمعية الدولية لضمان الاجتماعي: " المعاشات التقاعدية: مزايا الشيخوخة"، منشورات بحثية، جديف 2002، ص: 25.

²⁶ - منظمة العمل الدولية: التوصية رقم (67) بشأن تأمين الدخل، الصادرة سنة 1944.

وتختلف التشريعات العالمية حول تحديد سن الإحالة على التقاعد، حسب المقومات الاجتماعية والاقتصادية والديموغرافية لكل دولة على حدى، وسن التقاعد المعتادة في معظم دول العالم تتراوح ما بين 60 و 65 سنة،²⁷ وترد على هذه القاعدة بعض الاستثناءات التي تقرر سنا يتجاوز سنة 65، علما أن المعايير الدولية الدنيا للضمان الاجتماعي الصادرة عن منظمة العمل الدولية، تحدد سن التقاعد في 65 سنة كحد أقصى كمبدأ عام، وهذا ما تنص عليه الاتفاقية رقم 102 في مادتها 26 على أنه: " لا يجوز أن يتجاوز السن المقرر 65 سنة أو سنا أعلى يمكن أن تحدده السلطة المختصة مع إيلاء الاعتبار الواجب لقدرة الكبار على العمل في البلد المعني".²⁸

ويتعلق المفهوم الثاني براتب التقاعد، باعتباره غاية وهدف نظام التقاعد بصفة عامة، وهو عبارة عن مبلغ مالي يستحقه المؤمن بعد انتهاء خدمته بمقتضى القوانين والأنظمة الجاري بها العمل، وتقوم العديد من التشريعات بتحديد مفهوم راتب التقاعد، لكي يكون أكثر دقة وتقاديا لأي لبس، الذي من شأنه أن يحرم المؤمن له من الحصول على معاش التقاعد، وتبعا لذلك، نجد أن القانون رقم 011.71 المحدث بموجبه نظام المعاشات المدنية، ينص من خلال الفصل 2 على أن: " المعاش عبارة عن مبلغ يصرف للموظف أو المستخدم عند انتهاء خدمته بصورة نظامية، أو إصابته بعجز، ويؤول إلى المستحقين عنه وإلى أبويه بعد وفاته، وذلك مقابل المبالغ التي تقتطع من أجرته ومساهمات الدولة أو الجماعات المحلية والمؤسسة العامة التابع لها".²⁹

²⁷ الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي: " المعاشات التقاعدية: مزايا الشيخوخة"، م . س، ص: 26.

²⁸ منظمة العمل الدولية: مؤتمر العمل الدولي: الاتفاقية رقم 102، م . س.

²⁹ القانون رقم 011.72 بتاريخ 12 ذي القعدة 1391 (30 دجنبر 1971)، المحدث بموجبه نظام المعاشات المدنية، ج . ر عدد 3087 مكرر المؤرخة في 12 ذي القعدة 1391 (31 دجنبر 1971)، ص: 3396.

ويتم سداد راتب التقاعد إما دفعة واحدة بعد الإحالة على التقاعد، وإما بطريقة دورية، إلا أن التجربة الدولية أثبتت أن سداد مبلغ معاش التقاعد دفعة واحدة، لا يحقق الأهداف والغايات التوخاة من مبادئ الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة، لأن المتقاعد من المحتمل أن يبدد الأموال المقبوضة من نظام التقاعد، مما يجعله عرضة إلى الفقر والحاجة، ولذلك فإن الطريقة المثلى لتصفية المعاش أن يتم بصفة دورية، وهذا ما تقره المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي، إذ أن الاتفاقية رقم 102 لمنظمة العمل الدولية المشار إليها سابقا تنص في مادتها 28 على أنه: " تكون الإعانة في شكل مدفوعات دورية تحسب كما يلي:

- وفقا لأحكام المادة 25 ولإحكام المادة 66 إذا كانت الحماية تغطي فئات من العاملين بأجر أو فئات من السكان النشيطين اقتصاديا.

- وفقا لأحكام المادة 67، إذا كانت الحماية تغطي جميع المقيمين الذين لا تتجاوز مواردهم أثناء الحالة الطارئة حدودا مقررّة".

وفي نفس الإطار نصت المادة 17، من الاتفاقية رقم 128 لمنظمة العمل الدولية بشأن اتفاقية إعانات العجز والشيخوخة والورثة، على أن: " تكون إعانة الشيخوخة مدفوعات تحسب على النحو التالي:

- عند حماية المستخدمين، أو فئات من السكان النشيطين اقتصاديا تحسب بحيث تتماشى إما مع متطلبات المادة 26، ومتطلبات المادة 17.

- عند حماية المقيمين، أو كل المقيمين الذين لا تتجاوز مواردهم حدودا مقررّة، تحسب بحيث تتماشى مع متطلبات المادة 28".³⁰

ومما تقدم، فإن نظام التقاعد بهذا المعنى يعد من أهم مكونات الحماية الاجتماعية بصفة عامة، لكونه أصبح من الركائز الأساسية لتصريف مبادئ وأسس العدالة الاجتماعية، حيث يتواصل سعي الدول للبحث عن السبل الكفيلة لتحقيق حياة أمنة للإنسانية في مرحلة العمر الثالث، التي يصبح فيها الإنسان غير قادر على العمل. ونظرا للتطور الفكري الذي عرفه مجال الحماية الاجتماعية، والتراكم الذي شهده العالم في تطوير وتحديث نظم الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة، فإنه أصبح ينظر لهذه المؤسسة الاجتماعية بمثابة الوسيلة المثلى لمحاربة الفقر والحاجة، بعد سن الإحالة على التقاعد، التي يصبح معها الفرد غير قادر على الإنتاج، وذلك من خلال تأمين الدخل لهذه الفئة بعد التوقف عن العمل بسبب الشيخوخة، وإتاحة الإمكانيات الممكنة لجعل هذا الدخل يحقق العدالة الاجتماعية في إطار منظومة الضمان الاجتماعي، لكن السؤال المطروح هو ما هي ظروف نشأة الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة؟ وما هي الأسباب المؤدية إلى نشوء نظام التقاعد؟ وما هو تطورها التاريخي؟

وجدير بالذكر، أنه بالنظر إلى التطور التاريخي لنظام التقاعد، فإن هذا الأخير ارتبط منذ ظهوره بمنظومة الضمان الاجتماعي بصفة عامة، باعتباره من أهم المكونات التي تتشكل منها هذه المنظومة، إذ أن ظهور الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة وتطورها التاريخي، كان متلازما مع ظهور وتطور نظام الضمان الاجتماعي. وتبعاً لذلك، فإن التأصيل التاريخي لنظام الضمان الاجتماعي، أو الحماية الاجتماعية بصفة عامة،

³⁰ منظمة العمل الدولية: مكتب العمل الدولي: الاتفاقية رقم 128، بشأن إعانات العجز والشيخوخة والورثة الصادرة سنة 1967، التي دخلت إلى حيز النفاذ بتاريخ فاتح نونبر 1969.

يسري على جميع فروع الحماية الاجتماعية، نظرا لأن هذا التخصص في الحماية لم يكن معمولاً به منذ نشأت فكرة الحماية الاجتماعية، ولم يتم فصل هذه الفروع إلا مع تطور الفكر الاجتماعي.

فكما هو معلوم، فإن ما يزعزع الأمان الاجتماعي للأفراد في أي دولة سواء كانت متقدمة أو نامية، هو شعور الطبقة العاملة سواء في القطاع العام أو الخاص بالتهديد الذي يخلفه خطر الشيخوخة، لذلك سعت كل دولة عبر العالم إلى ضمان هذا الخطر الاجتماعي عن طريق تأمين الدخل للطبقة العاملة بعد الانقطاع عن العمل بواسطة نظم التقاعد، وجعل الانضمام إليها إجباريا لضمان الحق في الحماية الاجتماعية في مرحلة العمر الثالث، وذلك بعد قيام الدولة وظهور فكرة المسؤولية الاجتماعية لها، التي تقتضي توفير الإمكانات الضرورية لضمان العيش الكريم للأفراد بعد سن الإحالة على التقاعد.

إلا أنه، وقبل قيام الدولة وبروز دورها الاجتماعي، فقد استعمل الإنسان منذ وجوده على الأرض العديد من الوسائل لتأمين رزقه، حيث كان من الصعب عليه مواجهة المخاطر الاجتماعية بمفرده، مما جعله يلتمس المساعدة من محيطه. ولما كانت الأسرة أو العشيرة هي التنظيم الوحيد الذي يوحد مجموعة من الأفراد، حيث كانت تقوم بتغطية الأخطار الناتجة عن الطبيعة، التي تمس الكيان الأسري، عن طريق تقديم المعونة لأي فرد من أفرادها، باعتبار أن رابطة الزواج وصلة القرابة والدم كانت الدعائم التي يقوم عليها التضامن العائلي ثم التضامن القبلي، وقد كان هذا التضامن متماسكا وقويا، بحيث كان الفرد لا يملك نفسه وإنما هو ملك للعائلة أو القبيلة يعيش ويموت من أجلها.³¹

³¹ - علي الحوت: "الضمان الاجتماعي ودوره الاقتصادي والاجتماعي"، الدار الجماهيرية للنشر والإعلان، ليبيا، سنة 1990، ص: 15.

وكان شكل هذه المساعدات المقدمة من طرف العائلة أو القبيلة تختلف من مجتمع لآخر، إلا أنه مع مرور الزمن أصبحت هذه المساعدات غير كافية، نظرا لتطور المجتمعات وتحول البنية الاقتصادية من الاعتماد على الزراعة كمورد أساسي ووحيد للعيش، إلى مجتمع صناعي معقد، مما جعل مؤسسة العائلة والقبيلة عاجزة عن تأمين المخاطر الاجتماعية الناتجة عن التطور الصناعي.³² إذ مع نشوء فكرة الرأسمالية وبروز نزعة الفردانية أدى إلى تقطيع أواصر التضامن العائلي والقبلي. وساهمت حركية التصنيع في نشوء طبقة عاملة أصبحت أكثر عرضة للأخطار الاجتماعية،³³ وقد تزامن هذا التطور مع تنامي مبدأ سلطان الإرادة وحرية التعاقد في إبرام عقود الشغل، وما ترتب عن ذلك من ممارسات تعسفية لأرباب العمل تجاه الطبقة العاملة. ناهيك عن أن أساس المسؤولية المدنية التي تضمن للعامل الحماية الاجتماعية في حالة إصابته بأحد الأخطار الاجتماعية، كانت تقام على عنصر الخطأ والضرر والعلاقة السببية، الشيء الذي كان يثقل كاهل العامل لإثبات الخطر الاجتماعي في كثير من الحالات.³⁴ مما أدى إلى ظهور أخطار اجتماعية جديدة أصبحت معها الوسائل التقليدية عاجزة عن توفير الأمان الاجتماعي واستيعاب الآثار الاجتماعية الناتجة عن التطور الصناعي والاقتصادي، وقد ساهم هذا في التفكير في وسائل جديدة تكون كفيلة بتوفير الحماية الاجتماعية ضد المخاطر الاجتماعية بصفة عامة، وتستوعب الآثار السلبية الناجمة عن التطور الصناعي. وقد كانت من بين هذه

³² -Patrick Morvan : " Droit de la protection sociale " , Imprimerie lexis , 4^e édition, 2009, p : 2.

³³ - حسين عبد اللطيف حمدان: " الضمان الاجتماعي: فلسفة وتطبيق "، الدار الجامعية، بيروت سنة 1986، ص: 18.

³⁴ - محمد حسين منصور: " قانون التأمين الاجتماعي "، مطبعة منشأة المعارف الإسكندرية، جمهورية مصر العربية، 1996، ص: 18.

الوسائل فكرة الادخار،³⁵ الأمر الذي يفترض فيه وجود أجر قابل للخصم من أجل الادخار، إلا أن هذه العملية غير متاحة إلى جميع الطبقة العاملة، وعلى الخصوص أصحاب الأجور البسيطة، وبذلك فإن هذه الوسيلة لم تكن فعالة للتخفيف من الآثار الناتجة عن الأخطار الاجتماعية، لكونها لا تحقق الأمان الاجتماعي للفرد، وعلى الخصوص إذا تعلق الأمر بخطر الشيخوخة الذي يعتبر من الأخطار الاجتماعية المستمرة.

وبعد ذلك، بدأت تظهر وسائل أخرى أكثر توسعا للحماية من الادخار، بحيث ساد مبدأ المساعدة الاجتماعية،³⁶ الذي أصبحت الدولة طرفا فيه، مما جعل هذه المساعدات تأخذ شكل التضامن الاجتماعي يمول من خزينة الدولة، تقدمه وفق إمكانياتها وظروفها الاقتصادية، ويتم صرف هذه المساعدات إلى المحتاجين والمعوزين. إلا أنه ما يؤخذ على هذه المساعدات كونها لم تكن موقوفة على شروط معينة، إذا تحققت يقوم الحق في المساعدة الاجتماعية، بحيث لم تكن تأخذ طابعا إجباريا، مما جعلها لا تحقق الحماية الاجتماعية ضد المخاطر الاجتماعية، ولذلك فرغم التقدم في الأساليب التقليدية، إلا أنها لم تأخذ شكلا نظاميا لضمان الأمان الاجتماعي للطبقة العاملة في القطاعين العام والخاص.

لكن التغييرات التي طرأت على المجتمعات، التي صاحبها الازدهار الاقتصادي والثورات الصناعية، أصبحت الوسائل التقليدية للحماية الاجتماعية غير كافية بتأمين الطبقة العاملة من الأخطار الاجتماعية المحدقة بها، وأمام ظهور الإيديولوجيات في

³⁵ الادخار: هو اقتطاع جزء من الدخل وادخاره لاسد الاحتياجات المستقبلية إما بطريقة فردية أو بطريقة جماعية، فالادخار الفردي يلجأ إليه الفرد لتأمين احتياجاته المستقبلية لمواجهة الأخطار الاجتماعية، بحيث يقوم الفرد باكتناز جزء من أمواله للحاجة، أما الادخار الجماعي فلم يظهر إلى مع ظهور المصاريف الخاصة بالودائع، وصناديق التوفير، وهي عبارة عن مؤسسات بنكية إما خاصة أو تابعة للدولة، وقد كان أول ظهور لهذه المؤسسات عن طريق أول بنك للدائع بألمانيا سنة 1765، وسويسرا 1787، فبريطانيا 1799 ثم فرنسا إلى حدود سنة 1881.

³⁶ المساعدة الاجتماعية: هي تقديم العون للأخر على إثر إصابته بأحد الأخطار الاجتماعية التي تجعله غير قادر على تأمين حياته المعيشية، إما في صورة مبلغ نقدي أو خدمات عيضية، وهذه المساعدة الاجتماعية قد تصدر عن هيئات داعمة لتأمين عيش من هم عرضة للأخطار الاجتماعية، إما قد تصدر من طرف الدولة.

التوجهات الاقتصادية والاجتماعية، بدأت تظهر بوادر نظام حديث للحماية، الاجتماعية وذلك لتضافر العديد من الأسباب نورد منها:

- قيام النظام الرأسمالي على إثر الثورة الصناعية، المبني على النزعة الفردية، التي تسببت في قطع أواصر التضامن العائلي والمساعدة الاجتماعية، وقد ساهم ذلك في اضطهاد الطبقة العاملة،³⁷ مما أدى إلى تنامي أشكال المخاطر الاجتماعية، فضلا عما تتصف به الرأسمالية من أزمات وانتشار للبطالة؛

- عدم استيعاب سوق الشغل لكبار السن لما تفرضه طبيعة الصناعة الحديثة، بما عرفته من تطورات واستعمال الآلة في الإنتاج؛

- انتشار الأفكار الاشتراكية والتوسع في الشعور بالمطالبة بتحسين ظروف العمل والمطالبة بتوفير الحماية الاجتماعية ضد الأخطار الاجتماعية التي أفرزتها الثورة الصناعية، والنظام الرأسمالي؛

- أصبح من مصلحة الدولة خلق نظام للحماية الاجتماعية، يتميز بالزامية أداء الاشتراكات المهنية، من أجل تخفيف عبء تكلفة برامج المساعدة الاجتماعية.

وقد كان لهذه العوامل دور كبير في جعل الحاجة إلى نظام للحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة ضرورة ملحة، وعلى الخصوص بعد الثورة الفرنسية التي كان لها أثر بارز على تطوير فكرة نظام التقاعد،³⁸ لكون المطالب الاجتماعية كانت من أهم أسباب اندلاع الثورة الفرنسية، نظرا لتردي الأوضاع الاجتماعية للطبقة العاملة، مما أدى إلى

³⁷- عادل فليح العلي: "التأمينات الاجتماعية - دراسة في جوانبها المالية والاقتصادية -"، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، جمهورية مصر العربية، سنة 1988، ص: 11.

³⁸- Edmond et Jules de Goncourt : " Histoire de la société français pendant la révolution ", éditions du boucher, Paris 2002, P : 29.

تتامي المطالبة بتحسين أوضاعهم الاجتماعية، وبعد نجاح الثورة الفرنسية، وانتشار أفكارها على نطاق واسع، بدأ التفكير في إيجاد نظم حديثة للحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة. وقد تبلور ذلك في صدور العديد من التشريعات، فكان أول تشريع بالمفهوم النظامي الحديث للحماية الاجتماعية ضد الشيخوخة في ألمانيا،³⁹ على يد المستشار الألماني بسمارك، الذي أصدر العديد من القوانين لغرض تحسين أوضاع العمال في القطاعين العام والخاص، وحمايتهم من بعض الأخطار الاجتماعية،⁴⁰ كان أهمها قانون التأمين الإجباري ضد مخاطر الشيخوخة سنة 1889،⁴¹ وما يميز هذا القانون كونه كان إجبارياً ولأول مرة في تاريخ التأمين عن المخاطر الاجتماعية، رغم اقتصره في البداية على المجال الصناعي فقط، وكان يمول عن طريق الاشتراكات المهنية بين المؤمن والمشغل، بالإضافة إلى مساهمة الدولة، وقد وجد لهذا القانون صدىً واسعاً في العديد من الدول الأوروبية، بحيث أصدرت هذه الدول قوانين مماثلة له،⁴² كنمسا، والمجر سنة 1887، ودانمارك سنة 1891.⁴³

³⁹ - Dinia Malgazarova: " Les reformes des systèmes de retraite dans les pays de la communauté des états indépendants", Mémoire de maitrise en économique, Université du Québec à Montréal, Canada, Février 2013, P : 8.

⁴⁰ - بالإضافة إلى استمالة الطبقة العاملة والحيلولة دون اعتناقها لمبادئ الاشتراكية المناهضة للرأسمالية، إذ تركزت جهود بسمارك على منح هذه الفئة بعض الامتيازات في إطار قوانين اجتماعية، من أجل التخفيف من الآثار السلبية للمخاطر الاجتماعية التي يتعرض إليها.

⁴¹ - وقد صدر قبل هذا القانون مجموعة من التشريعات، من أجل توفير الحماية الاجتماعية ضد المخاطر الاجتماعية كان من بينها قانون للتأمين عن المرض صدر بتاريخ 15 يناير 1883، بالإضافة إلى قانون ينظم التأمين عن حوادث الشغل صدر في 6 يونيو 1884.

⁴² - Dinia Malgazhdarova : " o.p, cit, P: 18.

⁴³ - بالإضافة إلى نيوزيلندا سنة 1893، البرتغال سنة 1907، بريطانيا 1908، أيرلندا 1908، فرنسا 1910، السويد

1913، إيطاليا 1919، بوليفيا 1920، وبلجيكا سنة 1924.⁴³

وقد كان لأزمة العالم الرأسمالي وقعاً كبيراً على منظومة الضمان الاجتماعي، إذ في أواخر سنة 1929 أصيب الاقتصاد الأمريكي بأزمة اقتصادية حادة،⁴⁴ كانت لها آثار وخيمة على الاقتصاد العالمي برمته، مما أدى إلى الانتشار الهائل لظاهرة البطالة وفقدان الدخل،⁴⁵ وتنامي الأخطار الاجتماعية المحدقة بالطبقة العاملة. ولما تولى "فرانكلين روزفلت" الحكم، كانت الولايات المتحدة الأمريكية تعيش على وقع الأزمة الاقتصادية الخانقة، مما مهد له الطريق نحو القيام بإصلاحات اقتصادية واجتماعية، وفق سياسة جديدة، تخرج عن مبدأ الحرية المطلقة التي تعتبر من أهم مبادئ النظام الرأسمالي،⁴⁶ الذي يقوم على الحرية الاقتصادية، وما يتلوها من حق الملكية الفردية، بالإضافة إلى تبنيه لقوانين السوق القائمة على المنافسة الحرة، إذ تم إقرار تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية باعتبارها مسؤولة عن ضمان الحماية للأفراد. وفي خضم ذلك صدر قانون الضمان الاجتماعي سنة 1932، الذي أقام نظام الحماية الاجتماعية ضد الشيخوخة، بالإضافة إلى تغطية العديد من الأخطار الاجتماعية الأخرى، التي تم إدخالها إلى حيز

⁴⁴- عرفت سنة 1929، أزمة عالمية كبرى عصفت بالعالم الرأسمالي بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية، التي بدأت فيها هذه الأزمة تم انتشارها في أوروبا وباقي دول العالم، وقد خلفت نتائج وخيمة على جميع المجالات في الدول المتضررة وقد كان السبب الرئيسي لاندلاع هذه الأزمة الاقتصادية للعالم الرأسمالي أنه في يوم الخميس (الخميس الأسود) 24 أكتوبر 1929، حدث انهيار مفاجئ في قيمة الأسهم ببورصة (Wall Street) بولاية نيويورك بسبب ارتفاع العرض عن الطلب، مما أدى إلى عجز المضاربين عن تسديد ديونهم وكانت النتيجة إفلاس البنوك، بالإضافة إلى أسباب غير مباشرة تمثلت في كون الاقتصاد الأمريكي عرف رخاء كبيراً بعد الحرب العالمية الأولى، وهذا انعكس على ازدياد المضاربات في الأسهم، الشيء الذي جعل أسعار هذه الأسهم لا تساير الزيادة الحقيقية في أرباح الشركات.

⁴⁵- Aristide Briand : " La sécurité des nations et l'europe (1919 – 1932)", Centre nationale du livre , France 2007, p : 2.

⁴⁶- ظهر النظام الرأسمالي على يد " آدم سميث " مؤسس المدرسة التقليدية، وهو نظام اقتصادي يقوم على مبدأ الملكية الفردية لوسائل الإنتاج، والحرية الاقتصادية في إدارة وتسيير وممارسة النشاط الاقتصادي من خلال العرض والطلب، مبني على فلسفة اجتماعية وسياسية تقوم على أساس تنمية الملكية الفردية، والمحافظة عليها، متوسعا في مفهوم الحرية.

الحماية لأول مرة.⁴⁷

وقد جاء هذا القانون برؤية جديدة، مبنية على فلسفة اجتماعية تقوم على تحرير الإنسان من الحاجة، ومحاربة الفقر في صفوف معدومي الدخل، وتحقيق الأمن والأمان لإفراد المجتمع، عن طريق تأمين الدخل من كل الأخطار المحدقة به. بالإضافة إلى أن هذا القانون حاول أن يمزج بين العلاج والوقاية من المخاطر قبل حدوثها، عن طريق الاهتمام بالصحة العامة ومحاربة البطالة والشيخوخة، معززا العلاقة الوثيقة بين الوقاية والعلاج في مجال التغطية الاجتماعية.⁴⁸

إلا أن هذا القانون كانت تتخلله مجموعة من النواقص في مواجهة الأخطار الاجتماعية، بالمقارنة مع الأنظمة الأخرى للدول الأوروبية التي صدرت في فترات سابقة، بحيث لم يتميز بالشمولية، وذلك باستثنائه للعديد من الفئات في القطاعين العام والخاص، كعمال المزارع والعاملين في الحكومة الفيدرالية والولايات، بالإضافة إلى العمال المستقلين.⁴⁹

وقد واصلت أنظمة الحماية الاجتماعية الأوروبية تقدمها، للسعي نحو تحقيق التحرر من الحاجة الناتجة عن الأخطار الاجتماعية، وتعزز ذلك منذ أواخر ثلاثينيات القرن الماضي، حيث حدث تطور رئيسي في السياسة الاجتماعية، وقد كان لتقرير "اللورد

⁴⁷ - بحيث شمل هذا النظام العديد من أشكال الحماية الاجتماعية، إذ تضمن التأمين الإجباري الصحي، والتأمين عن العجز والتأمين عن البطالة التي أصبحت متفشية في فترة ما بعد الأزمة الاقتصادية، بحيث ترك تنظيمه لكل ولاية على حدى حسب الخصوصيات التي تتميز بها، مع تقديم إعانات فيدرالية تمول بواسطة الضرائب، بالإضافة إلى نظام تقديم المساعدة للعائلات والأرامل، والتأمين عن الوفاة.

⁴⁸ - محمد حسنين قاسم: "التأمينات الاجتماعية: النظام الأساسي والنظم المكملة"، دار الجامعة للطباعة والنشر، جمهورية مصر العربية، سنة 1995، ص: 19.

⁴⁹ - محمد حسنين منصور: م. س، ص: 36.

بيفردج⁵⁰ علامة بارزة في هذا التطور، الذي تقدم به سنة 1942، إذ انطلق في تقريره من فكرة أساسية مفادها تحرير الإنسان من الحاجة، وضرورة القضاء على الفقر، وأن تحقيق هذا الهدف ليس بالأمر المستحيل، إذا ما استعملت الأدوات العلمية المناسبة، وقد ركز في نظامه المقترح أن يكون نظام التأمين الاجتماعي ذات طابع شمولي، بأن يشمل جميع أفراد المجتمع، لا من حيث المساهمين ولا من حيث المستفيدين، لتكريس مبدأ التضامن الاجتماعي بين أفراد المجتمع، من أجل إعادة توزيع الدخل بشكل يحقق العدالة الاجتماعية في المجتمع، لتقليص الآثار السلبية الناجمة عن الأخطار الاجتماعية.⁵¹

وقد لقيت الأفكار الواردة في هذا التقرير صدىً واسعاً بين الدول الأوروبية، خصوصاً وأنها تزامنت مع انتهاء الحرب العالمية الثانية، التي خرجت منها الدول الأوروبية منهكة اقتصادياً واجتماعياً، حيث خلفت آثاراً اجتماعية وخيمة على المجتمع الأوروبي، ومحاولة من هذه الدول تطوير أنظمتها الاجتماعية من أجل التخفيف من الحاجة الاجتماعية التي خلفتها الحرب العالمية الثانية، وجدت في تقرير "بيفردج" النموذج المناسب في تلك الفترة، وقد استلهمت العديد من الدول مبادئ وأسس أنظمتها من أفكار هذا التقرير، كبريطانيا، فرنسا، بلجيكا، هولندا وسويسرا.⁵²

وأمام هذا التطور الذي عرفته نظم الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة على الخصوص باعتبارها أهم مكونات الضمان الاجتماعي، فقد بدأت تتولد أفكار جديدة أكثر تقدماً، تجسدت في الانتقال من اعتبار الضمان الاجتماعي مجرد خدمة إلى النمو به إلى

⁵⁰ - وليام هنري بيفردج: (1879 - 1963) اقتصادي ليبرالي وسياسي بريطاني، اشتهر من خلال ترأسه للجنة الموكول إليها إنجاز تقرير حول التأمين الاجتماعي، ويعرف هذا التقرير باسمه الذي نشر عام 1942 لاحتوائه العديد من الأفكار التي كان يتبناها حول الحماية الاجتماعية.

⁵¹ - Jean-Jacques Monachan : " Le plan Beveridge et les débats sur la sécurité sociale en suisse entre 1942 et 1945 ", Imprimerie de ramistiasse, Suisse, 2002, P : 321.

⁵² - Jean-Jacques Monachan : op.cit, P : 325.

حق من حقوق الإنسان.⁵³ وقد تبلور هذا التصور في العديد من المواثيق الدولية، كان أبرزها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان،⁵⁴ الذي ينص في مادته 22 على أنه: " لكل شخص بصفته عضوا في المجتمع الحق في الضمانة الاجتماعية، وفي أن تحقق بواسطة المجهود القومي والتعاون الدولي، وبما يتفق ونظم كل الدول ومواردها الاقتصادية والاجتماعية والتربوية التي لا غنى عنها لكرامته وللنمو الحر لشخصيته".⁵⁵

وبناء على هذه التوجهات الدولية، التي تروم التأكيد على اعتبار الضمان الاجتماعي بصفة عامة، حقا من حقوق الإنسان،⁵⁶ حرصت التشريعات الوطنية على تطوير نظم الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة، من أجل تأمين الدخل في بعده الاجتماعي والاقتصادي، وقد شهدت نظم التقاعد توسعا كبيرا في منتصف القرن الماضي، وعلى الخصوص في البلدان الصناعية، حيث حققت درجة كبيرة من التغطية الاجتماعية، من

⁵³ منظمة العمل الدولية: " الحماية الاجتماعية من الامتيازات إلى الحق "، مشروع منشور لتعزيز قدرات المنظمات العالمية الاقتصادية والاجتماعية والقانونية"، سنة 2013، ص: 4.

⁵⁴ الأمم المتحدة، الجمعية العامة: "الإعلان العالمي لحقوق الإنسان"، اعتمد بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 217 أ (د - 3)، المؤرخ في 1948/12/10.

⁵⁵ وقد ورد هذا الحق في العديد من المواثيق والصكوك الدولية، حيث أن العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية أشار في مادته 9 بحق كل فرد في الضمان الاجتماعي، وتقر المادة 26 من اتفاقية حقوق الطفل على حق كل طفل في الانتفاع بالضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمينات الاجتماعية، ونجد أن الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم تعطي الحق في الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين وأسرهم، وتقضي المادة 12 من الميثاق الاجتماعي الأوروبي بإلزام الأطراف الأوروبية بإنشاء أو الحفاظ على نظام الضمان الاجتماعي بمستوى ملائم مع الاتفاقية رقم 102 لمنظمة العمل الدولية، بالإضافة إلى الإقرار الصريح لمنظمة العمل الدولية من خلال الاتفاقية رقم 102 بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي بالفروع التسعة للضمان الاجتماعي.

⁵⁶ وفي حقيقة الأمر فإن إعمال الحق في الضمان الاجتماعي لا ينبغي أن يقف عند الإقرار الصريح بهذا الحق في المواثيق الدولية. فمادام أن هذا الحق يضمن العيش الكريم، ويحمي الأشخاص من ظروف الفقر والحاجة، بالإضافة إلى حالات انعدام الأمان المادي والاجتماعي، التي تشكل تهديدا للحياة، فإنه يمكن استنباط هذا الحق من العديد من الحقوق المدنية والسياسية، كالحق في الحياة والعيش الكريم، والحق في السلامة الشخصية، ويسري كذلك على الحق في المساواة، الذي يعد من أهم الأسس التي يقوم عليها مفهوم العدالة الاجتماعية، التي تعدّ من أهم أهداف نظم التقاعد، فهذا الحق يحمي الأفراد من التعرض للتمييز فيما يخص الحق في الضمان الاجتماعي.

حيث الأشخاص الخاضعين للحماية، أو من حيث مستوى الخدمات المقدمة، بعد مسار طويل من التطوير والتوسيع في نطاق هذه الحماية.⁵⁷

وفي خضم ذلك، وسعيا من المشرع المغربي في تأمين الدخل في مرحلة التوقف عن العمل بعد الإحالة على التقاعد، قام بسن مجموعة من النصوص القانونية على هذا الأساس في فترات مختلفة، بحيث كان نظام المعاشات المدنية المحدث سنة 1930، أول نظام للتقاعد لفائدة الموظفين الفرنسيين لإدارة الحماية، وقد عهد تسيير هذا النظام إلى الصندوق المغربي للتقاعد، المحدث بدوره في سنة 1930، وبعد ذلك تم إحداث نظام معاشات خاص بالموظفين المغاربة مشابه لنظام الموظفين الفرنسيين سنة 1931، وقد عرف هذا النظام مجموعة من التغييرات والتعديلات إلى حدود الآن. وقد أحدث الصندوق المهني المغربي للتقاعد سنة 1949، باعتباره نظاما اختياريا للأجراء في القطاع الخاص، أحدث من طرف أرباب العمل الفرنسيين، لتأمين الأجراء لغياب أي تغطية اجتماعية لهذه الفئة. إلا أنه في سنة 1959، أحدث نظام الضمان الاجتماعي لأول مرة بالمغرب لتأمين الأجراء في القطاع الخاص، وقد طرأت عليه العديد من التعديلات منذ هذا التاريخ، وقد تم تعزيز منظومة التقاعد بإحداث النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد سنة 1977. وبالإضافة إلى ذلك أنشئت العديد من الأنظمة الداخلية الخاصة ببعض المؤسسات العمومية، إلا أننا سنركز في دراستنا على أنظمة التقاعد الأربعة الرئيسية، التي تشكل أساس منظومة التقاعد بالمغرب، بالإضافة إلى كونها الأنظمة التي تعرف مجموعة من التحديات، التي من شأنها أن تهدد استمراريته على المدى البعيد، وبذلك فإن مسار منظومة التقاعد بالمغرب أفرز أربعة صناديق رئيسية وهي كالتالي:

⁵⁷ - الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي: " المعاشات التقاعدية "، م . س، ص:3.

- الصندوق المغربي للتقاعد، الذي يقوم أساسا بتدبير نظامين رئيسيين: أحدهما يتعلق بالموظفين المدنيين وآخر يخص العسكريين؛

- الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، الذي يتولى تدبير نظام الأجراء في القطاع الخاص؛

- النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، الذي يدبر النظام المتعلق بمستخدمي المؤسسات العمومية والمستخدمين المؤقتين للدولة والجماعات المحلية؛

- الصندوق المهني المغربي للتقاعد، الذي يدبر نظاما تكميليا اختياريا لصالح أجراء القطاع الخاص.

وهذا جعل منظومة التقاعد تتميز بالتعدد وعدم الانسجام فيما بينها، نظرا لاختلاف ظروف نشأت كل نظام على حدى، وعلى اختلاف الفئات الخاضعة لكل نظام، وبالإضافة إلى الرؤية المتباينة للمشرع المغربي للفئات المستهدفة، مما جعل هذه الأنظمة تختلف في جل القواعد والأسس التي تنبني عليها، الشيء الذي أفرز لنا منظومة للحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة غير متجانسة فيما بينها.

إلا أنه، ومع منتصف تسعينات القرن الماضي بدأت تظهر بوادر عجز هذه الأنظمة، وعلى الخصوص نظام المعاشات المدنية، مما جعلها تواجه مجموعة من التحديات التي تهدد ديمومتها على المدى القريب. ولا تعد منظومة التقاعد المغربية الوحيدة التي تواجه هذا التهديد، بل أن مسألة ديمومة أنظمة التقاعد إشكالية عالمية تواجه العديد من دول العالم، نظرا لأن هذا النظام يرتبط بشكل كبير بالتحولات الاقتصادية، الاجتماعية، والمالية، مما يجعل أن أي خلل في هذه المنظومة المحيطة به تؤثر عليه بشكل مباشر، ويعتبر الخطر

الأول الذي يهدد منظومة التقاعد هو التحول الديموغرافي للسكان، نظرا لارتفاع أمد الحياة بسبب تحسن ظروف العيش على المستوى العالمي، وانخفاض نسبة الخصوبة، الشيء الذي يؤدي إلى تزايد عدد المسنين، وهذا يثقل كاهل أنظمة التقاعد، لأن معادلة النشيطين والمتقاعدين تصبح غير متوازنة، مما يؤثر على التوازن المالي لهذه الأنظمة، وعلى الخصوص تلك التي تقوم على مبدأ التوزيع في تسييرها المالي، كما هو الحال بالنسبة للنظام المغربي.

إلا أنه، إذا كان التحول الديموغرافي يعتبر أكبر عامل يهدد أنظمة التقاعد على المستوى العالمي، فإن هذا لا ينطبق على جميع الدول، إذ نجد أن حدته تختلف من بلد إلى آخر، لذلك فإن أنظمة التقاعد المغربية ليس التحول الديموغرافي السبب الرئيسي في عدم توازنها على المدى البعيد، الشيء الذي يفرض معرفة الأسباب التي أدت إلى اختلال التوازن المالي لهذه الأنظمة، من أجل بناء منظومة للحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة تتميز بالاستدامة على المدى البعيد.

ونظرا للمكانة التي أصبح يتبوؤها نظام التقاعد، باعتباره أداة من أدوات السياسة الاجتماعية لتحرير الأفراد من الحاجة والفقر في مرحلة العمر الثالث، التي يصبح فيها الإنسان عاجزا عن العمل، من أجل تأمين الدخل في هذه المرحلة لتحقيق العيش الكريم لأفراد المجتمع. ولهذا فإن تحقيق الاستدامة لنظام التقاعد يعتبر أمرا ضروريا لتحقيق الغايات والأهداف المرجوة منه، ولذلك فإن أهمية هذا الموضوع تكمن بالأساس في أهمية نظام التقاعد، الذي أضحي ينظر إليه كوسيلة فعالة لتصريف مبادئ العدالة الاجتماعية بين أفراد المجتمع، بحكم العلاقة الوطيدة بين الحماية الاجتماعية بصفة عامة والعدالة الاجتماعية، باعتبارها أداة قوية للحد من الفقر والحاجة، وانعدام المساواة، وتعزيز

الإنصاف، واستدامة الاقتصاد المنصف، نظرا لكون معاش التقاعد له دور كبير للحد من الفقر في مرحلة الشيخوخة، وهذا له وقع إيجابي على مبدأ المساواة بين أفراد المجتمع، وخصوصا إذا كان نظام التقاعد يتميز بالشمولية ويضم كل أفراد المجتمع، مما يساهم في توزيع الثروات بين الجميع، نظرا لأن نظام التقاعد يقوم على مبدأ التضامن بين الأجيال وبين الجيل الواحد، وهذا يعزز التكافل الاجتماعي بين المجتمع، ويساهم في تقريب فجوة الفوارق الاجتماعية، التي تتنافى مع مبادئ العدالة الاجتماعية.

ولا يمس انعدام الدخل، أو عدم المساواة فيه بعد سن الإحالة على التقاعد بمبدأ المساواة فقط، وإنما يؤثر سلبا وبشكل كبير على الدولة أيضا، نظرا لأن انعدام الدخل أو النقص فيه يجعل الفرد معرضا للفقر والحاجة، وهذا يثقل كاهل الدولة في محاولة منها تغطية هذا النقص في الحماية، عن طريق برامج المساعدات والمبادرات خارج نظام التقاعد.

وتكمن أهمية الموضوع كذلك، في كون نظام التقاعد المتوازن، الذي يؤدي وظائفه الحماية تجاه أفراد المجتمع بشكل جيد، يساهم من جهة بشكل قوي في بناء اقتصاد يؤسس لمسار متوازن بين التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية، لأن التجربة الدولية وخصوصا الدول الأوروبية أبانت على أن الإعانات الاجتماعية والاقتصادية بصفة عامة من شأنها أن تساهم في التنمية الاقتصادية، وعلى الخصوص في مراحلها الأولى، ومن جهة ثانية كون معاش التقاعد يمكنه أن يساهم في تحريك دورة الاقتصاد الوطني، إما عن طريق استثماره في إحداث وحدات اقتصادية صغرى، الشيء الذي يؤدي إلى خلق وظائف جديدة، وإما عن طريق تعزيز القدرات الشرائية للأفراد، مما يرفع الاستهلاك لهذه الفئة من المجتمع، وهذا له تأثير إيجابي على الاقتصاد الوطني.

وتبرز أيضا أهمية هذا الموضوع أن نظام التقاعد يساهم في استقرار الدخل، مابين فترة العمل وفترة الانقطاع عنه بسبب الشيخوخة، لأن عدم الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي للفرد مابين فترة النشاط وفترة التقاعد لها تأثير سلبي على مستوى العيش، صحيح أنه لا يمكن المقارنة بين الفترتين من حيث الدخل، ولكن على الأقل أن يتوفر المتقاعد على حد أدنى من الدخل، يضمن له العيش الكريم في مرحلة التوقف عن العمل، مما يجعل وضعه الاقتصادي والاجتماعي يبقى شبه مستقر.

ونظرا للأهمية التي أضحي يكتسيها نظام التقاعد، فإن اختيارنا لهذا الموضوع كانت له مبررات شخصية بالدرجة الأولى، بحيث كان هناك ميل دائم للقوانين الاجتماعية بصفة عامة، نظرا لكونها قوانين واقعية تسعى إلى ضمان كرامة الإنسان سواء في فترة عمله بتوفير الشروط الملائمة للممارسة عمله بشكل يضمن له الكرامة باعتباره إنسانا، أو في فترة انقطاعه عن العمل بسبب أحد الأخطار الاجتماعية، بتأمين داخله في حده الأدنى على الأقل. وأن الباحث في هذا المجال لا يجد نفسه أمام قواعد قانونية جافة، التي تجعل من البحث يتميز بالرتابة، جراء الزخم النظري الذي تفرضه مثل هذه المواضيع، على عكس القوانين الاجتماعية التي تتميز بالواقعية، الشيء الذي يعطيها تميزا خاصا.

ومن دوافع اختيارنا لهذا الموضوع كذلك، قلة الكتابات والأبحاث التي تناولت نظام التقاعد سواء في القطاع العام أو القطاع الخاص، وأن جل الكتابات المتوفرة إما على شكل تقارير صادرة من مؤسسات رسمية، تتضمن معطيات تقنية، أو أبحاث تتناول الموضوع من الجانب الاقتصادي والمالي أو الإداري فقد، أمام ندرة الأبحاث التي تتناول هذا الموضوع في شقه الحقوقي والاجتماعي، رغم أن هذا الموضوع يطرح العديد من الإشكاليات على المستوى الحقوقي، الاقتصادي، المالي، الإداري، الاجتماعي، والسياسي.

ويرجع اختيارنا أيضا لموضوع التقاعد، للصعوبات المالية والاجتماعية، التي أصبحت تعاني منها منظومة التقاعد بالمغرب، وخصوصا نظام المعاشات المدنية، وذلك راجع للعديد من العوامل التي جعلت من نظام التقاعد المغربي يتميز بالتعدد وعدم الانسجام، فكل نظام يتوفر على إطار قانوني خاص به، ويخضع لسلطة وصاية مستقلة، ويتجسد الاختلاف والتباين أيضا أن كل نظام يعتمد أدوات تقنية مختلفة عن الآخر، كطرق التمويل، ونسب المساهمة، والقاعدة المعتمدة في تصفية المعاش، وقواعد توظيف الاحتياطات المالية. وهذا ما افرز منظومة للحماية الاجتماعية للتقاعد، تتميز بالتباين وعدم الانسجام، وعدم الديمومة على المدى البعيد.

وقد حصرنا موضوع البحث في الصناديق الأربعة الرئيسة، المتمثلة في الصندوق المغربي للتقاعد، فيما يتعلق بنظام المعاشات المدنية، الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، الذي يتولى تدبير نظام الأجراء في القطاع الخاص، النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، الذي يدار النظام المتعلق بمستخدمي المؤسسات العمومية والمستخدمين المؤقتين للدولة والجماعات المحلية، الصندوق المهني المغربي للتقاعد، الذي يدبر نظاما تكميليا اختياريا لصالح أجراء القطاع الخاص، وقد استتنت هذه الدراسة نظام المعاشات العسكرية، الذي يدار من طرف الصندوق المغربي للتقاعد، وذلك راجع بالأساس إلى عدم وجود المعلومات الكافية عن هذا النظام، نظرا لكون أن كل التقارير الرسمية التي تطرقت لموضوع التقاعد، لا تتضمن نظام المعاشات العسكرية، بالتالي فإننا لا نعرف الوضعية التي يعيشها هذا النظام.

ومن خلال دراستنا لهذا الموضوع، فإن أهم الصعوبات التي واجهتنا، تتمثل في ندرة الأبحاث الأكاديمية، والمراجع العلمية التي تناولت الموضوع من الجانب القانوني

والاجتماعي وعلى الخصوص باللغة العربية، وأن أغلب الأبحاث الأكاديمية التي تناولت موضوع التقاعد، كانت تعالجه من الجانب المالي أو الاقتصادي أو الإداري، وحتى التقارير الرسمية التي أعدت على منظومة التقاعد بالمغرب، تتناول الصعوبات المالية فقط التي يعرفها هذا القطاع، ولم تتطرق لمنظومتها القانونية، ومعرفة هل تحقق الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة أم لا؟

ومن الصعوبات كذلك، التي تواجه الباحث القانوني في هذا الموضوع، طبيعة موضوع الدراسة في حد ذاته، حيث يطرح إشكالية العلاقة بين ما هو قانوني وما هو اقتصادي، وهذا يطرح للباحث العديد من الأسئلة من قبيل: هل هناك حدود فاصلة بين ما هو قانوني وما هو اقتصادي؟ وإذا كانت هناك حدود فمن أين تبدأ؟ وأين تنتهي؟ وهل ينبغي للقانوني أن يبدأ من حيث انتهى الاقتصادي؟ أم العكس صحيح؟

تلك هي بعض الجوانب التي تبين أهمية الموضوع ودواعي اختياره، بالإضافة إلى الصعوبات التي تواجه الباحث في موضوع التقاعد. وهو موضوع ليست له إشكالية واحدة، وإنما يثير العديد من الإشكاليات، إلا أننا سنعالج هذا الموضوع انطلاقاً من فكرة أساسية مفادها أن لا يمكن بناء نظام تقاعد متكامل، يتميز بالديمومة على المدى البعيد، إلا عن طريق المقاربة الشمولية للإصلاح، وبذلك فإن الإشكالية الأساسية المطروحة في هذا الصدد هي: كيف نؤسس لنظام تقاعد شمولي يتميز بالاستدامة على المدى البعيد، بناء على مبادئ وأسس العدالة الاجتماعية؟ وانطلاقاً من هذه الإشكالية المركزية فإن الموضوع يثير العديد التساؤلات الفرعية التي تسير في خدمة إشكالية البحث، يمكن إجمالها كالتالي:

. ما هي أصول أنظمة التقاعد المغربية؟ وكيف أنشئت؟

. ما هو السياق التاريخي الذي أنشئت فيه؟

. ما هي القواعد التي يبنى عليها؟

. هل هذه القواعد متجانسة بين جميع الأنظمة؟

. ما هي التحديات التي تواجه أنظمة التقاعد؟ وإلى أي حد تؤثر على ديمومة هذه

الأنظمة؟

. هل أنظمة التقاعد القائمة تحقق أهداف الحماية الاجتماعي؟

. وما هي الإصلاحات الكفيلة لضمان التوازن المالي لأنظمة التقاعد؟

. وما هي الطريقة المثلى لضمان ديمومة هذه الأنظمة على المدى؟

وانطلاقا من الإشكالية المركزية، والأسئلة المتفرعة عنها، فإن دراستنا لهذا الموضوع سنتم بناء على فرضية مبدئية مفادها أن نظام التقاعد المغربي نظام متباين يواجه العديد من التحديات، التي تهدد ديمومته على المدى القريب، ومن أجل بناء منظومة للتقاعد تتميز بالاستدامة على المدى البعيد، مبنية على مبادئ العدالة الاجتماعية فإن الحل الأمثل هي المقاربة الشمولية للإصلاح. ولتأكيد هذه الفرضية أو نفيها، فإننا سنعالج هذا الموضوع من خلال قسمين، نخصص القسم الأول إلى تبيان مكان اختلاف وعدم تجانس أنظمة التقاعد، نتطرق فيه إلى تشخيص أنظمة التقاعد، بالبحث في أصولها، وتطورها التاريخي، مع إبراز اختلاف قواعد عمل أنظمة التقاعد، ثم إلى دواعي ومبررات توحيد أنظمة التقاعد والتحديات التي تواجهها، مبرزين الاختلالات القانونية والهيكلية التي تعاني منها، بالإضافة إلى ضعف البنية الاقتصادية والاجتماعية. ونخصص القسم الثاني إلى تبيان أسس ومبادئ

الانتقال التدريجي إلى نظام تقاعد شمولي، بتناول القواعد والأسس التي ينبغي أن تقوم عليها هذه المقاربة، على المستوى القانوني والمؤسسي، والمبادئ الضرورية لبناء نظام تقاعد يتميز بالشمولية والاستدامة والإنصاف.

وعليه فإننا سوف نعالج إشكالية الموضوع من خلال:

القسم الأول: تشخيص أنظمة التقاعد بالمغرب

القسم الثاني: نظام تقاعد موحد وشمولي

القسم الأول: تشخيص أنظمة التقاعد بالمغرب

تتسم أنظمة التقاعد المغربية بالتباين والاختلاف وعدم الانسجام، خلافا للتوجه العام، الذي يروم تبسيط أنظمة التقاعد، وتقاربها المعتمد في كثير من الدول، التي باشرت إصلاحات مقياسية وهيكلية على أنظمتها التقاعدية. ويرجع هذا الاختلاف وعدم الانسجام بالأساس إلى ظروف إحداث كل نظام على حدى، إذ أن أنظمة التقاعد لم تحدث بقرار موحد، وفي فترة معينة وفق فلسفة اجتماعية مبنية على رؤية واضحة لمفهوم الحماية الاجتماعية المراد تحقيقها، بل أحدثت هذه الأنظمة في فترات ومراحل متقطعة، بهدف توفير التغطية الاجتماعية لفئات معينة من الطبقة العاملة سواء في القطاع العام أو الخاص، وفق سياق تاريخي مختلف بناء على تشريعات متباينة.

وتتجسد منظومة التقاعد بالمغرب، في العديد من صناديق التقاعد، يتمثل أهمها في الصندوق المغربي للتقاعد الذي يقوم أساسا بتدبير نظامين رئيسيين: أحدهما يتعلق بالموظفين، وآخر يتعلق بالعسكريين، والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الذي يشرف على نظام الضمان الاجتماعي للأجراء في القطاع الخاص، والنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد الذي يدبر النظام الخاص بمستخدمي المؤسسات العمومية، والمستخدمين المؤقتين، والجماعات المحلية، بالإضافة إلى الصندوق المهني المغربي للتقاعد الذي يدبر نظاما تكميليا غير إلزامي لفائدة أجراء القطاع الخاص.

وأمام هذا التعدد أصبحت أنظمة التقاعد بالمغرب، تتسم بالاختلاف والتباين على مستوى الإطار القانوني، بحيث تختلف قواعد ومبادئ الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة من نظام إلى آخر، وهذا أدى إلى عدم الانسجام بين القواعد المعتمدة

لاكتساب الحق في راتب التقاعد، والأجر المرجعي المعتمد الذي يحسب على أساسه معاش التقاعد، واعتماد أساليب مختلفة ومتباينة لتدبير أنظمتها المالية، وتكوين الاحتياطات المالية. وقد تجسد هذا التباين كذلك على مستوى الإطار المؤسسي أيضا، إذ نجد أن لكل نظام مؤسسة إدارية خاصة به، تعتمد قواعد مختلفة لتدبيرها الإداري والمالي.

ولهذا التباين بين أنظمة التقاعد انعكاسات خطيرة على مدى استدامتها على المدى البعيد، فضلا عن التحديات التي تواجه هذه الأنظمة سواء منها الديمغرافية أو الاقتصادية، أو التي تعود إلى الإطار القانوني لأنظمة التقاعد، باتت هذه الأنظمة مهددة بعدم التوازن على المدى القريب، وخصوصا الصندوق المغربي للتقاعد، الذي يعد أكثر الأنظمة عرضة لعدم الاستدامة، مما يحتم إيجاد إطار جديد للحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة، مبني على أسس ومبادئ العدالة الاجتماعية، ويتميز بالاستدامة على المدى البعيد، من أجل بناء منظومة مستدامة للحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة. ولذلك فإن طرح أسس ومبادئ إصلاح هذه المنظومة، يستوجب من جهة، تشخيص أنظمة التقاعد بالمغرب، لمعرفة ما هي أصول هذه الأنظمة؟ وما هي السياقات التاريخية التي أحدثت فيها؟ وما هو نطاق كل نظام من هذه الأنظمة؟ وما هي القواعد والمبادئ التي تجسد عدم انسجام هذه الأنظمة؟ (الباب الأول). ومن جهة ثانية، ما هي التحديات التي تواجه أنظمة التقاعد؟ وإلى أي حد تساهم في اختلال توازن هذه الأنظمة؟ وما هي دواعي إختيار الحل الملاءم لإنقاذ المنظومة بصفة عامة؟ (الباب الثاني).

الباب الأول: أنظمة تقاعد متباينة.

أضحى الإصلاح الشامل لمنظومة التقاعد بالمغرب أمراً حتمياً، لبناء نظام للحماية الاجتماعية يتميز بالانسجام والتكامل، مبني على أسس ومبادئ العدالة الاجتماعية، يتوفر على شروط الاستدامة على المدى البعيد، ومن أجل التأصيل لهذا الإصلاح، فإنه من الضروري القيام بتشخيص أنظمة التقاعد الحالية لمعرفة أصول كل نظام على حدى، وظروف نشأته، وتطوره التاريخي، وكذلك الوقوف على مكامن الاختلاف والتباين التي تطبع هذه الأنظمة، من خلال بسط أحكام وقواعد عمل كل نظام على حدى، واختلاف هذه القواعد من نظام إلى آخر، وضعف الجسور بينها، مما يعيق حركية الطبقة العاملة ما بين القطاعين العام والخاص، رغم وجود قانون إطار للتنسيق بين هذه الأنظمة. ناهيك عن الضعف المؤسساتي الذي يطبع الأجهزة الإدارية المكلفة بتدبير قطاع التقاعد بالمغرب، وآليات القيادة والحكمة المؤسساتية، فضلاً عن ضعف وفعالية آليات الرقابة على المؤسسات المسيرة لأنظمة التقاعد.

ولذلك، فإن طرح فكرة إصلاح نظام التقاعد يتطلب تشخيص مكامن الاختلاف والتباين بين هذه الأنظمة، التي تركز عدم المساواة بين الطبقة العاملة سواء في القطاع العام أو الخاص، والقيام بتشخيص عيوب ونواقص هذه الأنظمة، التي تجعل منه عرضة لعدم الاستدامة على المدى البعيد، للقيام ببناء منظومة منسجمة على أنقاض المنظومة الحالية، من أجل تكريس مبادئ الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة، لضمان الحق في الحماية الاجتماعية، بناء على مبدأ المساواة بين جميع الطبقة النشيطة داخل المجتمع المغربي.

ولتشخيص أنظمة التقاعد بالمغرب فإنه ينبغي التساؤل من جهة، عن ما هي أصول هذه الأنظمة؟ وكيف أحدثت؟ وما هو تطورها التاريخي؟ وما هي قواعد وأسس عمل هذه الأنظمة؟ (الفصل الأول)، ومن جهة ثانية، ما هي قواعد تدبيرها الإداري؟ وما هي مكامن الاختلاف بينها؟ وما هي أحكام قواعد تسييرها المالي؟ (الفصل الثاني).

الفصل الأول: أصول مختلفة ومقاييس عمل متباينة

إن نسيج الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة بالمغرب، لم يتم تشكيله في مرحلة واحدة، بل تم إحداث أنظمة التقاعد عبر محطات متباينة فيما بينها، الشيء الذي جعل هذه الأنظمة غير متجانسة، وذلك راجع بالأساس إلى عدم إحداثها بقرار واحد، مبني على رؤية واضحة لمفهوم ونطاق الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة المراد تحقيقها، قائمة على سياسة اجتماعية متكاملة، حيث إن هذه الأنظمة منها من أحدثت في فترة الاستعمار، كنظام المعاشات المدنية، الذي يديره الصندوق المغربي للتقاعد، بالإضافة إلى نظام التقاعد الذي يشرف عليه الصندوق المهني المغربي للتقاعد، ومنها من أحدثت بعد الاستقلال كالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، والنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، وهذا ما أدى إلى عدم انسجام هذه الأنظمة، نظرا لاختلاف أصولها، مما انعكس على مقاييس وقواعد عملها، ولذلك فإن السؤال المطروح هو: أين تتجسد هذه الأصول المختلفة لأنظمة التقاعد؟ وما هو تطورها التاريخي؟ وما هو مجال تطبيق كل من هذه الأنظمة؟ (الفرع الأول)، وكيف انعكس هذا الاختلاف والتباين في أصول هذه الأنظمة على مقاييس عملها؟ وأين يتجسد على الاختلاف وعدم التجانس؟ (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أصول مختلفة لأنظمة التقاعد

أنشئت أنظمة التقاعد المغربية الرئيسية عبر محطات متباعدة، إذ تم إحداث الصندوق المغربي للتقاعد سنة 1930، لتدبير نظام المعاشات المدنية، و فيما بعد تم إحداث الصندوق المهني المغربي للتقاعد سنة 1949، من طرف أرباب العمل الفرنسيين على الخصوص، وبعد ذلك أحدث الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي كنظام إجباري لتغطية أجراء القطاع الخاص سنة 1972، وفي سنة 1977، تم إحداث النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد لتغطية مستخدمي المؤسسات العمومية والمستخدمين غير المرسمين بالقطاع العام، ومستخدمي الجماعات المحلية، والموظفين والمستخدمين بالقطاع العام، ولذلك نجد أن هذه الأنظمة عرفت صيرورة تاريخية مختلفة منذ نشأتها، عبر مراحل متعددة سواء في مرحلة الحماية، أو مرحلة الاستقلال (المبحث الأول)، ولهذا نجد أن نطاق هذه الأنظمة يشمل الأجراء في القطاع الخاص والموظفين والمستخدمين في القطاع العام (المبحث الثاني).

المبحث الأول: السياق التاريخي لأنظمة التقاعد

تعددت مراحل نشأة أنظمة التقاعد، حيث تم إحداث كل نظام في مرحلة معينة بهدف تغطية فئة معينة، وتوزعت هذه الفئة بين القطاع الخاص والعام فقط، دون أن يمتد نطاقها ليشمل المهن الحرة، حيث تم إحداث هذه الأنظمة في سياقات تاريخية مختلفة، فكان أول هذه الأنظمة هو نظام المعاشات المدنية الذي يديره الصندوق المغربي للتقاعد، الذي أحدث في عهد الحماية الفرنسية، والذي طالته مجموعة من التعديلات والتغيرات، وقد تم توزيع إحداث هذه الأنظمة بين فترتين فترة الحماية (المطلب الأول) وفترة الاستقلال (المطلب الثاني).

المطلب الأول: فترة الحماية

عرف المجتمع المغربي قبل الحماية الفرنسية حياة تقليدية بسيطة، يعتمد اقتصادها على الأنشطة الزراعية والحرف التقليدية،⁵⁸ وكانت العلاقات المهنية تحكمها العادات والتقاليد، بالإضافة إلى أحكام الشريعة الإسلامية، المستمدة من الفقه المالكي، ولم تكن الحماية الاجتماعية تتعدى مبدأ التكافل والتضامن بين أفراد المجتمع المغربي.⁵⁹

إلا أنه، مع فرض الحماية على المغرب في بداية القرن العشرين، قامت السلطات الاستعمارية بوضع العديد من القوانين الحديثة، لتمهيد بسط سيطرتها على المجتمع المغربي، ومن بينها القوانين الاجتماعية، وذلك إسهو بالدول التي كانت تستعمرها الدولة الفرنسية في ذلك الوقت. وبذلك لم يعد مفهوم الحماية الاجتماعية يعتمد على مبدأ التكافل والتضامن الاجتماعي بين الأفراد، بل أصبحت تأخذ بعدا مؤسساتيا، بإحداث صناديق للاحتياط الاجتماعي، من أجل تأمين المنخرطين فيها ضد مخاطر الشيخوخة، بواسطة معاشات للتقاعد، وفق شروط محددة بموجب القانون، وبذلك تبنت السلطات الاستعمارية مفهوما جديدا للحماية الاجتماعية، لتأمين المنخرطين ضد مخاطر الشيخوخة بعد سن الإحالة على التقاعد.⁶⁰

⁵⁸ - محمد حنين: " نظام التقاعد المطبق على موظفي الدولة وأعوان الجماعات المحلية "، مطبعة الهلال العربية، سنة 1992 ص: 15.

⁵⁹ - طارق أثلاثي: " الصندوق المغربي للتقاعد بين التحول والاستمرارية "، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - أكاد - ، جامعة محمد الخامس - الرباط - ، السنة الجامعية 1999-2000 ص: 13.

⁶⁰ - أحمد محمد قاسيمي: " تقاعد الموظفين الواقع والأفاق "، مطبعة المتقي برينتل، المحمدية، سنة 2003 ، ص: 24.

ولذلك لم يعرف المغرب نظام الحماية الاجتماعية بالمفهوم المؤسساتي، إلا بعد دخول الاستعمار الفرنسي، بمقتضى الظهير الشريف المؤرخ في (6 مارس 1917)، المتعلق بإحداث صندوق الاحتياطي للموظفين المدنيين بإدارات الحماية الفرنسية بالإيالة الشريفة،⁶¹ غير أن هذا الظهير كان يقتصر على الموظفين الأجانب العاملين بإدارة الحماية، بحيث ينص من خلال فصله الأول على أنه: " قد أحدث صندوق احتياطي مختص بموظفي الحماية الفرنسية، غير متمتعين بأي راتب تقاعد من الميزانيات المالية بفرنسا أو الجزائر أو المستعمرات، أو إحدى بلدان الحماية الفرنسية، وقد عهد تدبير الصندوق المذكور لإدارة صندوق الأمانات والودائع، تتماشى في ذلك طبق القواعد العمومية المقررة لديها"، وانطلاقا من منطوق هذا الفصل، الذي يستشف منه أن المغاربة لم يكن لهم الحق في الاستفادة من هذا الظهير، رغبة من سلطات الحماية على تشجيع المواطنين الفرنسيين والأجانب على الاستيطان بالمغرب، وذلك بتوفير حماية اجتماعية لهم كسائر العاملين بالإدارة في فرنسا،⁶² وهذا ما يفسر أن السلطات الفرنسية لم يكن هدفها الأساسي هدفا تشريعيًا، من أجل توفير الحماية الاجتماعية للطبقة العاملة، بل كان هدفها بالدرجة الأولى تثبيت المشروع الاستعماري بالمغرب، عن طريق تشجيع الأجانب والفرنسيين على الخصوص بالاستيطان بالمغرب، وكان هذا النظام يمول مما يقتطع من رواتب الموظفين، وما تدفعه الدولة الحامية من إعانات مالية،⁶³ بحيث تقتطع نسبة 7.5%

⁶¹ - ج . ر . عدد 205 الصادرة بتاريخ 9 جمادى الثانية عام 1335 الموافق ل 2 ابريل 1917، ص 244.

⁶² - المندى الذقابي الاورو متوسطي : " الحماية الاجتماعية في بلدان جنوب المتوسط و شرقه : الأوضاع الراهنة والأفاق "، طباعة غرافيكاس المايد، مدريد، إسبانيا، سنة 2003 ص: 3.

⁶³ - الفصل الثاني من ظهير 2 ابريل 1917 بإحداث صندوق الاحتياطي للموظفين المدنيين بإدارات الحماية الفرنسية بالإيالة الشريفة، م.س.

من راتب الموظف مجردا عن كل اعتماد مالي أو تعويض،⁶⁴ وتدفع الدولة الحامية ما بين 7.5% و 12.5% على أساس نفس الأجر.⁶⁵

ولم يكن هذا النظام يصرف للمحاليين على المعاش رواتب عمرية، وإنما كان يصرف مرة واحدة عند نهاية الخدمة ويتضمن جميع الاقتطاعات، سواء التي يدفعها الموظف، أو تلك التي تدفعها الدولة الحامية، بالإضافة إلى فوائد الاستثمار.

إلا أنه، وبعد فترة دامت قرابة 13 سنة، تم إعادة تنظيم نظام الحماية الاجتماعية للموظفين الفرنسيين، بإحداث نظام للمعاشات المدنية لأول مرة بمقتضى الظهير الشريف المؤرخ في (1 مارس 1930)،⁶⁶ الذي أقر بالانخراط الإجباري بالنسبة للموظفين المدنيين الفرنسيين العاملين في الإدارة العمومية المغربية للدولة الحامية، بالإضافة إلى ذلك سمح هذا الظهير للمستخدمين والعاملين في المؤسسات العمومية من الاستفادة من هذا النظام بعد صدور قرار للصدر الأعظم يحدد كيفية هذه الاستفادة، بعد أن كان (ظهير 1917) المشار إليه، يستثني هذه الفئة من الاستفادة.

وقد حدد هذا الظهير نسبة الاشتراك في 6% من الأجر القار، مقابل الحصول على معاش عمري للتقاعد يبدأ صرفه للمعني بالأمر من تاريخ نهاية الخدمة، بالإضافة لذلك، يمكن للمنخرطين في هذا النظام الحصول على مبلغ يساوي مجموعة الاقتطاعات الواقعة على أجورهم.

وقد أسند تدبير نظام المعاشات المدنية إلى الصندوق المغربي للتقاعد، الذي أحدث بموجب ظهير 2 مارس 1930،⁶⁷ باعتباره مؤسسة عمومية يتمتع بالاستقلال

⁶⁴ - الفصل الثالث من ظهير 2 أبريل 1917 .

⁶⁵ - الفصل الرابع من ظهير 2 أبريل 1917 .

⁶⁶ - الجريدة الرسمية عدد 909 بتاريخ 28 مارس 1930

⁶⁷ - ج . ر عدد 909 بتاريخ 28 مارس 1930.

المالي والإداري، يسير بواسطة مجلس إداري، مهمته وضع سياسة عامة للصندوق، ويستشار في كل ما يتعلق بنسبة مساهمة الدولة التي تقدمها للصندوق.⁶⁸

ورغبة من المشرع في تمديد التغطية لتشمل المغاربة العاملين في إدارة الحماية الفرنسية، أحدث نظام المعاشات المدنية لفائدة الموظفين المغاربة، بموجب الظهير الشريف المؤرخ في فاتح (ماي 1931)،⁶⁹ بحيث أصبح لهذه الفئة الحق في الاستفادة من معاش التقاعد عند نهاية الخدمة مقابل نسبة اشتراك تقدر بـ: 6%،⁷⁰ ويضاف عند الاقتضاء على المبلغ المقتطع المبالغ التي تخصم بسبب رخصة إدارية، أو غياب، أو حكم تأديبي، ويحسب راتب التقاعد على أساس متوسط الأجر أثناء الثلاث سنوات الأخيرة .

ورغم السماح للمغاربة العاملين في إدارة الحماية الفرنسية بالانخراط في نظام المعاشات المدنية، فإنه لم يكن يوفر نفس الحقوق والامتيازات، التي كان يوفرها نظام المعاشات الخاص بالفرنسيين العاملين في إدارة الاستعمار بالمغرب، وذلك لسبب واحد، كون الإدارة الاستعمارية كانت تهدف إلى استمالة المغاربة العاملين بإدارة الحماية الفرنسية، لقبول الاستعمار الفرنسي والتعايش معه، نظرا للمعارضة التي كان يعرفها، وتزايد المقاومة المغربية إبان ظهور بؤادر الحركة الوطنية، التي كانت تتاهض وجود الاستعمار الفرنسي والمطالبة بالاستقلال.

⁶⁸- السالك البينباري: " تمويل قطاع التقاعد بالمغرب "، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء، - عين الشق - السنة الجامعية (2007-2008)، ص: 17.

⁶⁹- ج . ر عدد 998 بتاريخ 11 دجنبر 1931.

⁷⁰- الفصل الخامس من الظهير الشريف المحدث لنظام المعاشات المدنية، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 998 بتاريخ 11 دجنبر 1931.

استمر العمل بالنظاميين معا، إلا أن ألغي بموجب الظهير الشريف المؤرخ في 24 رجب 1369 الموافق ل 12 ماي 1950،⁷¹ الذي أحدث بمقتضاه لأول مرة نظاما موحدا بين موظفي إدارة الحماية سواء كانوا مغاربة أو أجنب،⁷² وقد حدد هذا الظهير نسبة الاشتراك بـ: 6% من الأجر القار، دون التعويضات الأخرى بالنسبة للموظف، وبنسبة 12% بالنسبة للمشغل، وبالمقابل كان المحالون على التقاعد يستفيدون من معاشات بنسبة 2% عن كل سنة من الانخراط، وكان هذا المعاش يحتسب على أساس آخر أجرة خاضعة للاشتراك من أجل التقاعد، شريطة ألا يتعدى راتب التقاعد 50% من الأجر المذكور.⁷³ واعتمد في التسيير المالي على نظام التوزيع بعدما كان النظاميين السابقين يعتمدان على نظام الرسملة.⁷⁴

هذا في ما يتعلق بنظام الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة بالنسبة للقطاع العام، أما فيما يخص القطاع الخاص،⁷⁵ فلم تقم السلطات الفرنسية بتوفير الحماية الاجتماعية للطبقة العاملة في هذا القطاع، لأن السلطات الفرنسية كان من اهتماماتها الأولى التنظيم الإداري والهيكل للإدارة الاستعمارية، من أجل تثبيت المشروع الاستعماري، ولم تعر أي اهتمام إلى القطاع الخاص، لتشجيع المستثمرين الأجانب للاستثمار بالمغرب، لان ذلك يقلل من تكاليف الإنتاج بالنسبة للمقاولات والشركات الفرنسية على الخصوص.

⁷¹ - ج.ر عدد 1962 بتاريخ 2 يونيو 1950.

⁷² - الفصل الأول من ظهير 12 ماي 1950، المحدث بموجبه نظام المعاشات الموحد بين المواطنين المغاربة والاجانب.

⁷³ - محمد حنين : م.س، ص: 17

⁷⁴ - سيتم تناول بالتفصيل كل من نظام التوزيع ونظام الرسملة في الصفحة 109 ومابعدا.

⁷⁵ - رغم أن السلطات الفرنسية قامت بوضع قانون خاص بالضمان الاجتماعي بفرنسا سنة 1945 إبان انتهاء الحرب العالمية الثانية التي خرجت منها منهكة اقتصاديا، لضمان الحماية الاجتماعية التغطية الاجتماعية لجميع الطبقة العاملة، لتوفير ظروف العيش الكريم للمنخرطين بعد فقدان الدخل لأي سبب من الأسباب، لكنها لم تقم باقتباس هذا القانون وتعميمه بالمغرب.

وأمام هذا الوضع، بادر مجموعة من أرباب العمل الفرنسيين على تأسيس الصندوق المهني المغربي للتقاعد في فاتح يوليوز 1949،⁷⁶ أمام غياب إطار قانوني للتأمين ضد مخاطر الشيخوخة،⁷⁷ وقد أخذ هذا الصندوق منذ تأسيسه شكل جمعية تخضع لقانون الجمعيات،⁷⁸ ولم يكن يخول للمغاربة حق الانخراط، إلا بعد مدة من تأسيس هذا النظام، وقد استمر الصندوق المغربي للتقاعد بالعمل في شكل جمعية منذ تأسيسه في فترة الحماية الفرنسية، إلى حدود سنة 2016، بحث تم تحويل الإطار القانوني لهذا الصندوق من جمعية إلى شركة للتعاقد، وقد أتى هذا التغيير بعد إنشاء هيئة لمراقبة التأمينات والاحتياط الاجتماعي، التابعة مباشرة إلى رئاسة الحكومة، والتي ستحل محل مديرية التأمينات والاحتياط الاجتماعي التي كانت تابعة إلى وزارة الاقتصاد والمالية، وذلك بعد أن دخل القانون الجديد المنظم لقطاعي التأمين والتقاعد حيز التنفيذ، والذي يلزم إنشاء إطار قانوني لممارسة وتسيير عمليات التقاعد، من قبل المؤسسات التابعة للقطاع الخاص، وهذا ما قضت به المادة 63 من القانون رقم 64.12، القاضي بإحداث هيئة مراقبة التأمينات والاحتياط الاجتماعي⁷⁹، التي تنص

⁷⁶ - Abdelah Boudahrain : « La sécurité sociale au Maghreb du nouveau millénaire : carences et défis, (Maroc), Tome I, Société d'édition et de diffusion al-Madariss, Casablanca, 1er édition 2000, P : 272.

⁷⁷ - لم تكن الحماية الاجتماعية بصفة عامة مغيبة في فترة الحماية في القطاع الخاص، بحيث صدرت العديد من النصوص القانونية في هذا الصدد، كظهير 25 يونيو 1927 الذي كان يضمن للأجراء التعويض عن حوادث الشغل، بعد أن كان هذا التعويض يخضع للقواعد العامة المنصوص عليها في الفصل 750 من مدونة الالتزامات والعقود، وكذلك (ظهير 31 ماي 1943) الذي مدد نفس الضمانات إلى الأمراض المهنية، بالإضافة إلى (الظهير المؤرخ في 22 ابريل 1942) الذي أحدث بموجبه صندوق الإعانات الاجتماعية.

⁷⁸ - الظهير الشريف رقم 1.58.376 الصادر في 3 جمادى الأولى 1378 الموافق 15 نونبر 1958، يضبط بموجبه حق تأسيس الجمعيات، ج. ر عدد 2404 مكرر، بتاريخ 27 نونبر 1958.

⁷⁹ - القانون رقم 64.12 القاضي بإحداث هيئة مراقبة التأمينات والاحتياط الاجتماعي، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.14.10 صادر في 4 جمادى الأولى 1435 (6 مارس 2014)، ج. ر عدد 6240 الصادرة بتاريخ 18 جمادى الأولى 1435 (20 مارس 2014).

على أنه: " لا يحق لأي مؤسسة للتقاعد أن تبدأ عملياتها إلا بعد المصادقة على نظامها الأساسي بمقرر تصدره الهيئة، بعد استطلاع رأي لجنة التقنين المنصوص عليها في المادة 27 أعلاه، وينشر في الجريدة الرسمية، ويخضع لهذه المصادقة كل تعديل للنظام الأساسي. وتخضع مؤسسات التقاعد للقواعد الواردة في هذا الباب فيما يتعلق بشروط ممارسة نشاطها وتدبيرها والضمانات المالية، التي يجب أن تتوفر عليها، ومسك محاسبتها ومراقبتها وتصفياتها". إلا أن المصادقة على النظام الأساسي للمؤسسة يتوقف على الطبيعة القانونية لهذه المؤسسة، بحيث ينبغي أن تأخذ شكل شركة للتعاقد وهذا ما ورد في المادة 64 من القانون المذكور أعلاه، التي تنص على أنه: " يجب على مؤسسة التقاعد، لكي تتم المصادقة على نظامها الأساسي، أن تكون مؤسسة في شكل شركة تعاقدية للتقاعد، المنصوص عليها في الفرع الثاني من هذا الباب".

المطلب الثاني: فترة الاستقلال

ورث المغرب عن نظام الاستعمار الفرنسي، أنظمة قانونية للحماية الاجتماعية لم تكن تركز الحق في الحماية الاجتماعية، بناء على الرغبة في توفير الحماية للطبقة العاملة سواء في القطاع العام أو القطاع الخاص، وإنما كان الهدف الأسمى منها بالأساس، هو تشجيع الفرنسيين والأجانب على الاستيطان بالمغرب، وذلك بتوفير قوانين تكون مشابهة لأوطانهم الأصلية.

مما أدى بالمشروع المغربي إلى مراجعة مجموعة من القوانين المتعلقة بالحماية الاجتماعية بصفة عامة، لتستجيب إلى الظرفية التي يعرفها المغرب، لكي تتلاءم مع

ما أقدم عليه المغرب فجر الاستقلال من مغربة الإدارة، وإعادة هيكلتها، وتزويدها بالأطر المغربية،⁸⁰ بالإضافة إلى إعادة هيكلة الاقتصاد الوطني بعد الاستقلال.

ولمسايرة هذا التطور،⁸¹ قام المشرع المغربي من خلال الظهير الشريف رقم 1.59.148، المؤرخ في 31 دجنبر 1959، الذي دخل حيز التنفيذ في فاتح ابريل 1961،⁸² بإحداث نظام الضمان الاجتماعي لأول مرة بالمغرب، بحيث أصبح للعمال في القطاع الخاص الحق في الحصول على معاش التقاعد، بعدما كان هذا الحق شبه مغيب في فترة الحماية،⁸³ وقد تضمن هذا النظام مجموعة من القواعد والأحكام المتعلقة بالضمان الاجتماعي بصفة عامة،⁸⁴ والمعاش بصفة خاصة.⁸⁵

إلا أن هذا النظام لم يعمر طويلا، إذ بعد مرور ما يقارب عقد من الزمن، اتضح أنه من الضروري إعادة النظر في مجموعة من مقتضياته، التي أصبحت لا تسير الوضع الاقتصادي والاجتماعي، خصوصا على مستوى التمويل، ومقدار الإعانات التي يقدمها، بالإضافة إلى هيكلة هذا الصندوق وتسييره.⁸⁶

⁸⁰- محمد حنين: م.س.ص: 18.

⁸¹- موسى عبود: م . س، ص: 360.

⁸²- ج . ر عدد 2465، المؤرخة في 23 رجب 1379 (22 يناير 1960)، ص: 262.

⁸³- كانت هناك أنظمة للحماية الاجتماعية في ظل فترة الاستعمار نذكر منها ظهير (25 يونيو 1927) المتعلق بحوادث الشغل، وظهير (31 ماي 1943) الذي مدد بموجبه نفس الضمانات إلى الأمراض المهنية، بالإضافة إلى ظهير (22 ابريل 1942) الذي أنشأ بمقتضاه صندوق الإعانات الاجتماعية، لكنها لم تتضمن التأمين ضد مخاطر الشيخوخة ماعدا الصندوق المهني المغربي للتقاعد الذي أحدث سنة 1949 من طرف أرباب العمل الفرنسيين الذي لم يتخذ طابعا مؤسساتيا.

⁸⁴- أمال جلال: " الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي "، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون الخاص، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - اكدال- جامعة محمد الخامس - الرباط - السنة الجامعية 1972.

⁸⁵- ينص الفصل 2 من الظهير الشريف رقم 1.59.148 ، المحدث بموجبه نظام الضمان الاجتماعي على أنه: " يحدث نظام للضمان الاجتماعي تتولى تسييره مؤسسة عمومية تدعى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ويعهد إلى هذا الصندوق بأداء ما يلي: ... رواتب معاشية عن الشيخوخة..."

⁸⁶- محمد طبشي: " تمويل نظام الضمان الاجتماعي المغربي "، مذكرة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون الخاص، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - اكدال - جامعة محمد الخامس - الرباط - ، سنة 1987، ص: 2 وما بعدها.

وبهذا صدر ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1.72.184 بتاريخ 15 جمادى الثانية 1392 (27 يوليوز 1972)، يتعلق بنظام الضمان الاجتماعي،⁸⁷ الذي ما زال ساري المفعول إلى الآن، رغم التغييرات العديدة التي طرأت عليه.⁸⁸

وعلى خلاف ذلك، استمر العمل بعد الاستقلال بنظام المعاشات المدنية،⁸⁹ المحدث بموجب ظهير 12 ماي 1950،⁹⁰ رغم صدور النظام الأساسي للوظيفة العمومية بتاريخ 24 فبراير 1958،⁹¹ الذي غير مجموعة من القواعد والأحكام، التي تتعلق بالوظيفة العمومية، وعلى الخصوص نظام الأجور والسالام والدرجات الإدارية.⁹²

ولم يتم تغيير نظام المعاشات المدنية إلا في سنة 1971، إذ صدر قانون رقم 011.71 بتاريخ 30 دجنبر 1971، وفي نفس التاريخ صدر قانون رقم 013.71 المحدث لنظام المعاشات العسكرية،⁹³ ومن أبرز ما توخاه هذا القانون، ملاءمة مقتضياته مع النظام الأساسي للوظيفة العمومية، ومسايرة التطورات التي عرفت الإدارة

⁸⁷ - ج . ر عدد 3121 بتاريخ 13 رجب 1392 (23 غشت 1972) ص 2178.

⁸⁸ - ومن أبرز هذه التعديلات: ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1.77.216 بتاريخ 4 أكتوبر 1977، ج.ر عدد 3389 مكرر بتاريخ 13 أكتوبر 1977 ص: 3007، ظهير رقم 195- 84 - 1- بتاريخ 28 دجنبر 1984 بتنفيذ القانون رقم 7-84 المعدل بظهير رقم 41 - 86- 1- بتاريخ 7 فبراير 1986، ج . ر عدد 3825 بتاريخ 19 فبراير 1986، ص: 204، ظهير بمثابة قانون رقم 1.91.130 الصادر بتاريخ 9 نونبر 1992، ج.ر عدد 4183 بتاريخ 30 دجنبر 1992، قانون رقم 1.94.431 بتاريخ 31 دجنبر 1994، ج.ر عدد 4287 بتاريخ 31 دجنبر 1994، ص: 2277، قانون رقم 18.86، ج.ر عدد 4432، بتاريخ 21 نونبر 1996، قانون رقم 19.96 بتاريخ 7 غشت 1996، ج.ر عدد 4432 بتاريخ 21 نونبر 1996، والظهير الشريف رقم 1.04.127 بتنفيذ القانون رقم 17.02 بتاريخ 4 نونبر 2004، ج.ر عدد 5263 بتاريخ 8 نونبر 2004، ص: 3876.

⁸⁹ - يراجع بهذا الخصوص عبد القادر باينة : " الموظفون العموميون بالمغرب : النظام الأساسي العام"، دار توبقال للنشر، سنة 2002، ص: 380.

⁹⁰ - ج.ر عدد 1962 بتاريخ 2 يونيو 1950، ص: 1151.

⁹¹ - ظهير شريف رقم 1-58-008 بتاريخ 24 فبراير، القاضي بإحداث النظام الأساسي للوظيفة العمومية، ج.ر عدد 2372 بتاريخ 11 أبريل 1958.

⁹² - للمزيد من التفصيل يراجع بايدي محمد الحسن : " أنظمة التقاعد في القطاع العمومي والشبه العمومي "، بحث لنيل دبلوم السلك العالي بالمدرسة الوطنية للإدارة العمومية، الرباط، دجنبر 1993، ص: 14.

⁹³ - ج.ر عدد 3087 بتاريخ 31 دجنبر 1971، ص: 3396.

المغربية بعد حصول المغرب على الاستقلال، وتوحيد الأسس التي يقوم عليها نظام المعاشات المدنية، بإلغاء كل أشكال الامتياز التي كانت مقررة في ظل القانون القديم، لفائدة بعض الفئات المعينة، وعلى الخصوص تلك الامتيازات التي كانت مقررة لفائدة الموظفين الأجانب، وإقرار المساواة بين الموظفين،⁹⁴ سواء كانوا خاضعين للنظام الأساسي للوظيفة العمومية، أو غير خاضعين له كالقضاة،⁹⁵ ومتصرفو وزارة الداخلية،⁹⁶ وهيئة الأساتذة الباحثين.⁹⁷ وبالإضافة إلى ذلك، فإن هذا الإصلاح جاء بمجموعة من القواعد، بهدف تحسين طريقة تصفية المعاش، إذ أصبح من الممكن لراتب التقاعد أن يصل إلى 100%، من الوعاء الذي تفرض على أساسه الاقتطاعات.

لكنه اتضح بعد ذلك، أن هذا النظام تعثره مجموعة من الثغرات التي يجب تداركها، الشيء الذي جعله محطة للعديد من الإصلاحات، كان أولها تعديل سنة 1989، بموجب القانون رقم 06.89 المؤرخ في 21 دجنبر 1989،⁹⁸ وكان الهدف الأساسي من هذا التعديل مواكبة التركيبة البنوية للأجور،⁹⁹ بحيث كان الأجر الأساسي الذي يحتسب على أساسه راتب التقاعد يكاد يغطي كل أجرة الموظف.¹⁰⁰

⁹⁴- محمد حسين : م . س، ص: 18.

⁹⁵- رجال القضاء الجاري عليهم الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.74.467 بتاريخ (11 نونبر 1974)، النظام الأساسي لرجال القضاء، ج . ر عدد 3237 بتاريخ 13 نونبر 1974.

⁹⁶- المتصرفون والمتصرفون المساعدون بوزارة الداخلية الجاري عليهم مقتضيات الظهير الشريف رقم 1.63.038 بتاريخ 1 مارس 1963. ج.ر عدد 2629 بتاريخ 15/03/1963 ص: 574

⁹⁷- تم إخضاع هيئة الأساتذة الباحثين بمؤسسات تكوين الأطر العليا لنظام المعاشات المدنية بموجب القانون رقم 47.05 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.06.09 بتاريخ 14 فبراير 2006 . ج.ر عدد 5398 بتاريخ 23 فبراير 2006. ص: 512.

⁹⁸- الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.89.205 بتاريخ 21 دجنبر 1989، المتمم والمغير للقانون رقم 011.71 القاضي بإحداث نظام المعاشات المدنية، ج.ر عدد 4026 بتاريخ 27 دجنبر 1989، ص: 1775.

⁹⁹- محمد حنين: م . س، ص، 19.

¹⁰⁰ -المصطفى احفيظ: " نظام التقاعد في الوظيفة العمومية "، مطبعة طوب بريس- الرباط- 2011، ص: 9.

ونظرا للتعديلات المتكررة لنظام الأجور، التي بدأت بالمرسوم المؤرخ في 31 دجنبر 1973،¹⁰¹ المعدل بالمرسوم المؤرخ في 2 فبراير 1977،¹⁰² كانت الزيادات التي ترد على الأجر لا تدخل في الأجر الأساسي، بل ترد على التعويضات النظامية، أو على شكل تعويضات جديدة، الشيء الذي نتج عنه اتساع الهوة بين الأجور، وقيمة معاشات التقاعد، وهذا قلص راتب التقاعد بشكل كبير، بحيث أصبحت قيمة المعاش لبعض الفئات هزيلة جدا، لا تؤمن لهم العيش بعد سن الإحالة على التقاعد، وهذا ما ينعكس سلبا على القدرة الشرائية للمتقاعد، وعلى هذا الأساس جاء هذا الإصلاح، بإدخال بعض التعويضات ضمن الأجر الذي يحسب على أساسه معاش التقاعد، من أجل الرفع من قيمة معاش التقاعد.

ومن أهم الإصلاحات،¹⁰³ التي عرفها هذا النظام كذلك، هو إعادة الشخصية

¹⁰¹- المرسوم رقم 2.73.723 بتاريخ (31 دجنبر 1973) بشأن أجور موظفي الدولة والجماعات المحلية والعسكريين المتقاضين أجره شهرية، ج. ر. عدد 3193 بتاريخ (9 يناير 1974) ص: 44.

¹⁰²- المرسوم رقم 2.77.67 بتاريخ (2 فبراير 1977) (غير ويتم بموجبه المرسوم رقم 2.73.723 الصادر في (31 دجنبر 1973)، ج. ر. عدد 3353 بتاريخ (2 فبراير 1977) ص: 358.

¹⁰³- بالإضافة إلى ذلك عرف هذا النظام العديد من التعديلات نذكر منها :

ظهير شريف رقم 1.74.410 بتاريخ (2 أكتوبر 1974) بتغيير القانون رقم 011.71 الصادر بتاريخ (30 دجنبر 1971) بإحداث نظام لرواتب التقاعد المدنية، ج. ر. عدد 3234 بتاريخ (23 أكتوبر 1974) ص: 2986، قانون رقم 3.82 الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.83.229 بتاريخ (5 أكتوبر 1984) بتغيير القانون رقم 012.71 الصادر بتاريخ (30 ديسمبر 1971) المحدد بموجبه سن التقاعد، ج. ر. عدد 3764 بتاريخ (19 دجنبر 1984)، ص: 1189، ظهير شريف بمثابة قانون رقم 12.72 بتاريخ (30 دجنبر 1971)، المحدد لسن التقاعد، ج. ر. عدد 3087، قانون رقم 04.92 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.92.4 بتاريخ (9 نونبر 1992) المتمم والمغير للقانون رقم 011.71، ج. ر. عدد 4183 بتاريخ (30 دجنبر 1992) ص: 1939، قانون رقم 29.99 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.99.197 بتاريخ (25 غشت 1997)، ج. ر. عدد 4732 بتاريخ (7 أكتوبر 1999)، قانون رقم 49.01 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.04 بتاريخ (29 يناير 2002) القاضي بتعميم إصلاح المعاشات لسنة 1997، ج. ر. عدد 4977 بتاريخ (11 فبراير 2002)، قانون رقم 60.03 بتغيير وتنظيم القانون رقم 11.71 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.04.14 بتاريخ (21 أبريل 2004)، ج. ر. عدد 5207 بتاريخ (26 أبريل 2004)، قانون رقم 20.08 بتغيير وتنظيم القانون رقم 11.71 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.08.93 بتاريخ (20 أكتوبر 2008)، ج. ر. عدد 5683 بتاريخ (17 نونبر 2008)، مرسوم بقانون رقم 2.14.596 بتاريخ (1 سبتمبر 2014) بتنظيم القانون 12.71، ج. ر. عدد 6287 بتاريخ (2 سبتمبر 2014).

الاعتبارية والاستقلال المالي للصندوق المغربي للتقاعد،¹⁰⁴ بموجب قانون رقم 43.95.¹⁰⁵ بعدما ظل ولعقود عبارة عن مصلحة تابعة لوزارة الاقتصاد والمالية، وقد تم تعزيز هذه الإصلاحات عن طريق تعديلات سنة 1997، التي وسعت من وعاء احتساب المعاش ليصل إلى 100% من التعويضات القارة والنظامية، وبذلك أصبح راتب التقاعد يصفى بناء على أساس كل عناصر الأجرة النظامية.¹⁰⁶

وكانت آخر التعديلات التي عرفها نظام المعاشات المدنية، تلك التي أدخلت عليه بموجب القانونين رقم 71.14،¹⁰⁷ ورقم 17.15،¹⁰⁸ اللذين تضمنتا مجموعة من الإصلاحات المقياسية، بهدف التخفيف من الإلتزامات المالية للصندوق المغربي للتقاعد، بالرفع من سن الإحالة على التقاعد إلى 63 سنة، بعد أن كانت 60 سنة فقط، وتمديد مدة احتساب الأجر المرجعي الذي يحسب على أساسه معاش التقاعد إلى 8 سنوات الأخيرة، عوض احتسابه على أساس آخر أجرة خاضعة للاقتطاع، بالإضافة إلى تخفيض من النسبة السنوية إلى 2% عوض 2.5%، بالإضافة إلى الرفع من مدة اكتساب الحق في معاش التقاعد.

¹⁰⁴- وللإشارة فإن الصندوق المغربي للتقاعد الذي أحدث في عهد الحماية الفرنسية في سنة 1930 كان يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، واستمر على هذا الوضع إلى تاريخ حصول المغرب على استقلاله، فتم حل مجلسه الإداري، ولم يعد يتمتع بالشخصية المعنوية، وألحق كمصلحة بوزارة الاقتصاد والمالية، مما نتج عنه إدماج أمواله ضمن ميزانية الدولة.

¹⁰⁵- الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.96.106 بتاريخ (غشت 1996)، القاضي بإعادة تنظيم الصندوق المغربي للتقاعد، ج.ر عدد 4432 الصادرة بتاريخ 9 رجب 1417 (21 نوفمبر 1996)، ص: 2561.

¹⁰⁶- قانون رقم 79.97 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.97.167 بتاريخ (2 غشت 1997) المتمم والمغير للقانون رقم 011.71 المتعلق بنظام المعاشات المدنية ، ج.ر عدد 4518 بتاريخ (18 شتنبر 1997) ص: 3743.

¹⁰⁷- القانون رقم 71.14 يغير ويتم القانون رقم 011.71، بتاريخ 12 ذي القعدة 1391 (30 ديسمبر 1971)، المحدث بموجبه نظام المعاشات المدنية، الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.16.109، بتاريخ 16 من ذي القعدة 1437 (20 أغسطس 2016)، ج.ر عدد 6494 مكرر بتاريخ 26 ذو القعدة 1437 (30 أغسطس 2016)، ص: 6442.

¹⁰⁸- القانون رقم 72.14، المحدد بموجبه السن الذي يجب أن يحال فيها على التقاعد الموظفون والمستخدمون المنخرطون في نظام المعاشات المدنية، الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.16.110، الصادر في 16 من ذي القعدة 1437 (20 أغسطس 2016)، ج.ر عدد 6495 مكرر بتاريخ 26 ذو القعدة 1437 (30 أغسطس 2016)، ص: 6445.

وظلت شريحة واسعة من مستخدمي المؤسسات العمومية المؤقتين، والمياومين بالإدارات العمومية، والجماعات المحلية، بالإضافة إلى المستخدمين المتعاقدين الجاري عليهم الحق العام، خارج أي نظام للتغطية الاجتماعية إلى حدود سنة 1977، بإحداث النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، بمقتضى ظهير بمثابة قانون رقم 1.77.216 بتاريخ 4 أكتوبر 1977.

المبحث الثاني: نطاق تطبيق أنظمة التقاعد

تغطي الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة أربعة أنظمة رئيسية، تشمل القطاع العام والقطاع الخاص، بحيث كل نظام من هذه الأنظمة يوفر الحماية الاجتماعية لفئة معينة من الساكنة النشيطة، داخل المجتمع،¹⁰⁹ حسب الطبيعة القانونية لوظيفة المنخرط،¹¹⁰ فالأمر يختلف بين الأجير والموظف، والمستخدم الرسمي والمياوم. وبذلك نتساءل عن ما هو نطاق تطبيق أنظمة الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة في القطاع العام؟ وما هي الفئات التي يشملها (المطلب الأول)؟ وما هو مجال تطبيق نظام التقاعد في القطاع الخاص؟ (المطلب الثاني).

المطلب الأول: نطاق نظام التقاعد بالقطاع العام

يخضع الموظفون، ومستخدمو المؤسسات العمومية، والأعوان المؤقتون المتعاقدون العاملون بالإدارات العمومية، والجماعات المحلية إلى نظامين رئيسيين،

¹⁰⁹ - Omayma Achour : " Réformes de la retraite au Maroc ", Imprimerie elmaarif alJadid, Rabat 2012, P : 24.

¹¹⁰- Mohamed Adib Ettalibi : " Les régimes de retraite au Maroc : Enjeux et perspectives ", Mémoire pour l'obtention du diplôme du cycle de formation en gestion administratives, école nationale d'administration, année universitaire 2007-2008, P : 7 .

يتمثلان في نظام المعاشات المدنية 1. ، والنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد 2. ، وهما نظامان إجباريان يتم اقتطاع اشتراكاتهما من المنبع.

1. الفئات الخاضعة لنظام المعاشات المدنية

يوفر نظام المعاشات المدنية تغطية اجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة للفئات العاملة في القطاع العام، وهذا يستشف من خلال منطوق الفصل 3 من قانون رقم 011.71، المحدث بموجبه نظام المعاشات المدنية، الذي يخول الحق في الاستفادة من راتب التقاعد لهذه الفئات بعد الحذف من الأسلاك الإدارية للإحالة على التقاعد، طبقاً للأحكام والقواعد النظامية المطبقة عليهم وهي كالتالي:

- الموظفون¹¹¹ الجاري عليهم مقتضيات الظهير الشريف رقم 1.58.008 الصادر في 4 شعبان 1377 (24 فبراير 1958)، بمثابة النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.¹¹²

- رجال القضاء الجارية عليهم مقتضيات الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.74.467، بتاريخ 26 شوال 1394 (11 نونبر 1974)، بمثابة النظام الأساسي لرجال القضاء.¹¹³

- المتصرفون والمتصرفون المساعدون بوزارة الداخلية، الجارية عليهم مقتضيات الظهير الشريف رقم 1.63.038، المؤرخ في 6 شعبان 1382 الموافق لـ: 1 مارس.

¹¹¹ - يعد موظفاً حسب مدلول المادة 2 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، كل شخص يعين في وظيفة قارة ويرسم في إحدى رتب السلم الخاص بأسلاك الإدارة التابعة للدولة.

¹¹² - ج . ر عدد 2372 بتاريخ 21 رمضان 1377 (11 ابريل 1958).

¹¹³ - ج. ر عدد 3237 بتاريخ 28 شوال 1394 (13 نونبر 1974)

1963.114

- قضاة المجلس الأعلى للحسابات الجارية عليهم مقتضيات القانون رقم 28.80، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.80.383، المؤرخ في 17 صفر 1401 (25 دجنبر 1980)، بمثابة النظام الأساسي لقضاة المجلس الأعلى للحسابات.¹¹⁵

- هيئة الأساتذة الباحثين بمؤسسات تكوين الأطر العليا، وهذه الفئة لم يتم إخضاعها لنظام المعاشات المدنية إلا في سنة 2006، بمقتضى القانون رقم 47.05، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.06.09، صادر في 15 محرم 1427 (14 فبراير 2006).¹¹⁶

وجدير بالذكر، أن الموظفين المتمرنين التابعين للدولة والجماعات المحلية، لم يتم إخضاعهم إلى نظام المعاشات المدنية إلا في سنة 1982، بمقتضى القانون رقم 6.80، الذي ينص في فصله الأول على أنه: " تمتد ابتداء من فاتح يناير 1982 مقتضيات القانون رقم 011.71، المحدث لنظام المعاشات المدنية حسبما وقع تنميته وتغييره إلى الموظفين المتمرنين التابعين للدولة والجماعات المحلية ".¹¹⁷

¹¹⁴- ج. ر عدد 2629 بتاريخ 19 شوال 1382 (1 مارس 1963).

¹¹⁵- ج. ر عدد 3560 بتاريخ 21 يناير 1981، ص: 88.

¹¹⁶- ج. ر عدد 5398 بتاريخ 24 محرم 1427 (23 فبراير 2006)، ص: 512.

¹¹⁷- القانون رقم 06.80 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.81.411 بتاريخ 6 ماي 1982، المغير والمتمم بموجبه القانون رقم 011.71 المحدث لنظام المعاشات المدنية، ج. ر عدد 3633 بتاريخ 16 يونيو 1982 ص: 738.

وبالإضافة إلى ذلك فإن نطاق نظام المعاشات المدنية يمتد إلى مستخدمي بعض المؤسسات العمومية، التي لا تتوفر على نظام خاص للتقاعد،¹¹⁸ ولا يشملها النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد.¹¹⁹

2 - الفئات الخاضعة للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد.

ظلت الفئات غير المشمولة بالتغطية الاجتماعية، التي لم يتم التنصيب عليها في الفصل 3 من نظام المعاشات المدنية خارج أي حماية اجتماعية، إلى أن تم إحداث النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد سنة 1977،¹²⁰ بمقتضى الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.77.216، القاضي بإحداث النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد،¹²¹ ليسد الفراغ الذي كان يعاني منه مستخدمو الدولة، والجماعات المحلية غير المرسمين، حيث كان المعنيون بالأمر يضطرون للاستمرار في العمل مدى الحياة، لضمان دخل قار يسد حاجياتهم الاجتماعية. أما في حالة تعرضهم لأحد الأخطار المهنية لا يستفيدون من أي حماية اجتماعية، باستثناء بعض الإعانات والمساعدات، التي تم إحداثها في فترة الحماية الفرنسية، لفائدة بعض الأعوان والمستخدمين غير المستفيدين من أي نظام للمعاشات، ومن أهمها "نظام الإعانات المتجددة" بمقتضى القرار الوزاري الصادر بتاريخ 13 دجنبر 1952.¹²²

¹¹⁸ - الصندوق المغربي للتقاعد : " دليل المنخرط في نظام المعاشات المدنية " الطبعة السابعة ، مارس 2008 ص:

29.

¹¹⁹ - ومن أهم المؤسسات العمومية التي يخضع بعض فئات مستخدميها لنظام المعاشات المدنية نجد مثلا: الصندوق المغربي للتقاعد، معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة، معهد باستور المغرب، اتصالات المغرب (بالنسبة للمستخدمين الذين تم توظيفهم قبل 1984) ، الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية.

¹²⁰ - للمزيد من التفصيل يراجع مجلة المالية : " أهم أنظمة التقاعد بالمغرب " ، العدد السابع - شتنبر 2007 ص: 1.

¹²¹ - الصادر بتاريخ 20 شوال 1397 (4 أكتوبر 1977) ، ج. ر عدد 3389 مكرر بتاريخ 13 أكتوبر 1977 ، ص:

1246.

¹²² - ج . ر عدد 2097 بتاريخ 2 يناير 1953.

ولهذا أحدث النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد باعتباره مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، يتولى تسييره الصندوق الوطني للتقاعد والتأمين،¹²³ ويطبق وجوبا على الفئات التالية:¹²⁴

- المستخدمين المتعاقدين الجاري عليهم الحق العام والمستخدمين والمؤقتين، والمياومين، والعرضيين العاملين مع الدولة، والجماعات المحلية.

- مستخدمي الهيئات الجاري عليها المراقبة المالية المنصوص عليها في الظهير الشريف رقم 1.59.271 الصادر في 17 شوال 1379 (14 ابريل 1960)، الذي يتضمن أحكام المراقبة المالية للدولة على المكاتب والمؤسسات العمومية، والشركات ذات الامتياز، وكذا الشركات والهيئات المستفيدة من الإعانات المالية التي تقدمها الدولة أو الجماعات العمومية¹²⁵.

إلا أن هذا النظام استثنى من نطاقه، مستخدمي بعض المؤسسات العمومية المنخرطين قبل إحداث النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد في نظام المعاشات المدنية، ومستخدمي بعض المؤسسات العمومية الذين كانوا تابعين قبل إحداث هذا النظام، لنظام تقاعد يضمن للمنخرطين فيه امتيازات تقاعدية، شريطة أن تساوي هذه الامتيازات على الأقل ما يضمنه النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، أو الذين يتوفرون على نظام خاص للحماية الاجتماعية شريطة أن يوفر لهم امتيازات تساوي

¹²³- أحدث هذا الصندوق بمقتضى ظهير شريف رقم 1.59.301 القاضي بإحداث الصندوق الوطني للتقاعد والتأمين، ج. ر عدد 2455 بتاريخ 13 يناير 1959، ص 3258، يسير بدوره من طرف صندوق الإيداع والتدبير، ويهدف إلى ضمان الإيرادات المعجل دفعها، عمرية كانت أو مؤقتة، والإيرادات المؤجل دفعها، ويتلقى كذلك رؤوس الأموال المخصصة للإيرادات الممنوحة بموجب مقررات قضائية تعويضا عن حوادث الشغل أو عن الحوادث العادية.

¹²⁴- الفصل الثاني من الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.77.216 بتاريخ 4 أكتوبر 1977 المعتبر بمثابة النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد.

¹²⁵- ج.ر عدد 2478 بتاريخ 1379 (22 ابريل 1960) ص: 1350.

على الأقل ما يضمنه النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، ويستثني هذا النظام من نطاقه كذلك، مستخدمي المؤسسات العمومية الخاضعة إلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، مثل مستخدمي الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، كما يدخل في هذه الفئة غير الخاضعة لمجال تطبيق هذا النظام، الموظفون العموميون الموجودون في وضعية إلحاق لدى بعض المؤسسات العمومية الخاضعة لوصاية الدولة.¹²⁶

المطلب الثاني: نطاق نظام التقاعد بالقطاع الخاص

يعمل نظام الضمان الاجتماعي على توفير الحماية الاجتماعية لعمال القطاع الخاص، بمختلف القطاعات الإنتاجية والخدمية، وبالرجوع إلى هذا النظام، فإننا نلاحظ أن المشرع المغربي، في إطار تحديده لنطاق تطبيق نظام الضمان الاجتماعي سلك منحنيين: الأول، حاول من خلاله تحديد المؤسسات الخاضعة لأحكام قانون الضمان الاجتماعي، والثاني من خلاله حصر الأجراء الذين يدخلون في نطاق هذا القانون، ولذلك قام المشرع المغربي بمقتضى الفصل الثاني من ظهير 27 يوليوز 1972، بحصر الفئات التي تشملها التغطية الاجتماعية لنظام الضمان الاجتماعي، وهي كالتالي:

- المتدربون المهنيون، والأشخاص المؤجرون ذكورا كانوا أو إناثا، العاملون لحساب مشغل واحد أو عدة مشغلين في الصناعة العصرية والتجارية والمهن الحرة، أو المشتغلون مع موثق أو جمعية أو نقابة أو شركة مدنية، أو هيئة كيف ما كانت طريقة أداء أجورهم، وشكل عقد عملهم أو نوعه أو صلاحيته؛

¹²⁶- للمزيد من التوضيح يراجع بادي محمد الحسن: م.س، ص: 69.

- الأشخاص الذين تشغلهم التعاونيات كيف ما كان نوعها؛
 - الأشخاص الذين يشغلهم أرباب الأملاك المعدة للسكنى و التجارة؛
 - البحارة الصيادون بالمحاصة.
- وتتحدد بمراسيم شروط تطبيق نظام الضمان الاجتماعي على من يأتي:
- المأجورون والعاملون بمقاولات الصناعة التقليدية؛
 - الاعوان المستخدمون بالمنازل؛
 - الشغالين المؤقتين أو العرضيين العاملين بالقطاع الخاص؛
- ويعتبر مؤقتين أو عرضيين بالقطاع الخاص الشغالين الذين لا يعملون أكثر من عشرة ساعات في الأسبوع لحساب مشغل واحد أو مجموعة مشغلين واحدة.
- وللإشارة فإن هذا الفصل قد عدل بمقضي ظهير رقم 1.77.216، المحدث بموجبه النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، وذلك بإلغاء الفقرة الثانية من الفصل 2، بحيث أصبح الأشخاص المذكورين في هذه الفقرة، خاضعين لأحكام النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، ويتعلق الأمر بالأعوان المتعاقدين بحكم الحق العام المؤقتين، والمياومين، والعرضيين العاملين مع الدولة والجماعات المحلية، والمؤسسات العمومية غير المنخرطين في الصندوق المغربي للتقاعد.

وبذلك، فإن نظام الضمان الاجتماعي لا يسري على الموظفين الرسميين العاملين مع الدولة، والجماعات المحلية، بالإضافة إلى المأجورين والعمال المنتمين لأحد الأصناف الجارية عليها أنظمة أساسية للمستخدمين بالمصالح العمومية ذات

الصبغة الصناعية، شريطة أن تضمن لهم الاستفادة من تعويضات لا تقل عن تلك المقررة في نظام الضمان الاجتماعي.

والملاحظ أن المشرع المغربي قد استثنى القطاع الفلاحي من نطاق ظهير (27 يوليوز 1972)، بحيث لم يعط للعمال في القطاع الفلاحي حق الانخراط في نظام الضمان الاجتماعي، رغم أن الطبقة العاملة بهذا القطاع تشكل شريحة واسعة من الطبقة النشيطة داخل المجتمع المغربي. ونعتقد أن لذلك ما يبرره من الناحية القانونية، لكون القطاع الفلاحي في المغرب وعلى الخصوص في فترة صدور قانون الضمان الاجتماعي كان يغلب عليه الطابع التقليدي، بحيث أن أغلب الأنشطة الفلاحية كانت تمارس بشكل تضامني وعائلي، وفي هذه الحالة لم تكن علاقة التبعية واضحة باعتبارها أهم عنصر في عقد الشغل.

إلا أنه بعد مرور ما يقارب 10 سنوات من صدور ظهير (27 يوليوز 1972)، تبين للمشرع المغربي ضرورة تمديد التغطية الاجتماعية إلى الطبقة العاملة في القطاع الفلاحي،¹²⁷ بمقتضى القانون رقم 26.79 الصادر بتاريخ (8 ابريل 1981)، القاضي بتطبيق نظام الضمان الاجتماعي على المشغلين والعمال بمؤسسات الاستغلال الفلاحي والغابوي والمرافق التابعة لها،¹²⁸ الذي نص في فصله الأول على: " إن أحكام الظهير الشريف رقم 1.72.184 الصادر في 15 جمادى الآخرة 1392 (27 يوليوز 1972)، بمثابة قانون يتعلق بنظام الضمان الاجتماعي، تطبق على المشغلين

¹²⁷ - Abdellah Boudahrain : " Droit social marocain ", Imprimerie sochepress, Casablanca , 2^{eme} édition , 1984, P : 141.

¹²⁸ - الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.81.178 بتاريخ 3 جمادى الآخرة 1401 (8 ابريل 1981)، القاضي بتمديد نظام الضمان الاجتماعي على المشغلين والعمال بمؤسسات الاستغلال الفلاحي والغابوي والمرافق التابعة لها، ج ر عدد 3572 بتاريخ 10 جمادى الآخرة 1401 (15 ابريل 1981).

بمؤسسات الاستغلال الفلاحية والغابوية والمرافق التابعة لها، طبق الشروط المحددة في هذا القانون".

وجدير بالذكر أن المشرع اشترط، للتمديد الحماية الاجتماعية للفئات المشار إليها في الفصل الثاني المذكور، صدور مراسيم تحدد شروط تطبيق هذا النظام عليهم، تأخرت كثيرا و طال انتظارها، ولم يتم تمديد هذا النظام لعمال مقاولات الصناعة التقليدية إلى سنة 1993، بمقتضى المرسوم رقم 2.93.1،¹²⁹ وبذلك أصبح للأجراء العاملين بالمنشآت الحرفية حق الانخراط في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.¹³⁰ إلا أن المراسيم التطبيقية المحددة لشروط تطبيق نظام الضمان الاجتماعي على القطاعات الآخرة مازالت لم تصدر بعد، رغم مرور وقت طويل على التنصيص بوجوب صدورها.¹³¹

وعلاوة على ذلك، فإن هذا النظام لا يسري أيضا على أصحاب المهن الحرة مثل المحامين، والأطباء والصيادلة، والمهندسين، ويبقى نطاقه محصورا على الأجراء فقط، على خلاف ذلك، هناك بعض الدول المجاورة التي تتشابه أوضاعها مع المغرب، لكنها حققت تقدما في ميدان تمديد نطاق الحماية الاجتماعية، ليشمل غير الأجراء،

¹²⁹- ج. ر عدد 4203 بتاريخ 27 ذي القعدة 1413 (19 ماي 1993)، القاضي بتمديد نظام الضمان الاجتماعي على عمال مقاولات الصناعة التقليدية، ص. 792.

¹³⁰- بحيث نصت المادة الأولى من المرسوم رقم 2.93.1 القاضي بتمديد نظام الضمان الاجتماعي على عمال مقاولات الصناعة التقليدية على أنه: " تسيري أحكام الظهير الشريف المشار إليه أعلاه المعتبر بمثابة قانون رقم 1.72.184 بتاريخ 15 من جمادى الآخرة 1392 (27 يوليو 1972) على الأجراء العاملين بالمنشآت الحرفية ابتداء من اليوم الأول من الشهر الثالث عشر الذي يلي المنشور خلاله هذا المرسوم في الجريدة الرسمية. على أن التزامات أرباب العمل المتعلقة بانخراطهم وتسجيل أجرائهم بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي كما هي ناتجة عن أحكام الجزء الثالث من الظهير الشريف المشار إليه أعلاه المعتبر بمثابة قانون رقم 1.72.184 بتاريخ 15 من جمادى الآخرة (27 يوليو 1972) يعمل بها من اليوم الأول من الشهر الذي يلي تاريخ نشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية".

¹³¹- وللإشارة فإنه تم صدور القانون الذي يحدد شروط الشغل والتشغيل المتعلقة بالعاملات والعمال المنزليين، وذلك بمقتضى قانون رقم 19.12 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.16.121 الصادر في 6 ذي القعدة 1437 (10 أغسطس 2016)، ج.ر عدد 6493، بتاريخ 18 ذو القعدة 1437 (22 أغسطس 2016)، ص: 6175.

بحيث نجد أن التشريع التونسي قام بتمديد الحماية الاجتماعي إلى فئات عديدة، مما أدى إلى رفع نسبة التغطية الاجتماعية داخل المجتمع التونسي، إذ تم تمديد التغطية إلى الأجراء العاملين في القطاع الفلاحي، بموجب القانون عدد 6 لسنة 1981، المؤرخ في 12 فبراير 1981، وتم إحداث نظام الضمان الاجتماعي للعملة التونسيين بالخارج الذين يشتغلون ببلد لا تربطها بتونس اتفاقية ثنائية للضمان الاجتماعي، وذلك بمقتضى الأمر عدد 107 لسنة 1989، المؤرخ في 10 يناير 1989، وقد شمل نطاق التغطية الاجتماعية كذلك الأجراء المستقلين، بإحداث نظام الضمان الاجتماعي لفائدة العملة المستقلين في القطاعين الفلاحي وغير الفلاحي، بموجب الأمر عدد 1359 لسنة 1982 المؤرخ في 21 أكتوبر 1982، القاضي بتمديد الضمان الاجتماعي للقطاع الفلاحي، والأمر عدد 1360 لسنة 1982، المؤرخ في 21 أكتوبر 1982، الذي بمقتضاه تم تمديد نطاق الضمان الاجتماعي إلى باقي الفئات غير المشمولة بالتغطية الاجتماعية بالنسبة للأجراء العاملين بالقطاع الفلاحي، وأحدث كذلك نظام للتغطية الاجتماعية لفائدة الفنانين والمبدعين والمتقنين، بمقتضى القانون عدد 32 لسنة 2002، المؤرخ في 20 دجنبر 2002.

وبالإضافة إلى التشريع التونسي، نجد نظام التقاعد الفرنسي يتوفر على خمسة أنظمة للحماية الاجتماعية لغير الأجراء، تشمل كل من الاستغلالات الفلاحية، والمهن التجارية، والصناعة التقليدية، بالإضافة إلى مهنة المحاماة والمهن الحرة الأخرى.¹³²

¹³²- Gressier Frank : " Les retraites en France : quel avenir ? ", Mémoire DEA, droit social, faculté des sciences juridiques, politiques et sociales, université de lile-2, année universitaire 2002-2003 P : 27.

- Alain Roulleau : " Les systèmes de retraite en Europe ", Imprimerie d'Achévé, Paris , avril 2006, P : 89.

إلا أن رغم شمولية نظام التقاعد الفرنسي الذي يغطي جل الطبقة النشيطة داخل المجتمع الفرنسي، فإنه يتميز بالتعقيد في تركيبته، إذ يضم العديد من الأنظمة، التي تختلف فيما بينها.

ونتيجة لذلك، فإنه رغم تعدد أنظمة التقاعد بالمغرب فإن نطاق هذه الأنظمة يظل قاصرا على تحقيق الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة لجميع الطبقة النشيطة داخل المجتمع، فإذا استثنينا نطاق نظام المعاشات المدنية والنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، اللذان يقومان بتغطية جل الموظفين والمستخدمين في القطاع العام، فإننا نجد أن نظام الضمان الاجتماعي مازال يعرف العديد من الثغرات، التي تعوق تعميم التغطية الاجتماعية على جميع الأجراء، سواء على المستوى التشريعي أو على المستوى الفعلي، فضلا عن غياب أي إطار قانوني إجباري يوفر الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة للعديد من الفئات النشيطة داخل المجتمع.

الفرع الثاني: تباين أحكام راتب التقاعد

تتميز أنظمة التقاعد بالمغرب بالتعدد وعدم الانسجام، نظرا لظروف نشأة كل نظام، واختلاف مراحل إحداث كل واحد من هذه الأنظمة، وتباين الفئات الخاضعة للحماية الاجتماعية، من نظام إلى آخر، مما جعلها تختلف من حيث أحكام وقواعد الحصول على راتب معاش التقاعد، الذي يعد الهدف الأساسي من كل نظم التقاعد.

===

-Jean - Jacques Dupeyroux et Xavier Prétat : " Droit de la sécurité sociale ", Dalloz, 12^e édition, 2008 P : 36.

ومعاش التقاعد بهذا المعنى، هو كل ما يتقاضاه المستفيد من نظام التقاعد بصفة دورية بعد انتهائه من الخدمة، وفقا للقانون بعد استيفاء الشروط المقررة لذلك.¹³³ وقد عرف المشرع المغربي راتب التقاعد من خلال الفصل الأول من نظام المعاشات المدنية،¹³⁴ بأنه مبلغ يصرف للموظف أو المستخدم عند انتهاء خدمته بصورة نظامية أو إصابته بعجز، ويؤول إلى المستحقين عنه وإلى أبويه بعد وفاته مقابل الاشتراكات التي تقتطع من أجره. ولهذا فإن معاش التقاعد مبلغ يتقاضاه المؤمن أو ورثته بعد إحالته على التقاعد،¹³⁵ لكن كيف يتم اكتساب هذا الحق؟ وما هي شروطه (المبحث الأول)؟ وما هي قواعد احتسابه؟ وعلى أي أساس يتم احتسابه (المبحث الثاني)؟.

المبحث الأول: اكتساب الحق في التقاعد

يشكل الحق في اكتساب راتب التقاعد أهم المبادئ التي تجسد التباين والاختلاف بين أنظمة الحماية الاجتماعية لنظم التقاعد بالمغرب، فكل نظام من هذه الأنظمة يتبنى قواعد وشروط مختلفة ينبغي توفرها لاكتساب الحق في راتب التقاعد، لكن الشرط الأساسي الذي تتقاطع فيه كل هذه الأنظمة هو ضرورة الانخراط، بحيث لا

¹³³- Alin Plantey et Marie Cécile : " La fonction publique ", Imprimerie de lexis nexis, 3^e édition, 6 septembre 2012, P : 354.

- سامي جمال الدين : " دعاوي التسوية وولاية القضاء الإداري على الطعون المتعلقة بشؤون الموظفين: دعاوي تسوية المرتبات والمعاشات والمكافآت "، مطبعة منشأة المعارف، الاسكندرية، سنة 1986، ص: 165.

¹³⁴- القانون رقم 011.71 المتعلق بنظام المعاشات المدنية، م . س.

¹³⁵- Boualem Snoussi : " La retraite ", imprimerie des éditions maghrébines, 1998, P : 7.

- مليكة الصروخ : " النظام القانوني للموظف العمومي المغربي "، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، سنة 1994، ص: 214.

يمكن لأي شخص الاستفادة من معاش التقاعد، إلا إذا كان منخرطاً في أحد أنظمة التقاعد، وأثبت أنه قد استوفى مدة معينة من الانخراط.

مما يجعل نظام التقاعد بالمغرب نظاماً تأمينياً بامتياز، يرتبط فيه الانخراط بأداء الاشتراكات المهنية للاستفادة من معاش التقاعد. ومن هنا نتساءل عن ما هي شروط هذا الانخراط؟ وهل يكون تلقائياً؟ أم عن طريق التصريح؟ (المطلب الأول). وما هي المدة المطلوبة لاكتساب الحق في معاش التقاعد لكل نظام؟ وكيف يتم احتسابها؟، وعلى أي أساس؟ (المطلب الثاني).

المطلب الأول: ضرورة الانخراط

تختلف طرق وأساليب توفير الحماية الاجتماعي لأفراد المجتمع من تشريع إلى آخر، ويتحكم في ذلك مقومات كل دولة وقدراتها الاقتصادية، ومدى توفر الإرادة لديها للرقى بالمستوى الاجتماعي للأفراد، وتأمينهم ضد المخاطر الاجتماعية، وخصوصاً ضد مخاطر الشيخوخة بعد سن الإحالة على التقاعد. ولذلك نجد العديد من الأساليب المعتمدة لتوفير الحماية الاجتماعية للإفراد، يتصدرهما نظامان رئيسيان: هناك من يقوم على مبدأ الضمان الاجتماعي بمفهومه الضيق، وذلك بتوفير الحماية الاجتماعية إلى كافة أفراد المجتمع، سواء كانوا نشيطين أم لا، ويوفر الحماية الاجتماعية إلى جميع المقيمين، سواء كانوا مواطنين أو أجانب، وفي غالب الأحيان لا يعتمد هذا النظام على الاشتراكات المهنية، ويتم تمويله من ميزانية الدولة، أو يمول من إيرادات ضريبية، وتتبنى هذا النظام العديد من الدول عبر العالم، التي تسعى إلى توفير

الحماية الاجتماعية لكافة أفراد المجتمع، نحو تحقيق الرفاه الاجتماعي لمواطنيها، ونجد على رأس هذه الدول، كل من المملكة المتحدة، كندا، الدانمارك، وفنلندا.¹³⁶

وبالإضافة إلى هذا النظام، الذي تتبناه العديد من الدول المتقدمة، التي تسعى إلى توفير الرفاه الاجتماعي إلى مواطنيها، نجد نظام التأمين الاجتماعي، الذي يعد أكثر شيوعاً في التشريعات الدولية، ويعتمد على الخصوص من طرف الدول النامية، نظراً لكونه يعتمد على الاشتراكات المهنية، بحيث لا يمكن لأي مواطن الاستفادة من معاش التقاعد إلا إذا أدى الاشتراكات المهنية ولمدة معينة.¹³⁷

وتعتبر أنظمة التقاعد المغربية أنظمة تأمينية للحماية الاجتماعية، ذات طبيعة إجبارية، باستثناء الصندوق المهني المغربي للتقاعد، الذي يأخذ شكل نظام تكميلي اختياري، يمكن لأرباب العمل إضافة مزايا تأمينية لأجرائهم، على الجزء الأعلى من الأجر غير الخاضع للاشتراك، ويتجسد ذلك في كون المشرع المغربي قام بحصر الفئات الخاضعة لهذه الأنظمة، كما سبق الإشارة إلى ذلك بمناسبة تحديد نطاق أنظمة التقاعد، ويكتسي هذا الحصر صبغة الإلزام، ولهذه الإلزامية في الانخراط ما يبررها، إذ أن الحماية الاجتماعية بصفة عامة تعتبر من أهم أسس المسؤولية الاجتماعية للدولة، التي تجعل من هذه الأخيرة مسؤولة عن توفير الحماية الاجتماعية لمواطنيها، ناهيك عن أن طبيعة أنظمة التقاعد تفرض عليها طابع الإلزام، إذ أن التوازن المالي لهذه الأنظمة يتوقف على مبدأ التضامن، الذي ينبغي أن يسود بين الأجيال وبين الجيل الواحد، حيث تتحمل الطبقة النشيطة تكاليف رواتب التقاعد للطبقة المحالة على

¹³⁶- مكتب العمل الدولي: " مبادئ التأمينات الاجتماعية والحماية الاجتماعية "، تقرير لمركز التدريب الدولي التابع لمنظمة العمل الدولية، جنيف، 2011، ص: 23.

¹³⁷- مكتب العمل الدولي: المرجع أعلاه، ص: 24 وما بعدها.

التقاعد، بتحويل الاشتراكات المهنية إلى رواتب تقاعدية، ويعد هذا من أهم الخصائص المميزة لنظام التقاعد المبني على أسلوب التوزيع، وهو نفس النهج الذي يسود في مختلف الأنظمة الأساسية للتقاعد، وذلك لأن الإقرار باختيارية الانخراط، قد يؤدي إلى عدم التغطية الاجتماعية.

ونظرا لكون أنظمة التقاعد المغربية لا تغطي كل الفئات داخل المجتمع بل تقتصر على بعض الفئات النشيطة،¹³⁸ فلا يكتسب المستفيد الحق في راتب التقاعد إلا عن طريق الانخراط في نظام التقاعد المخول له قانونا، وكما نعلم أن نظام التقاعد المغربي يضم أربعة أنظمة رئيسية،¹³⁹ كل نظام من هذه الأنظمة ينص على ضرورة الانخراط،¹⁴⁰ للاستفادة من معاش التقاعد، وهذا الانخراط إما أن يكون ضمنيا أو عن طريق التصريح، فنظام المعاشات المدنية، والنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد يتم فيهما الانخراط بمجرد الانضمام إلى سلك الإدارة العمومية أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية، سواء كان المنخرط مرسما أو غير مرسوم بصفة تلقائية، لذلك نجد أن الفصل الأول من نظام المعاشات المدنية ينص على انه: " يخول موظفو الدولة، وأعوان الجماعات والمؤسسات العمومية وعند الاقتضاء ذوو حقوقهم الحق في الاستفادة من راتب تقاعد طبق الشروط المنصوص عليها في مقتضيات هذا القانون"، بالإضافة إلى ذلك ينص الفصل الثاني من النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد على أن هذا النظام يطبق وجوبا على المستخدمين المتعاقدين الجاري عليهم الحق العام،

¹³⁸ - Revue D'Almaliya : "Secteur de la retraite au Maroc : Diversité institutionnelle et panoplie des prestations", N°40 mars 2007, P : 22.

¹³⁹ - مع الإشارة إلى أنه ليس كل الساكنة النشيطة لها الحق في الاستفادة من الحماية الاجتماعية لنظام التقاعد فهناك العديد منها تبقى خارج نطاق التغطية الاجتماعية كالمهن الحرة مثلا.

¹⁴⁰ - فالأنظمة المذكورة ليست كلها إجبارية ، فالصندوق المهني المغربي للتقاعد يعد نظاما تكميليا للإجراء في القطاع الخاص.

والمستخدمين المؤقتين والمياومين والعرضيين، بالإضافة إلى مستخدمي الهيئات الجارية عليها المراقبة المالية.

وخلافا لما ذكر، فنظام الضمان الاجتماعي باعتباره نظاما للحماية الاجتماعية الخاص بالأجراء في القطاع الخاص، فالأجير لا يسجل في هذا النظام تلقائيا، وإنما الأمر يتوقف على تصريح من طرف المشغل للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، أو من طرف الأجير إذا امتنع المشغل على القيام بذلك، وهذا ما جاء في الفصل 15 من قانون الضمان الاجتماعي الذي ينص على أنه: " يجب على جميع المشغلين الذين يستخدمون في المغرب أشخاصا يفرض عليهم هذا النظام الانخراط في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ويجب على كل منخرط في الصندوق المذكور أن يبين رقم انخراطه في فتوراته ورسائله ومذكرات توصياته وتعارفه وإعلاناته وغيرها ...".

المطلب الثاني: مدة الانخراط

إن نظم التأمينات الاجتماعية توفر معاشات تقاعدية ترتبط بشكل كبير بالأجر الذي يحتسب على أساسه راتب التقاعد، بحيث تقوم هذه النظم على مبدأ مؤداه أن الحماية الاجتماعية الحقيقية للمسنين، بعد سن الإحالة على التقاعد، تتطلب بالضرورة الحفاظ على مستوى أدنى للدخل، للاستمرار في نفس مستوى المعيشة التي اعتادها الشخص قبل التقاعد، وتأخذ المعاشات التقاعدية المرتبطة بالأجر مجموعة من القواعد لاحتساب معاش التقاعد، وعادة ما تمثل مدة الانخراط أهم هذه القواعد، التي يتوقف عليها احتساب راتب التقاعد، وفي غالب الأحيان تشكل هذه المدة في نظم التأمينات

الاجتماعية، فترة طويلة قد تتجاوز 20 سنة، وذلك لتفادي استغلال النظام التقاعدي من جانب الأشخاص الذين لا يشتركون سوى لفترة وجيزة لاستحقاق راتب التقاعد.¹⁴¹

ونظرا لكون أنظمة التقاعد المغربية تأخذ شكل تأميمات اجتماعية، فإن استحقاق معاش التقاعد في هذه الأنظمة لا يتم بمجرد الانخراط في نظام تقاعد معين، بعد الإحالة على التقاعد المحدد في مابين 60 و 63 سنة في التشريع المغربي رغم وجود بعض الاستثناءات،¹⁴² بل يتوقف ذلك على قضاء فترة معينة لاكتساب هذا

¹⁴¹- مكتب العمل الدولي : " الحماية الاجتماعية: المعاشات التقاعدية (لمحة عامة)"، جنيف، سنة 2009، ص: 42 وما بعدها.

¹⁴²- المادة الأولى من القانون رقم 14.72 المحدد بموجب السن التي يجب أن يحال فيها على التقاعد الموظفون والمستخدمون المنخرطون في نظام المعاشات المدنية، المشار إليه سابقا، التي تحدد سن إحالة الموظفين والمستخدمين المنخرطين في نظام المعاشات المدنية في 63 سنة، وتحدد سن الإحالة على التقاعد بالنسبة للأساتذة الباحثين وللموظفين والمستخدمين المعيّنين سفراء في 65 سنة، ويمكن تمديد هذا أجله أقصاها سنتان قابلة للتجديد مرتين بالنسبة للأساتذة الباحثين ومرة واحدة بالنسبة لباقي الموظفين والمستخدمين، وذلك بقرار لرئيس الحكومة يتخذ باقتراح من السلطة التي لها صلاحية التعيين وبموافقة المعني بالأمر. إلا إنه وقبل صدور القانون المشار إليه أعلاه، كانت سن التقاعد 60 كمبدأ عام وذلك من خلال الفصل الأول من القانون رقم 012.71 بتاريخ 12 ذي القعدة 1391 (30 دجنبر 1971) يحدد بموجب سن موظفي وأعاون الدولة والبلديات والمؤسسات العمومية المذخرطين في نظام رواتب التقاعد المدنية، باستثناء القضاة الذين يمكن تمديد حد سنهم بمقتضى ظواهر شريفة حين بلوغهم 66 سنة من العمر على الأكثر، وكذا أساتذة التعليم العالي الذين حدد سن تقاعدهم في 65 سنة، ج . ر عدد 3087 مكرر بتاريخ 1971/12/31 ص: 3403. وقد تم تعديل هذا القانون بموجب مرسوم بقانون رقم 2.14.596 صادر في 5 ذي القعدة 1435 (فاتح سبتمبر 2014) وذلك بإضافة الفقرة التالية للفصل الأول " استثناء من الفقرة السابقة، يمكن كلما اقتضت ضرورة المصلحة ذلك الاحتفاظ بالأساتذة الباحثين والموظفين الخاضعين للنظام الأساسي الخاص بموظفي وزارة التربية الوطنية مع استمرارهم في مزاولة مهامهم إلى غاية متم السنة الدراسية أو الجامعية رغم بلوغهم حد سن الإحالة على التقاعد"، ج . ر عدد 6287 مكرر بتاريخ 6 ذو القعدة 1435 (2 سبتمبر 2014).

- الفصل 19 من النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، ج . ر عدد 3389 مكرر بتاريخ 13 أكتوبر 1977 ص: 03.
- تنص الفقرة الثانية من الفصل الثاني من القانون رقم 7.80 القاضي بتنفيذه الظهير رقم 1.81.314 بتاريخ 6 ماي 1982 المحدد لسن إحالة الإجراء على التقاعد، على أنه: "... يحدد سن التقاعد بخمس وخمسين سنة فيما يخص العاملين بالمناجم الذين يثبتون أنهم اشتغلوا في باطنها مدة خمس سنوات على الأقل".

الحق. وهذا أمر طبيعي لان نظام التقاعد المغربي نظام تأميني بامتياز، يبنى على مبدأ التوزيع في تسييره المالي، الذي يعتمد على المساهمات والاشتراكات التي يدفعها المشتركون باعتبارها مصدر التمويل الرئيسي، صحيح أن هذا النظام يقوم على مبدأ التضامن، لكن لابد من مدة معينة للاشتراك كحد أدنى لاكتساب الحق في راتب التقاعد.

وبالرجوع إلى المقتضيات القانونية المنظمة لأنظمة التقاعد، نجد أن المشرع المغربي اشترط على المؤمن عليه قضاء فترة معينة في الخدمة، وأداء الاشتراكات المهنية المقررة له، من أجل استقاء حقه في معاش التقاعد، وفي حالة عدم استيفائه لهذه المدة لا يخول له القانون الحصول على راتب التقاعد، ويبقى له الحق فقط في استرجاع الاشتراكات المهنية من أجل التقاعد، إذ نجد على سبيل المثال أن نظام المعاشات المدنية، يعطي الحق للموظف أو المستخدم استرداد الاشتراكات المهنية، بمقتضى الفصل 21 من القانون 011.71، الذي ينص على أنه: " لا يجوز استرداد المبالغ المقتطعة بصورة قانونية، بيد أن الموظف أو المستخدم الذي يغادر الخدمة لسبب من الأسباب،¹⁴³ قبل أن يكتسب الحق في الحصول على معاش تقاعد يكون له أن يطالب بأن ترد له مباشرة وفورا المبالغ المقتطعة فعلا من أجرته، ماعدا في الحالات المنصوص عليها في الفصل 43 من هذا القانون، ودون إخلال إن اقتضى الأمر ذلك بإجراء مقاصة بين المبالغ المطلوبة التي يكون صاحب الطلب مدينا بها في الأحوال المشار إليها في الفصل 39 بعده.

¹⁴³- وما تجدر الإشارة إليه، أن أسباب الحذف من أسلاك الوظيفة العمومية التي تخول إمكانية استرجاع المبالغ المدفوعة للصندوق المغربي للتقاعد هي : الاستقالة والفصل من الوظيفة والعزل مع توقيف الحق في المعاش. إلا أنه يمكن تجريد الموظف من هذا الحق في الحالة التي يتخذ في حقه العقوبات المنصوص عليها في الفصلين 83 و 84 من النظام الأساسي للوظيفة العمومية.

ويجب على صاحب الشأن أو المستحق عنه، إذا أراد استرداد المبالغ المقطوعة المشار إليها في الفقرة السابقة، أن يوجه طلبا لهذه الغاية إلى الصندوق المغربي للتقاعد، داخل أجل لا يتجاوز عشر سنوات يبتدىء من تاريخ حذف صاحب الشأن من سلك الموظفين أو المستخدمين الذي ينتمي إليه".¹⁴⁴

وتختلف هذه المدة من نظام إلى آخر، وذلك راجع إلى أن أنظمة التقاعد بالمغرب وضعت مجزأة وغير قائمة على أسس ومبادئ موحدة،¹⁴⁵ إذ نجد أن القانون رقم 71.14، الذي يغير ويتم القانون رقم 011.71، المحدث بموجبه نظام المعاشات المدنية، حدد مدة الاشتراك لاكتساب الحق في التقاعد بـ: 24 سنة بالنسبة للرجال و 18 سنة بالنسبة للنساء، بحيث ينص في المادة الأولى التي عدل بمقتضاها الفصل 4 من نظام المعاشات المدنية على أنه: " يكتسب الحق في الحصول على معاش التقاعد قبل بلوغ حد السن القانوني للإحالة على التقاعد، وفق الشروط المحددة في الفصل 5 وما بعده:

- فيما يتعلق بالموظفين والمستخدمين الذكور الذين قضوا في الخدمة الفعلية مدة لا تقل عن أربعة وعشرين (24) سنة؛

- فيما يتعلق بالموظفات والمستخدمات اللواتي قضين في الخدمة الفعلية مدة لا تقل ثماني عشرة سنة.

¹⁴⁴- القانون رقم 06.89 القاضي بتتيميم وتغيير القانون رقم 011.71 المتعلق بنظام المعاشات المدنية، م.س.
¹⁴⁵ - H.C.P : "La soutenabilité du système de retraite au Maroc : analyse à l'aide d'un modèle d'équilibre général à génération imbriquées ", Aout 2012, P : 3.

ومن غير تقييد بقضاء مدة معينة في الخدمة، فيما يخص الموظفين والمستخدمين الذين حذفوا من أسلاك الموظفين أو المستخدمين المنتمين إليها بسبب إصابتهم بعجز، سواء أكان ناشئاً عن ممارسة المهام المنوطة بهم أم غير ناشئ عنها".

وقد رفع المشرع المغربي من مدة الخدمة، من خلال التغييرات الواردة في القانون المشار إليه أعلاه، لمحاولة التخفيف من الالتزامات المالية لهذا النظام، الذي يعاني من عدم التوازن المالي على المدى القريب، وقد كانت المادة 4 من نظام المعاشات المدنية قبل التعديل تنص على أنه:¹⁴⁶ " لا يكتسب الموظف أو المستخدم الحق في راتب التقاعد قبل بلوغه سن التقاعد إلا إذا قضى 21 سنة من العمل الفعلي بالنسبة للذكور و مدة لا تقل عن 15 سنة بالنسبة للإناث،¹⁴⁷ شريطة الحصول على إذن من السلطة المعهود إليها بمهمة التعيين وفي حالة الرفض بإذن من رئيس الحكومة، وذلك ضمن حدود العدد السنوي المعين في 15 من عدد المناصب المقيدة في الميزانية بخصوص كل سلك، إلا أنه إذا قضى الموظف أو المستخدم 30 سنة من الخدمة الفعلية أو إذا أصيب بعجز بسببه من أسلاك الموظفين أو المستخدمين سواء ناشئاً عن ممارسة المهام المنوطة به أو غير ذلك".¹⁴⁸

وعلى خلاف الموظفين والمستخدمين الخاضعين لنظام المعاشات المدنية، فإن هذه المدة تحدد في 30 سنة بالنسبة للأعوان المؤقتين والمياومين والعرضيين بالإدارات

¹⁴⁶- الفصل 4 من القانون رقم 011.71 المحدث بموجبه نظام المعاشات المدنية المتم والمغير بواسطة القانون رقم 04.92 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 4.92.1 بتاريخ 13 جمادى الأولى 1413.

¹⁴⁷- القانون رقم 04.92 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.92.4 المتعلق بتعديل الفصلين 4 و5 من القانون رقم 011.71 المحدث بموجبه نظام المعاشات المدنية، الصادر بتاريخ 13 جمادى الأولى 1413 (9 نونبر 1992)، ج.ر عدد 4183 بتاريخ 30 دجنبر 1992، ص: 1939.

¹⁴⁸- انظر القانون رقم 06.89 القاضي بتنظيم وتغيير القانون رقم 011.71 المحدث بموجبه نظام المعاشات المدنية، م.س.

العمومية، والجماعات المحلية الخاضعين للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، من الخدمات الفعلية، باستثناء المستخدمين الذين بلغوا سن التقاعد دون أن يتوفر لديهم عدد سنوات الخدمة اللازمة للحصول على معاش التقاعد، فيتم تأخير إحالتهم على التقاعد إلى التاريخ الذي يكتسبون فيه الحق في ذلك.¹⁴⁹

ومن الملاحظ أن هذا الاختلاف في المدة المعتبرة لاكتساب الحق في راتب التقاعد، يعد حيفا في حق المنتسبين إلى النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، إذ كيف نسلم بأن موظفا أو مستخدما بالقطاع العام يكتسب حقه في معاش التقاعد بعد قضائه لمدة 18 أو 24 سنة في الخدمة، وأن مستخدما يعمل بنفس القطاع لا يكتسب هذا الحق إلا بعد بعض قضائه 30 سنة من الخدمة، ودون تمييز بين المرأة والرجل، كما هو الشأن بالنسبة لنظام المعاشات المدنية، فهذا يتنافى مع مبادئ العدالة الاجتماعية، التي تقتضي أن يكون المواطنين على قدم المساواة في الحقوق والواجبات، ولذلك فرغم ما يمكن أن يقدم من مبررات على هذا التباين وعدم الانسجام، فإن توحيد مدة الانخراط لاكتساب الحق في التقاعد، بين نظام المعاشات المدنية والنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد أمر تقتضيه مبادئ العدالة الاجتماعية، لإشاعة الشعور بالمساواة في الحماية الاجتماعية بين الطبقة العاملة في القطاع العام.

أما بخصوص الأجراء في القطاع الخاص الخاضعين لنظام الضمان الاجتماعي، فإن مدة الانخراط الضرورية للاستفادة من راتب التقاعد تختلف تماما عما سبق ذكره، بحيث تحتسب بأيام العمل الفعلية وليست بالسنوات،¹⁵⁰ وتحدد هذه المدة

¹⁴⁹- الفصل 20 من الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.77.216 القاضي بإحداث النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، م.س.

¹⁵⁰- وهذا أمر له ما يبرره، كون العمل في القطاع الخاص قد لا يكون بشكل دائم في جميع الأحوال، قد يقتصر على أيام محددة في الأسبوع، أو الشهر، أو في حالة الأعمال الموسمية.

في 3240 يوم عمل مؤدى عنه الاشتراكات المهنية،¹⁵¹ وفي حالة عدم استيفاء هذه المدة، يتم تأخير سن التقاعد إلى حين استكمال المدة المشار إليها أعلاه، ويمكن كذلك لعمال القطاع الفلاحي الاستفادة من معاش الشيخوخة حتى ولم يتوفروا على 3240 يوم عمل شريطة أن لا يكون قد تم فصلهم من العمل بسبب خطأ جسيم، وأن يكون رب العمل قد أدى واجب الاشتراك عنه لمدة 3 سنوات.¹⁵²

المبحث الثاني: أسس متباينة لاحتساب معاش التقاعد

إن الغاية التي يتوخاها كل نظام من أنظمة التقاعد بالمغرب هي حصول المستفيد من هذه الأنظمة على معاش للتقاعد في أواخر حياته العملية. لكن قيمة هذا المعاش تختلف من نظام لآخر، نظرا لاختلاف الضوابط والقواعد التي يعتمدها كل نظام.

ويتجلى هذا التباين في اختلاف الأساس الذي يحسب عليه معاش التقاعد. ولذلك فإننا نتساءل عن ما هو الوعاء الذي يحتسب على أساسه راتب التقاعد؟ وما هي العناصر التي يتضمنها هذا الوعاء؟ (المطلب الأول)، وما هي مظاهر الاختلاف والتباين بين هذه القواعد؟ وكيف يتم احتساب راتب التقاعد؟ وما هي القواعد التي يتم اعتمادها (المطلب الثاني)؟

¹⁵¹ - الفصل 53 من الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.72.184 المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي، م.س.

¹⁵² - الفصل 4 من الظهير الشريف رقم 1.81.178 القاضي بتمديد نظام الضمان الاجتماعي على المشغلين والعملة بمؤسسات الاستغلال الفلاحية والغابوية والمرافق التابعة لها، م.س.

المطلب الأول: وعاء احتساب راتب التقاعد

يكتسي الأجر الذي تحتسب على أساسه راتب التقاعد أهمية كبيرة في تحديد قيمة معاش التقاعد، فإذا كان هذا الأجر يحقق التوازن الاجتماعي والاقتصادي للموظف أو الأجير، فإن ذلك ينعكس إيجاباً على قيمة راتب التقاعد، ولكن السؤال المطروح هنا: ما هو مفهوم الأجر الذي ينبغي أن يحسب على أساسه معاش التقاعد؟ ونجد أن مفهوم الأجر قد عرف تطوراً من المفهوم التقليدي، الذي يعتبر أن الأجر مجرد ثمن أو مقابل العمل، وقد تبني المشرع المغربي هذه النظرية التقليدية للأجر من خلال قانون الالتزامات والعقود،¹⁵³ وقد انتقل الأجر إلى مفهوم أكثر توسعاً بعد ظهور النظرية الحديثة التي تجاوزت اعتبار الأجر مجرد مقابل ما يحصل عليه العامل من جراء عمله، معتبرة الأجر كل ما يحصل عليه العامل بمناسبة تنفيذه لعمله، وبذلك تم الانتقال من المفهوم القانوني الضيق للأجر، إلى المفهوم الواسع الذي يأخذ بعداً اجتماعياً واقتصادياً.¹⁵⁴

وقد سائر المشرع المغربي هذا الانتقال من المفهوم التقليدي للأجر إلى المفهوم المعاصر، من خلال القوانين الاجتماعية بصفة عامة، وفي سياق هذا التوجه نجد أن نظام الضمان الاجتماعي يتبنى هذا المفهوم من خلال الفصل 19 من (ظهير 27 يوليوز 1972)،¹⁵⁵ الذي ينص على أنه: "تقدر واجبات الاشتراك الواجب أدائها للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي على أساس مجموع الأجور التي يتقاضاها المستفيدون من ظهيرنا الشريف هذا بما في ذلك التعويضات والمنح والمكافآت وجميع

¹⁵³ - الفصل 723 من ظهير الالتزامات والعقود (12 أغسطس 1913) الذي ينص على أنه: "إجارة الخدمة أو العمل عقد يلتزم أحد طرفيه بأن يقدم للآخر خدماته الشخصية لأجل محدد، أو من أجل أداء عمل معين، في نظير أجر يلتزم هذا الأجير بدفعه له..."

¹⁵⁴ - Abdelah Boudahrain : " La sécurité sociale au Maroc ", éditions forum du livre, Casablanca , 1989, p: 154 et 155.

¹⁵⁵ - الذي عدل بمقتضى المرسوم رقم 2.92.965 بتاريخ 7 ذي القعدة 1413 (29 أبريل 1993).

المنافع النقدية الأخرى، والمنافع العينية وكذا المبالغ المقبوضة بصفة مباشرة، أو بواسطة الغير برسم الحلوان، غير أنه فيما يخص الأجرة المتخذة أساساً لتقديرات واجبات الاشتراكات المستخلصة عن أداء التعويضات القصيرة الأمد والطويلة الأمد، أن يحدد بمرسوم يتخذ باقتراح مشترك للوزير المكلف بالتشغيل والوزير المكلف بالمالية مقدار أقصى تعتبر الأجرة المذكورة في دائرة حدوده.

وفيما يخص البحارة الصيادين بالمحاصة، يعوض واجب الاشتراك عن مجموع الأجور بواجب اشتراك عن المداخل الإجمالية لباخرة الصيد...".

وهكذا نجد أن المشرع من خلال قانون الضمان الاجتماعي قد أعطى للأجر مفهوماً واسعاً، بحيث لم يحصره في الأجر الأساسي الذي يحصل عليه الأجير مقابل العمل، بل امتد ليشمل التعويضات التي يحصل عليها من منح ومكافآت، وجميع المنافع النقدية الأخرى، وقد وسع المشرع المغربي من مفهوم الأجر بأن أدخل في حكمه حتى الحصة العينية، في الحالة التي يكون فيها الأجير يأخذ أجرته عيناً، ويمكن كذلك أن يعتبر أجراً حتى ولو كان الأجير يأخذ أجرته من غير المشغل، على شكل إكراميات أو حلوان.

وبالإضافة إلى ذلك، فقد عرف مفهوم الأجر الذي يحسب على أساسه راتب التقاعد في نظام المعاشات المدنية تطوراً ملحوظاً منذ قانون رقم 011.71، بحيث كان مفهوم الأجر في بادئ الأمر عند إحداث نظام المعاشات المدنية، ينحصر في الراتب الأساسي المطابق للدرجة والسلم، والرقم الاستدلالي الذي يتوفر عليه الموظف،¹⁵⁶ ولم يكن يتضمن باقي التعويضات الأخرى، لكن الإشكال الذي طرح من

¹⁵⁶ - يراجع بهذا الخصوص عزيز امراح بوعلي: "إشكالية أنظمة المعاشات بالوظيفة العمومية يبين محدودية الإصلاحات ورهانات الاستمراري"، بحث لنيل دبلوم السلك العالي في التدبير الإداري، المدرسة الوطنية للإدارة، السنة الدراسية (2005-2006)، ص: 32.

بعد، أن جل الزيادات في الأجر لم تكن ترد على الراتب الأساسي الذي كان يحسب على أساسه راتب التقاعد، بل كانت عن طريق الزيادة في التعويضات أو بخلق تعويضات جديدة، مما جعل الراتب الأساسي غير قادر على مسايرة التطور الذي عرفته بنية الأجور، الشيء الذي أدى إلى هزالة مبالغ رواتب التقاعد، الأمر الذي دفع المشرع بتوسيع وعاء الأجر الذي يحسب على أساسه راتب التقاعد ليمتد إلى نصف التعويضات والمكافآت الدائمة، التي يتمتع بها الموظف أو المستخدم بحكم وضعيته النظامية، وتعويض الإقامة المقررة للمنطقة الجنوبية، بالإضافة إلى التعويض التكميلي

المنصوص عليه في الفصل 32 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.¹⁵⁷

رغم ذلك، فإن الأجر الذي يحسب على أساسه معاش التقاعد لازال غير كاف ولا يرقى إلى المستوى المطلوب، مما حدا بالمشرع المغربي في سنة 1997 إلى إدخال جميع التعويضات والمكافآت الدائمة، التي يتمتع بها الموظف أو المستخدم بحكم وضعيته النظامية، حيث أصبحت عناصر الأجر تتكون من المرتب الأساسي المخصص للرقم الاستدلالي المطابق للدرجة والسلم والرتبة، أو الطبقة التي يوجد فيها الموظف أو المستخدم، ويضاف إليه التعويض التكميلي المنصوص عليه في الفصل 32 من الظهير الشريف رقم 1.58.8 المعتبر بمثابة النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، إن كان الموظف أو المستخدم ينتفع به، بالإضافة إلى التعويض عن الإقامة للمنطقة (ج)، والتعويضات والمكافآت الدائمة التي يتمتع به الموظف أو المستخدم بحكم وضعيته النظامية.¹⁵⁸

¹⁵⁷ - القانون رقم 06.89 المتعلق بتنظيم وتغيير القانون رقم 011.71 المحدث بموجبه نظام المعاشات المدنية، م.س.
¹⁵⁸ - القانون رقم 19.97 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.97.167 بتاريخ (2 غشت 1997) المتمم والمغير للقانون رقم 011.71 المتعلق بنظام المعاشات المدنية، م.س.

وبالرجوع إلى النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، الذي يغطي المستخدمين غير المرسمين والمتعاقدين مع الدولة، والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية، نجد أن المشرع سار في نفس الاتجاه، فأعتبر أن الأجر المتخذ كوعاء لاحتساب راتب التقاعد يحدد في مجموع الأجور القارة التي يتقاضاها المستخدم، باستثناء التعويضات عن المصارف أو التحويلات العائلية.

ومن خلال ما تقدم، نلاحظ أن من حسنات المشرع بأن أخذ بالمفهوم الواسع والحديث للأجر، الذي يحسب على أساسه معاش التقاعد، وفي اعتقادنا أن المشرع المغربي يروم من خلال هذا التوجه تحقيق هدفين أساسيين، يتمثل الأول في الحصول على أكبر قدر ممكن من الموارد المالية، وذلك لأن الاشتراكات المهنية تحدد في شكل نسبة مأوية من الأجر، وتزداد أهمية ذلك باعتبار أن الاشتراكات المهنية تعد المصدر الأساسي المعول عليه لتمويل أنظمة التقاعد بالمغرب، ويتمثل الثاني في رغبة المشرع تحسين ورفع قيمة معاش التقاعد في سن الشيخوخة، لأن احتساب معاش التقاعد على قاعدة الأجر الأساسي، دون باقي التعويضات والمكافآت الأخرى، يجعل من قيمة معاشات التقاعد هزيلة جداً، مما يؤثر على القدرة الشرائية للمتقاعد، وهذا يتنافى مع غاية أنظمة الحماية الاجتماعي خاصة فيما يتعلق بالحماية من مخاطر الشيخوخة، التي تسعى إلى توفير العيش الكريم للمتقاعد، وجعله في منأى عن كل أشكال الحاجة.

المطلب الثاني: تباين قواعد احتساب معاش التقاعد.

يعتبر معاش التقاعد أو راتب الشيخوخة التجسيد الأمثل للحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة بعد سن الإحالة على التقاعد، إذ يشكل الهدف الأساسي لكل نظم الحماية الاجتماعية بصفة عامة، لأنه رغم تعدد الطرق التي يمكن من خلالها

توفير الحماية الاجتماعية للمتقاعد، بعد أن يصبح عاجزاً وغير قادر عن العمل، فإن المعاش يبقى الخيار الأمثل لتحقيق الحماية الاجتماعية في فترة الشيخوخة.

وتختلف أساليب وطرق تحديد معاش التقاعد في التشريعات المقارنة، باختلاف التوجهات الدولية في مفهوم الحماية الاجتماعية المراد تحقيقها، من خلال قوانين الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة، المبنية على الأبعاد القانونية والحقوقية التي تتبناها كل دولة، وحسب القدرات الاقتصادية والمالية لها، ويتجسد هذا الاختلاف على الخصوص، في تباين القواعد التي تعتمد عليها كل دولة في احتساب معاش التقاعد لمواطنيها، وذلك من خلال تحديد الأجر المرجعي الذي يتم احتساب معاش التقاعد على أساسه، والتي تتجلى في تحديد النسب السنوية، أو القسط السنوي. إلا أن هذا الأمر مقبول من الناحية المبدئية، كون أنظمة التقاعد العالمية متباينة في هذه القواعد، لكن الأمر غير المقبول، والذي يطرح العديد من الإشكاليات أن تجد هذا الاختلاف في نفس النظام التشريعي، بتبني قواعد مختلفة وغير منسجمة مع بعضها البعض، من أجل تصفية معاش التقاعد، وهذا ما ينطبق على الوضعية القانونية لأنظمة التقاعد بالمغرب، إذ نجدها تعتمد على قواعد غير منسجمة لاحتساب معاش التقاعد.

ولذلك، فإن هذا التباين والاختلاف في قواعد احتساب معاش التقاعد، قد تم تكريسه في العديد من القواعد، وعلى رأسها الأجر المرجعي المعتمد لتصفية راتب التقاعد، إذ نجد أن نظام المعاشات المدنية، حدد الأجر المرجعي الذي يحسب على أساسه معاش التقاعد في 8 سنوات الأخيرة، وهذا ما ينص عليه الفصل 12 من القانون رقم 011.71، الذي تم تعديله بموجب القانون رقم 71.14، المشار إليه سابقاً، الذي ينص على أنه: "يحدد الأجر المرجعي الذي يحتسب على أساسه معاش التقاعد، في متوسط عناصر الأجرة المشار إليها في الفصل 11 أعلاه، التي خضعت

للاقتطاع من أجل المعاش برسم الستة والتسعين (96) شهرا الأخيرة من الخدمة الفعلية المنجزة إلى غاية تاريخ الحذف من الأسلاك.

غير أن هذه المدة المذكورة يمكن تحديدها في:

- أربعة وعشرون (24) شهرا بالنسبة للموظفين والمستخدمين الذين يحذفون من الأسلاك خلال سنة 2017؛

- ثمانية وأربعين (48) شهرا بالنسبة للموظفين والمستخدمين الذين يحذفون من الأسلاك خلال سنة 2018؛

- اثنين وسبعين (72) شهر بالنسبة للموظفين والمستخدمين الذين يحذفون من الأسلاك خلال سنة 2019؛

ويحدد الأجر المرجعي بالنسبة للموظفين والمستخدمين الذين يحذفون من الأسلاك خلال سنة 2016 في عناصر أجرة خضعت للاقتطاع من أجل المعاش...¹⁵⁹.

مع العلم أن الأجر المرجعي لاحتساب معاش التقاعد ظل ولسنوات طويلة يحتسب على أساس آخر أجرة خضت للاقتطاع، منذ إحداث نظام المعاشات المدنية في بداية السبعينيات من القرن الماضي، وإلى غاية التعديل الذي عرفه هذا النظام بموجب القانون رقم 14.71، وهذا ما يجعل هذا النظام يختلف عما هو معمول به في النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، الذي يعتمد في تصفية معاش التقاعد على أساس الراتب المتوسط لمدة الحياة العملية كاملة، منذ الولوج إلى الوظيفة، إلى سن الإحالة على التقاعد، بناء على مقتضيات الفصل 20 من الظهير بمثابة قانون رقم

¹⁵⁹- إلا أنه استثناء من الأحكام السابقة، يحدد بصفة انتقالية، الأجر المرجعي الذي يحتسب على أساسه معاش تقاعد الأساتذة الباحثين والموظفين الخاضعين للنظام الأساسي الخاص بموظفي وزارة التربية الوطنية، الذين تم تمديد حد سنهم إلى غاية متم السنة الجامعية أو الدراسية، بقرار للسلطة التي لها صلاحية التعيين، في عناصر آخر أجرة خضعت للاقتطاع من أجل المعاش بالنسبة للأشخاص الذين تم اتخاذ قرار تمديد حد سنهم إلى غاية متم السنة الجامعية أو الدراسية، وذلك قبل فاتح يناير 2017، ومتوسط عناصر الأجرة المشار إليها في الفصل 11 أعلاه، التي خضعت للاقتطاع من أجل التقاعد، بنفس الأحكام الانتقالية المشار إليها أعلاه.

1.77.216، المحدث بموجبه النظام الجماعي لمنح راتب التقاعد، الذي ينص على أنه: " إن معاش التقاعد العادي الإجمالي، هو الإيراد العمري الذي يكتسبه في الحال منخرط يتثبت عند بلوغه سن الستين، التوفر على ثلاثين سنة من الخدمات المصححة¹⁶⁰ المنجزة بالمكتب، وتحدد بمرسوم السن ومدد الخدمات المماثلة المطبقة على منخرط قضى حياته العملية كلا أو بعضا في خدمة عاملة، ويحدد مبلغ هذا المعاش في 60% من الأجرة المتوسطة للحياة العملية".

ولذلك، فنظام المعاشات المدنية يحدد معاش التقاعد من خلال عملية ضرب عدد سنوات مدة الخدمة،¹⁶¹ المعتمدة لتصفية المعاش في نسبة 2% من عناصر آخر أجرة خضعت للاقتطاع من أجل المعاش،¹⁶² في حين أن النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد يعتمد متوسط الأجر للحياة العملية كاملة لاحتساب معاش المتقاعد

¹⁶⁰- وتعد خدمات مصححة حسب مدلول هذا القانون:

- الخدمات المنجزة من تاريخ الانخراط في النظام والمترتب عنها بهذه الصفة أداء واجبات انخراط المأجورين ومساهمات أرباب العمل؛
- الخدمات المصححة برسم خدمات سابقة للانخراط في النظام، والمترتب عنها أداء أنصاف واجبات الانخراط وأنصاف المساهمات مع مراعاة المقتضيات المقررة بمرسوم لهذا الغرض؛
- الخدمات المصححة مجانا طبقا للمقتضيات المقررة بمرسوم، والخدمات المنجزة في الجندية؛
- الخدمات المعتمدة بمناسبة انتقال.

¹⁶¹- وللإشارة فإن الخدمات المعتمدة لتصفية المعاش قد تكون صحيحة وهي التي أداها الموظف أو المستخدم بصفته مرسما وتمرنا ابتداء من سن الثامنة عشر وقد تكون غير مصححة وهي تلك المنجزة قبل تاريخ الانخراط في نظام المعاشات المدنية والتي تم تقديم طلب تصحيحها لتحسب في تصفية المعاش سواء قدم هذا الطلب قبل الإحالة على التقاعد أو بعدها.

¹⁶²- إلا أن هذه النسبة تحدد بـ 1.5 بالنسبة للذين تقاعدوا قبل الوصول إلى سن التقاعد شريطة أن يستوفوا 24 سنة من الخدمة الفعلية بالنسبة للرجال، و 18 سنة بالنسبة للنساء، أو للموظفين والمستخدمين الذين حذفوا من أسلاك الوظيفة العمومية بسبب إصابتهم بعجز سواء كان ناشئا عن ممارسة المهام المنوطة بهم أم غير ناشئ عنها.

- غير أنه لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يزيد مبلغ المعاش بعد طرح الضريبة العامة على الدخول المتأتية من الأجور والدخول المعتمدة في حكمها على مبلغ آخر أجرة نظامية عن مزاوله النشاط خالصة من الضريبة المذكورة.

بنسبة 2%¹⁶³ والملاحظ أن هذا يجسد تمييزا بين الموظفين والمستخدمين الخاضعين لنظام المعاشات المدنية، والمستخدمين الخاضعين للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، ويتنافى مع مبادئ العدالة الاجتماعية التي تقوم على مبدأ المساواة.¹⁶⁴ أما فيما يخص القطاع الخاص نجد أن نظام الضمان الاجتماعي يعتمد متوسط الأجر لستة وتسعين شهرا المصرح بها السابقة لآخر شهر مدني من التأمين قبل بلوغ سن إمكانية تحويل الراتب، أو سن القبول للاستفادة منه،¹⁶⁵ ويحصل المؤمن على هذا الأساس بعد استيفائه 3240 يوم عمل على معاش يساوي 50%، ويزداد معدل هذا المعاش بنسبة 1% عن كل فترة 216 يوم المضافة إلى 3240 يوم الضرورية للاستفادة من الحد الأدنى للمعاش، إلا أنه لا يمكن لهذا المعاش أن يتجاوز نسبة 70% من الأجر المتوسط لستة وتسعين شهرا الأخيرة من الاشتراك، بحيث لا يقل عن ألف درهم كحد أدنى.

أما احتساب راتب التقاعد بالنسبة للصندوق المهني المغربي للتقاعد، الذي يعتبر نظاما تكميليا ذو طابع اختياري، الذي يعتمد على اشتراكات محددة طبقا لنظام النقط، فيتم عن طريق ضرب قيمة النقطة عند التصفية في مجموع النقط للحصول على المعاش السنوي الخام، وللمتقاعد الاختيار إما أن يستفيد من المعاش على شكل

¹⁶³ - يشترط أن يتوفر المعني بالأمر على 30 سنة على الأقل ليمنح مقابل ذلك معاشا قدره 60% من الأجرة المتوسطة للحياة العملية، يضاف إليها عند الاقتضاء 2% من هذه الأجرة عن كل سنة من الخدمات في حدود 15 سنة، ليكون بذلك الحد الأقصى لمبلغ المعاش هو 90%، إلا أن الخدمات المصححة لا تحتسب إذا تم تجاوز 30 سنة إلا بنسبة 1 عن كل سنة.

¹⁶⁴ - B.I.T : " Reforme des régimes des retraites au Maroc ", Genève, Aout 2005, P : 8.

¹⁶⁵ - الفصل 55 من ظهير بمثابة قانون رقم 1.72.184 المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي، المعدل بمقتضى قانون رقم 17.06 الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.04.127 بتاريخ 21 رمضان 1425 (4 نونبر 2004)، ج.ر عدد 5263 بتاريخ 25 رمضان 1425 (8 نونبر 2004) ص: 3876 .

إيراد عمري، أو أن يحصل على نصف قيمة النقط المكتسبة على شكل رأسمال، ويحول الباقي إلى إيراد عمري.

الفصل الثاني: تدبير إداري ومالي غير منسجم

يضطلع التدبير الإداري والمالي بدور مهم في تجسيد مستوى الحماية الاجتماعية التي يراد تقديمها للطبقة العاملة، من أجل تأمينها ضد المخاطر الاجتماعية بصفة عامة، ولذلك فإذا كانت أنظمة الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة تدار بشكل جيد، وتتوفر على أجهزة إدارية تتميز بالفعالية في تدبير الخدمات التقاعدية. فضلا عن توفرها على منظومة مالية تتميز بالملاءة والديمومة على المدى البعيد، فإن هذا ينعكس بشكل مباشر على جودة الحماية الاجتماعية التي تقدمها هذه الأنظمة إلى الطبقة العاملة ضد مخاطر الشيخوخة بعد سن الإحالة على التقاعد، وإذا كان التدبير الإداري والمالي تشوبه بعض النواقص وتعتريه بعض الثغرات، فإن ذلك يساهم بشكل كبير في ضعف أداء أنظمة التقاعد، مما ينعكس بشكل مباشر على مستوى الحماية الاجتماعية المقدمة للمؤمن.

إن أنظمة التقاعد بالمغرب، تتميز بتعدد الأجهزة الإدارية المشرفة على قطاع التقاعد، إذ نجد أن كل نظام يدار من طرف مؤسسة عمومية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، إلا بعض الاستثناءات كنظام التقاعد التكميلي الذي يدار من طرف الصندوق المهني المغربي للتقاعد، الذي كان يأخذ شكل جمعية، مؤسسة من طرف أرباب العمل.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن كل نظام من هذه الأنظمة يعتمد على نظام مالي خاص به، يختلف عن الآخر من حيث مصادر التمويل ومقدارها، وطرق تحصيلها، ولا من حيث تكوين الأرصدة الاحتياطية وإدارتها. ولهذا فإننا نتساءل عن ما هي أشكال التدبير الإداري لأنظمة التقاعد؟ وما هي الأجهزة القائمة عليها؟ وما هي أسس التباين وعدم الانسجام بينها؟ (الفرع الأول). وما هي أسس التنظيم المالي لأنظمة التقاعد؟ وما هي مصادر تمويل هذه الأنظمة؟ وما هي مميزاتها؟ وإلى أي حد تحقق التوازن المالي لأنظمة التقاعد؟ وما هي أساليب تسيير أنظمتها المالية؟ وما هي مكامن الاختلاف بينها؟ (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التدبير الإداري لأنظمة التقاعد

يعمل التدبير الإداري بصفة عامة على استعمال الموارد المادية والبشرية المتاحة، لأجل إشباع الحاجيات العامة، وقد اهتدى الفكر الإداري إلى العديد من أشكال هذا التدبير، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، ويتمثل هذا الأخير في اعتماد أسلوب المؤسسة العمومية،¹⁶⁶ لتدبير نشاط إداري عام بشكل مستقل عن الجهاز الإداري للدولة،¹⁶⁷ ولذلك فعلى خلاف طريقة الاستغلال المباشر، تعترف الدولة للمؤسسة العامة بالشخصية المعنوية، والاستقلال المالي والإداري، وتعهد إليها بمهمة تسيير نشاط مرفقي محدد تحت مراقبة سلطة الوصاية. فالمؤسسة العمومية إذن هي مرفق عام يدار عن طريق هيئة عامة، ويتمتع بالشخصية المعنوية، ومن خلال هذا يتضح أن المؤسسة العمومية لا تقوم إلا بتوفر العناصر التالية: وجود مرفق عام تديره

¹⁶⁶ - تعتبر فكرة المؤسسة العامة من أكثر الأساليب انتشارا في الوقت الحاضر في إدارة المرافق العمومية، وذلك بسبب ما يتوفر عليه هذا الأسلوب في الإدارة من إمكانيات التي تسمح له بالتأقلم مع طبيعة كل مرفق على حدى، مما يضمن حسن سير هذه المرافق وينمي قدرتها الإنتاجية.

¹⁶⁷ - رضوان بوجمعة: " قانون المرافق العامة "، مطبعة النجاح الدار البيضاء ، سنة 2000، ص: 74.

هيئة عامة يتمتع بالشخصية المعنوية، أي أن يتمتع بالاستقلال المالي والإداري، وقد تبنى المشرع المغربي هذا الأسلوب في التدبير الإداري للحماية الاجتماعية بالمغرب.¹⁶⁸ بحيث عهد بتدبير الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، والصندوق المغربي للتقاعد، والنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد إلى مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.¹⁶⁹

وتجدر الإشارة، في هذا الصدد إلى أن النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد لا يتوفر على خصائص مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية واستقلال مالي وإداري حقيقي، لأنه يتولى تسييره الصندوق الوطني للتقاعد والتأمين، الذي يسير بدوره من طرف صندوق الإيداع والتدبير، ولذلك فرغم توفره على مجلس إدارة كسائر المؤسسات المشرفة على تدبير قطاع التقاعد بالمغرب، فإنه يبقى على مستوى الواقع بدون اختصاصات.

والملاحظ، أن التدبير الإداري لأنظمة التقاعد يتم بواسطة العديد من الأجهزة كسائر المؤسسات العمومية، إذ أن هذه الأجهزة تنقسم إلى أجهزة تقريرية تكون لها صلاحيات الإدارة والتسيير، واتخاذ جميع القرارات الضرورية لتسيير المرفق العمومي، وأجهزة تنفيذية تتمثل أهم وظائفها في تنفيذ القرارات المتخذة من طرف الأجهزة التنفيذية، ولذلك فإننا نتساءل عن ما هي مكونات الأجهزة التنفيذية للمؤسسات المشرفة على أنظمة التقاعد؟ وما هي اختلافات هذه الأجهزة بين أنظمة التقاعد؟ وما هي

¹⁶⁸ - Chouaikh Assma : " Les régimes de retraite au Maroc", Mémoire pour l'obtention du DESS en droit des assurances , faculté des sciences juridiques économiques et sociales, université hassan2, Ain chock , Casablanca, année universitaire (2004 - 2005) P : 36.

¹⁶⁹ - السالك البنباري: م . س، ص: 185.

اختصاصاتها؟ (المبحث الأول)، وما هي الأجهزة التنفيذية؟ وما هي مكوناتها، وما هي اختصاصاتها؟ (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الأجهزة الإدارية التقريرية

يعد المجلس الإداري أعلى سلطة تقريرية داخل كل مؤسسة عمومية،¹⁷⁰ يتمتع بسلطة اتخاذ القرار، و يهيمن على شؤون المؤسسة العمومية، وهذا ما يسري على المجالس الإدارية للمؤسسات المشرفة على تسيير أنظمة التقاعد بالمغرب، إذ نجد أن المشرع المغربي قام بتحديد مكونات هذه المجالس الإدارية، بحصر الأعضاء المكونين لها، وطرق تعيينهم، بالإضافة إلى تحديده للاختصاصات المنوطة بهذه المجالس، باعتبارها أعلى أجهزة تقريرية، ومنه نتساءل عن ما مكونات المجالس الإدارية للمؤسسات المسيرة لأنظمة التقاعد بالمغرب؟ وكيف يتم تشكيلها؟ ومن هم الأعضاء المكونين لها؟ (المطلب الأول)، وما اختصاصاتها؟ هل المجالس الإدارية تمارس اختصاصاتها بشكل سليم؟ وإلى أي حد تساهم ممارسة هذه الاختصاصات في حسن سير هذه المرافق العمومية؟ (المطلب الثاني).

المطلب الأول: المجلس الإداري و مكوناته

يشكل المجلس الإداري الهيئة التقريرية داخل المؤسسة العمومية، وهو بهذا المعنى يعتبر أعلى سلطة داخل المؤسسة، وتتحكم المهام الموكولة للمؤسسة العمومية للقيام بها في تحديد طبيعة تكوين المجلس الإداري لأي مؤسسة عمومية، ويجب التمييز بين

¹⁷⁰- عزيز امراح بوعلي: " إشكالية أنظمة التقاعد بالمغرب بالوظيفة العمومية بالمغرب بين محدودية الإصلاحات ورهان الاستمراري"، بحث لنيل دبلوم السلك العالي في التدبير الإداري، المدرسة الوطنية للإدارة، السنة الدراسية (2005 - 2006) ص: 67 .

ثلاث فئات أساسية من الأعضاء التي يتكون منها المجلس الإداري، أعضاء بحكم القانون ويقصد بهم الأعضاء الذين ينص عليهم السند القانوني المؤسس للمؤسسة العمومية، كالوزير الوصي، والوزراء الذين تكون لوزارتهم علاقة بنشاط المؤسسة، وأعضاء عن طريق الاختيار أو التعيين، وذلك بهدف تمثيل المصالح المختلفة، سواء كانت الدولة أو أطراف أخرى ينص القانون على تمثيلها داخل المؤسسة، كالفرقاء الاجتماعيين الذين يتمثلون في المجالس الإدارية للمؤسسات العمومية المشرفة على تسيير قطاع التقاعد كما سنراها لاحقاً، وبالإضافة إلى أعضاء يتم تحديدهم عن طريق الانتخاب.

وللإشارة، فإن رئاسة المجالس الإدارية للمؤسسات العمومية، قد كانت موكولة إلى الوزير الذي يملك حق الوصاية على المؤسسة العمومية المعنية، أو قد يعين الوزير المعني من يقوم مقامه، كما هو الحال بالنسبة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، الذي كانت الفقرة الأولى من الفصل 8 من الظهير بمثابة قانون رقم 1.72.184، تنص على أن الوزير المكلف بالتشغيل، يعين رئيس المجلس الإداري من بين المتصرفين المكونين للمجلس، إلا أنه مع صدور الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.77.185،¹⁷¹ أصبحت رئاسة المجالس الإدارية من اختصاص رئيس الحكومة، ولذلك فقد نص هذا الظهير في فصله الأول على: "إن رئاسة المجالس الإدارية والهيئات التداولية بالمؤسسات العمومية، ذات الصبغة الوطنية أو الجهوية، باستثناء المؤسسات العمومية الجماعية والجامعات، تسند بالرغم عن جميع المقتضيات المنافية إلى الوزير الأول أو السلطة الحكومية المفوض إليها من طرفه في هذا الصدد".

¹⁷¹- ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1.77.185 الصادر بتاريخ 5 شوال 1397 (19 شتنبر 1977)، يتعلق برئاسة المجالس الإدارية للمؤسسات العمومية الوطنية والجهوية، ج.ر. عدد 3387 بتاريخ 1977/09/28، ص: 2701.

وتبعاً لذلك، فإننا نجد أن الصندوق المغربي للتقاعد، يتمتع بالشخصية المعنوية بموجب القانون رقم 43.95، القاضي بإعادة تنظيم الصندوق المغربي للتقاعد، الذي ينص في فصله الأول على أنه: " يظل الصندوق المغربي للتقاعد المحدث بالظهير الشريف بتاريخ فاتح شوال 1348 (2 مارس 1930)، مؤسسة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتسري عليه من الآن فصاعداً أحكام هذا القانون"، بعد أن ظل ولسنوات عديدة عبارة عن مصلحة تابعة لوزارة الاقتصاد والمالية، منذ فجر الاستقلال إلى تاريخ إعادة تنظيمه بموجب القانون المشار إليه أعلاه.

ويتولى تسيير الصندوق المغربي للتقاعد مجلس إدارة يتمتع بجميع السلطات والصلاحيات الضرورية لإدارته،¹⁷² ويتكون هذا المجلس من ستة ممثلين للدولة، من بينهم رئيس الحكومة بصفته رئيساً للمجلس، أو السلطة الحكومية التي يفوض إليها ذلك، بالإضافة إلى وزير الداخلية، ووزير المالية، والوزير المكلف بالشؤون الإدارية، إضافة إلى الوزير المكلف بالتشغيل، والكاتب العام لإدارة الدفاع الوطني، وإذا تغيب أحد أعضاء المجلس الإدارة المشار إليهم أعلاه، أو حال مانع دون حضوره ينوب عنه موظف سام من وزارته، يعينه لهذا الغرض ويجب أن يكون له على الأقل رتبة مدير للإدارة المركزية.¹⁷³

هذا فيما يخص الأعضاء الممثلين للدولة، أما فيما يخص الأعضاء فهم على الشكل التالي:

¹⁷² -Azzour Raziki : " La gestion des régimes de retraite : cas de la caisse marocaine des retraites ", école nationale d'administration, mémoire du cycle supérieur de L'ENA, Octobre 2003, P : 48.

¹⁷³ - المادة الثالثة من المرسوم رقم 2.95.749 الصادر في 8 رجب 1417 (20 نونبر 1996) المغير والمتمم بواسطة مرسوم رقم 2.11.343 صادر في 15 من شوال 1432 (14 سبتمبر 2011)، لتطبيق القانون رقم 43.95 القاضي بإعادة تنظيم الصندوق المغربي للتقاعد، ج.ر عدد 4432، بتاريخ 1996/11/21، ص: 2564.

- ممثل واحد للجماعات المحلية، ينتخب من طرف رؤساء المجالس الجماعية، وثلاثة ممثلين للمنخرطين في نظام المعاشات المدنية تنتخبهم هيئة متألّفة من ممثلي المستخدمين من طرف اللجان المتساوية الأعضاء المنصوص عليها في النظام الأساسي للوظيفة العمومية، والنظام الأساسي الخاص بمستخدمي الجماعات، بالإضافة إلى الأنظمة الخاصة بمستخدمي المؤسسات العمومية المنخرطة في نظام المعاشات المدنية، بالإضافة إلى ممثل واحد للعسكريين بالقوات المسلحة الملكية المنخرطين في نظام المعاشات العسكرية يتم تعيينه بقرار للوزير المكلف بالمالية لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد بناء على اقتراح من إدارة الدفاع الوطني؛

- ممثل واحد لرجال التأطير والصف بالقوات المساعدة، يعين وفقا لأحكام المادة 4 من القانون رقم 43.95، القاضي بإعادة تنظيم الصندوق المغربي للتقاعد بقرار لوزير الاقتصاد والمالية، لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد بناء على اقتراح من وزير الداخلية؛

- ممثلان للمتقاعدين المنتمين لنظام المعاشات المدنية والعسكرية، تعيينهما الإدارة باقتراح من جمعيات المتقاعدين للمؤسسة بوجه قانوني.

وقد جاء المرسوم التطبيقي للقانون رقم 43.95، بمجموعة من الأحكام التطبيقية لكيفية تشكيل المجلس الإداري واختصاصاته، وقد نظم كذلك الكيفية التي يتم تعيين الأعضاء الاحتياطيين، إذ أنه يتوجب وفق نفس الشروط أعلاه تعيين عدد من الأعضاء الاحتياطيين، عددهم يساوي عدد الأعضاء الأصليين الذين يمثلون

الجماعات المحلية، والمنخرطين والمتقاعدين، وذلك في حالة تعذر على أي عضو من الأعضاء الأصليين ممارسة مهامه يتم تعويضه بالعضو الاحتياطي.¹⁷⁴

وأما فيما يخص مجلس الإدارة الخاص بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، باعتباره أهم جهاز تقرير في هذا الصندوق، نظرا لتركيبته التي يتكون منها، بحيث يتألف من أربعة وعشرين عضوا رسميا، منهم ثمانية ممثلين للدولة، وثمانية ممثلين للشغالين وثمانية ممثلين للمشغلين،¹⁷⁵ ويعين الأعضاء ممثلو الدولة لمدة ثلاث سنوات بمرسوم يتخذ بناء على اقتراح من السلطات الحكومية المعنية، على أساس ممثل واحد

¹⁷⁴ - المادة الثالثة المرسوم رقم 2.95.749 التي تنص على أنه : " ... ويعين وفق نفس الشروط المنصوص عليها في (2) و(3) و(4) أعلاه عدد من الأعضاء الاحتياطيين يساوي عدد الأعضاء الأصليين الذين يمثلون الجماعات المحلية والمنخرطين والمتقاعدين.

وإذا توفي أحد الأعضاء الأصليين أو الاحتياطيين أو استقال أو فقد صفة منخرط أو متقاعد عين عضو جديد وفق نفس الشروط المتبعة لتعيين سلفه. ويمكن أن يستدعي الرئيس بقصد الاستشارة كل شخص من ذوي الأهلية يرى في حضوره فائدة. ويحضر مدير الصندوق المغربي للتقاعد والمراقب المالي اجتماعات مجلس الإدارة بصفة استشارية".

¹⁷⁵ - الفصل السابع من الظهير الشريف بمثابة قانون 1.72.184 المعدل بالقانون رقم 17.02 القاضي بتنفيذه الظهير رقم 1.04.127 الصادر في 21 من رمضان 1425 (4 نونبر 2004) ج.ر عدد 5263 بتاريخ 25 رجب 1425 (8 نونبر 2004) ص: 3876، الذي ينص على أنه: " يسير الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي مجلس إداري يتألف من أربعة وعشرين عضوا رسميا منهم ثمانية ممثلين للدولة وثمانية ممثلين للشغالين وثمانية ممثلين للمشغلين. ويعين الأعضاء ممثلو الدولة لمدة ثلاث سنوات بقرار يصدره الوزير المكلف بالشغل باقتراح من الوزراء المعنيين بالأمر على أساس : ممثل واحد لمصالح الوزير الأول؛ ممثل واحد للوزير المكلف بالوظيفة العمومية؛ ممثلين اثنين للوزارة المكلفة بالشغل، ممثل واحد لكل وزارة من الوزارات الآتية: المالية والصحة العمومية والفلاحة والتجارة والصناعة العصرية والمناجم والبحرية التجارية. ويعين الأعضاء ممثلو الشغالين والمشغلين لمدة ثلاث سنوات بقرار يصدره الوزير المكلف بالشغل باقتراح من المنظمات المهنية الأكثر تمثيلا. ويجب تقديم الاقتراحات المذكورة في أجل شهر يبتدئ من تاريخ الطلب الذي يوجهه في هذا الشأن الوزير المكلف بالشغل إلى المنظمات المعنية بالأمر. وعند عدم الجواب في أجل المحدد فإن الأعضاء ممثلي الشغالين والمشغلين يعينون حتما بقرار للوزير المكلف بالشغل. ويعين عضو نائب لكل عضو رسمي طبق نفس الكيفية المتبعة في تعيين هذا الأخير. وفي حالة وفاة متصرف أو استقالته أو تجريده من حقوقه يعين متصرف جديد طبق نفس الكيفية المتبعة في تعيين سلفه ويزاول مهامه إلى انتهاء مدة انتدابه. ويمكن تجديد مدة انتداب المتصرف. ولا يجوز أن يكون أعضاء بالمجلس الإداري : الأشخاص البالغون من العمر أقل من خمس وعشرين سنة، الأشخاص غير الصادر عليهم مع مراعاة إعادة الأهلية أي حكم نهائي بعقوبة جنائية أو عقوبة سجن دون إيقاف التنفيذ من أجل جريمة أو جنحة باستثناء المخالفات المرتكبة عن غير عمد. ويجرد من الحق في الانتداب بقرار للوزير المكلف بالشغل المتصرفون المحكوم عليهم من أجل جرائم أو جنح باستثناء الجنح المرتكبة عن غير عمد المعاقب عنها بسجن لمدة ثلاثة أشهر على الأقل دون إيقاف التنفيذ. ويعفى من مهام العضوية طبق نفس الكيفية : المتصرفون الذين يعرفل تخلفهم الكلي أو تغييبهم المتكرر عن اجتماعات المجلس الإداري السير العادي لهذا المجلس، المتصرفون المنتمون لمنظمات مهنية الذين لم يبق متوفرا فيهم الشرط المقرر في المقطع الثالث أعلاه أو الذين لم يبقوا منتمين لإحدى المنظمات المذكورة".

لرئيس الحكومة، وممثلين اثنين للوزارة المكلفة بالتشغيل، بالإضافة إلى ممثل واحد لكل من الوزارة المكلفة بالمالية، الصحة، الوظيفة العمومية، الفلاحة والتجارة والصناعة التقليدية.

أما فيما يخص الأعضاء ممثلي المشغلين والأجراء، فيتم تعيينهم بمرسوم يصدره الوزير المكلف بالتشغيل، باقتراح من المنظمات المهنية الأكثر تمثيلا لمدة ثلاث سنوات.

وينبغي أن تتوفر في أعضاء المجلس الإداري مجموعة من الشروط،¹⁷⁶ بأن لا يقل عمر العضو عن 25 سنة، وألا يكون قد سبق الحكم عليه نهائيا بعقوبة جنائية، أو عقوبة سجنية دون إيقاف التنفيذ من أجل جريمة أو جنحة، باستثناء المخالفات المرتكبة عن غير عمد، وألا يكون في وضعية غير قانونية تجاه الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، خصوصا فيما يتعلق بالانخراط، أو تسجيل الإجراء، أو أداء واجبة الاشتراك المستحقة.

ويتألف رئيس الحكومة بنص القانون، المجلس الإداري للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، بناء على مقتضيات الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.77.185،¹⁷⁷ ويقوم أعضاء المجلس بانتخاب نائبين للرئيس يختاران على التوالي من بين ممثلي الشغالين وممثلي المشغلين ويجتمع هذا المجلس باستدعاء من رئيسه

¹⁷⁶ - الحاج الكوري : " قانون الضمان الاجتماعي دراسة تحليلية و مقارنة "، م . س، ص: 52.

¹⁷⁷ - ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1.77.185 المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي، م.س.

ويتخذ مقرراته بأغلبية الأعضاء الحاضرين، وعند تعادل الأصوات يرجح الجانب المنتمي إليه الرئيس.¹⁷⁸

وخلافا لما سبق، نجد أن النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد لا يتوفر في الواقع على مقومات مؤسسة عمومية لها استقلال إداري ومالي، وهذا راجع بالأساس إلى كون هذا النظام، لا يتوفر على مجلس إداري يمكن اعتباره أعلى هيئة تقريرية، إذ ليس له صلاحيات وسلط تخول له إتخاذ القرارات المناسبة لسير النظام، وذلك راجع بالأساس إلى كونه يسير من طرف صندوق الإيداع والتدبير بواسطة الصندوق المغربي للتأمين والتقاعد.¹⁷⁹

المطلب الثاني: مهام المجلس الإداري

باعتبار المجلس الإداري أعلى هيئة تقريرية في المؤسسات العمومية الموكول لها تسيير أنظمة التقاعد الرئيسية، فإنه من الطبيعي أن يخول إليه جميع الصلاحيات الضرورية لتسيير الصناديق، ولهذا نجد المادة 6 من القانون رقم 43.95، القاضي بإعادة تنظيم الصندوق المغربي للتقاعد تنص على أن مجلس الإدارة يتمتع بجمع السلط والصلاحيات اللازمة لإدارة الصندوق، وتطبيقا لهذه المادة،¹⁸⁰ فإن مجلس الإدارة تناط به المهام التالية:

. تحديد التنظيم الإداري للصندوق؛

¹⁷⁸ - الفصل 8 من الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.72.187 المعدل بمقتضى الفصل 4 من مرسوم رقم 2.87.738 بتاريخ 15 رمضان 1408 (2 ماي 1988)، المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي، م.س.

¹⁷⁹ - المجلس الأعلى للحسابات: " تقرير حول منظومة التقاعد بالمغرب: التشخيص ومقترحات الإصلاح"، يوليو 2013، ص: 35.

¹⁸⁰ - المرسوم رقم 2.95.749 القاضي بتطبيق القانون رقم 43.95 المتعلق بإعادة تنظيم الصندوق المغربي للتقاعد، م.س.

. البث في إحداث مندوبيات خارجية وفي تعيين مقراتها؛

. إعداد مشروع النظام الأساسي لمستخدمي الصندوق المغربي للتقاعد الذي

يوافق عليه طبق الشروط المقررة في النصوص التنظيمية الجاري بها العمل؛

. حصر الميزانية السنوية لتسيير وتجهيز الصندوق المغربي للتقاعد؛

. الموافقة على القوائم التركيبية للصندوق والتحقق من توازن أنظمة التقاعد،

وعند الاقتضاء اقتراح كل تدبير يرمي إلى ضمان دوام الأنظمة المذكورة.

واستنادا لذلك، نلاحظ أن المهام والاختصاصات المسندة للمجلس الإداري للصندوق المغربي للتقاعد، تجعله يتبوأ مركز اتخاذ القرار في القضايا التي تهم المجلس، وقد أعطى المشرع للمجلس الإداري هذا الاختصاص نظرا إلى التمثيلية الواسعة التي يشكلها، إذ يضم مختلف القطاعات الوزارية، بالإضافة إلى الفرقاء الاجتماعيين والمتقاعدين.

ويعقد المجلس جلساته بدعوى من رئيسه متى استلزمت حاجات الصندوق ذلك، ويجتمع مرتين على الأقل كل سنة محاسبية، وذلك في 31 ديسمبر على أبعد تقدير، لحصر القوائم التركيبية الخاصة بالسنة المحاسبية المختمة، وقبل 15 أبريل لدراسة وحصر الميزانية وبرنامج العمل للسنة الحاسبة التالية.¹⁸¹

وعلى غرار ذلك، نجد أن المجلس الإداري للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يكاد يتولى نفس الاختصاصات وذلك بتعبير الفصل 9 من ظهير 1972،

¹⁸¹ - قانون رقم 48.00 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.01.207، المؤرخ في 10 جمادى الثانية 1422 (30 غشت 2001)، ج.ر عدد 4932، بتاريخ 17 جمادى الثانية (6 شتنبر 2001)، ص: 2636.

الذي خول لهذا المجلس النظر في جميع المسائل الراجعة لاختصاص الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي و خصوصا ما يلي:

- يصادق على برامج العمل السنوي؛

- يحصر حسابات الصندوق برسم السنة المالية المنصرمة؛

- يصادق على ميزانية الصندوق برسم السنة المالية الموالية؛

- يصادق على التقرير السنوي للمدير العام برسم أنشطة الصندوق؛

- يرخص لاقتناء وتقويت العقارات و المنقولات؛

- يمكن له أن يمنح بعد ترخيص الوزارة المكلفة بالتشغيل والوزارة المكلفة بالمالية إعفاءات من الزيادات عن التأخير، وصائر المتابعات المنصوص عليها في الفصلين 26 و 28 من ظهير 27 يوليوز 1972؛

- يقدم اقتراحات بشأن إعادة تقدير رواتب الزمانة والشيخوخة وذوي الحقوق المنصوص عليه في الفصل 68.

وبالإضافة إلى ذلك فمادام المجلس ينظر في جميع المسائل الراجعة لاختصاص الصندوق فله أن يقرر في حصول الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي،¹⁸² على تسبيقات أو إعانات مالية سواء من الدولة، أو من الجماعات العمومية الأخرى، والحصول على الهبات والوصايا وشراء وتقويت كل المنقولات والعقارات، شريطة

¹⁸²- الحاج الكوري: مرجع سابق ص: 51.

الحصول على إذن مشترك لوزير الشغل والمالية، بالإضافة إلى الاقتراض من البنوك واستئجار عقارات لتسيير مصالح الصندوق.

ومما تقدم نلاحظ أن نظام المعاشات المدنية ونظام الضمان الاجتماعي يتوفران على مقومات مؤسسة عمومية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، مما يجعل المجلس الإداري لكل واحد منهما يتمتع بسلطات اتخاذ القرارات الملائمة لتسيير المجلس، على عكس ما هو معمول به بخصوص النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، الذي يسير من طرف صندوق الإيداع والتدبير، الشيء الذي يجعل المجلس الإداري لهذا النظام بدون اختصاصات واضحة.

المبحث الثاني: الأجهزة التنفيذية

بالإضافة إلى المجلس الإداري الذي يقرر في القضايا التي تهم تسيير وتنظيم الصندوق بصفة عامة، فإلى جانب ذلك، هناك العديد من الأجهزة التي تعمل على تنفيذ القرارات التي يتخذها المجلس الإداري، سواء فيما يخص الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي أو الصندوق المغربي للتقاعد، لأن المجلس الإداري يتخذ القرار الملائم للتسيير ويبقى على الأجهزة المختصة متابعة تنفيذ تلك القرارات، ونجد على رأس هذه الأجهزة مؤسسه المدير، الذي يأتي على رأس الأجهزة التنفيذية، ولهذا نتساءل عن ما هي حدود اختصاصات مدير الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي؟ والصندوق المغربي للتقاعد (المطلب الأول)؟ وما هي الأجهزة الأخرى التي تعمل على تنفيذ قرارات المجلس الإداري (المطلب الثاني)؟

المطلب الأول: اختصاصات المدير

تعد مؤسسة المدير أهم جهاز تنفيذي داخل كل مؤسسة عمومية،¹⁸³ وقد وضع دستور 2011،¹⁸⁴ الإطار العام الذي يتم من خلاله تعيين المدراء في المؤسسات العمومية وذلك من خلال الفصلين 49 و 92.¹⁸⁵

وتطبيقا لذلك، صدر القانون التنظيمي المتعلق بالتعيين في المناصب العليا،¹⁸⁶ الذي بمقتضاه يعين مدير الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بموجب ظهير، بعد التداول بشأنه في المجلس الوزاري بناء على اقتراح من رئيس الحكومة وبمبادرة من وزير المالية،¹⁸⁷ أما مدير الصندوق المغربي للتقاعد، ومدير النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد فيعينان بموجب مرسوم بعد التداول في المجلس الحكومي.¹⁸⁸

ويتمتع المدير بمؤسسة الصندوق المغربي للتقاعد بجميع السلطات والصلاحيات الضرورية لإدارة الصندوق كسائر مدراء المؤسسات العمومية، وهذا ما يخول له ممارسة إدارة الصندوق وفق الصلاحيات الضرورية التي يفوضها له المجلس الإداري،

¹⁸³- عزيز امراح بوعلي: م . س، ص: 71.

¹⁸⁴- ج . ر عدد 5952 مكرر -14 رجب 1432 (17 يونيو 2011) ص: 2938.

¹⁸⁵- بحيث ينص الفصل 49 على أنه: " يتداول المجلس الوزاري في القضايا والنصوص التالية: ... التعيين باقتراح من رئيس الحكومة، وبمبادرة من الوزير المعني، في الوظائف المدنية التالية: والي بنك المغرب، والسفراء والولاة والعمال، والمسؤولين عن الإدارات المكلفة بالأمن الداخلي، والمسؤولين عن المؤسسات والمقاولات العمومية الإستراتيجية. وتحدد بقانون تنظيمي لائحة هذه المؤسسات والمقاولات الإستراتيجية"، وينص الفصل على أنه: "يتداول مجلس الحكومة، تحت رئاسة رئيس الحكومة، في القضايا والنصوص التالية: ... تعيين الكتاب العامين، ومديري الإدارات المركزية بالإدارات العمومية، ورؤساء الجامعات والعمداء، ومديري المدارس والمؤسسات العليا. وللقانون التنظيمي المشار إليه في الفصل 49 من هذا الدستور، أن يتم لائحة الوظائف التي يتم التعيين فيها في مجلس الحكومة، ويحدد هذا القانون التنظيمي، على وجه الخصوص، مبادئ ومعايير التعيين في هذه الوظائف، لاسيما منها مبادئ تكافؤ الفرص والاستحقاق والكفاءة والشفافية".

¹⁸⁶- القانون التنظيمي رقم 02.12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا القاضي بتنفيذه الظهير رقم 1.12.20 الصادر في 27 من شعبان (17 يوليوز 2012) ج.ر عدد 6066 بتاريخ 29 شعبان 1433.

¹⁸⁷- المادة الثانية من القانون أعلاه.

¹⁸⁸- المادة الثالثة من القانون أعلاه.

والسهر على تنفيذ القرارات المتخذة من طرف المجلس الإداري، وتعتبر من أهم المهام الموكولة إلى المدير على الخصوص:

- تنفيذ قرارات مجلس الإدارة، إن اقتضى الحال قرارات اللجنة المحدثة بقرار مجلس الإدارة التي له الصلاحية في تحديد تأليفها وطريقة تسييرها، وله الحق كذلك في تفويض جزء من صلاحياتها إليها؛

- تمثيل الصندوق المغربي للتقاعد أمام القضاء المختص للنظر في قضايا المعاشات؛

- تصفية ومنح المعاشات والإيرادات والإعانات، المتعلقة بالنظام الأساسي الإجباري، أو كانت مرتبطة بنظام تكميلي اختياري.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن القانون أعطى للمجلس الإداري إمكانية تفويض جزء من اختصاصاته إلى مدير الصندوق للنظر في بعض القضايا المعينة، وهذا شيء طبيعي نظرا لأن بعض القضايا قد يكون لها طابع استعجالي، مما يتطلب النظر فيها على وجه الاستعجال، دون انتظار البت فيها من طرف المجلس الإداري، ويساعد المدير على مهامه كاتب عام يعين وفق النصوص التنظيمية الجاري بها العمل، توكل إليه مهام التنسيق بين أعمال مختلف مصالح الصندوق تحت سلطة المدير، ويمكن له كذلك تفويض جزء من سلطاته إلى الأطر الذين يشتغلون مناصب قيادية بالصندوق تحت مسؤوليته.¹⁸⁹

¹⁸⁹ - المادة 7 من قانون رقم 43.95، القاضي بإعادة تنظيم الصندوق المغربي للتقاعد، م.س.

وعلى غرار ذلك نجد أن مدير الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يتبوأ نفس المكانة، باعتباره جهازا تنفيذيا أساسيا، خول له تسيير جميع المصالح التابعة للصندوق،¹⁹⁰ حيث يدير الشؤون العامة للمؤسسة، ويقوم بتنفيذ قرارات المجلس الإداري، بالإضافة إلى التنسيق بين أعمال جميع المصالح التابعة للصندوق، ويمثل كذلك المؤسسة أمام المحاكم وفي جميع أعمال الحياة المدنية.¹⁹¹

المطلب الثاني: الأقسام والمصالح كمؤسسات تنفيذية

باعتبار المدير أعلى جهاز تنفيذي في جميع المؤسسات العمومية، فإنه يشرف على العديد من الأجهزة لتنفيذ قرارات المجلس الإداري، ولهذا فإن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والصندوق المغربي للتقاعد مقسمان للعديد من الأقسام والمصالح يشرف عليها المدير، لتنفيذ قرارات المجلس الإداري.

فبعد إعادة هيكلة الصندوق المغربي للتقاعد بموجب القانون رقم 43.95، أصبح مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، بعد أن ظل لعقود عبارة عن مصلحة تابعة لوزارة الاقتصاد والمالية،¹⁹² عمل بعد ذلك على استكمال أجهزته التنظيمية عبر مرحلة انتقالية مؤقتة، تم من خلالها إحداث سبعة أقسام، وفي سنة 2000، أسند إلى مكتب للتدقيق مهمة القيام بدراسة عميقة من أجل وضع هيكلة

¹⁹⁰- زروال بلعيد : "التنظيم الإداري والمالي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون الخاص، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني عين الشق، الدار البيضاء، السنة الجامعية 1998 - 1999، ص: 36.

¹⁹¹- الفصل 13 من الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.72.184 المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي، م.س.
¹⁹² - C.M.R : "La retraite dans la fonction publique: focus sur les expériences internationales", Mars 2007 P : 3.

جديدة للصندوق، وقد دخل هذا المشروع حيز التطبيق سنة 2002،¹⁹³ ليصبح الآن مقسما إلى إحدى عشرة قسما وإحدى وثلاثون مصلحة، بالإضافة إلى سبعة مندوبيات متواجدة بالمدن الكبرى.

أما بخصوص الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي فمنذ أن أنشئ سنة 1959، وهو يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وهذا ما أكدته ظهير (27 يوليوز 1972)، من خلال الفصل 6 الذي ينص على أن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يتمتع بالشخصية المدنية والاستقلال المالي، وعلى غرار الصندوق المغربي للتقاعد، نجد أن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يضم العديد من الأجهزة التنفيذية التي تعمل تحت إشراف المدير، مهمتها السهر على سير المؤسسة، وتنفيذ القرارات التي يصدرها المجلس الإداري، وبالإضافة إلى مؤسسة المدير فإن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي مكون من العديد من الأقسام، ومنذ سنة 2011 أعيد هيكلة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لمواجهة التحديات المتعلقة بتطوير الضمان الاجتماعي، حيث أصبح يركز على تنظيم وظيفي قوامه، أقطاب مقسمة إلى 21 مديرية وقسم، و13 مديرية جهوية تشرف على العديد من المندوبيات.

مما تقدم، نلاحظ مدى حجم التعدد الإداري الذي يعرفه قطاع التقاعد، فإذا أخذنا هذه الأنظمة الثلاثة وحاولنا معرفة ما هي المصاريف التي يتحملها كل نظام من هذه الأنظمة؟ جراء التسيير الإداري لوجدنا أموالا طائلة، فكل صندوق له العديد من المندوبيات الجهوية والإقليمية عبر ربوع المغرب، وهذا يكلف مصاريف مهمة، رغم أن

¹⁹³ - عزيز امراح بوعلي: م . س، ص: 72.

قطاع التقاعد يعرف العديد من الصعوبات المالية، ويعرف مستويات متباينة من الحماية الاجتماعية، وهذا ما يجعل شمولية إصلاح أنظمة التقاعد ضرورة ملحة.

الفرع الثاني: التنظيم المالي لنظام التقاعد

يعد التنظيم المالي بمثابة العمود الفقري لكل نظم الحماية الاجتماعية بصفة عامة،¹⁹⁴ نظرا لأنه يحدد نطاق السياسة الاجتماعية لهذه النظم وفق فلسفتها الاجتماعية، ويتحكم بشكل كبير في مستوى الخدمات الاجتماعية، المراد تقديمها للفئات المستهدفة من برامج الحماية الاجتماعية،¹⁹⁵ بالإضافة إلى ارتباطه بشكل وثيق بنجاعة كل أنظمة الحماية الاجتماعية، التي تعتمد على الاشتراكات المهنية كمصدر أساسي للتمويل، وبذلك يمكنها من أداء وظائفها بالشكل المرغوب فيه،¹⁹⁶ والوفاء بالتزاماتها تجاه الفئات المشمولة بالتغطية الاجتماعية، ولذلك نجد أن كل أنظمة الحماية الاجتماعية تعمل على تسخير كل الإمكانيات المتاحة لتوفير موارد مالية ناجعة توفر لأنظمتها الاجتماعية التوازن المالي على المدى البعيد، لكي تستطيع أن تقوم بوظائفها الحمائية ضد المخاطر الاجتماعية.¹⁹⁷

¹⁹⁴ - Jean Marc Dupuis : " Les enjeux du financement de la protection social ", revue de droit social, N° Juin 1995, P: 619.

-Abdellah Boudahrain: "La sécurité sociale Maroc ", op.cit, P: 150.

¹⁹⁵ - اندريه جنتع: " الضمان الاجتماعي مع قانون الضمان الاجتماعي اللبناني "، ترجمة بنيه صقر، منشورات عويدات، سنة 1964، ص: 62.

¹⁹⁶ - الحاج الكوري: " دور الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في التنمية الوطنية "، م.س، ص: 501.

¹⁹⁷ - Sabine Montagne : " Les fonds de pensions entre protection sociale et spéculation financière ", imprimerie de odile facob novembre 2006 , P : 19.

-Didier Blanchet : " Financement des retraites " , revue de la CFDT N°107, France, 2013, P: 18.

وهذا ما عمل عليه المشرع المغربي، من خلال قوانين الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة، بحيث خص هذه الأنظمة بمجموعة من المصادر المالية،¹⁹⁸ لضمان توازنها المالي. ولذلك نتساءل عن ما هي الموارد المالية لنظام التقاعد بالمغرب؟ وما هي أهميتها؟ وهل اعتمد المشرع مصادر تمويل متنوعة؟ وهل خص لكل نظام تمويل خاص به (المبحث الأول)؟ وما هي المبادئ المعتمدة لتمويل نظام التقاعد؟ وما هي طرق تسيير النظام المالي التي اعتمدها المشرع المغربي؟ وما هي نجاعتها في تحقيق التوازن المالي؟ (المبحث الثاني).

المبحث الأول: مصادر تمويل نظام التقاعد

تمول نظم التغطية الاجتماعية بصفة عامة بثلاثة طرق أساسية ورئيسية، فإما عن طريق الاشتراكات التي يساهم بها المؤمن والمشغل، أو عن طريق الضرائب، أو أن الدولة تتحمل تكاليف الحماية الاجتماعية وتخصص لها الاعتمادات اللازمة من ميزانية الدولة،¹⁹⁹ وتبقى المفاضلة بين هذه الطرق حسب خيارات كل دولة على حدى وحسب المبادئ التي تقوم عليها الحماية الاجتماعية لكل مجتمع، والفلسفة الاجتماعية التي تتبناها من أجل توفير الحماية الاجتماعية للطبقة العاملة، إلا أن أغلب التشريعات الاجتماعية تعتمد على الاشتراكات المهنية باعتبارها المصدر الأساسي للتمويل، وهذا ما يتبناه المشرع المغربي،²⁰⁰ الذي يعتمد على الاشتراكات كمصدر

¹⁹⁸- التروزي محمد سالم : " أنظمة التقاعد بالمغرب وإشكالية التمويل "، بحث لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - اكدال - جامعة محمد الخامس - الرباط - ، السنة الجامعية 2009/2008 ص: 22.

¹⁹⁹- الحاج الكوري : " دور الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في التنمية الوطنية "، م.س، ص: 504.

²⁰⁰ - Dyaa Mahrofi : " La financement de la protection sociale au Maroc entre l'efficacité économique et l'équité social ", mémoire de fin d'études supérieures approfondies, faculté des sciences juridiques, économique et sociales - Agdal - , université Mohamed 5 - Rabat - , année universitaire 2004 - 2005 , P : 72.

رئيسي، إلا أنها تختلف من نظام لآخر. ومن هنا نتساءل عن ما هي خصائص الاشتراكات في كل نظام من أنظمة التقاعد؟ وما هو مقدارها؟ وكيف يتم تحصيلها؟ وما هو دورها في تحقيق التوازن المالي (المطلب الأول)؟ وما هي المصادر الأخرى المكملة؟ وما دورها في تحقيق التوازن المالي (المطلب الثاني)؟.

المطلب الأول: الاشتراكات كمصدر أساسي

يقصد بالاشتراكات تلك المساهمات أو الاقتطاعات المخصصة لتمويل التغطية الاجتماعية بصفة عامة،²⁰¹ ومع تطور التشريعات الاجتماعية نحو تكريس الحق في الحماية الاجتماعية للجميع، وتنامي الحس بالمسؤولية الاجتماعية الملقاة على الدولة من أجل توفير الحماية الاجتماعية للطبقة العاملة ضد المخاطر الاجتماعية، ومع هذا أصبح الانخراط في أنظمة الحماية الاجتماعية الأساسية يتميز بالإلزامية، وأصبح أداء الاشتراكات المهنية كذلك إلزامياً، لهذا لم يبق للمؤمن الاختيار في دفع الاشتراكات المخصصة لتمويل الحماية الاجتماعية.²⁰² والاشتراكات المهنية بهذا المعنى هي عبارة عن نسبة مأوية تقتطع من الأجر حسب كل نظام، بحيث يتم اقتطاعها من المنبع

²⁰¹ - للمزيد من التفصيل يراجع محمد طبشي: م . س، ص: 12 وما بعدها.

- محمد فاروق الباشا: " التأمينات الاجتماعية و نظامها في المملكة العربية السعودية"، الطبعة الثانية، 1996 ص:

214.

²⁰² - وهذا ما طرح في البداية إشكالية تحديد الطبيعة القانونية للاشتراكات، نظرا للشكل الذي أصبحت عليه هذه الاشتراكات جعلها تقترب من الضرائب العامة من جهة ومن الضرائب الخاصة من جهة أخرى، مما أدى إلى تباين الآراء في تحديد الطبيعة القانونية لهذه الاشتراكات المهنية، فالذين يكيّفونها على أنها ضرائب عامة سندهم في ذلك أن الاشتراكات تدفع من طرف الأفراد مباشرة، وبطريقة إلزامية إلى السلطات العامة، المكلفة بالحماية الاجتماعية للعمال لتمويل الحماية الاجتماعية، وأن الضرائب بدورها تجبى بطريقة إلزامية مباشرة من الأفراد، وذلك لتحمل مصاريف الدولة، إلا أن هناك اتجاه آخر حاول تكييف الاشتراكات انطلاقاً من أنها ضرائب خاصة، مستندين في ذلك على مجموعة من الأدلة، منها أن الفلسفة التي تقوم عليها الضرائب مختلفة عن تلك التي تقوم عليها الاشتراكات، بحيث أن الضرائب تجبى لتمويل تكاليف الخدمات العامة التي تقوم بها الدولة، أما الاشتراكات تقتصر على إعادة توزيع الدخل، ولذلك فإن الوصف الذي يعتبر أكثر تحديدا للطبيعة القانونية للاشتراكات اعتبارها ضرائب خاصة، لان الهدف من الضرائب العامة هو تمويل ميزانية الدولة، أما لاشتراكات المهنية فإنها تمول الحماية الاجتماعية فقط.

بالنسبة لنظام المعاشات المدنية والنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد،²⁰³ من طرف المصالح المكلفة بأداء الأجور بالخزينة العامة للمملكة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية ويتم تحويلها إلى هذه الأنظمة،²⁰⁴ أما فيما يخص الاشتراكات المخصصة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي فإن رب العمل يعتبر من الناحية القانونية هو الملزم باقتطاعها من أجرة الأجير وأداؤها إلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.²⁰⁵

إلا أن هذه الاشتراكات تختلف من نظام إلى آخر، إذ نجد أن نظام المعاشات المدنية قد حدد شكل الاقتطاعات في إطار الموارد المالية للصندوق المغربي للتقاعد،²⁰⁶ وقد قام بتحديد مقدار هذه الاقتطاعات من خلال الفصلين 16 و 24 - 2

²⁰³ -Mourad Belfquih : " Le financement de la protection social au Maroc", Mémoire pour l'obtention du diplôme d'études supérieures approfondie en finances publique et fiscalité, faculté des sciences juridiques, économique et sociales - Agdal - université Mohamed 5 - Rabat - , année universitaire 2006-2007 , P: 51.

²⁰⁴ - السالك البيناري: م . س، ص: 22.

²⁰⁵ - المادة 21 من الظهير بمثابة قانون رقم 1.72.184، م.س، التي تنص على أنه: " يعتبر المشغل مدينا إزاء الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بمجموع واجب الاشتراك ويكون مسؤولا عن أدائه".
²⁰⁶ - وتتمثل هذه الاقتطاعات كالتالي:

- كل الاقتطاعات عن تصحيح الخدمات المترتبة على الموظفين والمستخدمين المنخرطين في نظام المعاشات المدنية، بالإضافة إلى الاقتطاعات والقنوات المخولة إلى الصندوق المغربي للتقاعد تطبيقا لأحكام الفصل 23 من قانون المعاشات المدنية رقم 011.71 المشار إليه سابقا، الذي ينص على " إن الموظف أو العون الذي حذف من الأسلاك دون اكتساب الحق في راتب التقاعد، والذي عين من جديد للعمل في إدارة عمومية ينتفع فيما يخص التقاعد بجميع خدماته السابقة الصحيحة أو الممكن تصحيحها بشرط أن يدفع للصندوق المغربي للتقاعد بناء على طلب صريح يقدمه في ظرف سنة تبتدئ من يوم تعيينه في عمله الجديد مبلغ الاقتطاعات التي قد تم إرجاعها إليه"، ويدخل في حكم الاشتراكات المهنية بهذا المعنى ما تضمنته مقتضيات المادة 7 من الظهير الشريف المعتبر بمثابة قانون رقم 1.93.29 الصادر في 22 من ربيع الأول 1414 (10 سبتمبر 1993) الخاص بالتنسيق بين أنظمة الاحتياط الاجتماعي؛

- مساهمات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة، وكذا مساهمات هيئات الإلحاق المتعلقة بتأسيس الحق في المعاش الممنوح للمستخدمين المنخرطين في نظامي المعاشات المشار إليهما في الفقرتين 1 و 3 من المادة من القانون رقم 011.71 المشار إليه سابقا.

من القانون رقم 011.71 في نسبة 28%،²⁰⁷ ويتم أدائها مناصفة بين الموظف أو المستخدم والدولة، وقد كانت هذه النسبة قبل التعديل المشار إليه أعلاه، حوالي 20% من الأجر موزعة بالتساوي بين الموظف أو المستخدم، مع العلم أنها كانت محددة في 14% فيما سبق، وتم رفعها بمقتضى القانون رقم 60.03 سنة 2004، وذلك بزيادة نسبة مساهمة الدولة والموظف بنقطة كل سنة، ابتداء من فاتح يناير 2004 لتصل إلى 20% ابتداء من فاتح يناير 2006.²⁰⁸

وعلى خلاف ذلك، فالنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد أخذ بمبدأ الثلثين للمشغل، والثلث للمؤمن من نسبة الاشتراكات، بحيث يؤدي المستخدم 6% من مجموع الأجور القارة،²⁰⁹ مقابل 12% تؤديها الهيئة المشغلة، وهي مقسمة على قسطين، قسط أول بمقدار ثابت يعادل واجب الانخراط بنسبة 6%، وقسط ثاني ثابت بمقدار قابل للتغيير يحدده النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد يوم 15 مارس من كل سنة، ويقدر في غالب الأحيان بـ 6%.

وسيرا على مبدأ الثلثين للمشغل، والثلث للمؤمن الذي أخذ به المشرع المغربي في النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، تبنى المشرع من خلال نظام الضمان الاجتماعي

²⁰⁷ المعدل بمقتضى القانون رقم 71.14 المشار إليه سابقا، بحيث تقتطع برسم المعاش المنصوص عليه في الفصل 2 من القانون 011.71 بنسبة 14% من عناصر الأجرة المنصوص عليها في الفصل 11 من هذا القانون، التي يتقاضاه الموظفون والمستخدمون المرسمون، والمتدربون برسم الإطار والدرجة والسلم والرتبة التي ينتمون إليها، وبالمقابل تتحمل الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية المعنية إلى الصندوق المغربي للتقاعد 14% من عناصر الأجرة الخاضعة للاقتطاع كمساهمة في تمويل معاش التقاعد المستحق لموظفيها ومستخدميها برسم الخدمات الصحية والخدمات المصححة.

²⁰⁸ القانون رقم 60.03 القاضي بتنظيم وتعديل القانون رقم 011.71 المتعلق بنظام المعاشات المدنية، م.س، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.04.14 صادر في فاتح ربيع الأول 1425 (21 أبريل 2004)، ج.ر عدد 5207 بتاريخ 26 أبريل 2004، ص: 1877.

²⁰⁹ مع الأخذ بعين الاعتبار مضمون الفصل 17 من الظهير بمثابة قانون رقم 1.77.216 المحدث بموجب النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، م.س، الذي حدد سقفا لعناصر الأجرة الخاضعة للاقتطاع.

نفس المبدأ،²¹⁰ بحيث حدد مقدار واجب الاشتراك المستحق للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الخاص بمعاش التقاعد بنسبة 11,89% من أجرة الأجير الإجمالية الشهرية، في حدود مبلغ أقصاه ستة آلاف درهم (6000 درهم)، على أساس أن يتحمل المشغل 7,93% وأن يتحمل الأجير 3,96%،²¹¹ وقد عرفت هذه النسبة ارتفاعا متتاليا منذ إحداث نظام الضمان الاجتماعي، حيث كانت محددة ما بين 1961 وأكتوبر 1972 في 7.5%، لتصل سنة 1994 إلى 8,10% وسنة 1995 إلى 9,12%.²¹²

إلا أن المشرع المغربي قد خص فئة البحارة الصيادين بالمحاصة بنسبة الانخراط خاصة بهم،²¹³ بحيث تحدد بنسبة 4,65% من مبلغ المداخل الإجمالية الناتجة عن بيع السمك المصطاد ظهر جياب، و6% من مبلغ المداخل الإجمالية

²¹⁰ - Bouslim Chakib : " Etude du système marocain de sécurité sociale dans le secteur privé ", Mémoire de recherche pour l'obtention du diplôme des études supérieures en sciences politique, faculté des sciences juridiques , économiques et sociales, - Agdal - université Mohamed 5 - Rabat - , avril 2006 p : 35.

²¹¹ - المادة الثالثة والرابعة من المرسوم رقم 2.01.2723، صادر في 27 من ذي الحجة 1422 (12 مارس 2002)، القاضي بتحديد مقدار واجبات الاشتراك المستحقة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ج. ر عدد 4988 بتاريخ 6 محرم 1423 (21 مارس 2002) ص: 670.

²¹² - C.N.S.S: Branches des pensions gérée par la CNSS (situation démographique et financière) 2004, p : 32.

²¹³ - الفصل 19 من الظهير بمثابة قانون رقم 1.72.184، المشار إليه سابقا، الذي ينص على أنه " ... وفيما يخص البحارة الصيادين المحاصة، يعوض واجب الاشتراك عن مجموع الأجور بواجب اشتراك عن المداخل الإجمالية لباخرة الصيد. ويحدد مقدار واجب الاشتراك المقرر في المقطع السابق بمرسوم يتخذ باقتراح من الوزير المكلف بالتشغيل والوزير المكلف بالمالية بعد استشارة الوزير المكلف بالتجارة والصناعة العصرية والمناجم والبحرية التجارية".

الناجمة عن بيع السمك المصطاد على متن مراكب السردين، والمراكب التي تستعمل
الصنور.²¹⁴

أما بخصوص الصندوق المهني المغربي للتقاعد الذي يعتبر نظاما اختياريا
للأجراء في القطاع الخاص، فإنه تبنى نظاما يقوم على أساسه بتحويل الاشتراكات
سنوية إلى نقط، يضرب مجموعها عند الإحالة على التقاعد في قيمة النقطة عند
التصفية، لتحديد مبلغ المعاش، ويختار المشغل لحظة انضمامه إلى الصندوق مقدار
نسبة الاشتراك، وهي تتراوح ما بين 3% و 6% بالنسبة لحصة الأجير و 3,90%
و 7,8% بالنسبة لحصة رب العمل.²¹⁵

ونتيجة لذلك، فإن المشرع المغربي اعتمد نسب مختلفة ومتباينة لتمويل أنظمة
التقاعد، وعلى الخصوص الأنظمة الأساسية الإلزامية، إذ نجد أن هذه النسبة تصل
إلى 28% بالنسبة لنظام المعاشات المدنية مناصفة بين المؤمن والدولة، و 18%
بالنسبة للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، و 11,89% بالنسبة للصندوق الوطني
للضمان الاجتماعي بنسبة الثلثين للمشغل والثلث للمؤمن، وهذا ما يوضح بجلاء
الرؤية المتباينة لمفهوم الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة التي يتبناها
المشرع، إذ نلاحظ أن هذا التباين في تحديد نسب الاشتراكات المهنية، مهما كانت
التبريرات والأسباب تبقى غير مقنعة، وتتنافى مع مبادئ العدالة الاجتماعية، التي تقوم
عليها كل التشريعات الاجتماعية، وعلى الخصوص بالنسبة للاشتراكات المهنية

²¹⁴- مرسوم رقم 2.64.025 بتاريخ 15 رمضان 1383 (30 يناير 1964) المحدد لمقدار واجبات الاشتراك الواجب
أداؤها لفائدة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من طرف البحارة الصيادين بالمحاسة، ج. ر، باللغة الفرنسية عدد
2779، بتاريخ (28 فبراير 1964) ص: 294.

²¹⁵ - للمزيد من التفاصيل يراجع السالك البنباري: م. س، ص: 142.

- النزوي محمد سالم: م.س، ص: 38.

المسجلة في القطاع العام بين المؤمنين الخاضعين للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد ونظام المعاشات المدنية، إذ من غير المعقول الاعتماد على نسب مختلفة، لأن هذا التمييز يؤثر بشكل واضح على قيمة المعاش بعد سن الإحالة على التقاعد، مما يساهم في تكريس عدم المساواة في الحماية الاجتماعية بين الخاضعين لأنظمة التقاعد.

المطلب الثاني: مصادر التمويل التكميلية

تعتمد جل التشريعات المتعلقة بنظم الاحتياط الاجتماعي، على تعدد مصادر التمويل، لتتويع الموارد المالية، من أجل ضمان التوازن المالي لأنظمتها على المدى البعيد،²¹⁶ وعدم الاعتماد على الاشتراكات المهنية وحدها، وخصوصا الأنظمة التي تتبنى نظام التأمين الاجتماعي الذي يعتمد على الاشتراكات المهنية، وهذا ما تبناه المشرع المغربي من خلال أنظمة التقاعد. فبالإضافة إلى الاشتراكات باعتبارها المصدر الأساسي هناك العديد من مصادر التمويل التكميلية، رغم أنها لا تساهم بشكل كبير في تمويل نظام التقاعد،²¹⁷ لكن لها دور مهم في تحقيق التوازن المالي لأنظمة التقاعد، خصوصا فيما يتعلق بعائدات توظيف الأموال الاحتياطية. نعم أن التشريع المغربي ألزم أنظمة التقاعد بتكوين أرصدة احتياطية لا يمكن المساس بها، إلا لمواجهة النفقات الطارئة، وقد تم التنصيص على هذا المبدأ من خلال الفصل 13

²¹⁶- Béranger Elegendre : " Financement des retraites et fiscalité : quel impact sur les inégalités entre catégories socio - professionnelles ?", France , 2008, P: 8.

²¹⁷- Dyaa Machrafi : op.cit. P : 90.

من قانون 43.95 القاضي بإعادة هيكلة الصندوق المغربي للتقاعد،²¹⁸ والفصل 53 من الظهير بمثابة قانون المحدث للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، بالإضافة إلى الفصل 30 من نظام الضمان الاجتماعي، وأن يتم إيداع هذه الأموال لزوما لدى صندوق الإيداع والتدبير قصد إعادة استثمارها، هذا ما يفتح لأنظمة التقاعد موردا آخر يعد بمثابة المصدر الثاني للتمويل إضافة إلى الاشتراكات.²¹⁹

وبالإضافة إلى ذلك، نجد أن المشرع المغربي خص نظام التقاعد بمجموعة من الموارد الأخرى، من خلال المادة 9 من القانون رقم 43.95، كالزيادات عن التأخير، والغرامات، بالإضافة إلى الإعانات المالية، والهبات والوصايا والحاصلات المختلفة،²²⁰ وبالرجوع إلى قانون الضمان الاجتماعي، نجد أنه يشير في الفصل 18

²¹⁸- ومن مقتضيات هذه المادة أنه ضمانا لصرف التعويضات المقررة في نظامي المعاشات المدنية والعسكرية، يؤسس الصندوق المغربي للتقاعد فيما يتعلق بالنظامين المذكورين رسيدا احتياطيا للتقاعد، واحتياطي خاص بالتعويضات الحال أجلها، واحتياطي عن التعويضات الحال أجلها وغير المؤداة.

ولصرف التعويضات المرتبطة بأنظمة المعاشات والإيرادات والإعانات المشار إليها في الفقرات 6 و 7 و 8 من المادة 3 من القانون رقم 43.95 يؤسس احتياطي عن التعويضات الحال أجلها، واحتياطي عن التعويضات الحال أجلها وغير المؤداة.

وتحدد إجراءات تأسيس وتسيير الرصدين الاحتياطيتين التقنيتين المذكورة بنص تنظيمي. وتراجع مبالغ الاشتراكات والمساهمات باقتراح من مجلس الإدارة وفق الشروط والإجراءات المقررة في النصوص المطبقة على أنظمة المعاش المبينة في المادة 3 من هذا القانون.

²¹⁹- سنعود من خلال الباب الثاني المتعلق بتحديثات أنظمة التقاعد للأحدث على الكيفية التي توظف بها الاحتياطات المالية، ومعرفة دور عوائد توظيف هذه الاحتياطات في عدم التوازن المالي الذي يعرفه نظام التقاعد.

²²⁰- ولذلك نجد أن المشرع المغربي أورد العديد من مصادر التمويل التكميلية، نذكر منها:
- المبالغ المحولة عملا بالأحكام التالية فيما يتعلق بحقوق المعاش المؤسدة لدى النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد المحدث بالظهير الشريف المعتبر بمثابة قانون رقم 1.77.216 بتاريخ 20 من شوال 1397 (4 أكتوبر 1977):
الفصلان 7 المكرر و 20 المكرر من القانون رقم 011.71، الفصل 5 المكرر من الظهير الشريف المعتبر بمثابة قانون رقم 1.74.92 بتاريخ 30 من شعبان 1395 (12 أغسطس 1975)؛

- المبالغ المستحقة على الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة لتغطية النفقات المتعلقة بالمعاشات والإيرادات والإعانات المشار إليها في الفقرات 2 و 4 و 5 و 6 و 7 و 8 من المادة 3 من هذا القانون؛

- المبالغ المستحقة على الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة فيما يتعلق بالمصاريف المترتبة على إدارة المعاشات المشار إليها في الفقرات 2 و 4 و 5 و 6 و 7 و 8 من المادة 3 أعلاه؛

- المبالغ المستوفاة بغير حق والمرجعة للصندوق تطبيقا لأحكام الفصل 50 من القانون السالف الذكر رقم 011.71،

من هذا القانون،²²¹ الذي ينص على أنه: " تتكون موارد الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من واجبات الاشتراك والزيادات والمبالغ المالية الواجب أدائها، المتحصل من توظيف أموال المقررة في الفصل 30، والهبات والوصايا، وجميع الموارد الأخرى المخولة إياه بموجب تشريع أو نظام خاص". وبالإضافة إلى ذلك نجده ينص من خلال الفصل 6 على أن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يجوز له أن يتلقى تسبيقات وإعانات مالية من الدولة، أو الجماعات المحلية العمومية الأخرى، وأن يقتني بعوض ويفوت جميع المنقولات، شريطة التوفر مسبقا على إذن مشترك للوزير المكلف بالتشغيل، والوزير المكلف بالمالية، جميع العقارات وذلك بعد موافقة المجلس الإداري، و له كذلك أن يبرم قروضا لدى المؤسسات البنكية بعد موافقة الوزير المكلف بالتشغيل والوزير المكلف بالمالية.

إلا أنه رغم تعدد وتنوع مصادر التمويل التي خص بها المشرع المغربي نظام التقاعد، تبقى الاشتراكات والاقتطاعات المصدر الرئيسي والأساسي للتمويل، بالإضافة إلى عوائد توظيف الأموال الاحتياطية، التي تعرف بدورها مجموعة من النواقص مما يجعلها لا تساهم بالمستوى المطلوب في تحقيق التوازن المالي لنظام التقاعد.

===

- حاصلات توظيف الأموال والحاصلات الناتجة عن استغلال ممتلكات الصندوق، والزيادات عن التأخير المنصوص عليها في الفقرة 2 من المادة 11 بعده، والغرامات المشار إليها في الفصل 51 من القانون رقم 011.71، والإعانات المالية والهبات والوصايا والحاصلات المختلفة، وجميع الموارد الأخرى التي يمكن منحها في المستقبل للصندوق.²²¹ - ظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.72.184 المشار إليه سابقا.

المبحث الثاني: التسيير المالي لنظام التقاعد

اهتدت تشريعات نظم الاحتياط الاجتماعي إلى أساليب مختلفة لتسيير أنظمتها المالية،²²² عن طريق إيجاد قواعد وتقنيات لتحصيل الاشتراكات والمساهمات وصرف المعاشات،²²³ بالإضافة إلى تدبير الاحتياطات المالية. وخصوصا بالنسبة للتعويضات الطويلة الأمد التي يحتاج أصحابها لفترة طويلة للاستفادة منها. مما يطرح إشكالية كيفية التعامل مع هذه الحقوق المالية، هل يتم تحويل المساهمات والاشتراكات مباشرة إلى معاشات؟ وبالتالي فالنشيطون الحاليون يؤدون معاشات المنخرطين المتقاعدين، أم يتم تجميع اشتراكات كل منخرط على حدى لتكوين معاشه التقاعدي. وطبقا لهذه المبادئ ظهر نظامان أساسيان للتسيير المالي لنظم التقاعد: نظام التوزيع الذي يقوم على مبدأ التضامن بين الأجيال، ونظام الرسملة الذي يعتمد على التراكم المالي لكل منخرط،²²⁴ وقد اختار المشرع المغربي للتدبير المالي لنظم التقاعد تقنية التوزيع كمبدأ. ومن هنا نتساءل عن ما هي الأنظمة التي اعتمدت أسلوب التوزيع؟ وما هي المبادئ التي يعتمد عليها هذا الأسلوب؟ وكيف يتم تدبير النظام التوزيعي في مختلف الأنظمة المغربية؟ (المطلب الأول)، وما هي الأسس التي يقوم عليها أسلوب الرسملة؟ وكيف يتم تدبير هذا الأسلوب للتسيير المالي (المطلب الثاني)؟

²²² - Jean marc Dupuis : " Les enjeux du financement de la protection social " , revue de droit social, N°: 6, juin 1995, P : 619.

²²³ - سكيينة الادغيري : " أنظمة التقاعد بالمغرب الوضعية الحالية وأفاق الإصلاح "، رسالة لذييل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون الخاص، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - اكدال-، جامعة محمد الخامس - الرباط -، السنة الجامعية (2004 - 2005)، ص: 40.

²²⁴ - Institut de technopoles : " répartition ou capitalisation ? la retrait du futur ne sera pas ce que vous croyez " , France , année 2010 P: 7.

-Didier Blanchet : " Le débat répartition – capitalisation " , revue de retrait et épargne, année 2011 , P: 93.

المطلب الأول: نظام التوزيع للتدبير المالي

تعتمد أنظمة التقاعد بالمغرب أساسا، أسلوب التوزيع لتسيير أنظمتها المالية،²²⁵ ويقوم هذا الأسلوب على مبدأ التضامن بين المنخرطين،²²⁶ بحيث يقوم الطبقة النشيطة بتمويل معاشات المتقاعدين، وذلك بتحويل الاشتراكات إلى معاشات تقاعدية، وفق موازنة بين الاشتراكات والإيرادات لفترة زمنية معينة، وغالبا ما تكون قصيرة في حدود سنة واحدة،²²⁷ من أجل التحكم فيها، باتخاذ إجراءات في حالة عدم التوازن بين الموارد والنفقات. ولذلك وضع المشرع المغربي قاعدة لضبط هذا التوازن، والتي تتمثل في مبدأ الأقساط المدرجة، من خلال نظام المعاشات المدنية، وتعتمد هذه القاعدة على ضرورة التوفر على احتياطي مالي،²²⁸ ضمانا لصرف التعويضات المقررة قانونيا لهذا النظام، وتكون هذه الأرصدة الاحتياطية مستقلة عن بعضها البعض، فيما يتعلق بمعاش الزمانة ومعاش التقاعد،²²⁹ ويمول الرصيد الاحتياطي الخاص بالتقاعد بفائض الموارد السنوية على التكاليف المدرجة في هذا الصنف من التعويضات. وقد وضع المشرع المغربي حدا أدنى لمبلغ هذا الرصيد، وذلك بما يعادل مرتين متوسط النفقات المثبتة خلال الثلاث سنوات المحاسبة الأخيرة، وفي حالة انخفاض مبلغ الرصيد عن الحد الأدنى، وجب مراجعة مبالغ الاقتطاع والمساهمات بكيفية تضمن التوازن بين الموارد والتكاليف طيلة مدة لا تقل عن عشر سنوات، وتمكن من الحصول على فائض

²²⁵ -Jean –Marc Dupus et autres : " Régime de retrait , inégalités de revenu et redistribution au Maghreb ", revue de région, France, N°30 année 2009, P: 177.

²²⁶ -Axel Grosseries Ramalho : " Justice entre les générations et financement des retraites", revue de politique social ,France , N° 5, 2014 , P: 301 .

²²⁷ -محمد طيشي: م . س، ص: 176.

²²⁸ -وللإشارة فإن نظام المعاشات لم تكن له احتياطات مالية إلا مع القانون رقم 43.95، الذي أعيد بموجبه تنظيم الصندوق المغربي للتقاعد.

²²⁹ -الفصل 13 من القانون رقم 43.95، القاضي بإعادة تنظيم الصندوق المغربي للتقاعد، م.س.

كاف لتمويل الرصيد الاحتياطي، وذلك في حدود المبلغ الأدنى، ويبقى هذا الرصيد مجمدا لمواجهة النفقات الطارئة، بحيث لا يجوز سحب أي مبلغ منه لتغطية النفقات العادية.²³⁰

وجدير بالبيان، أن هذه القاعدة تبناها المشرع في قانون الضمان الاجتماعي، بتتبعه على ضرورة تأسيس احتياطي للتعويضات الطويلة الأمد، تتأصل من فائض المداخل بالنسبة لكل سنة مالية، ولا يمكن إنجاز أي اقتطاع من هذه الأموال لتسديد النفقات العادية.²³¹

ولإشارة، فإن الصندوق المهني للمغربي للتقاعد بدوره يعتمد على تقنية التوزيع لتسيير نظامه المالي، لكن باختلاف بسيط عن الأنظمة السابقة، بحيث يتم تحويل مجموع المساهمات السنوية للمشغل والأجير إلى مجموع من النقط، تتراكم طوال مدة الانخراط إلى غاية الإحالة على التقاعد.²³²

إلا أن النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد يعتمد على أسلوب مزدوج، يمزج بين تقنية التوزيع وتقنية الرسملة، بحيث لا يتم تحويل كل الاشتراكات إلى معاشات، بل يتم رسملة جزء منها، ونظرا لكون النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد يسير من طرف صندوق التقاعد والتأمين التابع لصندوق الإيداع والتدبير، يتم إيداع فوائض هذا النظام لصندوق الإيداع والتدبير، لكن دون التقيد بحد أدنى أو أقصى،²³³ وهذا يتنافى

²³⁰ - المادة 7 من المرسوم رقم 2.95.7.49 لتطبيق القانون رقم 43.95 القاضي بإعادة تنظيم الصندوق المغربي للتقاعد، م.س.

²³¹ - الفصل الرابع من مرسوم رقم 2.73.140 بشأن كيفية تأسيس الاحتياطات من طرف الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، م.س.

²³² - الفصل 13 من النظام الداخلي للصندوق المغربي للتقاعد.

²³³ - B.M : Les retraites au Maroc : " Sur la voie d'une stratégie de réforme intégrée ", Janvier année 2005 , P: 27.

مع مبادئ الحماية الاجتماعية، التي تقتضي ضرورة تكوين احتياطي مالي، لمواجهة النفقات الطارئة.

المطلب الثاني: اعتماد تقنية الرسملة

ترتكز تقنية الرسملة للتسيير المالي لنظم الاحتياط الاجتماعي، على مبادئ مغايرة لتقنية التوزيع، التي تعتمد على مبدأ التضامن بين الأجيال، بحيث يتم صرف إعانات المتقاعدين من اشتراكات النشيطين،²³⁴ وعلى عكس ذلك فإن نظام الرسملة، يقوم على مبدأ تجميع مساهمات واشتراكات كل منخرط في حسابات فردية، أو جماعية،²³⁵ يجري استثمارها في الأسواق المالية أو العقارية، من أجل تنميتها.

ويعمل هذا النظام بتقنية النقطة،²³⁶ بحيث يقوم بتحويل الاشتراكات عن كل منخرط إلى نقط، حسب السعر المحدد لشراء هذه النقطة، ويتم تخزين النقطة الخاصة بكل مشترك طيلة فترة اشتراكه. ووفق هذه التقنية يتم احتساب معاش المعني بالأمر، من خلال ضرب مجموع النقط المتراكمة، في سعر النقطة التي تتم مراجعة قيمتها سنوياً، وعلى خلاف نظام التوزيع، فإن نظام الرسملة لا يضمن للمؤمن عند تقاعده

²³⁴- خالد بنعلي: " قطاع التقاعد: رهانات الإصلاح"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 1 سنة 2009-2008، ص: 180.

²³⁵- Didier Blanchet : " Retrait par capitalisation et par répartition selon le contexte démographique : quelques résultats comparatives ", revue annal d'économie et statistique N°18, 1990, P: 69.

²³⁶- Gail Coron : " Retraite par capitalisation" , revue de L'IRES N°43 , année 2003 , P: 5.

مبلغا معيناً للمعاش، الذي يبقى محددًا بسعر شراء النقطة وعدد النقاط المتراكمة،²³⁷ وبناء على هذه المبادئ يقوم النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد بتسيير ثلثين من الموارد المالية وفق مبدأ الرسمة، مقابل ثلث عن طريق التوزيع.

وتشكل هذه النسبة مساهمات أرباب العمل، التي تقدر أساس الأجر المعتبرة في تقدير واجب الانخراط، وتشمل على قسط ثابت يعادل واجب انخراط المأجور المحدد في 6%، وقسط آخر بمقدار قابل للتغيير تحدده مؤسسة النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد يوم 15 مارس من كل سنة بعد موافقة وزارة المالية، وتبعا لنسبة التوازن التي ينبغي تطبيقها باعتبار الاستعمال العادي للأرصدة التقنية المقررة في النظام المالي، ويجب تبليغ هذا التغيير إلى المنظمين على أبعد تقدير يوم 15 أبريل من السنة التي يطبق خلالها.²³⁸

²³⁷- Abdelaziz Baidane : " Système de retraite au Maroc Quel avenir et Quelles reformes " , Mémoire pour l'obtention du diplôme d'études supérieures approfondies en sciences économiques, UFR : relation économiques internationales , faculté des sciences juridiques , économiques et sociales, Université Hassan 2 ain chock , Casablanca , année universitaire 2005 - 2006 , P : 28.

²³⁸- الفصل 16 من الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.77.216 و الفصل 29 من المرسوم التطبيقي له ، القاضي بإحداث النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، م.س.

الباب الثاني: تحديات إصلاح أنظمة التقاعد أنظمة التقاعد

يعد خيار إصلاح أنظمة التقاعد بالمغرب ضرورة ملحة، من أجل بناء نظام مستدام يضمن أمن الدخل بعد سن الإحالة على التقاعد، لجميع الطبقة النشيطة داخل المجتمع، بحيث أصبحت تواجه العديد من التحديات، وذلك راجع بالأساس إلى عدة أسباب، تجعل من النظام القائم حالياً، يعرف مجموعة من الإكراهات، حيث أن العديد من هذه الإكراهات مرتبطة بأنظمة التقاعد نفسها، إذ تتميز بالاختلاف والتباين بخصوص إطارها القانوني، وهذا يؤدي إلى عدم التجانس بين منظومة التقاعد، في غياب إطار حقيقي يعمل على التنسيق بين هذه الأنظمة. مما يكرس عدم المساواة وغياب تكافؤ الفرص، وهذا يتنافى مع مبادئ العدالة الاجتماعية، التي تقوم عليها كل نظم الحماية الاجتماعية، وبالإضافة إلى ذلك يعد الإطار الإداري والمؤسسي المتباين، الأسباب التي تعيق تطور نظام التقاعد بالمغرب، نظراً لغياب حكمة إدارية حقيقية لهذه الأنظمة، مما يؤدي إلى ارتفاع التكلفة في التدبير الإداري لهذه الأنظمة.

وتساهم البنية الديمغرافية والاقتصادية بشكل متباين في اختلال التوازن المالي لمنظومة التقاعد بالمغرب، بسبب التطور الديموغرافي للمجتمع المغربي في السنوات الأخيرة، بالإضافة إلى ضعف النمو الاقتصادي، الذي يؤثر سلباً على أنظمة التقاعد.

ومما تقدم، هناك العديد من الأسباب والتحديات، التي تجعل من إصلاح منظومة التقاعد ضرورة ملحة للتأسيس لنظام شمولي، يتميز بالاستدامة والفعالية، والقدرة على الوفاء بالتزاماته تجاه الأشخاص المشمولين بالتغطية الاجتماعية، وتتجسد هذه الأسباب في مجموعة من الاختلالات والنواقص، منها ما هو قانوني، ومنها ما هو هيكلي

مؤسساتي (الفصل الأول)، بالإضافة إلى خصوصيات البنية الديمغرافية للمجتمع المغربي، والمقومات الاقتصادية الضعيفة (الفصل الثاني).

الفصل الأول: اختلالات قانونية وهيكلية.

يواجه نظام التقاعد المغربي تحديات نابعة بالأساس من خصوصيات هذا النظام،²³⁹ الذي يغلب عليه طابع التعدد وعدم الانسجام، لا من حيث الحقوق والواجبات، لكون نظام التقاعد بالمغرب أحدث في فترات زمنية متباعدة، منها في فترة الحماية، وفترة الاستقلال، ولم يرق على رؤية واضحة حول مفهوم الحماية الاجتماعية المراد تحقيقها ضد مخاطر الشيخوخة. ورغم الإصلاحات المتعاقبة التي عرفتها أنظمة التقاعد فقد ظلت غير متجانسة، وعاجزة عن توفير التغطية الاجتماعية لجميع الطبقة النشيطة داخل المجتمع، ويتجلى ذلك في كون كل نظام يعتمد على مبادئ أغلبها متباعدة على مستوى التمويل، باعتماد مقاييس ونسب مختلفة للاشتراكات، بالإضافة إلى اختلاف طرق تدبير الاحتياطات المالية، ناهيك عن قواعد احتساب المعاشات والأجر المرجعي الذي يتخذ كأساس للاقتطاعات، واحتساب راتب التقاعد، فضلا عن ضعف مستوى التغطية الاجتماعية على المستوى الأفقي والعمودي،²⁴⁰ وهذا التعدد في أنظمة التقاعد كان له بالغ الأثر على الأداء المؤسساتي لهذه الأنظمة نظرا لغياب حكمة إدارية حقيقية، بالإضافة إلى وجود وصايا متعددة على قطاع التقاعد.

²³⁹ - التروزي محمد سالم: م . س، ص: 92.

- السالك البنباري: م . س، ص: 177

²⁴⁰ - المجلس الأعلى للحسابات: م . س، ص: 4.

ومما تقدم، فإن العجز الذي تعاني منه أنظمة التقاعد المغربية على المدى القريب، تساهم فيه أسباب ذات بعد قانوني ومؤسسي بشكل كبير، وهذا ينعكس سلباً على قدرة هذه الأنظمة على الوفاء بالتزاماتها على المستوى البعيد. ولذلك فإن السؤال المطروح، ما هي الإكراهات القانونية التي تواجه أنظمة التقاعد؟ وكيف تساهم في عدم تجانس أنظمة التقاعد؟ وما هي آثارها على هذه الأنظمة؟ (الفرع الأول) ما هي الإكراهات الهيكلية التي تواجهها أنظمة التقاعد؟ وما هي تجلياتها؟ وهل لها دور في الصعوبات التي يعرفها قطاع التقاعد؟ (الفرع الثاني).

الفرع الأول: قصور الإطار القانوني

يساهم الإطار القانوني لأنظمة التقاعد بشكل كبير في الإكراهات التي يعرفها قطاع التقاعد بالمغرب، وذلك راجع بالأساس لقصور القواعد القانونية المنظمة لهذا القطاع،²⁴¹ التي تبقى عاجزة عن المساهمة في بناء منظومة للتغطية الاجتماعية للرفي بمستوى الحماية، إلى مصاف التشريعات الحديثة التي تروم تقريب قواعد الحماية الاجتماعية وتبسيطها، لكي يصبح الوصول إليه في متناول جميع المواطنين داخل المجتمع،²⁴² وتوسيع قاعدة المستفيدين بتمديد التغطية الاجتماعية إلى الفئات غير المشمولة بالحماية الاجتماعية، إلا أن منظومة التقاعد المغربية مازالت تعرف إكراهات قانونية مرتبطة بالأساس بعدم تجانس أنظمة التقاعد، واختلاف

²⁴¹- سلمى الريحي: " إصلاح الصندوق المغربي للتقاعد "، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون الخاص تخصص قانون الأعمال والمقاولات، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - السويسي - جامعة محمد الخامس - الرباط - السنة الجامعية (2013-2012)، ص: 58.

²⁴²- المجلس الأعلى للحسابات: م . س، ص: 4.

قواعدها،²⁴³ بالإضافة إلى غياب جسور التنسيق بين هذا النظام،²⁴⁴ (المبحث الأول) ناهيك عن ضعف التغطية الاجتماعية لنظام التقاعد من خلال عدم شموله لعدد من الفئات النشيطة في المجتمع (المبحث الثاني).

المبحث الأول: نظام قانوني متباين

سلك المشرع المغربي نهج التعدد والاختلاف في أنظمة التقاعد، وهذا كان له أثر بالغ على مستوى الحماية الاجتماعية لمنظومة التقاعد، حيث ساهمت هذه الوضعية في عدم تكريس مفهوم العدالة الاجتماعية التي تقوم على مبدأ المساواة بين جميع المواطنين، نظرا لاختلاف المزايا التي يقدمها كل نظام، مما جعل بعض الأنظمة تتميز بالسخاء مقابل الأنظمة الأخرى. ولذلك ما هي مظاهر اختلاف الأنظمة القانونية للتقاعد؟ وما هي أسباب هذا التباين؟ وما هي آثاره على أنظمة التقاعد؟ (المطلب الأول)، وهل أنظمة التقاعد المغربية تتميز بالسخاء؟ وما هو تأثير ذلك على التوازن المالي؟ (المطلب الثاني).

المطلب الأول: نظام قانوني غير متجانس

كما سبق وأن رأينا، أن لنظام التقاعد المغربي أصول مختلفة،²⁴⁵ بحيث أحدث الصندوق المغربي للتقاعد سنة 1930 لتدبير المعاشات المدنية، وأعيد تعميم نطاقه على جميع الموظفين المدنيين التابعين للدولة والجماعات المحلة بعد الاستقلال، وأحدث الصندوق المهني المغربي للتقاعد سنة 1949، من طرف مقاولات الصناعة

²⁴³ - H.C.P : op. cit , P: 8.

²⁴⁴ - محمد محسن : " إشكالية التنسيق بين أنظمة التقاعد في القطاعين العام والخاص "، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 16 يوليوز - شتنبر 1996، ص: 38.

²⁴⁵ - Revue D'Almalya : " Historique sur l'évolution du secteur de retraite au Maroc " N°40 mars 2007, P: 22.

للمحماية الفرنسية كنظام تكميلي للقطاع الخاص، وبعد الاستقلال أحدث الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لفائدة أجراء القطاع الخاص، لإضفاء الطابع الإلزامي على الحماية الاجتماعية، واستكمل نظام التقاعد بإحداث النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد سنة 1977، كنظام إجباري للمؤسسات العمومية والمستخدمين غير الرسميين بالقطاع العام والجماعات المحلية،²⁴⁶ بالإضافة إلى بعض الصناديق الداخلية الخاصة ببعض المؤسسات العمومية.

ويلاحظ أن نسيج نظام التقاعد المغربي وضع في فترات متقطعة، بناء على نظرة تجزئية لمفهوم الحماية الاجتماعية المراد تحقيقها، مما جعله يتسم بعدم التجانس والانسجام،²⁴⁷ لأن للمشرع المغربي انطلق من رؤية فئوية بخصوص الحماية الاجتماعية للتقاعد، بحيث خص كل فئة نشيطة من المجتمع بنظام خاص، يعتمد على معايير خاصة به.²⁴⁸ فبالنسبة للاشتراكات المهنية التي تختلف من نظام إلى آخر، نجدها تمثل 28% بالنسبة لنظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد و 11,89% في حدود سقف (6000) درهم في الشهر بالنسبة للصندوق المغربي الوطني للضمان الاجتماعي، و 18% في حدود سقف لا يتجاوز أربع مرات معدل الأجر بالنسبة للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، ومعدلات مختلفة بالنسبة

²⁴⁶- ادريس قاسمي و خالد المير: " التقاعد "، سلسلة التكوين الإداري العدد 3 مطبعة رباذيت ماروك، مطبعة 2007، ص: 9 وما بعدها.

²⁴⁷- محمد عفيفي: " مستقبل التقاعد بالمغرب إشكالية إصلاح أنظمة التقاعد بالمغرب " مطبعة انفوبرانت، سنة 2012، ص: 56 وما بعدها .

²⁴⁸- Abdellah Echaoui : " Contribution à l'analyse de la pérennité des régimes de retraite gérés par répartition des défis aux stratégies « cas de la caisse marocaine des retraites " , faculté des sciences juridiques , économiques et sociales, Université Mohamed 5 -Rabat- ,Septembre ,2009, P: 132.

للسندوق المهني للمغربي للتقاعد، بالإضافة إلى مبدأ الثلثين للمشغل والثلث للأجير في أداء الاشتراكات، بالنسبة للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، والسندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وبمبدأ المناصفة بالنسبة للسندوق المغربي للتقاعد.

وينعدم التجانس أيضا، في طرق التمويل بالاعتماد على قاعدة التوزيع بالنسبة للسندوق الوطني للضمان الاجتماعي، والسندوق المغربي للتقاعد، وازدواجية التوزيع والرسمة بالنسبة للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد.

ويتجسد الاختلاف والتباين كذلك من خلال قاعدة مراجعة قيمة المعاشات، فيتم الاعتماد على قاعدة تقسيط المنحة بالنسبة للسندوق الوطني للضمان الاجتماعي، والسندوق المغربي للتقاعد، واعتماد قاعدة التغيير نسبة مساهمة رب العمل المحددة حاليا في 6% حسب معدل التوازن المالي للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، ومراجعة المعاش من خلال تحديد القيمة المرجعية للنقطة بالنسبة للسندوق المهني المغربي للتقاعد.

ويلاحظ أنه ما يؤثر على منظومة التقاعد بالمغرب ليس فقط تعدد أنظمتها، وإنما كذلك عدم تجانسها واعتمادها على مبادئ ومعايير متباينة ومختلفة، الشيء الذي يؤدي إلى عدم المساواة في الحقوق والواجبات داخل كل نظام. فعلى سبيل المقارنة نجد أن نظام التقاعد الفرنسي يتميز بدوره بالتعدد،²⁴⁹ بحيث أن كل فئة لها نظام تقاعد أساسي إجباري خاص بها، كالأجراء في القطاع الخاص، والموظفين بالإدارات

²⁴⁹ - C.O.R: "Retraite : un état des lieux du système français ", France, douzième rapport, adopté le 22 Janvier 2013, P: 5.

- Saskia Carole Leidsman : " Le système de retraite français, correspond-il à la réalité économique et sociale de la France ? ", Mémoire de maîtrise, université d'Utrecht, le 27 Janvier 2007 , P : 35.

العمومية والجماعات المحلية، وأجراء المقاولات العمومية، وأجراء الاستغلالات الفلاحية، وأجراء بعض القطاعات الخاصة، بالإضافة إلى نظام العمال المستقلين كالعمال في القطاع الفلاحي، والتجار والصناع التقليديين، إضافة إلى المهن الحرة.²⁵⁰

لكن رغم هذا التعدد، فإن نظام التقاعد الفرنسي يقوم على مبادئ ومعايير متقاربة بين جميع الأنظمة، لتحقيق المساواة بين جميع الفئات النشيطة داخل المجتمع،²⁵¹ ولهذا فإن الإشكال ليس في تعدد أنظمة التقاعد، لكن الأهم من ذلك هو أن تكون هذه الأنظمة قائمة على مبادئ متساوية بين المستفيدين في الحقوق والواجبات.

المطلب الثاني: نظام تقاعد سخي

يتميز نظام التقاعد المغربي بالسخاء،²⁵² و يتمثل ذلك في التعويضات التي يمنحها بالمقارنة مع مستوى الاقتطاعات للمنخرطين،²⁵³ ولذلك فليس المقصود بسخاء أنظمة التقاعد كونها تمنح تعويضات كبيرة للمتقاعدين، لكن المقصود بذلك أن مستوى التعويضات لا يتلاءم مع الاقتطاعات، وهذا راجع بالأساس إلى قصور القواعد التي يحتسب على أساسها راتب التقاعد، بالإضافة إلى الاعتماد على الاشتراكات باعتبارها المصدر الأساسي للتمويل.

²⁵⁰ - Laurent Lequien : "Les retraites et les retraités ", France, imprimerie de drees , édition 2013 , P: 10.

²⁵¹ - Mohamed Talfi : " Organisation des systèmes de retraite est modélisation des fonds de pension ", (Spécialité sciences actuarielle et financière), Thèse pour l'obtention du doctorat de l'université Claude Bernard -Lyon 1 novembre 2007, P: 20.

²⁵² - محمد عفيفي: م.س، ص: 56.

²⁵³ - المجلس الأعلى للحسابات : م . س، ص: 27.

ويتجلى سخاء نظام التقاعد المغربي في ارتفاع نسبة التعويضات بالمقارنة مع نسبة الاقتطاعات، إذ نجد أن المنخرط في الصندوق المغربي للتقاعد منذ إحداث نظام المعاشات المدنية بموجب القانون رقم 011.71 إلى غاية 2016 تاريخ تعديل هذا النظام بمقتضى القانون رقم 14.71 كان يحصل على راتب التقاعد يحتسب على أساس نسبة 2,5%،²⁵⁴ من آخر راتب عن كل سنة من الاشتراك،²⁵⁵ بمعدل تعويض قد يصل في بعض الأحيان إلى نسبة 100% بعد الإحالة على التقاعد، وذلك لمدة الانخراط قد لا تصل إلى 40 سنة، بفضل الإعفاءات الضريبية المهمة التي يستفيد منها المتقاعد، ويتمثل هذا الإعفاء في نسبة 55% من قيمة الضريبة المفروضة على راتب التقاعد،²⁵⁶ وتخف حدة هذا السخاء بالنسبة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، إذ يحصل المؤمن الذي يراكم 3240 يوم عمل على معاش يساوي 50% من معدل الأجور التي تلقاها خلال 96 شهر الأخير من الاشتراك، ويرتفع معدل هذا المعاش بنسبة 1% عن كل 216 يوم عمل المضاف على 3240 يوم شريطة ألا يتجاوز نسبة 70% من الأجر المتوسط لـ: 96 شهر الأخيرة من الاشتراك،²⁵⁷ في الوقت الذي يتطلب في النظام المعتمد على تقنية الرسملة مدة انخراط تشكل ضعف هذه المدة للحصول ما بين 50% إلى 70% من الأجر المرجعي المتمثل في 96 شهرا، ونظرا لكون الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يأخذ بتقنية التوزيع التي تعتمد على مبدأ التضامن بين الأجيال وبين الجيل الواحد، وهذا ما يؤثر على التوازن

²⁵⁴- غير أن هذه النسبة كانت تحدد بـ: 2% بالنسبة للموظفين والمستخدمين اللذين حصلوا على معاش التقاعد قبل بلوغ السن القانوني للإحالة على المعاش.

²⁵⁵- الفصل 12 من القانون رقم 011.71 المحدث بموجبه نظام المعاشات المدنية، م.س.

²⁵⁶- المجلس الأعلى للحسابات: م.س، ص: 27.

²⁵⁷- الفصلين 55 و 56 من الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.72.184، المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي، م.س.

المالي لهذا النظام، والسبب ليس هو قيمة المعاش المرتفع ولكن السبب الرئيسي هو عدم التوازن بين الاشتراكات والتعويضات التي توشي بسخاء هذا النظام.

وجدير بالذكر أن النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد هو الأقل سخاء بالنسبة للأنظمة السالفة الذكر،²⁵⁸ بحيث لا تتجاوز النسبة السنوية 2% من الأجرة المتوسطة للحياة العملية، وذلك لمدة انخراط لا تقل عن 30 سنة كحد أدنى،²⁵⁹ ونتيجة لذلك فإن 30 سنة من الخدمة تخول للمنخرط 60% من متوسط الأجرة للحياة العملية، تضاف إلى ذلك عند الاقتضاء 2% من متوسط الأجر عن كل سنة إضافية في حدود 15 سنة، وبذلك فإن مبلغ المعاش في جميع الأحوال لا يتجاوز 90% من متوسط الأجر للحياة العملية، في حين نجد أن التشريعات المقارنة تتضمن نسبة التعويض منخفضة على أساس الأجر المرجعي، بحيث نجد أن نظام التقاعد الفرنسي يحدد هذه النسبة في 50% من الأجر المرجعي الذي يحسب على أساسه راتب التقاعد بالنسبة إلى أنظمة التقاعد الأساسية، وتصل هذه النسبة إلى 75% في بعض الأحيان بالنسبة لأنظمة التقاعد الخاص،²⁶⁰ أما التشريع الألماني يحدد هذه النسبة في 60% من الأجر المرجعي الذي يحسب على أساسه راتب التقاعد،²⁶¹ وبالمقابل هناك العديد من التشريعات الأوروبية تحدد التشريعيين السابقين مثلاً إيطاليا 50%،²⁶² وإسبانيا

²⁵⁸ - B.M : " Les retraites au Maroc : sur la voie d'une stratégie de réforme intégrée ", op, cit, P: 17.

²⁵⁹ - الفصل 30 من الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.77.216 المحدث للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، م.س.

²⁶⁰ - C.O.R: " Retraites : un état des lieux du système français", France, douzième rapport , adopté le 22 Janvier 2013, P: 17.

²⁶¹ - A.I.S.S : " La reforme de l'organisation de l'assurance pension en Allemagne " , vihnus, 17 mai 2010, P: 2.

- C.O.R : " Le pilotage du système de retraite en Allemagne ", France, février 2009, P: 6

²⁶² - Laurent Vernière : " Italie : Les nouvelles mesures d'adaptation du système de retraite", revue de question de retraite, N°3, 2009, P : 10.

أقل من 80%، وسويسرا 60%.²⁶³ وليست الدول الأوروبية وحدها من يطبق هذه النسبة بل نجد أن بعض التشريعات الأمريكية كالبيرو 62% والشيلي 55%،²⁶⁴ بالإضافة إلى بعض الدول العربية كتونس 65%، والأردن 70%.²⁶⁵

ومما تقدم، نلاحظ أن العديد من التشريعات المقارنة، لا يعادل فيها معاش التقاعد الأجر المرجعي الذي يأخذ على أساسه راتب التقاعد، ولذلك يبقى التشريع المغربي من التشريعات القليلة التي كانت تأخذ بهذه القاعدة بالنسبة لنظام المعاشات المدنية، ولفترة طويلة كان راتب التقاعد يحتسب على أساس الأجر المرجعي الذي يعتمد على آخر أجرة يتقاضاه الموظف.

وما ينبغي الإشارة إليه في هذا الصدد، فإن وصف هذا النظام بالسخاء لا يعني أنه يحقق التوازن الاجتماعي للمتقاعد، ويضمن له العيش الكريم بعد سن الإحالة على التقاعد، لكن المقصود أن هذا النظام وخصوصا نظام المعاشات المدنية يعرف عدم التوازن بين الاقتطاعات والتعويضات، وهذا يؤثر على التوازن المالي.

المبحث الثاني: تغطية اجتماعية محدودة

رغم تعدد أنظمة التقاعد بالمغرب وتنوعها، تبقى قاصرة عن توفير التغطية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة لجميع فئات المجتمع، ولا يمكن الحديث في هذا الصدد عن الطبقة غير النشيطة، لأنها لا تدخل تحت مظلة التغطية الاجتماعية لأنظمة التقاعد، وتبقى الطبقة النشيطة هي المعنية بنظام الحماية الاجتماعية، ومع ذلك فهذه الأخيرة يوجد جزء كبير منها خارج نطاق التغطية الاجتماعية، إما لدواعي

²⁶³ - B.F : " Panorama des réformes des systèmes de retraites en Europe " , Aout 2010 , P: 3.

²⁶⁴ - I.S.S.A : " La réforme des pension au chili " , Publié en 2010, P: 12.

²⁶⁵ - اللجنة التقنية لإصلاح أنظمة التقاعد: " تقرير حول إصلاح نظام التقاعد بالمغرب "، الرباط 2007 ص: 4.

قانونية، لعدم وجود إطار قانوني يعطي لها الحق في الانخراط في نظام معين، وهناك العديد من الفئات تتدرج في هذا الإطار. وإما لعدم احترام القواعد القانونية والامتثال إليها، بعدم الانخراط الإجباري في نظام الحماية الاجتماعية. وبهذا نتساءل عن ما سبب ضعف معدل التغطية الاجتماعية؟ وما هي نسبة التغطية الاجتماعية؟ وما هي آثار ضعف التغطية الاجتماعية على أنظمة التقاعد؟ (المطلب الأول)، وما هي آليات قصور التغطية الاجتماعية؟ وكيف تساهم في الاختلال المالي لأنظمة التقاعد (المطلب الثاني).

المطلب الأول: ضعف معدل التغطية الاجتماعية.

يتميز نظام التقاعد بالمغرب بالتنوع وعدم الانسجام بين مكوناته، وهذا راجع بالأساس إلى الأصول المتباينة لكل نظام على حدى، وهذا ما يؤثر سلبا على مستوى ونطاق الحماية الاجتماعية التي تقدمها إلى الفئات المستهدفة. فرغم صدور العديد من القوانين في هذا الصدد منذ فجر الاستقلال، إلا أن نسبة التغطية الاجتماعية لنظام التقاعد ما زالت ضعيفة جدا،²⁶⁶ ولا ترقى إلى المستوى المطلوب، وهذا راجع إلى عدم وجود سياسة اجتماعية واضحة متكاملة، يكون من بين أهدافها الرقي بمستوى التغطية الاجتماعية بعد سن الإحالة على التقاعد. وبالإضافة إلى ذلك نجد أن انتشار الاقتصاد غير المهيكل يساهم بشكل كبير في تدني مستوى التغطية الاجتماعية بالمغرب،²⁶⁷ لأن تمديد الحماية الاجتماعية لهذا القطاع أمر صعب، وخصوصا في

²⁶⁶ - Mohamed Tadili : " La reforme de la législation social au Maroc ", 2004, P: 188.

- Mohamed Bendriss Ben Ahmed : " La réforme des régimes de retraites ", revue français de finances publiques, N°102-Juin 2008, P: 144.

²⁶⁷ - M.E.F: " Comité suivi des études actuarielles : scenarios de reforme pour le système de retraite marocain" , version définitive, 3 Decembre 2001, P: 75 et 76.

الدول النامية التي تعرف انتشارا واسعا لهذه الظاهرة، ويتطلب مجهودات جبارة لا على المستوى القانوني ولا على المستوى الاقتصادي، وهذا ما يجعل نسبة التغطية الاجتماعية بالمغرب محدودة جدا، ولا ترقى إلى المستوى الاجتماعي والاقتصادي للمغرب.

ولذلك، فإن نسبة التغطية الاجتماعية في المغرب لا تتعدى 33% في صفوف الطبقة النشيطة داخل المجتمع،²⁶⁸ إلا أن بعض التقارير تتحدث عن نسب أقل بكثير من ذلك وتحصرها مثلا في 25%،²⁶⁹ أو 21%.²⁷⁰ ولا يمكننا أن نقارن هذه النسبة المتواضعة ببعض الدول الأوروبية، بحيث تصل في فرنسا مثلا إلى حدود 88%،²⁷¹ وقد تصل في بعض الدول الاسكندنافية نسبة التغطية الاجتماعية إلى 100% كالسويد مثلا،²⁷² وهذا أمر طبيعي، لأن هذه الدول انتقلت من المفهوم التقليدي للحماية الاجتماعية، باعتبارها أداة لحماية الطبقة العاملة من الأخطار الاجتماعية، الذي يرتبط بالأساس بالعمل وأداء الاشتراكات المهنية، إلى المفهوم الحديث للحماية الاجتماعية التي تتبناه الدول الاسكندنافية، الذي يعتبر أن مؤسسة الحماية الاجتماعية هي وسيلة لتحقيق الرفاه الاجتماعي لمواطنيها.

²⁶⁸ - المجلس الأعلى للحسابات: م.س، ص: 13.

²⁶⁹ - M.E.E (DAPS) : " Les facteurs explicatifs de la situation des régimes de retraites ", Rabat , 2007, P: 5

²⁷⁰ - B.M : " Les retraites au Maroc, sur la voie d'une stratégie de reforme intégrée " op.cit, p : 5 .

²⁷¹ -A.D.E.C.R.I : " La protection social français", Imprimerie de ADECRI, France 2014 , P: 14.

²⁷² - C.O.R : " L'architecture des systèmes de retraite étranger au regard des catégories socioprofessionnelle ", document N° 7, France, Septembre 2010, P: 9.

وإذا قارنا هذه النسبة مع بعض الدول العربية المجاورة التي لها تقريبا نفس المقومات الاقتصادية والاجتماعية، نجد أن المغرب مازال متأخرا في تمديد نطاق الحماية الاجتماعية، إذ نجد أن معدل التغطية الاجتماعية بتونس يفوق 90% من الطبقة النشيطة داخل المجتمع التونسي،²⁷³ وتصل في مصر إلى أكثر من 58%.²⁷⁴ وبهذا نلاحظ مدى ضعف معدل التغطية الاجتماعية بالمغرب، الشيء الذي يجعله متأخرا في مجال التغطية الاجتماعية، بحيث يأتي في مصاف الدول الضعيفة اقتصاديا ككينيا، وهندوراس، وبوليفيا، التي لا تتعدى فيها نسبة التغطية الاجتماعية 30%.²⁷⁵ ولهذا بالغ الأثر على التوازن المالي لنظام التقاعد، لكونه يعتمد في تسييره المالي على أسلوب التوزيع الذي يقوم على مبدأ التضامن بين الأجيال، وبحكم أن نظام التقاعد المغربي يعتمد بشكل أساسي في تمويله على الاشتراكات المهنية، الشيء الذي يحتاج إلى قاعدة واسعة من المنخرطين لكي تصبح الاشتراكات قادرة على تمويل الإعانات على المدى البعيد.

ولا يقف ضعف التغطية الاجتماعية عند هذا الحد، بل حتى الذين لديهم الحق في الاستفادة من التغطية الاجتماعية، قد لا يستفيدون بالضرورة من معاش التقاعد، بل هناك من لا يستوفي لشروط الأزمة للإستفادة من المعاش، وذلك راجع إلى قصور آليات الحماية الاجتماعية.

²⁷³ - MASSTE: " La stratégie de la réforme des régimes de sécurité sociale en Tunisie ", Tunisie , Octobre 2010 , P : 3.

²⁷⁴ - وزارة الاقتصاد والمالية المصرية (مركز المعلومات و التوثيق) ، " إصلاح نظام المعاشات في مصر الخبرات و الاختبارات "، جمهورية مصر العربية، 2010، ص: 19.

²⁷⁵ - M.E.F.(DAPS) : " Les facteurs explicatifs de la situation des régimes de retraites " , op, cit, P: 5.

المطلب الثاني: قصور آليات التغطية الاجتماعية

إن ضعف التغطية الاجتماعية لا يتجلى فقط من خلال تدني معدل هذه التغطية، ولكن كذلك من خلال محدودية آلياتها التي تبقى عاجزة عن تحقيق الفعالية والنجاعة، لرفع مستوى التغطية الاجتماعية، لأنه ليس بالضرورة من له الحق في الحماية الاجتماعية ضد الشيخوخة يستنفذ من هذا الحق، ويراجع هذا إلى العديد من العوائق التي تحول دون تمتع المؤمن بحقه في الحماية، ونجد على رأسها هذه العوائق، إشكالية التصريح بالأجراء لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بالأساس، رغم أن القانون يلزم المشغل بالتصريح بأجور أجرائه ومستخدميه إلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي،²⁷⁶ الذي ينص على أنه يجب على جميع المشغلين الذين يستخدمون في المغرب أشخاصا يفرض عليهم هذا النظام القيام بما يلي: الانخراط في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ويجب على كل منخرط في الصندوق المذكور أن يبين رقم انخراطه في فترات ورسائله ومذكرات توصياته وتعريف وإعلاناته وغيرها.

وتسجيل مأجوريهم والمتدربين المهنيين لديهم بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ويجب على كل مشغل منخرط في الصندوق أن يبين في بطاقة الشغل وفي لائحة أداء أجور مستخدميهم المفروض عليه الانخراط في الصندوق رقم التسجيل الذي يخصصه الصندوق للمشغل، وينبغي إثبات هذا الرقم في شهادة الشغل المسلمة إلى كل شغال يكف عن العمل مع المنخرط على أثر إعفاء أو بمحض اختيار. وإذا

²⁷⁶ - الفصل 15 من الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.72.184 المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي، م.س.

امتنع المشغل من تسجيل شخص شغله، خول هذا الأخير الحق في أن يطلب مباشرة تسجيله وانخراط مشغله.

وقد صدر مرسوم من أجل تحديد كيفية تطبيق هذا الفصل، والشروط التي يمكن بموجبها للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي أن يعمل على انخراط المشغل وتسجيل مأجوريه،²⁷⁷ والذي ألزم المشغلين الذين يشغلون أشخاصا خاضعين لنظام الضمان الاجتماعي أن يقدموا إلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي خلال الشهر الأول من يوم الشروع في الاستغلال، تصريح بالانتماء إلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، مرفوقا بالعديد من الوثائق المطلوب في التسجيل،²⁷⁸ وقد تم وضع العديد من الضوابط القانونية من خلال هذا المرسوم بهدف إلزام المشغلين على تسجيل الأجراء لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

ورغم أن المشرع المغربي أحاط عملية التصريح بالأجور وتسديد الاشتراكات بالعديد من الضمانات القانونية،²⁷⁹ إلا أن هناك العديد من المشغلين لا يؤدون الاشتراكات المهنية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وذلك راجع بالأساس إلى

²⁷⁷- مرسوم رقم 2.602.313 بتاريخ 11 صفر 1380 (5 غشت 1960) القاضي بتحديد شروط انتماء المشغلين إلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتسجيل الإجراء فيه، ج. ر. عدد 2494 بتاريخ 18 صفر 1380 (12 غشت 1960)، ص: 2423.

²⁷⁸- ومن أهم هذه الوثائق التي ينبغي إرفاقها بالتصريح بالانتماء:
- شهادة الضريبة المهنية المسلمة من طرف مصلحة الضرائب؛
- قائمة الإجراء المشغلين في المقولة يوم تقديم التصريح بالانتماء مشفوعة بأوراق الحالة المدنية وبصورتين شمسيين لكل أجير.

²⁷⁹- ومن أهم هذه الضمانات القانونية نجد أن المشرع وضع قاعدة أساسية تقضي بأن رب العمل يعتبر من الناحية القانونية هو المدين الرئيسي تجاه الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (الفصل 21 من ظهير 1972)، بالإضافة إلى قاعدة عدم الاعتراف بأي اتفاق يزيح مسؤولية المشغل عن أداء الاشتراكات (الفصل 22 من ظهير 1972)، كذلك وضع قاعدة في حالة عدم اقتطاع رب العمل واجب الاشتراك من أجرة الأجير بمثابة الأجراء بقوة القانون (الفصل 23 من الظهير 1972).

ضعف جهاز المراقبة والتفتيش التابع للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، بالإضافة إلى محدودية الدور الرقابي لجهاز القضاء على مخالفات إلزامية التصريح بالأجراء، ولذلك فإن التصريح بالأجراء لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، يعد من التحديات التي تواجه نظام الضمان الاجتماعي، نظرا للآثار السلبية التي تترتب عن هذه العملية، إذ تؤدي إلى حرمان عدد كبير من الإجراء من الاستفادة من التغطية الاجتماعية، بالإضافة إلى أنها تفوت على هذا الصندوق مصادر أموال مهمة.

وما ينبغي أن نشير إليه أيضا، أن تسجيل الأجراء والتصريح بهم لا يؤدي بالضرورة بالأجير إلى الاستفادة من حقه في معاش التقاعد بعد وصوله إلى السن التي تخول له الحق فيه، إذ هناك العديد من الأجراء لا يتوفرون على هذا المعاش بعد الإحالة على التقاعد، وهذا راجع بالأساس إلى عدم استيفاء مدة التأمين المطلوبة لاكتساب الحق في معاش التقاعد، ففي سنة 2012 مثلا بلغ مجموع المستفيدين من معاش التقاعد 308043 في حين بلغ عدد المحالين على التقاعد دون توفرهم على الحد الأدنى من أيام العمل المصرح بها المحددة في 3240، حوالي 622000 متقاعد.²⁸⁰

وللإشارة فرغم أن نظام التقاعد بالقطاع العام يغلب عليه مبدئيا الشمولية على مستوى التغطية الاجتماعية، ولا يعرف مشاكل اقتطاع الاشتراكات لأن هذه العملية يتم اقتطاعها من المنبع، إلا أنه بدوره يعرف بعض القصور، إذ مازالت بعض الفئات خارج نطاق التغطية الاجتماعية، ويعرف إدماجها تحت غطاء الحماية الاجتماعية للصندوق المغربي للتقاعد والنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد العديد من التحديات،

²⁸⁰ المجلس الأعلى للحسابات: م. س، ص: 41.

ومن أهم هذه الفئات نجد العاملين في الإنعاش الوطني، بالإضافة إلى الشيوخ والمقدمين الذين لم يتم إدماجهم إلا مؤخرًا، ولهذا فإنه حتى نظام التقاعد بالقطاع العام مازال يعرف بعض النواقص في آليات التغطية الاجتماعية.²⁸¹

الفرع الثاني: غياب حكمة ناجعة

يتكون نظام التقاعد المغربي من أنظمة متنوعة ومختلفة وغير متجانسة، الأمر الذي يجعل كل نظام يعتمد تدبير مؤسساتي مختلف عن الآخر، ورغم أن بعض مؤسسات الحماية الاجتماعية لها تجربة طويلة في الميدان كالصندوق المغربي، للتقاعد الذي يعتبر من أعرق المؤسسات الاجتماعية بالمغرب، إلا أنه يعاني من ضعف آليات تدبير وتسيير هذه المؤسسات.

وهذا ينطبق على جل الصناديق الأخرى، التي تعاني من ضعف الحكامة الإدارية والمالية،²⁸² ويراجع ذلك بالأساس إلى ضعف آليات القيادة من خلال العديد من النواقص التي تشوب التنظيم الهيكلي لمؤسسات الحماية الاجتماعية لنظام التقاعد. فبالإضافة إلى وجود وصايا متعددة على هذه المؤسسات، ناهيك عن سوء تدبير الاحتياجات المالية التي تعتبر المورد الثاني لهذه الأنظمة. ومما تقدم نتساءل عن ما هي تجليات ضعف الحكامة المؤسساتية لهذه الأنظمة؟ وإلى أي حد يساهم ذلك في الاختلال المالي (المبحث الأول)؟ وما هي مظاهر ضعف عوائد توظيف التدبير

²⁸¹- B.M : " Note sur la protection social au Maroc " , op . cit, P: 19.

²⁸²- Thami Hahyaoui : " La gouvernance des organismes de retraite au Maroc : Etat des lieux et perspectives " , Mémoire de recherche pour l'obtention du diplôme du DUS en gouvernance et gestion publique , faculté des sciences juridiques , économique et sociales -Souisi- , Université Mohamad 5 -Rabat- , 2008 , P :94

المالي لنظام التقاعد؟ وكيف يساهم ذلك في الاختلال المالي لنظام التقاعد؟ (المبحث الثاني).

المبحث الأول: سوء التدبير المؤسساتي

يعاني نظام التقاعد بالمغرب من مجموعة من الاختلالات، المرتبطة بضعف الحكامة في تدبير وتسيير نظام التقاعد،²⁸³ وهذا يؤثر بشكل مباشر على أداء المؤسسات المكلفة بتدبير هذا النظام، لأن ضعف آليات التسيير المحكم داخل الأجهزة الإدارية لمؤسسات التقاعد، يؤدي إلى ضعف الخدمات الاجتماعية التي يقدمها إلى المؤمنين، وهذا ما يحد من مستوى الحماية الاجتماعية لنظام التقاعد، ويؤثر بشكل كبير على ديمومته على المدى البعيد. ويرجع هذا القصور في التسيير المؤسساتي إلى غياب مجالس إدارة حقيقية، بالإضافة العديد من النواقص على مستوى آليات القيادة،²⁸⁴ وآليات المراقبة. ولهذا نتساءل عن ما هي مظاهر ضعف أجهزة التسيير والتدبير لنظام التقاعد؟ وما هي نواقص آليات القيادة؟ وما مدى تمتع نظام التقاعد بالاستقلالية؟ (المطلب الأول)، وأين يتجلى ضعف المراقبة عن نظام التقاعد؟ ولماذا تعدد الوصايا على هذا القطاع؟ (المطلب الثاني).

²⁸³ - المجلس الأعلى للحسابات : م.س.ص: 5.

²⁸⁴ - A.I.S.S : " Mise en place d'un tableau de bord actuariel pour piloter les régimes de retraite, une pratique de la caisse marocain des retraites ", publié 2008 , P :2.

المطلب الأول: ضعف القدرات المؤسساتية

تشكل محدودية آليات عمل المؤسسات المسيرة لأنظمة التقاعد، عائقا لتحسين أداء هذه الأنظمة،²⁸⁵ إذ لا يمكن الرقي بمنظومة التقاعد دون أن تكون الأجهزة الإدارية لهذه الأنظمة تتمتع بحكمة إدارية رشيدة، الشيء الذي تفتقد إليه أنظمة التقاعد القائمة، وهذا ما ينعكس على مدى نجاعة الحماية الاجتماعية التي تقدمها هذه الأنظمة.

فرغم أن الصندوق المغربي للتقاعد يعد من أعرق وأعتد مؤسسات الحماية الاجتماعية بالمغرب،²⁸⁶ إذ أحدث بموجب الظهير الشريف المؤرخ في فاتح مارس 1930،²⁸⁷ وتم إعادة تنظيمه بموجب ظهير 12 ماي 1950،²⁸⁸ حيث كان يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي منذ تأسيسه، إلا أن مجلسه الإداري جمد مع فجر الاستقلال، ونقلت اختصاصاته الإدارية إلى وزير المالية، بحيث أصبح عبارة عن مصلحة تابعة لوزارة المالية، وحصرت مهامه في تصفية المعاشات فقط، وتم نقل اختصاصاته المالية في تحصيل الاشتراكات، وصرف المعاشات إلى الخازن العام للمملكة.²⁸⁹ وفي ظل هذه الوضعية أحجمت الدولة بصفقتها مشغلة عن أداء اشتراكاتها المخصصة لتمويل نظام المعاشات المدنية،²⁹⁰ وأصبحت الأموال المخصصة للصندوق المغربي للتقاعد جزء من ميزانية الدولة، ونظرا لحدثة الإدارة المغربية التي

²⁸⁵ - Achraf Ouahi : op. cit, P : 95.

²⁸⁶ - و للإشارة فإن أول نظام للحماية الاجتماعية والاحتياط الاجتماعي أخذ شكل مؤسساتي بموجب الظهير الشريف المؤرخ في مارس 1917 الذي أحدث بمقتضاه صندوق الاحتياط الاجتماعي .

²⁸⁷ - ج . ر عدد 909، بتاريخ 28 مارس 1930.

²⁸⁸ - ج.ر عدد 1950، ص: 679.

²⁸⁹ - عزيز امراح بوعلي: م . س ، ص: 63.

²⁹⁰ - المجلس الأعلى للحسابات: م . س، ص: 29.

استوعبت طاقات بشرية هامة، أدى إلى جعل المعامل الديمغرافي في أحسن الأحوال، وفي صالح المتقاعدين، بحيث كان عددهم قليل جدا بالمقارنة مع الفئة النشيطة. إلا أنه مع بداية التسعينات بدأت بوادر الأزمة المالية تتضح بسبب تغيير المعامل الديمغرافي، الشيء الذي عجل بإعادة هيكلة الصندوق المغربي للتقاعد سنة 1996،²⁹¹ وذلك بفصل ميزانيته عن ميزانية الدولة وتمتيعه بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

وبعد المعامل الديمغرافي، أبرز الأسباب التي أدخلت الصندوق المغربي للتقاعد في أزمة مالية، لأنه ولحدود الثمانينيات كان يقارب 15،²⁹² ومنه نلاحظ مدى حجم الأموال التي كان سيستفيد منها الصندوق لو كان مستقلا ماليا عن الدولة،²⁹³ كان سيراكم أموالا احتياطية تجعله في منأى عن الاختلال المالي الذي يعرفه الآن، والأكثر من ذلك، فلو أن هذه الأموال الاحتياطية تم استثمارها طيلة هذه المدة، لكان لها أثر مالي كبير على الصندوق المغربي للتقاعد.

وبذلك نلاحظ، أن سوء التدبير الذي رافق نظام المعاشات المدنية منذ الاستقلال إلى سنة 1996، كان السبب الرئيسي في الأزمة المالية التي يعرفها هذا النظام في الوقت الراهن، بالإضافة إلى النواقص التي تطبع هيكله التنظيمي بعد تمتيعه بالشخصية المعنوية.

²⁹¹- القانون رقم 43-95 القاضي بإعادة تنظيم الصندوق المغربي للتقاعد، م.س.

²⁹² - H.C.P : op. cit, P: 4

²⁹³ - وللإشارة، فقد تم تقدير متأخرات الدولة في هذه الفترة بحوالي 11 مليار درهم، من طرف لجنة تضم مديرية التأمينات والحماية الاجتماعية، مديرية الميزانية، والخزينة العامة للمملكة، بالإضافة إلى الصندوق المغربي للتقاعد، لكن دون احتساب فوائد توظيف هذه الأموال لو قامت الدولة بأدائها في وقتها.

وليست الصناديق الأخرى في منأى عن هذا القصور، بل تواجه إكراهات مرتبطة بحكمة أجهزتها، إذ نجد أن النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد لا يتوفر على مجلس إدارة بصلاحيات حقيقية تخول له اتخاذ قراراته باستقلاليته، بالإضافة إلى كونه لا يتوفر على مقومات المؤسسة العمومية، باعتباره تابعا لصندوق الإيداع والتدبير بواسطة الصندوق الوطني للتقاعد والتأمين.

بالإضافة إلى ذلك، نجد أن المشرع خول لمجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي جميع السلط والاختصاصات اللازمة لإدارة الصندوق وفق المادة 9،²⁹⁴ غير أن صلاحيته تظل محدودة فيما يتعلق بتغيير مقاييس عمل النظام للحفاظ على توازنه.²⁹⁵ إضافة لعدم قدرته على اتخاذ قرارات بشأن الاحتياطي التقني للصندوق، والتدخل في تدبير مدخراته، التي يتم إيداعها لدى صندوق الإيداع والتدبير مقابل فائدة سنوية تحدد بقرار مشترك بين وزير التشغيل ووزير المالية، وبذلك لا يختص المجلس الإداري باعتباره الممثل للفرقاء الاجتماعيين في التدبير الاحتياطي المالي.

ومما تقدم، نلاحظ أن أنظمة التقاعد تشوبها العديد من النواقص المرتبطة بنظام الحكامة في تدبيرها الإداري والمؤسساتي، بغض النظر عن الصندوق المهني المغربي للتقاعد التي لا يتخذ شكل مؤسسة عمومية وإنما يتخذ شكل شركة للتأمين، ولهذه الاختلالات والنواقص المؤسسية بالغ الأثر على التوازن المالي لأنظمة التقاعد.

²⁹⁴- ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1.72.184 المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي، م.س.

²⁹⁵- مجلس النواب: تقرير لجنة القطاعات الاجتماعية حول مشروع قانون رقم 17.02 بتغيير الظهير الشريف بمثابة

قانون رقم 1.72.184 المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي، دورة إبريل 2004، ص: 24.

المطلب الثاني: وصاية متعددة

فالتعدد والاختلاف لا ينحصر فقط على مستوى الإطار القانوني، والتدبير الإداري، بل يمتد حتى إلى الجهات الوصية على هذا القطاع، فنجد أن قطاع التقاعد بالمغرب يخضع لوصاية متعددة،²⁹⁶ حسب كل نظام على حدى، إلا أنها تنعدم في بعض الحالات.

فبخصوص الصندوق المغربي للتقاعد، نجد أن المادة الثانية من القانون رقم 43.95²⁹⁷ نصت على أنه: " يخضع الصندوق المغربي للتقاعد لوصاية الدولة ويكون الغرض من هذه الوصايا السهر على تقييد أجهزته المختصة بأحكام هذا القانون ..."،²⁹⁸ وبذلك نلاحظ أن المشرع المغربي أخضع الصندوق المغربي للتقاعد لوصاية الدولة، وهذا أمر حتمي باعتباره مؤسسة عمومية، لأن جميع المؤسسات العمومية تعمل تحت وصاية الدولة،²⁹⁹ لكن ما هي الجهة التي تمارس هذه الوصاية على المستوى الفعلي؟

فالقانون المذكور أعلاه، اكتفى بالإشارة إلى خضوع الصندوق المغربي للتقاعد لوصايا الدولة، ولم يشير إلى الجهة المعنية بهذه الوصاية، لكن بالرجوع إلى المرسوم التنظيمي للقانون رقم 43.95،³⁰⁰ نجد أن المادة الثانية من تنص على أنه: " يمارس

²⁹⁶- محمد عفيفي: م . س، ص: 55.

²⁹⁷- القانون رقم 43.95 القاضي بإعادة تنظيم الصندوق المغربي للتقاعد، م.س.

²⁹⁸- وتنصب هذه الوصاية على مدى احترام أجهزة الصندوق للاختصاصات المتعلقة بالمهام المسندة إليها، من خلال النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالمؤسسات العامة .

²⁹⁹- مليكة الصروخ: " القانون الإداري: دراسة مقارنة "، مطبعة الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، الطبعة السادسة، الدار البيضاء، 2006، ص: 359.

³⁰⁰- المرسوم رقم 2.95.749 القاضي بتطبيق القانون رقم 43.95 المتعلق بإعادة تنظيم الصندوق المغربي للتقاعد، م.س.

الوزير المكلف بالمالية وصاية الدولة على الصندوق المغربي للتقاعد"، وبالإضافة إلى ذلك فوصاية الدولة تتجلى أيضا في كون رئيس الحكومة يتراأس مجلس الإدارة،³⁰¹ الذي يتألف علاوة على الرئيس من خمس وزراء المكلفين: بالداخلية والمالية والشؤون الإدارية والتشغيل، بالإضافة إلى الكاتب العام لإدارة الدفاع الوطني بصفته ممثلين للدولة.³⁰²

أما نظام الضمان الاجتماعي،³⁰³ الذي يسير بواسطة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وباعتباره مؤسسة عمومية،³⁰⁴ يتمتع بالاستقلال المالي والإداري، فإنه بدوره يخضع لوصاية الدولة، لكن ما هي الجهة الحكومية المخول لها ذلك؟ وكيف تمارس هذه الوصاية؟

فنظرا لكون الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يؤمن الأجراء العاملين في القطاع الخاص، فإن الجهة الحكومية التي خول لها المشرع مباشرة الوصاية على نشاطه الإداري تتمثل في وزير التشغيل، وقد نص ظهير 27 يوليوز 1972 صراحة على هذا المقتضى من خلال الفصل الأول على أنه: "تبقى معهودة بتسيير الضمان الاجتماعي إلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، الذي يعتبر بمثابة مؤسسة عمومية موضوعة تحت الوصاية الإدارية للوزير المكلف بالتشغيل"، ومن خلال ذلك نلاحظ أن المشرع أخضع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لوصاية وزير

³⁰¹ - إلا أنه يمكن لرئيس الحكومة أن يفوض رئاسة المجلس الإداري إلى غيره شريطة أن تكون هذه السلطة حكومية، وفي غالب الأحيان يتم تفويض وزير المالية لهذه الغاية.

³⁰² - المادة الثانية من المرسوم رقم 2.95.749 القاضي بتطبيق القانون رقم 43.95 المتعلق بإعادة تنظيم الصندوق المغربي للتقاعد، م.س.

³⁰³ - الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.72.184 المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي، م.س.

³⁰⁴ - الفصل الأول من الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.72.184 المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي، م.س.

التشغيل، مما يتيح له مراقبة جميع أعمال وقرارات الصندوق، وباعتبار المجلس الإداري أعلى سلطة تقريرية للأجهزة الإدارية لتمتعه بجميع السلط والاختصاصات اللازمة لإدارة الصندوق،³⁰⁵ فإن جميع القرارات التي يتخذها هذا المجلس يجب تبليغها وجوبا إلى وزير التشغيل داخل أجل خمسة عشر يوما من تاريخ اتخاذها، وليس الهدف من هذه العملية مجرد الإخبار، وإنما يحق لوزير التشغيل إذ تبين له أن هذه القرارات أو بعضها يتنافى مع قانون الضمان الاجتماعي والتشريعات المعمول بها في هذا الإطار، أو من شأنها أن تمس التوازن المالي للصندوق، طلب إعادة إحالتها على المجلس مرة أخرى لإعادة دراستها. إلا أنه يحق للوزير إلغاء هذه القرارات إذا استمر المجلس متشبثا بها وإذا كان الأمر يتعلق بتدبير مالي فإن قرار الإلغاء لا يتم اتخاذه إلا بعد موافقة وزير المالية.³⁰⁶

وإذا كان المشرع قد خول لوزير التشغيل بممارسة الوصاية الإدارية على الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، فإن وزير المالية بدوره يمارس الوصاية المالية عليه، وتتجسد هذه الوصاية من خلال مراقبة مالية هذا الصندوق، بالإضافة إلى وجوب موافقة وزير المالية على جميع العمليات التي يقوم بها الصندوق وخاصة تلك التي تتعلق بالتدبير المالي.³⁰⁷

أما فيما يخص أنظمة التقاعد الأخرى فإن الوصاية غير واضحة،³⁰⁸ فالنظام الجماعي لمنح الرواتب التقاعد لا يتوفر على مقومات مؤسسة عمومية تتمتع

³⁰⁵- الفصل 9 من الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.72.184 المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي، م.س.

³⁰⁶- الفصل 10 من الظهير الشريف أعلاه.

³⁰⁷- وتكون هذه الموافقة في غالب الأحيان بواسطة قرارات لوزير المالية ووزير التشغيل (الفصول 6- 14-201-29- 30 من ظهير 27 يوليوز 1972 المشار إليه أعلاه).

³⁰⁸- محمد عفيفي: م . س، ص: 55.

بالاستقلال المالي والإداري لكونه خاضعا للصندوق الوطني للتقاعد والتأمين التابع لصندوق الإيداع والتدبير، ولكون الصندوق المهني المغربي للتقاعد عبارة عن شركة للتأمين.

ومما تقدم نلاحظ، أنه أمام تعدد أنظمة التقاعد بالمغرب، تتعدد الجهات الموكل لها الوصاية على هذا القطاع. ولكن من خلال الوقوف على مغزى هذه الوصاية نسجل أنها تقتصر على مراقبة القرارات الإدارية، والعمليات المحاسبية واحترام ضوابط الموازنة، دون مراقبة مدى قدرة هذه الأنظمة على الوفاء بالتزاماتها، وضمان حماية اجتماعية ملائمة، وهذا يتجلى في كون أن الوصاية تنحصر في الجانب المالي والإداري فقط، دون أن تمتد إلى الجانب الاجتماعي، بخلاف بعض التشريعات التي تشترك الجهة المكلفة الحكومية المكلفة بالشؤون الاجتماعية في مراقبة صناديق التقاعد، فعلى سبيل المقارنة نجد أن قطاع التقاعد في فرنسا يخضع لوصاية ثلاثية تتشكل من وزارة المالية، ووزارة التشغيل ووزارة الشؤون الاجتماعية،³⁰⁹ لأن ليست الغاية فقط هي مراقبة مدى قانونية القرارات الإدارية ومراقبة صحة العمليات المحاسبية، بل لابد أن تمتد هذه المراقبة والوصايا إلى مدى نجاعة الحماية الاجتماعية التي تقدمها هذه الأنظمة.

المبحث الثاني: سوء تدبير الاحتياط المالي

يعد تكوين الاحتياط المالي من أهم المبادئ والأسس التي تقوم عليها أنظمة الاحتياط الاجتماعي، وذلك لضمان التوازن المالي على المدى البعيد ومواجهة النفقات الطارئة، وتبعا لذلك تحرص جميع الدول على ضمان تكوين احتياطات مالية لأنظمة

³⁰⁹- Revue des Chiffres de la Retrait": La retraite en France ", Dossier spécial de l'observation des retraites ,N°5, Juin 2009 , P: 17.

حمايتها الاجتماعية.³¹⁰ وظهر هذا المبدأ مع بداية الخمسينات وكانت للولايات المتحدة وكندا واليابان السبق في تكوين احتياطات مالية لأنظمة الاحتياط الاجتماعي.³¹¹ وقد اعتمد المشرع المغربي هذا المبدأ في أنظمة التقاعد، بحيث ألزم هذه الأنظمة بتكوين احتياطات مالية، لا يمكن اللجوء إليها لتغطية النفقات العادية، وتبقى مخصصة لتغطية النفقات الطارئة.

وقد وضع لها المشرع حدا أدنى لا ينبغي أن تتخفف عنه، فما هي إذن الأسس التي تقوم عليها هذه الاحتياطات في التشريع المغربي؟ وكيف يتم تكوينها؟ وما هي القواعد التي تعتمدها؟ (المطلب الأول)، وكيف يتم توظيفها؟ وما هي عائدات التوظيف؟ وما هو دور الاحتياطات في الأزمة المالية التي يعرفها قطاع التقاعد بالمغرب؟ (المطلب الثاني).

المطلب الأول: أسس متباينة لتكوين الاحتياط المالي

طبقا للقاعدة العامة في الموازنة العمومية، التي تطبق في المؤسسات العمومية، وفي بعض المصالح المستقلة، فإن التشريعات الخاصة بالحماية الاجتماعية تعمل بصفة عامة على إلزامية تكوين احتياطات مالية من طرف الأنظمة القائمة على هذه الحماية،³¹² لضمان التوازن المالي على المدى البعيد، بالإضافة إلى تخصيصه لمواجهة التعويضات والنفقات الطارئة، وقد ألزم المشرع المغربي أنظمة التقاعد الإجبارية على تكوين احتياطات مالية، لا يمكن المساس بها إلا لتمويل النفقات

³¹⁰- Laurent Vernière: "Panorama des fonds de réserve pour les retraites ", Revue d'économie financière, France, N°: 68 - 4 - 2002, P: 3.

³¹¹ - Lairgne Anne : " Économie des retraites ", Paris, découverte, 2013, P: 64.

³¹² - François Charpentier : " Les fonds de pension ", Imprimerie de economica , septembre 1996, p : 93.

الطارئة، إلا أن تكوين هذه الاحتياطات المالية يختلف من نظام إلى آخر، مما يجعلنا نتساءل عن ما هي أصول مؤسسة الاحتياط المالي؟ وما هي القواعد التي يعتمدها كل نظام في تكوين احتياطه المالي؟

ظل نظام المعاشات المدنية يكتنفه الغموض، وهذا راجع إلى عدم تشكيل جهازه الإداري بعد الاستقلال وإحاقه كمصلحة بوزارة الاقتصاد والمالية بعد أن كان في فترة الحماية مؤسسة عمومية يتمتع بالاستقلال المالي والإداري، واستمر هذا الوضع حتى بعد الإصلاح الذي عرفه نظام المعاشات المدنية في بداية السبعينات،³¹³ إلى حدود سنة 1996 تاريخ إعادة تنظيم الصندوق المغربي للتقاعد،³¹⁴ الذي نص في المادة 13 على أنه: "ضمانا لصرف التعويضات المقررة في نظامي المعاشات المدنية والعسكرية، يؤسس الصندوق المغربي للتقاعد فيما يتعلق بالنظامين المذكورين الرصيد والاحتياطيات التالية:

. فيما يتعلق بالتقاعد: رصيد احتياطي للتقاعد؛

. فيما يتعلق بالزمانة: احتياطي عن التعويضات الحال أجلها؛

. فيما يتعلق بكل من التقاعد والزمانة وعن كل نظام: احتياطي عن التعويضات الحال أجلها وغير المؤداة.

وبذلك أصبح الصندوق المغربي للتقاعد ملزما بتكوين احتياطي مالي للتقاعد، من أجل تمويل النفقات الطارئة التي قد يواجهها الصندوق، بحيث لا يمكن سحب أي مبلغ من هذا الرصيد لتغطية النفقات العادية، ويمول هذا الرصيد الاحتياطي بفائض الموارد السنوية المخصصة لرواتب التقاعد، وقد حدد المشرع حدا أدنى بما يعادل مرتين النفقات المثبتة خلال الثلاث سنوات المحاسبية الأخيرة، إلا أنه في حالة انخفاض مبلغ الرصيد ليصل إلى الحد الأدنى، ينبغي الرفع من مبلغ الاشتراكات

³¹³ - القانون رقم 011.71 المحدث بموجبه نظام المعاشات المدنية، م.س.

³¹⁴ - القانون رقم 43.95 القاضي بإعادة تنظيم الصندوق المغربي للتقاعد، م.س.

بكيفية تضمن التوازن المالي بين الاقتطاعات والتعويضات شريطة ألا تقل مدة هذا التوازن عن عشر سنوات، وذلك لضمان فائض كاف لتمويل هذا الاحتياطي.³¹⁵

ويقوم الصندوق المغربي للتقاعد بتسيير احتياطه المالي بنفسه، على خلاف الصندوق الوطني لضمان الاجتماعي والنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد،³¹⁶ حيث إن هذا الأخير ملزم بإيداع الفائض المالي لدى صندوق الإيداع والتدبير، الذي يشرف على النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد عن طريق الصندوق المهني للتقاعد. إلا أنه يلاحظ أن المشرع لم يضع حدا أدنى لهذا الاحتياط المالي المودع لدى صندوق الإيداع والتدبير،³¹⁷ وهذا مخالف للمبادئ التي تقوم عليها تشريعات الاحتياط الاجتماعي، ونعتقد أن السبب في ذلك هو أن النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد يعتمد على متوسط الأجر للحياة العملية للمؤمن بكاملها، لتحديد راتب التقاعد، وهذا ما يجعل من احتياطه المالي في منأى عن أي اختلال للتوازن المالي على المدى المتوسط، الشيء الذي أدى إلى عدم تحديد الحد الأدنى للاحتياط المالي، لكن هذا ليس سببا مقنعا، لأن تكوين الاحتياط المالي يعد من المبادئ التي تقوم عليها تشريعات الحماية الاجتماعية، والتي تقتضي تكوين أموالا احتياطية من أجل مواجهة النفقات الطارئة وغير المتوقعة.

³¹⁵ - المادة 7 من المرسوم التطبيقي لقانون إعادة تنظيم الصندوق المغربي رقم 2.95.749، م.س.

³¹⁶ - Abdelhakim Semlali : " Financement et équilibre des régimes de retraite, cas de la CMR", Mémoire de fin d'étude pour l'obtention du diplôme de master spécialisé : finance des marchés et de l'entreprise , faculté des sciences juridiques, économiques et sociales , - Agdal- université Mohamed 5, - Rabat- , Septembre 2012, P : 82.

³¹⁷ - B.M : "Les retraites au Maroc : Sur la voie d'une stratégie de reforme intégrée" , op, cit, P : 27.

وعلى العكس من ذلك نجد أن المشرع من خلال قانون الضمان الاجتماعي،³¹⁸ ألزم الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بتكوين أموال احتياطية، وحدد الحد الأدنى لهذا الاحتياط المالي، بحيث ينص في الفصل 29 من قانون الضمان الاجتماعي على أنه: "يؤسس الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ما يلي : ... رصيد للتأمين يتعلق بالتعويضات الطويلة الأمد.

ويحدد كفاءات تأسيس وتسيير الأموال وأرصدة التأمين المذكورة، بمرسوم يتخذ باقتراح مشترك للوزير المكلف بالتشغيل والوزير المكلف بالمالية".

وقد صدر المرسوم المذكور أعلاه سنة 1974،³¹⁹ ليضع أسس تكوين الاحتياط المالي الخاص بفرع التعويضات الطويلة الأمد، بحيث يتم تكوين أرصدة تتأصل من مجموع فائض المداخل بالنسبة لنفقات كل سنة مالية على شكل أموال احتياطية، على أن تخصص للنفقات الطارئة فقط، وعلى خلاف النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد،³²⁰ فإن هذا المرسوم وضع قاعدة لتحديد المقدار الذي ينبغي ألا ينخفض عنه الاحتياط المالي، وتتمثل هذه القاعدة في وجوب تعديل مقدار واجبات الاشتراك للتعويضات الطويلة الأمد، إذا تبين أن المبلغ السنوي للموارد بإضافة المتحصل من توظيف الأموال الاحتياطية المخصصة للنفقات الطارئة، غير كاف لتسديد النفقات

³¹⁸ - الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.72.184 المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي، م.س.
³¹⁹ - مرسوم رقم 273.140 بتاريخ 21 جمادى الثانية 1394 (12 يوليوز 1974) بشأن كفاءات تأسيس الأموال الاحتياطية من طرف الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ج.ر عدد 3220 بتاريخ 26 جمادى الثانية 1394 (17 يوليوز 1974) ص: 2044.

³²⁰ - Mariam Alaoui Ismaili : " Équilibre financier des régimes de retraite " , Mémoire pour l'obtention du diplôme d'étude supérieures approfondies en sciences économiques, faculté des sciences juridiques , économiques et sociales, -Agdal- université mohamed5, -Rabat-, Décembre 2009, P : 71.

العادية بكيفية تضمن الموازنة بين الموارد والنفقات السنوية لمدة لا تقل عن خمس سنوات.

فبالإضافة إلى إلزام المشرع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بتكوين أموال احتياطية، ألزمه كذلك بإيداع هذه الأموال لدى صندوق الإيداع والتدبير مقابل فائدة سنوية تحدد بقرار مشترك بين وزير الشغل ووزير المالية، وهذا ما ينص عليه الفصل 30 من ظهير (27 يوليوز 1972) "...فإن الأموال المتوفرة لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي غير الأموال اللازمة لتسييره العادي تودع وجوبا لدى صندوق الإيداع والتدبير، أما مقدار الفوائد الواجب منحها برسم هذا الإيداع فيحدد باتفاق مشترك من طرف الوزير المكلف بالتشغيل والوزير المكلف بالمالية..."

ومما تقدم، نلاحظ مدى تباين واختلاف قواعد تكوين الاحتياطيات المالية الخاصة بأنظمة التقاعد، والأسس التي تقوم عليها والأجهزة المكلفة بتسييرها، فنجد أن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، والنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد ملزمان بإيداع أموالهما لدى صندوق الإيداع والتدبير، على خلاف الصندوق المغربي الذي يسير احتياطه المالي بنفسه، بالإضافة إلى الصندوق المهني المغربي الذي يتكفل بدوره بتسيير أمواله الاحتياطية بنفسه.

ولتفادي هذا الاختلاف والتباين في تكوين وتسيير الأموال الاحتياطية تمكن المشرع الفرنسي سنة 2001،³²¹ من توحيد نظام الأموال الاحتياطية الخاصة بأنظمة التقاعد في نظام واحد، بحيث تم تجميع كل الأموال الاحتياطية في مؤسسة واحدة تتمتع بالشخصية المعنوية، مهمتها تسيير الأموال الاحتياطية لأنظمة التقاعد وتعمل

³²¹- La loi N°201-624 du Juillet 2001 , et le décret N°2001-1214 du 19 Décembre 2001.

تحت وصاية الدولة،³²² وقد أدى ذلك إلى توحيد قواعد تسيير وتنظيم الأموال الاحتياطية، مما ساهم في تحسين مردودية توظيف الأموال الاحتياطية المخصصة لأنظمة التقاعد الفرنسي.³²³

المطلب الثاني: ضعف عائدات توظيف الاحتياط المالي

تقوم جل أنظمة الاحتياط الاجتماعي بتوظيف واستثمار أموالها الاحتياطية،³²⁴ من أجل تتميتها وخلق مصادر تمويل إضافية، نظرا لكون هذه الأموال موجهة للادخار الطويل الأمد خصوصا بالنسبة لنظام التقاعد، لذلك فإن مسألة توظيف هذه الأموال يجب أن تكون وفق ضمانات صارمة نظرا لكون هذه الأموال مخصصة للحماية الاجتماعية للطبقة العاملة، لذا نجد أن جل التشريعات أحاطت بتوظيف هذه الأموال بمجموعة من الضمانات الخاصة لتفادي المخاطرة بها في أسواق الأموال المالية.³²⁵

إلا أنه بالرجوع إلى التشريع المغربي، وبحكم عدم التجانس الذي يطبع نظام التقاعد، فإن هذا ينعكس على مردودية ونجاعة توظيف الأموال الاحتياطية. فكل نظام من أنظمة التقاعد المغربية يختلف عن الآخر في تكوين الاحتياطي المالي وطريقة توظيفه، وهذا ناتج عن عدم وجود إطار قانوني موحد يؤسس لتكوين وتوظيف المدخرات الاحتياطية الخاصة بنظام التقاعد.

³²²- C.C.F : " Les fonds de réserve des retraites : une ambition abandonnée une réorientation risquée ", Rapport public annuel 2011 - février 2011 P: 122.

³²³- Charlie Berger et Anne Lairgne : " Le fonds de réserve des retraites en France : peut il faire face au déséquilibre financier anticipé général ", Édition de 2005, France, P : 4

³²⁴- Boukouh Fares : " Création du portefeuille obligatoire ", Mémoire de fin d'étude de l'école supérieure des banques l'Algérie, année 2010, p : 23.

³²⁵ Noel Anenc et autres : " Il faut préserver le fonds de réserve pour les retraites", Imprimerie de EDHEC , Juillet 2010 , P :3

فنظام المعاشات المدنية يقوم بتوظيف مدخراته، بمقتضى المادة 14 من القانون القاضي بإعادة تنظيم الصندوق المغربي للتقاعد، التي تحدد قائمة أصناف الأصول التي يمكن للصندوق المغربي للتقاعد أن يستثمر فيها فائضه المالي وهي كالتالي:

- قيم مملوكة للدولة أو مضمونة من طرفها؛

- سندات مسعرة في بورصة القيم أو متداولة في سوق منظمة أخرى؛

- مقتنيات عقارية بترخيص من الوزارة الوصية.

وقد أسند توزيع هذه الاستخدامات إلى نص تنظيمي،³²⁶ الذي أحال بدوره بمقتضى المادة 11 منه، مسألة طرق تسيير الأرصدة والاحتياطات، وكذا توزيع الموارد على الاستخدامات المشار إليها في المادة 14 من القانون رقم 43.95، إلى قرار للوزير المكلف بالمالية، وقد صدر هذا القرار بتاريخ (19 ماي 2010)،³²⁷ الذي وزع نسب استثمار المدخرات الاحتياطية للصندوق المغربي للتقاعد كما يلي:

- 50% على الأقل في القيم المملوكة للدولة أو المستفيدة من ضمانها وأسهم شركات الاستثمار ذات الرأس المال للتغيير وحصل صناديق التوظيف المشتركة

³²⁶ - المرسوم رقم 2.95.749 القاضي بتطبيق القانون رقم 43.95 المتعلق بإعادة هيكلة الصندوق المغربي للتقاعد، م.س.

³²⁷ - قرار وزير الاقتصاد والمالية رقم 1606.10 الصادر في 4 جمادى الآخرة 1431 (19 ماي 2010) يغير ويتم قرار وزير المالية والتجارة والصناعة التقليدية رقم 1253.97 بتحديد الإجراءات المتعلقة بتسيير الأرصدة الاحتياطية والاحتياطات الخاصة بالصندوق المغربي للتقاعد وكذا توزيع الموارد على الاستخدامات المرخص بها، ج.ر عدد 5856 بتاريخ 2 شعبان 1431 (15 يوليوز 2010).

الخاضعة للظهير الشريف المتعلق بالهيئات المكلفة بالتوظيف الجماعي للقيم المنقولة؛³²⁸

. 15% في سندات مسعرة في بورصة القيم أو متداول في سوق منظمة أخرى؛³²⁹

. 30% في الأسهم المقيدة في جدول أسعار بورصة القيم وأسهم شركات الاستثمار ذات رأس المال القابل للتغيير وحصص أو أسهم هيئات توظيف هيئات الأموال بالمجازفة الخاضعة للقانون 41.05،³³⁰ وحصص صناديق التوظيف الجماعي للتسديد الخاضعة للنصوص الجاري بها العمل.

. 5% في الممتلكات العقارية وحصص وأسهم الشركات التي يتركز نشاطها على المجال العقاري بعد ترخيص من الوزير المكلف بالمالية.

ومما تقدم، نلاحظ أن المشرع حدد نسبة 50% على الأقل من الأموال الاحتياطية ينبغي استثمارها في القيم المنقولة المملوكة للدولة، أو المستفيدة من ضمانها، وذلك مخافة من المخاطر المحدقة بالأسواق المالية، ونظرا لخصوصيات

³²⁸- الظهير الشريف المعتبر بمثابة قانون رقم 1.93.213 صادر في 4 ربيع الآخر 1414 (21 سبتمبر 1993) يتعلق بالهيئات المكلفة بالتوظيف الجماعي للقيم المنقولة كما تم تغييره وتتميمه، ج. ر عدد 4223 بتاريخ 1993/10/06، ص: 1890.

³²⁹- بالإضافة إلى سندات القرض الأخرى التي حصل إصدارها على تأشيرة مجلس القيم المنقولة وشهادة الإيداع، وأذن شركات التمويل وأوراق الخزينة الخاضعة للقانون رقم 35.94 المتعلق ببعض سندات الديون القابلة للتداول وأسهم شركات الاستثمار ذات رأس المال القابل للتغيير وحصص صناديق التوظيف المشتركة الخاضعة للظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.93.213 السالف الذكر والتي تستثمر بصفة دائمة نسبة 90% من أصولها في سندات الديون.

³³⁰- القانون رقم 41.05 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.06.13 الصادر في 15 من محرم 1427 (14 فبراير 2006)، المتعلق بهيئات توظيف الأموال بالمجازفة، ج. ر عدد 5404 بتاريخ 2006/03/16 ص: 735.

هذه الاحتياطات باعتبارها أموال مخصصة للحماية الاجتماعية، وبالتالي لا ينبغي المخاطرة بها.

إلا أنه على مستوى الواقع، نجد أن تخصيص الرصيد الاحتياطي لنظام المعاشات المدنية، تهيمن عليها سندات الدين العمومي، وذلك بنسبة 84% سنة 2013،³³¹ من مجموع مجالات استثمار الأصول لنظام المعاشات المدنية.

وأمام هذا الوضع الذي يعتمد من خلاله الصندوق المغربي للتقاعد على توظيف احتياطه المالي في سندات الدين العمومي، تبقى عائدات هذا التوظيف جد ضعيفة ولا ترقى إلى حجم الاحتياط المالي الذي يقدر بـ: 78.701 مليار خلال نهاية سنة 2013، ومقابل 75.414 مليار درهم سنة 2012،³³² إذ لا تتجاوز نسبة المردودية لتوظيف الرصيد الاحتياطي في غالب الأحيان 4% أو 5% في أحسن الأحوال،³³³ ومرد ذلك إلى غياب إستراتيجية مالية لنظام المعاشات المدنية ذات طابع اجتماعي.

وعلى خلاف ذلك، يقوم الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بإيداع أمواله الاحتياطية وجوبا، لدى صندوق الإيداع والتدبير، مقابل فائدة سنوية، يتم تحديدها بقرار مشترك بين وزير المالية ووزير التشغيل،³³⁴ وعلى غرار الصندوق المغربي للتقاعد تبقى مردودية الاحتياط المالي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي محدودة، إذ في غالب الأحيان لا تتجاوز نسبة فائدة للاحتياط المالي المودع لدى صندوق الإيداع

³³¹ - الصندوق المغربي للتقاعد : التقرير السنوي 2013 ص: 22.

³³² - الصندوق المغربي للتقاعد: م.س، ص: 22.

³³³ - الصندوق المغربي للتقاعد : م.س، ص: 22.

- الصندوق المغربي للتقاعد : التقرير السنوي لسنة 2012، ص: 24.

- الصندوق المغربي للتقاعد : التقرير السنوي لسنة 2011 ، ص: 24.

³³⁴ - الفصل 30 من ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1.72.184 المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي، م.س.

والتدبير 5%،³³⁵ مما يؤدي إلى تدني عوائد توظيف هذه الأموال الاحتياطية.³³⁶

وينطبق الأمر أيضا على النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، الذي يسير من طرف صندوق الإيداع والتدبير بواسطة صندوق التأمين والتقاعد، الذي يقوم باستثمار أمواله الاحتياطية في الأذون والسندات وسندات الدين القابلة للتداول، وأسهم وحصص الشركات، والتوظيفات العقارية، بالإضافة إلى قروض وكمبيالات،³³⁷ إلا أن نسبة المردودية تبقى غير واضحة، نظرا لهيمنة صندوق الإيداع والتدبير على النظام المالي لهذا النظام، الذي لا يرقى إلى مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

ومما تقدم، ونتيجة لعدم التجانس في تدبير الاحتياط المالي لنظام التقاعد، واختلاف طرق توظيف هذه الأرصدة، يجعل عائدات هذا التوظيف جد ضعيفة، مما يستدعي معه ضرورة إصلاح وتعديل مبادئ التوظيف المالي للاحتياط المالي لنظام التقاعد.

³³⁵- كرداد توفيق: "تمويل التعويضات الطويلة الأمد في قانون الضمان الاجتماعي المغربي"، بحث لنيل الماستر في القانون الخاص، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - أكادال - جامعة محمد الخامس - الرباط - ، السنة الجامعية 2009 - 2010، ص: 42.

³³⁶- الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي: التقرير السنوي لسنة 2013، ص: 35.

³³⁷- التقرير السنوي للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد لسنة 2013، ص: 28.

الفصل الثاني: بنية سوسيو اقتصادية ضعيفة

يعد نظام الحماية الاجتماعية بصفة عامة، من أكثر المؤسسات الاجتماعية التي تتأثر وبشكل كبير سلبا وإيجابا بمحيطها الاقتصادي والسياسي والمالي والاجتماعي.³³⁸ ولذلك فكل المتغيرات التي تمس المجالات السالفة الذكر يكون لها بالغ الأثر على نظام الحماية الاجتماعية للتقاعد.

ويعد تحدي الاختلال الديمغرافي،³³⁹ وضعف النمو الاقتصادي من أبرز المجالات التي يتأثر بها التوازن المالي لنظام التقاعد، لأن نظام تقاعد متوازن يحتاج إلى تركيبة ديمغرافية يتجاوز فيها عدد النشيطين عدد المتقاعدين لكي يكون معدل الإعالة منخفض،³⁴⁰ بالإضافة إلى وجود نظام اقتصادي قوي ومنظم تكون فيه نسب البطالة منخفضة،³⁴¹ لأن كل نظام تقاعد يستمد مصدر قوته وتوازنه المالي من وجود منظومة اقتصادية، توفر فرص الشغل للمواطنين في سن مبكر بالإضافة إلى منظومة أجور ملائمة.³⁴²

³³⁸- Jean - Jacques Dupeyroux et Scairer Prétot : " Sécurité sociale " , Imprimerie Sirey, 10^{em} édition , 2000, P: 44.

³³⁹- تيسير الورددي: " انعكاس ظاهرة الشيخوخة على أنظمة التقاعد: الصندوق المغربي للتقاعد نموذجا "، بحث لذيل دبلوم الماستر، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - اكادال - ، جامعة محمد الخامس - الرباط - السنة الجامعية (2011-2012)، ص: 10.

³⁴⁰- يقصد بمعدل الإعالة نسبة غير القادرين عن العمل أو المسنين على نسبة النشاط أو القادرين عن العمل.

³⁴¹ - Marie -Ève Joel et Jérôme Wittwer : " Économie du vieillissement " , Tome 2 XXV^{ème} journées de l'association d'économie sociale , Paris 8 - 9 Septembre 2005 , l'imprimerie de l'harmattan , P: 33.

³⁴² - Rapport de la Commission Nationale (canada) : " Le Vieillissement de la main - doeuvre et l'avenir de la retraite " , bibliothèque et archives nationales du Québec , 2011 , P: 9.

ومما تقدم، فإنه أصبح من الضروري تبيان، إلى أي حد يساهم التحدي الديمغرافي والاقتصادي في اختلال التوازن المالي الذي يعرفه نظام التقاعد. ومن أجل ذلك فإننا نتساءل أولاً عن مسببات التدهور الديمغرافي؟ وما هي انعكاسات هذا التدهور على نظام التقاعد؟ وأي دور للتأثير الديمغرافي على منظومة التقاعد بالمغرب؟ (الفرع الأول)، وما هي مظاهر الضعف الاقتصادي؟ وما هي انعكاساته على أنظمة التقاعد المغربية؟.

الفرع الأول: تحول البنية الديمغرافية وآثارها على أنظمة التقاعد

تتحكم التحولات الديمغرافية بشكل كبير في الاختيارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية،³⁴³ في كل دول العالم، لأن حجم السكان وهيكلمهم العمري، وتوزيعهم حسب قدرتهم عن العمل من عدمه، له انعكاسات على مقومات كل دولة وخياراتها،³⁴⁴ ولذلك فإن التغييرات الديمغرافية، المتمثلة في ظاهرة الشيخوخة التي تعاني منها جل دول العالم وعلى الخصوص الدول المتقدمة، تؤثر بشكل كبير على أنظمة التقاعد، وقد ساهم في هذا التحول الذي يعرفه المجتمع العالمي مجموعة من العوامل، التي فرضها التطور المجتمعي، ونجد على الخصوص زيادة طول العمر، أو ارتفاع معدل الأمد في الحياة، بسبب تحسن ظروف العيش وتراجع معدل الخصوبة بالإضافة إلى تطور وتغيير أنماط الهجرة وتطور الهياكل العائلية.³⁴⁵

³⁴³- جان ديدي لوكايون: " الديمغرافيا الاقتصادية "، ترجمة حياة رحو، مكتبة الطالب، وجدة، 2011، ص: 9.

³⁴⁴- Didier Blanchet: " Évolution démographique et retraites : quinze ans de débats ", Revue de population et sociétés , numéro 383, Octobre 2002 , P :45.

³⁴⁵- الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي: " الضمان الاجتماعي إضاءات على السياسات الاجتماعية "، التغيير الديمغرافي والأنظمة التقاعدية، نشرت أكتوبر 2010، ص: 15.

ولتحليل آثار تحول النسق الديمغرافي على نظام التقاعد، نتساءل عن ما هي أسباب تدهور البنية الديمغرافية نحو الشيخوخة ؟ وما هي انعكاسات هذا التحول على أنظمة التقاعد؟ (المبحث الأول) وما مدى تأثير بنية النسق الديمغرافي للمجتمع المغربي على نظام التقاعد المغربي؟ (المبحث الثاني).

المبحث الأول: ظاهرة الشيخوخة وأنظمة التقاعد

تزداد ظاهرة الشيخوخة بين سكان العالم بشكل كبير،³⁴⁶ مما أدى إلى اختلال الهرم السكاني،³⁴⁷ نظرا لارتفاع عدد المسنين وانخفاض نسبة الولادات، وباعتبار هذه الظاهرة تدهورا فسيولوجيا يعوق بالتدريج قدرة الأفراد على العمل اجتماعيا، وتجعلهم عالة على المجتمع، الشيء الذي يكلف برامج أو أنظمة التقاعد أعباء متزايدة، وهذا يؤثر على قدرة هذه الأنظمة على الاستمرارية لمدة أطول وخصوصا تلك التي تعتمد في تسيير نظامها المالي على تقنية التوزيع.³⁴⁸

وتعد هذه الظاهرة أمرا حتميا، فرضته التطورات المضطربة التي يعرفها العالم في الوقت الراهن،³⁴⁹ ولمعرفة علاقة الشيخوخة بأنظمة التقاعد. فإننا نتساءل عن ما هي

³⁴⁶ - Gerald Dudouet et Elise Pierre : " Les Métiers du grand âge ", Imprimerie corlet, 2^{eme} trimestre 2005 , P :11.

³⁴⁷ - الهرم السكاني هو عبارة عن تمثيل بياني للسكان في الدولة حسب العمر والنوع، ويسمى بالهرم لان الصورة الكلاسيكية للمجتمع الذي ترتفع فيه معدلات الخصوبة ومعدل الوفيات، والتي سادت العالم حتى وقت قريب عبارة عن هرم قاعدته عريضة بسبب ارتفاع معدلات الولادات ثم تأخذ شكل الهرم بسبب ارتفاع معدلات الوفيات.

³⁴⁸ - Xavier Gaullier : " Les temps de la vie (emploi et retraite)", éditions esprit mais 1999, P: 125.

³⁴⁹ - Cédric Doliger : " Démographique, fécondité et croissance économique en France ", thèse pour l'obtention du grade de docteur en science économiques, faculté des sciences économiques et de gestion de Strasbourg, université louis pasteur, France, Novembre 2006, P : 42.

ظاهرة الشيخوخة؟ وما هي أسبابها؟ (المطلب الأول)، وما هي تجليات هذه الظاهرة على أنظمة الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة؟ (المطلب الثاني).

المطلب الأول: ظاهرة الشيخوخة أمر حتمي

تعتبر ظاهرة الشيخوخة من أهم النتائج التي ميزت تطور المجتمعات الحديثة،³⁵⁰ نتيجة التقدم الصناعي والاقتصادي والصحي والاجتماعي،³⁵¹ الشيء الذي انعكس على الإنسان، بحيث أصبح يعيش عمراً أطول بكثير مما كان عليه الأمر قبل سنين.

وبالرغم من أن موضوع ظاهرة الشيخوخة شغل الكثيرين عبر التاريخ، حتى القدامى منهم كالإغريق والرومان، وحتى الحضارة الإسلامية،³⁵² إلا أن الاهتمام العلمي بهذه الظاهرة لم يبدأ إلا مع بداية القرن العشرين،³⁵³ لكون هذا القرن عرف ثورة كبيرة في تحسن مستوى عيش الإنسان مما أدى إلى طول مدة عيشه.³⁵⁴

³⁵⁰ - الأمم المتحدة : " التنمية في عالم يشيخ "، دراسة للحالة الاقتصادية والاجتماعية، طبعة الذكرى السنوية الستين 2007 ص: 40.

³⁵¹ - عبد العزيز بن علي الغريب : " دراسات في علم اجتماع الشيخوخة"، دار الخريجي للنشر والتوزيع، المملكة العربية السعودية 1424 هجرية، ص: 13.

³⁵² - عبد الله بن ناصر السرحان: " الشيخوخة وكيفية تعامل الإسلام مع متغيراتها "، منشورات رابطة العالم الإسلامي، سلسلة دعوة الحق، العدد 225، سنة 2008 ص: 15.

³⁵³ - Thierry Eggericksc et Dominique Tabutin : " Le vieillissement démographique dans le monde , historique, mécanismes et tendances ", Université catholique de Louvain, département des sciences de la population et développement , document de travail N° : 14 , Novembre 2001 , P : 18.

³⁵⁴ - الأمم المتحدة : " تقرير الجمعية العالمية الثانية للشيخوخة "، نيويورك ابريل 2002، ص: 5.

ويمكن تحديد ظاهرة الشيخوخة بكونها تمثل ارتفاعا لنسبة الأشخاص المسنين الذين تجاوزوا سن 60 سنة، باعتبارها المرحلة التي يفترض فيها أن يصبح الإنسان غير قادر على العمل والانتاج،³⁵⁵ مما يجعله في حاجة إلى الرعاية الاجتماعية.

ويمر التحول الديمغرافي نحو الشيخوخة من العديد من المراحل يمكن حصرها في ثلاثة مراحل، في المرحلة الأولى تعرف ارتفاعا في نسبة الشباب نتيجة ارتفاع نسبة الأطفال بسبب ارتفاع الولادات، وفي المرحلة الثانية يبدأ معدل الخصوبة في التراجع بسبب تراجع نسبة الأطفال، وأما المرحلة الثالثة هي التي تعرف من خلالها تراجع معدلات الخصوبة والوفيات وتتنخفض فيها نسب الأطفال وتزايد نسبة الشيخوخة.³⁵⁶

وقد دخلت العديد من الدول المتقدمة المرحلة الأخيرة من التحول الديمغرافي،³⁵⁷ التي تعرف نسبا متزايدة لكبار السن أمام تراجع معدلات الخصوبة والوفيات.

وترجع ظاهرة الشيخوخة إلى الارتفاع المتزايد لمعدل الأمل في الحياة وعلى الخصوص في الدول المتقدمة،³⁵⁸ التي تعرف رفاهية العيش، بالإضافة إلى انخفاض

³⁵⁵ - يعد هذا التحديد مبدئيا لأن هناك العديد من الدول التي تعتمد سنا مرتفعا لتحديد سن الشيخوخة، والإحالة على التقاعد.

³⁵⁶ - الأمم المتحدة : " التنمية في عالم يشيخ"، م . س، ص: 9.

³⁵⁷ - وتأتي الدول الأوروبية على رأس هذه الدول التي تعاني من أزمة الشيخوخة بسبب تراجع معدلات نمو المواليد وارتفاع نسبة المسنين، وتفضيل العديد من الأوروبيين الزواج المتأخر، وإنجاب عدد قليل من الأطفال، إذ بحلول سنة 2015 وصل عدد سكان أوروبا الذين تجاوزوا 60 سنة أكثر من ربع سكان الاتحاد الأوروبي.

³⁵⁸ - U.N.I.O.R.P.A: " Le traitement sociale de la vieillesse " , l'Imprimerie de l'harmattan , France , 2006, P: 13.

معدل الخصوبة،³⁵⁹ الذي يعتبر من أهم أسباب ظاهرة الشيخوخة، وذلك لتأثيرها العميق في تركيبة النسق الديمغرافي، لأن انخفاض معدل الخصوبة يقلص قاعدة الهرم السكاني، الشيء الذي يساهم في تناقص عدد الأطفال الصغار،³⁶⁰ مما يؤدي إلى تزايد نسب الشيخوخة.³⁶¹

المطلب الثاني: مدى تأثير التحول الديمغرافي على نظام التقاعد عبر العالم

تختلف أنظمة التقاعد عبر العالم في طرق تمويلها وتسييرها،³⁶² حسب مقومات كل دولة، ورؤيتها لمفهوم الحماية الاجتماعية وحدودها، لكن ما يوحد أنظمة التقاعد عبر العالم، ولو بدرجات متفاوتة، كونها تتأثر وبشكل كبير بالتطور الديمغرافي للسكان،³⁶³ الذي أصبح يواجه خطر الشيخوخة وتختلف هذه الحدة بين الدول المتقدمة،³⁶⁴ والدول النامية.³⁶⁵

³⁵⁹ - تعرف الخصوبة بنسبة عدد الأطفال المولودين إلى عدد النساء، وقد عرف معدل الخصوبة العالمي انخفاضا مهولا، إذ مر من 4.2 مولود لكل امرأة في فترة 1970-1980 إلى 2.7 مولود لكل امرأة خلال فترة 2000-2005، ويعود ذلك إلى تسارع وثيرة التحضر وتغيير منزلة الطفل في المجتمع، ويرتفع معدل الخصوبة في الدول النامية بشكل متفاوت، ففي أوروبا مثلا انخفض معدل الخصوبة عن 1.4.

³⁶⁰ - D.G.S.I.É : " Perspectives démographiques, 2013 - 2060 ", avril 2014 , P : 13.

³⁶¹ - ووفق المعايير العالمية فإن أي مجتمع تجاوزت فيه نسبة أعمار الستين عاما لما يزيد أكثر من 10% من عدد السكان فهو مجتمع يعاني من الشيخوخة.

³⁶² - Bernard Friot : " l'Enjeu des retraites ", Revue de carré rouge N°:43 - mars 2010, P : 26.

³⁶³ - Adair Turner : " Le Problème des retraites dans un monde vieillissant ", Revue de finance et développement N°31 , Septembre 2006, P : 37.

³⁶⁴ - تعاني الدول المتقدمة من خطر الشيخوخة الذي اجتاحت ساكنتها بشكل غير مسبوق، فالعديد من الدول الأوروبية والصين و كوريا الجنوبية وكندا و الولايات المتحدة الأمريكية، تسجل نسب شيخوخة مرتفعة وتسجل اليابان أكبر نسبة شيخوخة إذ تصل 30%.

³⁶⁵ - إذ نجد أن العديد من الدول في إفريقيا وآسيا والشرق الأوسط وأمريكا الجنوبية، تعاني بدورها من التزايد المستمر في نسبة المسنين لكن بدرجة أقل من الدول المتقدمة، رغم تأثير الشيخوخة على الدول النامية أكثر بكثير من الدول المتقدمة لكون هذه الأخيرة لها الإمكانيات الاقتصادية لمواجهة هذه الظاهرة.

ولظاهرة الشيخوخة تداعيات كبيرة على أنظمة التقاعد، لكونها تؤدي إلى تحويل جانب كبير من السكان من منتجين إلى مستهلكين،³⁶⁶ وهذا ما يؤثر على قدرات المجتمع الادخارية،³⁶⁷ وخاصة الادخار الإجباري،³⁶⁸ الذي تبنى عليه جميع أنظمة التقاعد الإجبارية، ويتجلى ذلك في كون ارتفاع أمد الحياة وتزايد عدد المتقاعدين على حساب النشيطين، و بالتالي اختلال التوازن المالي بين الاشتراكات والنفقات، وهذا ما يؤدي به إلى الإفلاس.³⁶⁹

وحتى لو كان نظام التقاعد يعتمد بالكامل على الضرائب العامة، ولا يعتمد على المساهمات المهنية، فإنه يتأثر بدوره بظاهرة الشيخوخة، لأن ارتفاع عدد المتقاعدين يؤدي إلى تزايد نسبة المعاشات وبالتالي يتزايد العبء الضريبي على المجتمع، ولهذا بالغ الأثر على الاقتصاد الكلي بصفة عامة،³⁷⁰ وهذا ينعكس بشكل مباشر على نظام

³⁶⁶ - Adandine Brun-Schammé : " Impact du vieillissement démographique sur le système de retraite français : contraintes macroéconomiques et comportements individuels ", Thèse pour le doctorat de sciences économiques, université Paris 1 – panthéon – Sorbonne, Janvier 2009 P : 55.

³⁶⁷ - ويعتبر الادخار بهذا المعنى ذلك الجزء من الدخل الذي لا ينفق على السلع الاستهلاكية والخدمات وإنما يخصص للاكتناز ويعد فائضا في الدخل يتم الاحتفاظ به بعيدا عن الاستهلاك وبعبارة أخرى هو الفرق بين الدخل والإنفاق.
³⁶⁸ - بطاهر علي: " إصلاح النظام المصرفي الجزائري وأثارها على تعبئة المدخرات وتمويل التنمية " أطروحة لذييل شهادة دكتوراه دولة في العلوم الاقتصادية، فرع التحليل الاقتصادي، جامعة الجزائر ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، السنة الجامعية 2006-2005، ص: 172 و ما بعدها.

³⁶⁹ - Jean-Olivier Harault : " Note de synthèse de la chaire transitions démographiques , transitions économiques ,vivre et travailler longtemps" , Juillet 2012 , France , P :3.

³⁷⁰ - الاقتصاد الكلي عبارة عن جزء من علم الاقتصاد الذي يهتم بدراسة الأداء العام لاقتصاد الدول، وكذا سلوكها الاقتصادي العام، أو عبارة عن مجموعة من النظريات التي تعالج النظام الاقتصادي بصورة كلية وتحاول تفسير الأسباب التي تؤدي إلى التغيير في الناتج القومي من السلع والخدمات والبحث في أسباب التغيير في معدلات البطالة والادخار والتضخم.

التقاعد، لأنه لا يمكن للأفراد أن يتحملوا الأعباء المتزايدة الناتجة عن تنامي ظاهرة الشيخوخة داخل المجتمع.³⁷¹

إلا أن انعكاس ظاهرة الشيخوخة على أنظمة التقاعد، يكون أكثر حدة حينما تكون هذه الأنظمة تعتمد في تسييرها المالي على نظام التوزيع،³⁷² الذي يقوم على مبدأ التضامن الاجتماعي بين الأجيال، فبمقتضى هذا المبدأ يتم تحويل اشتراكات الفئة النشيطة إلى معاشات التقاعد للفئة المتقاعدة التي سبق لها أن أدت معاشات الفئة التي سبقتها، وهكذا يتم التداول الثنائي بين هاتين الفئتين حول أداء الاشتراكات والاستفادة من معاش التقاعد.³⁷³

ولذلك، فإن هذا النظام يحتاج إلى قاعدة ديمغرافية نشيطة واسعة لكي يحافظ على توازنه المالي ويضمن ديمومته، وكلما تقلصت نسبة الفئة النشيطة مقابل ارتفاع نسبة المتقاعدين كلما أدى ذلك إلى انخفاض في نسبة المعامل الديمغرافي،³⁷⁴ وهذا يؤدي إلى اختلال التوازن المالي لهذا النظام.

ونظرا لأن جل أنظمة التقاعد عبر العالم تقوم على مبدأ التوزيع بما فيها نظام التقاعد المغربي، وهذا ما يجعلها تتأثر بشكل مباشر بظاهرة الشيخوخة، فإلى أي حد تؤثر ظاهرة الشيخوخة على نظام التقاعد المغربي؟

³⁷¹ - مكتب العمل الدولي: " العمالة والحماية الاجتماعية في السياق الديمغرافي الجديد "، التقرير الرابع لمؤتمر العمل الدولي دورة 102 سنة 2013، جنيف، 2013 ص: 41.

³⁷² - Philippe Barthélemy et Autres : " Démographie et société ", Imprimerie de Armand colin, France, 2007 , P : 127.

³⁷³ - Mohammed Mraoua : " Les régimes de sécurité sociale et le vieillissement démographique : capitalisation – répartition ", Groupe CCP, Casablanca, mai 2004 P : 7.

³⁷⁴ - يقصد بالمعامل الديمغرافي نسبة عدد السكان النشيطين إلى عدد المتقاعدين .

المبحث الثاني: شيخوخة المجتمع المغربي وأنظمة التقاعد

لم يعد المجتمع المغربي في منأى عن خطر ظاهرة الشيخوخة، إذ بدأت بوادر التدهور الديمغرافي للمجتمع المغربي تظهر منذ أواخر القرن العشرين،³⁷⁵ بعد أن كان المغرب يعرف نموا ديمغرافيا بوثيرة سريعة.³⁷⁶ إلا أنه نظرا لتضافر العديد من العوامل الاقتصادية والاجتماعية، التي طرأت على المجتمع المغربي مع أفول القرن العشرين، بدأت قاعدة الهرم السكاني تضيق، وهذا ينعكس على المستوى الاقتصادي والمالي بصفة عامة، ونظرا لارتباط نظام التقاعد بالسياسة الاقتصادية والمالية، فإن هذا التحول الديمغرافي يؤثر على مستقبل نظام التقاعد، وهذا ما يطرح التساؤل، ما مدى مساهمة النسق الديمغرافي المغربي في اختلال التوازن المالي لأنظمة التقاعد؟ (المطلب الثاني) وقبل ذلك فإننا نتساءل عن ما هي أسباب التدهور الديمغرافي للمجتمع المغربي؟ وما هي مراحله؟ (المطلب الأول).

المطلب الأول: مجتمع مغربي يشيخ

عرف التطور الديمغرافي للمجتمع نموا بطيئا في بداية القرن العشرين،³⁷⁷ إلا أن المغرب بعد ذلك، عرف انفجارا ديمغرافيا، بحيث بلغ الحد الأقصى للنمو الديمغرافي في فترة الستينيات حوالي 3.3% سنويا،³⁷⁸ مما جعل ساكنة المغرب تتضاعف في ظرف 20 سنة، إذ كان عدد السكان يبلغ 11.63 مليون نسمة سنة 1960 لينتقل إلى

³⁷⁵- H.C.P: " Commission supérieure de la population : personnes âgées au Maroc , situation et perspectives ", Rapport nationale sur la politique de population, 2006, P : 21.

³⁷⁶ - C.E.R.D: " Situation et perspectives démographiques du Maroc ", étude démographique , 1997, P :7.

³⁷⁷- المندوبية السامية للتخطيط: " مستقبل مغرب 30، أية ديمغرافية ؟ "، 2007، ص: 9.

³⁷⁸- الشيء الذي جعل المغرب في تلك الفترة في مصاف الدول ذات الانتقال الديمغرافي العالي والمرتفع، إلى جانب البرازيل ومصر والمكسيك، بحيث سجلت هاته الأخير معدل نمو ديمغرافي بلغ 3,5%.

20.42 مليون نسمة بحلول سنة 1982،³⁷⁹ إلا أنه بعد هاته الفترة عرف النمو الديمغرافي نوعا من التباطؤ المشوب بالتردد، وخلال منتصف تسعينات القرن الماضي، ارتفعت وثيرة ضعف النمو الديمغرافي، بحيث انخفضت نسبته من 3,3% في فترة ما بين 1952 و 1960 إلى 1,35%،³⁸⁰ ليتراجع إلى 1,25% في سنة 2014.³⁸¹

ويرجع هذا التراجع في النمو الديمغرافي إلى الانخفاض المستمر في نسبة الخصوبة، إذ انتقلت من 7 أطفال لكل امرأة مع مطلع الستينيات إلى أكثر بقليل من 2 طفل لكل امرأة سنة 2010،³⁸² ليستقر في 2,21 طفل لكل امرأة سنة 2014،³⁸³ وهذا ما أدى إلى تراجع نسبة الشباب البالغين اقل من 15 سنة، مستمرة في الانخفاض، حيث انتقلت من 31% سنة 2004 إلى ما يقارب 28% سنة 2014.³⁸⁴ ومن أهم العوامل كذلك التي ساهمت في تراجع النمو الديمغرافي ارتفاع معدل الأمل في الحياة،³⁸⁵ بحيث انتقل من 47 سنة في سنة 1962،³⁸⁶ إلى 72 سنة في

³⁷⁹- وقبل هاته الفترة كان النمو الديمغرافي بطيئا شبيها ما إذ كان عدد سكان المغرب في بداية 1900 لا يتعدى 5 مليون نسمة، وبعد مرور 50 سنة أي بحلول سنة 1950 أصبح سكان المغرب يقارب 8,95 مليون نسمة، ولذلك نلاحظ أن بعد مرور 50 سنة ازداد سكان المغرب بأقل من 4 ملايين نسمة فقط، وتضاعف بنسبة 20 مليون نسمة خلال 20 سنة فقط.

³⁸⁰- وبذلك يكون المجتمع المغربي في هاته الفترة تراجع إلى نسبة النمو التي عرفها منذ بداية الاستعمار الفرنسي سنة 1912 إلى غاية سنة 1936.

³⁸¹- المندوبية السامية للتخطيط : " الإحصاء العام للسكان والسكنى 2014 "، تقديم النتائج الأولية من طرف المندوب السامي للتخطيط ، الرابط في 13 أكتوبر 2014 ص: 4.

³⁸²- H.C.P : "Enquête nationale démographique a passages répétés 2009 - 2010 " Rabat , le 14 mars 2011 , P : 15.

³⁸³- المندوبية السامية للتخطيط: الإحصاء العام للسكان والسكنى 2014: م.س، ص: 6.

³⁸⁴- المندوبية السامية للتخطيط: المرجع أعلاه، ص: 6.

³⁸⁵- معدل أمل الحياة أو أمد الحياة هو متوسط العمر الذي يفترض أن يعيشه الفرد منذ ولادته.

³⁸⁶- H.C.P : " Personnes âgées au Maroc : Situation et perspectives " , Rapport national sur la politique de population, 2006 , P : 39.

سنة 2004،³⁸⁷ ليصل بحلول سنة 2014 إلى أكثر من 74 سنة،³⁸⁸ وهذا ما أدى إلى ارتفاع نسبة الأشخاص المسنين، إذ يمثلون 9,6% من مجموع سكان المغرب مقابل 8,1% سنة 2004.³⁸⁹

ومما تقدم، نلاحظ أن كل المؤشرات تبين أن المجتمع المغربي يسير نحو الشيخوخة، وصحيح أن لهذه الأخيرة تأثير مباشر على ديمومة أنظمة التقاعد، إلا أن السؤال المطروح في هذا الصدد، هل سبب اختلال توازن أنظمة التقاعد يعود إلى انخفاض النمو الديمغرافي؟ وإذا كان ذلك صحيحا، فإلى أي حد ساهم هذا الانخفاض في أزمة أنظمة التقاعد؟

المطلب الثاني: تأثير التحول الديمغرافي على نظام التقاعد المغربي

يشكل الانتقال الديمغرافي الذي يعرفه المجتمع المغربي أبرز التحديات التي تواجه نظام التقاعد في الوقت الحاضر وعلى المستقبل،³⁹⁰ نظرا للتأثير المباشر لظاهرة الشيخوخة على نظام التقاعد،³⁹¹ وخصوصا أن هذا الأخير يعتمد في تسييره المالي على نظام التوزيع الذي يقوم على مبدأ التضامن بين الأجيال وداخل الجيل الواحد، وهذا يستدعي أن تكون ساكنة أنظمة التقاعد تتوفر على قاعدة ديمغرافية، تكون فيها

³⁸⁷ - المندوبية السامية للتخطيط : " مستقبل مغرب 30 اية ديمغرافية ؟ " م.س، ص: 11.
³⁸⁸ - وقد كان معدل الأمل في الحياة لا يتعدى 40 سنة قبل سنة 1950، ونظرا لتحسين ظروف العيش وارتفاع نسبة الرفاهة بالمجتمع وتحسن الظروف الطبية مما أدى إلى انخفاض نسبة الوفيات الشيء الذي يعطي فرص العيش أكثر مدى.

³⁸⁹ - المندوبية السامية للتخطيط: " مستقبل مغرب 30 أية ديمغرافية ؟ "، م.س، ص: 5.
³⁹⁰ - إذ ستفاقم الوضعية المالية لأنظمة الاحتياط الاجتماعي للتقاعد نظرا لانتقال الديمغرافي الذي يمر به المغرب والذي سوف يؤثر في الهرم العمري، حيث أن عدد السكان الذين تتراوح أعمارهم بين 60 سنة فما فوق سينتقل من 2,7 مليون نسمة خلال سنة 2010 إلى 10,1 مليون نسمة في 2050، ولذلك سيصبح عدد السكان الذين يتجاوز أعمارهم 60 سنة يشكلون 24,5% من مجموع السكان مقابل 7,2% سنة 1960.

³⁹¹ Cherkaoui Mounia : " Vieillesse, transition démographique et crise des système de retraite : cas du Maroc " , Thèse de doctorat en sciences économiques, faculté des sciences juridique, économiques et sociales -Soussi - , université mohammed 5 Rabat , soutenue à l'université pierre mendès France , 2009 , P : 219.

الفئة النشيطة أكثر بكثير من الفئة المتقاعدة، وذلك لضمان الاستمرارية والاستدامة المالية لنظم التقاعد.

إلا أنه مع تضافر العديد من العوامل، بدأت نسبة المعامل الديمغرافي تتضاءل، إذ عرف عدد المستفيدين من معاش التقاعد، نموا سريعا مقارنة مع عدد المساهمين خلال السنوات الأخيرة، بحيث انتقلنا من 15 نشيطا يساهمون مقابل متقاعد واحد خلال سنة 1980 إلى 5,8 نشيطا مقابل متقاعد واحد سنة 1993، ثم إلى 3,9 نشيطا سنة 2009،³⁹² إلا أن هاته النسبة تختلف من نظام إلى آخر، إذ نجد أن النسبة الديمغرافية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي تعتبر الأعلى بالمقارنة مع الصناديق الأخرى بحيث تصل إلى 5,4،³⁹³ إذ لا تتجاوز هاته النسبة 2,4 بالنسبة للصندوق المغربي للتقاعد،³⁹⁴ ومن المتوقع أن تصل إلى نشيط واحد لكل متقاعد سنة 2024، وابتداء من هذا التاريخ سيصبح عدد المتقاعدين يتجاوز عدد المنخرطين المساهمين.³⁹⁵

وصحيح أن المغرب يعرف تحولا ديمغرافيا سلبيا بسبب التزايد المستمر لنسبة المسنين، وصحيح أن لظاهرة الشيخوخة تأثيرا مباشرا على أنظمة الاحتياط الاجتماعي بصفة عامة، لكن بالنسبة لحالة المغرب لا ينبغي أن ننهم تغيير النسق الديمغرافي للمجتمع المغربي بالأزمة التي يعرفها قطاع التقاعد بالمغرب، إذ هذا النظام عرف فترة مزدهرة، بحيث كان عدد المساهمين 15 مقابل متقاعد واحد في فترة الثمانينيات،

³⁹² - H.C.P : " Vieillessement de la population marocain : effets sur la situation financière du système de retraite et sur l'évolution macroéconomique " , décembre 2012 , P : 10.

³⁹³ - المندوبية السامية للتخطيط : " استدامة نظام التقاعد بالمغرب "، غشت 2012، ص: 2.

³⁹⁴ - الصندوق المغربي للتقاعد : التقرير السنوي لسنة 2013 ، ص: 8.

³⁹⁵ - المجلس الأعلى للحسابات: م.س، ص: 26.

إلا أن بؤادر الأزمة بدأت تظهر في منتصف التسعينيات من القرن الماضي، فالسؤال المطروح في هذا الصدد، كيف لهذا النظام أن يعرف هذا التحول في ظرف وجيز؟ مع العلم أن الفترة التي كان فيها المعامل الديمغرافي لأنظمة التقاعد حوالي 15 كان من المفترض أن تؤدي إلى تراكم احتياطي مالي مهم، يضمن الاستدامة المالية لهذه الأنظمة لمدة طويلة، ولهذا فليس العامل الديمغرافي هو السبب في التدهور المالي الذي يعرفها قطاع التقاعد، ويتجسد ذلك من خلال الصندوق المغربي للتقاعد الذي يعتبر أكثر عرضة لإختلال توازنه المالي، نظرا لكون الفترة الممتدة ما بين سنة 1957 وسنة 1996 لم يكن يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وكان عبارة عن مصلحة تابعة لوزارة الاقتصاد والمالية، بحيث حصرت مهامه في تصفية المعاشات، ونقلت اختصاصاته إلى الخازن العام للمملكة،³⁹⁶ وأمام هذه الوضعية توقفت الدولة عن أداء اشتراكاتها إلى غاية سنة 1996. وحينما بدأت بؤادر الأزمة المالية تظهر على هذا النظام، قامت الدولة بتقدير متأخراتها في هاته الفترة بحوالي 11 مليار درهم، لكن السؤال المطروح، فلو أن الدولة أدت هذه الاشتراكات في وقتها وثم استثمارها، ما هي الأرباح التي كانت من المفروض أن تعود لهذا النظام؟

ولذلك، فلا يمكن اعتبار البنية الديمغرافية هي السبب المباشر لأزمة أنظمة التقاعد التحول في المغرب، صحيح أنها تأثرت بهذا التحول، لكن هناك أسباب متعددة، ترجع إلى غياب سياسة حقيقية للتشغيل، بالإضافة إلى ضعف الاقتصاد الوطني، وانتشار الاقتصاد غير المهيكل، وتفشي ظاهرة البطالة، وناهيك عن مبادرة المغادرة الطوعية التي أنهكت الصندوق المغربي للتقاعد ماليا.

³⁹⁶ - للمزيد من التفصيل يراجع عزيز امراح بو علي: م.س، ص: 6.

الفرع الثاني: بنية اقتصادية ضعيفة

يرتبط نظام الاحتياط الاجتماعي للتقاعد ارتباطا وثيقا بمحيطه الاقتصادي،³⁹⁷ فكلما كان هناك اقتصاد قوي ومنظم يتيح فرص عمل لشريحة واسعة من الفئة النشيطة القادرة على العمل، يساهم في رفع الإنتاج الوطني، مقابل أجور مرتفعة، وفق سياسة تشغيل تأخذ بعين الاعتبار مقاومات الاقتصاد الوطني والقدرة الشرائية للمواطن، كلما كانت البيئة مناسبة لمنظومة متكاملة للحماية الاجتماعية،³⁹⁸ ونجد هذه العلاقة واضحة في الدول المتقدمة وعلى الخصوص في الدول الأوروبية،³⁹⁹ التي يتميز اقتصادها بالقوة بخلاف الدول النامية التي يعاني اقتصادها من الضعف والهشاشة، وينطبق ذلك على الاقتصاد المغربي الذي يعاني من انتشار الاقتصاد غير المهيكل، بالإضافة إلى هيمنة الاقتصاد الفلاحي على الاقتصاد المغربي، خاصة غياب سياسة واضحة للتشغيل.

ومما تقدم، فإن السؤال المطروح، هو: ما هي آثار ضعف الاقتصاد الوطني على أنظمة التقاعد؟ وما هي آثار هيمنة الاقتصاد غير المهيكل على هذه الأنظمة؟ وما مدى تأثير هيمنة الاقتصاد الفلاحي على التوازن المالي لنظام التقاعد؟ (المبحث الأول)، وكيف يؤثر غياب سياسة حقيقة للتشغيل على منظومة التقاعد؟ وما هي

³⁹⁷ - Bernard Friot : " L'enjeu des retraites " , Revue de la carte rouge N° : 43 mars 2010 P : 6.

³⁹⁸ - William Tompson : " L'économie politique de réforme : retraite, emplois et déréglementation dans pays de l'OCDE " , l'imprimerie de OCDE? Paris , 2010 P : 91.

³⁹⁹ - Odile Chagny, et autre : " Les reformes des systèmes de retraite en Europe " , Revue de l'OFCCE N° : 78 , juillet 2001 , P : 99.

الآثار التي خلفتها المبادرة الوطنية للمغادرة الطوعية على التوازن المالي للصندوق المغربي للتقاعد؟ (المبحث الثاني).

المبحث الأول: اقتصاد ضعيف.

يندرج الاقتصاد المغربي ضمن الاقتصاديات الضعيفة، إذ يعاني من معوقات هيكلية،⁴⁰⁰ ورغم أن المغرب نهج منذ بداية الاستقلال سياسة اقتصاد السوق،⁴⁰¹ فإنه لم يستطع أن يحقق الإقلاع الاقتصادي الذي من شأنه أن يؤثر على كل مناحي حياة المجتمع، نظرا للدور الذي يلعبه الاقتصاد في تحقيق الازدهار على المستوى الاجتماعي، ولذلك فإن أنظمة الحماية الاجتماعية بصفة عامة تتأثر بالمستوى الاقتصادي بشكل كبير.

فكلما كان الاقتصاد ضعيفا أفرز منظومة للحماية الاجتماعية ضعيفة، لا تتوفر على مقومات التوازن المالي والاستدامة على المدى البعيد، ولا تقوم على مبادئ العدالة الاجتماعية. ويتمظهر ذلك بالخصوص في انتشار الاقتصاد غير المهيكل الذي ينتج طبقة عاملة بدون حماية وخارجة المراقبة. ونتيجة لذلك نتساءل عن ماهية الاقتصاد غير المهيكل؟ وما هو دوره في ضعف أنظمة التقاعد؟ (المطلب الأول)، ونظرا لهيمنة الاقتصاد الزراعي على الاقتصاد المغربي، فإننا نتساءل عن دور ذلك في قصور أنظمة التقاعد (المطلب الثاني).

⁴⁰⁰- من أبرز هذه المعوقات كون الاقتصاد المغربي مرتين بتقلبات الظرفية المناخية الداخلية والخارجية، وإنتاجية جد ضعيفة، بالإضافة إلى محدودية تنافسية الاقتصاد المغربي، ناهيك عن ثقل أعباء الظرفية، بالإضافة إلى المديونية العمومية، وضعف الناتج الداخلي الإجمالي.

⁴⁰¹- ويقوم اقتصاد السوق على مبدأ حرية المبادرة والمقاومة والتنافس الحر، ويعتمد على الانفتاح كتوجه رئيسي للنظام الاقتصادي.

المطلب الأول: انتشار الاقتصاد غير المهيكل

تعتبر ظاهرة الاقتصاد غير المهيكل،⁴⁰² من الظواهر المعقدة التي لا يخلوا منها اقتصاد أي دولة عبر العالم.⁴⁰³ ويستعمل مصطلح الاقتصاد غير المهيكل لدلالة على تلك الأنشطة التي ليست فقط غير المشروعة، بل يشمل أيضا أشكال الدخل التي لا يصحح بها والمتحصلة من الأنشطة المشروعة، سواء من المعاملات النقدية أو المعاملات التي تتم بنظام المقايضة، وبهذا فإن الاقتصاد غير المهيكل يشمل الأنشطة الاقتصادية التي لا تخضع للضريبة على الدخل.⁴⁰⁴

ويعرف الاقتصاد غير المنظم انتشارا واسعا في الاقتصاديات الضعيفة لدول العالم الثالث بالخصوص،⁴⁰⁵ بسبب عدم استيعاب الاقتصاد الرسمي حاجيات المجتمع، خاصة في ميدان التشغيل، الشيء الذي يؤدي إلى تنامي الاقتصاد غير المنظم.⁴⁰⁶

⁴⁰²- ومن المعاني التي يحملها هذا المفهوم كذلك القطاع الخفي، القطاع غير المراقب، العمل في السوق السوداء، العمل الموازي، العمل غير المشروع، العمل غير القانوني، الاقتصاد غير المصرح به، المهن المقنعة، القطاع غير الرسمي. - ولقد كان أول ظهور لهذا المصطلح في أدبيات الاقتصاد العالمي لأول مرة من خلال دراسة قام بها المكتب الدولي للعمل في كينيا سنة 1972 حول التشغيل.

⁴⁰³- بورعدة حورية : " الاقتصاد غير الرسمي في الجزائر " مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في الاقتصاد، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، المدرسة الدكتورالية في الاقتصاد وإدارة الأعمال، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السنة الدراسية (2014 - 2015) ص: 13.

⁴⁰⁴- رشيدة حمودة : " إستراتيجية إدارة الاقتصاد غير الرسمي في ظل التخطيط للتنمية المستدامة"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه في علوم التسيير، تخصص الإدارة الإستراتيجية للتنمية المستدامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة فرحات عباس سطيف، جمهورية الجزائر، السنة الجامعية (2010-2011) ص: 22.

⁴⁰⁵- منظمة العمل الدولية : " الاستجابة لازمة بناء أرضية اجتماعية "، مجلة العمل اللائق، العدد 67، يناير 2010،

ص: 03.

⁴⁰⁶- قارة ملاك : " إشكالية الاقتصاد غير المنظم في الجزائر"، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية وفرع الاقتصاد المالي، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة منتوري قسنطينة، الجمهورية الجزائرية، السنة الجامعية (2009-2010)، ص: 39 و ما بعدها.

ونظرا لكون المغرب ينتمي إلى خانة الدول النامية، فإنه يعاني من هيمنة الاقتصاد غير الرسمي على الاقتصاد الوطني،⁴⁰⁷ ولهذا آثار وخيمة على لاقتصاد الوطني برمته،⁴⁰⁸ مما ينعكس بشكل مباشر على مجال التغطية الاجتماعية، لأن ما يميز الاقتصاد غير المهيكّل كونه غير مشمول بالحماية الاجتماعية،⁴⁰⁹ ونظرا لكون أنظمة التقاعد بالمغرب تعتمد في تسييرها المالي على أسلوب التوزيع الذي يعتمد على الاشتراكات المهنية باعتبارها المصدر الأساس للتمويل، فإن هذه الأنظمة لا تستفيد من اشتراكات فئة واسعة من الطبقة النشيطة التي تعمل في القطاع غير المهيكّل، الذي يضم عددا واسعا من المقاولات الصغرى أو المقاولات العائلية، بالإضافة إلى الأعمال الحرفية وبعض المهن الحرة، وكذلك العاملين في المناطق القروية والنائية.⁴¹⁰

ونتيجة لذلك، إضافة للظروف الصعبة وغير الملائمة التي يعاني منها العمال في هذا القطاع غير المنظم، فإن هؤلاء يحرّمون من الاستفادة من التغطية الاجتماعية، وهذا له تأثير سلبي على منظومة التقاعد، لأنها تحرم بدورها من دخل مهم من الاشتراكات التي يعتبر المصدر الأول للتمويل.

⁴⁰⁷ - Badar Eddine Maamar : " Segmentation du marché informel marocain ", Mémoire présenté comme exigence partielle de la maîtrise en administration des affaires, université du Québec à Montréal , canada novembre 2011 ,P :71.

⁴⁰⁸ - من أهم الآثار التي يخلّفها الاقتصاد غير المنظم على الاقتصاد الوطني كون هذا القطاع لا يخضع للضريبة، مما يؤدي إلى فقدان جانب كبير من الإيرادات الضريبية التي تعذب المورد الرئيسي للدولة، بالإضافة إلى ذلك يشكل هذا التهرب الضريبي إخلالا بمبدأ العدالة الضريبية.

⁴⁰⁹ - Laila Abouloula : " La sécurité sociale et le secteur informel : Quelle dialectique " , Thèse pour l'obtention du doctorat en droit privé, faculté des sciences juridiques économique et sociale – Agdal - , université Mohamed 5 Rabat, 2009, P : 9.

⁴¹⁰ - محمد عفيفي: م.س، ص: 48.

المطلب الثاني: هيمنة الاقتصاد الفلاحي

يتسم الاقتصاد المغربي بهيمنة القطاع الفلاحي على باقي القطاعات الأخرى، على غرار باقي دول العالم الثالث، غير المنتجة للنفط والتي يعتمد اقتصادها على القطاع الفلاحي والزراعي بشكل كبير، وهذا ما يميز الاقتصاد المغربي، إذ يعتمد في اقتصاده بشكل كبير على القطاع الفلاحي، الذي ينقسم إلى فلاحية عصرية تعتمد على الري وتقنيات الفلاحة، وفلاحية تقليدية مازالت تعتمد على تساقطات الأمطار، وتتميز بالبساطة في مزارعها ومحاصيلها، ويعتمد بالأساس على اليد العاملة بدل الوسائل التقنية، وما يميز هذا القطاع برمته الهشاشة في التشغيل، وعدم الاستقرار في مناصب الشغل وضعف الأجور، وهذا ما يؤثر بشكل كبير على مستوى التغطية الاجتماعية في هذا القطاع، فرغم تمديد الحماية الاجتماعية لتشمل الأجراء العاملين في القطاع الفلاحي،⁴¹¹ فإن نسب التغطية الاجتماعية تبقى ضعيفة جدا بهذا القطاع، ورغم أن القطاع الفلاحي يشغل حوالي 42,4%،⁴¹² من مجموع اليد العاملة النشيطة،⁴¹³ فإن نسبة الأجراء العاملين في القطاع الفلاحي والمصرح بهم لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لا تتعدى 10% من مجموع الأجراء المصرح بهم لدى الصندوق.⁴¹⁴

⁴¹¹- القانون رقم 26 . 79 الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.81.178 بتاريخ 3 جمادى الآخرة 1401 (8 ابريل 1981) المتعلق بتطبيق نظام الضمان الاجتماعي على المشغلين والعملة بمؤسسات الاستغلال الفلاحية والغابوية والمرافق التابعة لها، ج . ر عدد 3572 بتاريخ 10 جمادى الثانية 1401 (15 ابريل 1981) ص: 464.

⁴¹²- وبالمقابل يشغل قطاع الخدمات حوالي 37% من اليد العاملة، ويشغل قطاع الصناعة حوالي 12,4% إلا أن قطاع البناء والأشغال يشغل فقط 8,2%.

⁴¹³- المندوبية السامية للتخطيط : تقرير حول " المغرب بين أهداف الألفية من اجل التنمية وأهداف التنمية المستدامة"، غشت 2015، ص: 8.

⁴¹⁴- الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي: التقرير السنوي لسنة 2013، ص: 19.

ومما تقدم، نلاحظ مدى هشاشة الحماية الاجتماعية في القطاع الفلاحي رغم أنه يستوعب ما يقارب نصف العمالة في القطاع الخاص، و لهذا تأثير كبير على نظام التقاعد الخاص بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، فلو قدر لهذا الكم الهائل من اليد العاملة الانخراط في الصندوق لكان ذلك يشكل قاعدة ديمغرافية مهمة تضمن التوازن المالي لهذا الصندوق ولوقت طويل.

المبحث الثاني: غياب سياسة حقيقية للتشغيل

تسعى سياسة التشغيل إلى وضع رؤية مجتمعية لإطار عمل متناسق ومتناسك يربط بين كافة متطلبات التشغيل اللازمة لتحقيق تشغيل اليد العاملة،⁴¹⁵ غير أنه في غياب رؤية واضحة للتشغيل تقوم على المقومات الوطنية، فإن ذلك لا يؤثر على الاقتصاد الوطني فحسب، وإنما يؤثر بشكل كبير على الحماية الاجتماعية لأنظمة التقاعد،⁴¹⁶ نظرا للارتباط الوثيق بين سياسة التشغيل والحماية الاجتماعية، ومن أهم مظاهر ضعف سياسة التشغيل انتشار ظاهرة البطالة، فإلى أي حد تساهم هذه الظاهرة في الاختلال الذي يعرفه نظام التقاعد بالمغرب؟ (المطلب الأول)، وبالإضافة إلى ظاهرة البطالة نجد أن المبادرة الوطنية للمغادرة الطوعية التي أطلقتها الحكومة المغربية قد ساهمت في أزمة نظام المعاشات المدنية بشكل كبير (المطلب الأول).

⁴¹⁵ - منظمة العمل الدولية : " سياسات التشغيل الوطنية، دليل استرشادي"، الطبعة الأولى 2014، جنيف ص: 11.
⁴¹⁶ - O.I.T : Rapport sur la protection sociale dans le monde, 2014/2015, vers la reprise économique, le développement inclusif et la justice sociale, Genève, suisse, 2015, P : 3.

المطلب الأول: انتشار ظاهرة البطالة

ظلت ظاهرة البطالة،⁴¹⁷ ولا تزال من أبرز المشكلات الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه المجتمعات وعلى الخصوص الدول النامية،⁴¹⁸ ولهذه الظاهرة آثار سلبية مباشرة على المجالين الاقتصادي،⁴¹⁹ والاجتماعي.⁴²⁰

ويعاني المغرب منذ تأسيس اللبنة الأولى للاقتصاد الوطني، فجر الاستقلال من ظاهرة البطالة، ورغم كل السياسات والمبادرات المتبعة من أجل بناء الاقتصاد الوطني، بقيت هذه الظاهرة متفشية في المجتمع وذلك راجع بالأساس إلى عدم قدرة الدولة على القيام بدور تنموي فعال من شأنه التمكن من استثمار أفضل للموارد البشرية وعدم وجود بيئة مناسبة لخلق مقاولات بسبب مناخ الاستثمار غير المحفز. بالإضافة إلى عدم ملائمة التكوينات المتوفرة لحاجيات سوق الشغل، مما جعل نسب البطالة ترتفع وخصوصا بين أوساط الشباب الحاملين للشواهد العليا.

بدأت بوادر هذه الظاهرة في التقاوم منذ الثمانينات من القرن الماضي بسبب تحول دور الدولة في مجال التشغيل،⁴²¹ بعد أن كانت المشغل الرئيسي نظرا لاحتكارها

⁴¹⁷ يمكن تعريف البطالة من خلال تعريف معنى العاطل عن العمل وقد عرفت منظمة العمل الدولية العاطل بأنه " كل من هو قادر على العمل وراغب فيه ويبحث عنه، ويقبله عند مستوى الأجر السائد ولكن دون جدوى وبذلك تعرف البطالة على أنها عدم الحصول على فرصة عمل أو وظيفة لكل قادر على العمل وهو راغب فيه.

⁴¹⁸ رمزي زكي: "الاقتصاد السياسي للبطالة"، سلسلة عالم المعرفة، عدد 226، أكتوبر 1998، الكويت ص: 43.

⁴¹⁹ مع تفشي ظاهرة البطالة يرتفع عبء الإعالة، مما يؤدي إلى انخفاض مستويات المعيشة وهذا تسبب في انخفاض مستوى الادخار والقدرة على الاستثمار، وبالتالي انخفاض القدرة الإنتاجية ومن تم انخفاض الإنتاج والدخل القومي.

⁴²⁰ سليم عقون: "قياس أثر المتغيرات الاقتصادية على معدل البطالة"، مذكرة مقدمة كجزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في علوم التسيير قسم علوم التسيير، جامعة الجزائر، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السنة الجامعية (2009-2010) ص: 13.

⁴²¹ بن حمودة نجيب: "البطالة ومحدداتها في دول المغرب العربي"، مذكرة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي، فرع علوم اقتصادية، تخصص اقتصاد قياسي، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة، كلية العلوم القانونية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، الجزائر، السنة الجامعية (2014-2015) ص: 7.

لأدوات المالية والاقتصادية والقانونية، وبعد ذلك تراجع دور الدولة في التنمية وصار دور القطاع العمومي ضعيفا، و بالمقابل لم يواكب هذا التحول قدرة القطاع الخاص على الحلول مكان الدولة لامتناس البطالة.

وقد عرف منحنى نسبة البطالة تدبدا بين الارتفاع والانخفاض، حيث ارتفعت سنة 1999 إلى 14% بعد أن كانت سنة 1995 11,6%، ومنذ مطلع الألفية الثانية واصل معدل البطالة في الانخفاض حيث سجل سنة 2005 11%،⁴²² ليصل في سنة 2010 إلى 9,1%،⁴²³ لينتقل في أواخر سنة 2015 إلى 8,7%.⁴²⁴

وبذلك، نلاحظ أن مؤشر هذه النسبة في تحسن مستمر منذ مطلع الألفية الثانية ولكن رغم ذلك، فإن هذه النسبة لازالت غير كافية وتؤثر على ضعف الاقتصاد الوطني وعدم ملائمة مسالك التكوين مع حاجيات التشغيل.

ولهذه الظاهرة آثار سلبية مباشرة على أنظمة التقاعد، لأنه كلما ازدادت نسبة البطالة كلما تناقصت نسبة الاشتراكات، التي تعد المصدر الرئيسي لتمويل نظام التقاعد، بالإضافة إلى تقلص نسبة العاملين بالنسبة للمتقاعدين، وهذا يخلق أزمة للنظام نظرا لاعتماده على أسلوب التوزيع، الذي يحتاج إلى قاعدة ديمغرافية نشيطة لتمويل المحالين على التقاعد.

⁴²² - H.C.P : "Active , emploi et chaumage" , premier trimestre 2005 P : 37.

⁴²³ - H.C.P : "Active , emploi et chaumage" , premier trimestre 2010 P : 5.

⁴²⁴ - H.C.P : "Active , emploi et chaumage" , deuxième trimètre 2015 P : 7.

المطلب الثاني: آثار المغادرة الطوعية على نظام التقاعد

أطلقت الحكومة المغربية عملية المغادرة الطوعية على إثر صدور مرسوم،⁴²⁵ الذي أحدث بصفة استثنائية تعويضا عن المغادرة الطوعية لموظفي الدولة المدنيين. وتندرج الأهداف الرئيسية التي توختها الحكومة من هذا المرسوم، تخفيض كتلة الأجور للتخفيف من العبء على ميزانية الدولة، بالإضافة إلى فتح آفاق جديدة لتوظيف الشباب حاملي الشهادات، والرفع من أداء الجهاز الإداري مع إقرار التوازن بين مختلف مكونات هرمية الأسلاك والأطر.⁴²⁶

وقد قامت عملية المغادرة الطوعية على خمسة مبادئ أساسية تتمثل في الطابع الإرادي، إذ أن الاستفادة منها رهينة بتعبير المواطن عن رغبته في الاستفادة من المغادرة الطوعية. والطابع التحفيزي كون أن الموظفين المنخرطين في هذه العملية استفادوا من امتيازات مالية، والطابع الانتقائي، إذ يبقى لرئيس الإدارة صلاحية البت في الطلبات مراعاة لحاجيات الإدارة والطابع الشمولي، بحيث أن هذه العملية تهم الموظفين بمختلف أسلاكهم ودرجاتهم دون تحديد، وأخيرا الطابع الاستثنائي، ذلك أن مبادرة المغادرة الطوعية محصورة برسم سنة 2005.⁴²⁷

ويشمل نطاق هذا العمل موظفي الدولة المدنيين المنخرطين في نظام المعاشات المدنية المتوفرين على الأقل على 21 سنة من الخدمة الفعلية بالنسبة للموظفين و15

⁴²⁵- المرسوم رقم 2.03.705 الصادر في 7 ذي القعدة 1424 (31 ديسمبر 2003) القاضي بتحديد بصفة استثنائية كفاءات تشجيع موظفي الدولة المدنيين على التقاعد المبكر، ج . ر عدد 5174 بتاريخ 8 ذي القعدة الموافق لـ (فاتح يناير 2004)، ص: 116.

⁴²⁶- منشور السيد الوزير الأول: " تشجيع موظفي الدولة المدنيين على التقاعد المبكر"، منشور رقم 2/2004 بتاريخ 27 ذي الحجة 1424 الموافق لـ (18/02/2004)، ص: 1.

⁴²⁷- منشور السيد الوزير الأول: " المغادرة الطوعية للعمل"، منشور رقم 21/2004 بتاريخ 14 ذي القعدة 1424 الموافق لـ (27/12/2004)، ص: 2.

سنة بالنسبة للموظفات، دون مراعاة النسبة المئوية المحددة في الفصل 5 من نظام المعاشات المدنية،⁴²⁸ بالإضافة إلى موظفي الدولة المدنيين غير المتوفرين على المدة الدنيا من الخدمات من أجل الاستفادة من التقاعد قبل بلوغ حد السن المشار إليه أعلاه، وذلك بطلب من المعنيين بالأمر بالاسترجاع المباشر وبدون تأخير للقدر المقتطع لهم عمليا من مرتباتهم برسم التقاعد وفق قانون المعاشات المدنية،⁴²⁹ ويمكن كذلك أن تشمل هذه العملية موظفي الدولة المدنيين الموجودين في وضعية إلحاق أو إحالة على الاستيداع لأي سبب من الأسباب أو رهن الإشارة.

وقد استفاد من هذه العملية ما يقارب 40391 موظفا وموظفة،⁴³⁰ بالإضافة إلى الأموال المهمة التي صرفت تعويضات من ميزانية الدولة والمعفاة من الضريبة العامة عن الدخل، والتي قدرت بـ 11.160.433.684 درهم،⁴³¹ وأمام هذا الكم الهائل من الموظفين الذين استفادوا من عملية المغادرة الطوعية يكون الصندوق المغربي للتقاعد فقد ما يناهز 40391 منخرط، وهذا ماساهم في اختلال التوازن المالي للصندوق بسبب انخفاض عدد المنخرطين على حساب المتقاعدين، وأثر بشكل كبير على التوازن المالي نظرا لان الصندوق يعتمد في تسييره المالي على أسلوب التوزيع الذي يقوم على مبدأ التضامن بين الأجيال، حيث يتم تأدية معاشات المتقاعدين بواسطة

⁴²⁸- المادة الثالثة من المرسوم رقم 2.03.705 القاضي بتحديد بصفة استثنائية كفاءات تشجيع موظفي الدولة المدنيين على التقاعد المبكر، م.س.

⁴²⁹- الفصل 21 من قانون رقم 011.71 المحدث بموجبه نظام المعاشات المدنية، م.س.

⁴³⁰- المملكة المغربية : وزارة القطاعات العامة انطلاقا دراسة تتعلق بتقييم المغادرة الطوعية للوظيفة العمومية، تقرير 2006، ص: 11.

⁴³¹- أمال المشرقي : " قراءة في المرسوم الخاص بالمغادرة الطوعية للوظيفة العمومية أية تدابير لأي حلول؟ " المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 60، 2005/02/1، ص: 16.

مساهمة النشيطين، ولذلك فإن عملية المغادرة الطوعية كان لها بالغ الأثر على التوازن المالي للصندوق المغربي للتقاعد.

ونتيجة لما تقدم، نخلص إلى أن نظام التقاعد بالمغرب يتميز بالتعدد، وذلك راجع لأصوله المختلفة، إذ أنه لم يتم إحداث أنظمة التقاعد في فترة واحدة، بل كل نظام أحدث في ظروف معينة، ومنه نجد أن نظام التقاعد بالمغرب لم يرقم على رؤية اجتماعية تقوم على فلسفة اجتماعية لتحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية وضمان الحماية الاجتماعية للطبقة العاملة سوء في القطاعين الخاص والعام، وهذا ما جعل أنظمة التقاعد متباينة فيما بينها لا من خلال أصولها، ولا من حيث نطاقها وقواعد اكتساب الحق في معاش التقاعد.

إذ نجد أن كل نظام يعتمد على مبادئ وقواعد متباينة لاحتساب راتب التقاعد لا فيما يتعلق بالأجر المرجعي الذي يحسب على أساسه المعاش، ولا فيما يتعلق بالنسبة السنوية، وهذا ما يكرس عدم المساواة ويشكل ضرباً لمبدأ العدالة الاجتماعية التي ينبغي أن تقوم عليها التشريعات الاجتماعية.

وأمام التحديات التي تواجه أنظمة التقاعد والتي تؤثر على استمرارية هذه الأنظمة، والمتمثلة في الإكراهات البنيوية، وذلك راجع إلى تدهور الهرم الديمغرافي بسبب ارتفاع أمل الحياة وانخفاض معدل الخصوبة بالإضافة إلى ضعف البنية الاقتصادية التي يهيمن عليها الاقتصاد غير المهيكل وناهيك عن الإكراهات النابعة من الأنظمة نفسها، إذ نجد أن بعض الأنظمة تتميز بعدم تجانس بين مواردها المالية التي تقوم على الاشتراكات، ومبالغ المعاشات التي تمنحها، بالإضافة إلى سوء التدبير

المالي والمؤسساتي، بسبب عدم وجود حكمة حقيقية لتدبير المحافظ المالية لهذه الأنظمة.

وأمام هذا الوضع، الذي يهدد أنظمة التقاعد بعدم التوازن المالي، ويجعلها عرضة لعدم الوفاء بالتزاماتها للمؤمنين ويهددها بعدم الديمومة على المدى البعيد، فإنه لإصلاح نظام الحماية الاجتماعية لأنظمة التقاعد بالمغرب، أصبح من الضروري إختيار حل توحيد أجهزة وصناديق المنظومة في نظام واحد، كخيار لا محيد عنه، لكن السؤال المطروح هنا: هو كيف نؤصل لنظام تقاعد موحد، يقوم على مبادئ العدالة الاجتماعية ويتميز بالاستدامة على المدى البعيد؟

القسم الثاني: نظام تقاعد موحد وشمولي

مضى وقت ليس بالقصير على التجربة المغربية في مجال الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة، إذ راکمت خبرة من خلال الممارسة التأمينية لأنظمة التقاعد الرئيسية، مما يجعلها مؤهلة لتجميع شتات منظومة التقاعد المتناثرة في نظام موحد وشمولي، نظرا للتحديات التي أضحت تواجه المنظومة القائمة حاليا، التي تهدد ديمومتها على المدى القريب، بحكم طابعها المجزأ الذي يتميز بالاختلاف والتباين في المبادئ والأسس التي يقوم عليها كل نظام، مما يجعلها هشة وضعيفة، ومعرضة لعدم التوازن المالي والاجتماعي، وهذا يؤدي إلى ضعف مستوى الحماية الاجتماعية التي تقدمها إلى الطبقة المستهدفة.

علما أن التجارب الدولية في مجال تدبير الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة، أثبتت أنه ليس هناك نموذج كوني جاهز، قابل للتطبيق في كل الدول، أو وجود وصفة جاهزة لإصلاح أنظمة التقاعد، صالحة في كل الظروف بغض النظر على القدرات الاقتصادية والاجتماعية والخيارات التي تتبناها كل دولة على حدى، نظرا للارتباط الوثيق بين منظومة التقاعد ومحيطها الاقتصادي والاجتماعي والمالي والحقوقى، بالإضافة إلى نظرة كل دولة إلى مفهوم الحماية الاجتماعية المراد تقديمها إلى أفراد المجتمع.⁴³²

لذا، أصبح من الضروري والمؤكد إصلاح أنظمة التقاعد، وإيجاد الحل الأمثل لمنظومة متكاملة، تكفل لأنظمة التقاعد البقاء والاستمرارية على المدى البعيد، حيث

⁴³² - المجلس الأعلى للحسابات: م . س ، ص: 55.

يشكل توحيد أنظمة الحماية الاجتماعية الخيار الناجع في العديد من التشريعات الدولية بهدف خلق أنظمة للحماية الاجتماعية تكون أكثر تكاملاً فيما بينها، والتقليل من الأنظمة التي يغلب عليها الطابع التجزئي، لتكريس مبدأ المساواة بين جميع أفراد المجتمع، وتوسيع نطاق التغطية الاجتماعية لكي تشمل أكبر عدد ممكن من أفراد المجتمع.⁴³³

وتبعاً لذلك، فإنه لبناء منظومة قوية تتميز بالاستمرارية على المدى البعيد، قادرة على ضمان الدخل بعد سن الإحالة على التقاعد لأكثر عدد ممكن من أفراد المجتمع، وفق مبادئ العدالة الاجتماعية، التي تقوم على التضامن الاجتماعي، ومبدأ الحق في الحماية الاجتماعية، والمساواة وتكافؤ الفرص، فقد أضحت من الضروري، تجميع أنظمة التقاعد داخل نظام موحد، يقوم على مفهوم جديد للحماية الاجتماعية، باعتبارها استثماراً في النمو الاقتصادي والاجتماعي، وليس باعتبارها تكلفة اجتماعية تثقل كاهل الدولة والفرد.

وللتعجيل لهذا الطرح، الذي أصبح ضرورة ملحة لإصلاح نظام التقاعد في المغرب، فإنه ينبغي التدرج في بناء نظام التقاعد الموحد، نظراً لصعوبة إدماج هذه الأنظمة في نظام واحد منذ البداية، نظراً لتجدر الاختلاف وعدم الانسجام بين هذه الأنظمة منذ إنشائها. ولذلك فإنه من الأجدر أن يتم التقريب بين هذه الأنظمة عن طريق إدخال مجموعة من الإصلاحات المقياسية، يكون الهدف منها بالأساس وضع أرضية لجعل شروط الالتقائية قابلة للتطبيق، وهذا الإجراء سيساهم في تأجيل اختلال

⁴³³- الجمعية الدولية للاضمان الاجتماعي: "التطورات الاجتماعية: دعم الضمان الاجتماعي الديوي"، المندى العالمي للضمان الاجتماعي الدورة التاسعة والعشرون للجمعية العمومية الدولية للاضمان الاجتماعي، 10-15 سبتمبر 2007 موسكو - روسيا، ص: 61.

التوازن المالي لفترة قصيرة، ستتيح الفرصة لتأهيل قطاع التقاعد نحو الانتقال إلى نظام موحد يظم جميع أنظمة التقاعد بالمغرب، من أجل استكمال بناء منظومة موحدة تتميز بالاستدامة المالية والاجتماعية، وذات بعد اجتماعي مبني على مبادئ العدالة الاجتماعية. والسؤال المطروح هنا: ما هي الأسس والمبادئ التي ينبغي أن يقوم عليها توحيد أنظمة التقاعد المغربية؟ وكيف يتم التقريب بين هذه الأنظمة؟ وما دور هذا التوحيد في تحقيق التوازن لنظام التقاعد (الباب الأول)؟ وما هي السبل لتمديد نطاق نظام التقاعد؟ وكيف يساهم في تحقيق توازنه؟ وكيف نؤسس لنظام تقاعد عادل ومنصف يتميز بالاستدامة على المدى البعيد؟ (الباب الثاني).

الباب الأول: أسس توحيد نظام التقاعد

فأمام التحديات والإكراهات التي أصبحت تواجه منظومة التقاعد بالمغرب، التي تهدد توازنها المالي والاجتماعي، وديمومتها على المدى القريب، فإنه بات من الضروري إعادة مراجعة منظومة التقاعد بشكل جذري، لخلق نظام موحد قادر على مواجهة التحديات والإكراهات، التي تواجهه على المدى البعيد، يقوم على أساس المساواة في الحقوق والواجبات، وتكافؤ الفرص بين جميع الفئات النشيطة داخل المجتمع. ومن أجل التأسيس لهذا الطرح فإنه من المستحيل توحيد نظام التقاعد من الوهلة الأولى، نظرا إلى الهوة الشاسعة والاختلاف البين بين جميع الأنظمة القائمة، مما يجعل هذا الاندماج في حاجة: أولا، إلى أرضية مبنية على إصلاحات مقياسية، يكون الهدف منها بالأساس وضع أسس ومبادئ توحيد قواعد منظومة التقاعد للتقريب بين معايير عملها، والأسس التي تقوم عليها، من أجل التمهيد لانتقال سلس إلى نظام موحد، وفق إطار قانوني ومؤسسي موحد.

ولذلك، فإنه ينبغي إعمال مبدأ التدرج، لبناء منظومة تتميز بالإنصاف والاستدامة المالية والاجتماعية، مبنية أولا، على مقارنة مقياسية، (الفصل الأول) يكون الغاية منها خلق بيئة ملائمة لتوفير شروط الالتقائية من أجل الوصول إلى نظام موحد يقوم على مبادئ وقواعد موحدة (الفصل الثاني).

الفصل الأول: الإصلاح المقياسي للتقريب بين الأنظمة

ينبغي لإصلاح أنظمة التقاعد، عبر إعادة هيكلتها في إطار نظام موحد، يغطي جميع الفئات داخل المجتمع، للتقريب بين هذه الأنظمة التي تتميز بمقاييس عملها بالتباين والاختلاف كما رأينا في القسم الأول، لوضع أرضية ملائمة، لمباشرة الإصلاح الهيكلي عبر إدخال إصلاحات مقياسية، تمس بالأساس مقاييس عمل كل نظام على حدى، من أجل التمهيد لانتقال سلس إلى نظام موحد يغطي كل الطبقات النشيطة داخل المجتمع، وتحقيق هذا الهدف، فإنه من الضروري مراجعة مجموعة من المقاييس الرئيسية التي تقوم عليها أنظمة التقاعد كمرحلة أولى، وذلك لاعتبارين أساسيين: يتمثل الأول في كون الإصلاحات المقياسية يمكن اعتمادها بطريقة سهلة لا تحتاج إلى إجراءات معقدة، كالرفع من سن التقاعد، والزيادة في الاشتراكات المهنية، وتعديل نسبة التعويض. والاعتبار الثاني يتمثل في كون هذه الإصلاحات ستمهد للانتقال إلى نظام موحد، يغطي جميع الفئات النشيطة داخل المجتمع. ولذلك فإن هذه الإصلاحات المقياسية ينبغي أن يكون الهدف منها، ملائمة الحياة المهنية مع راتب التقاعد (الفرع الأول)، وتقريب نسب الاشتراكات المهنية وقيمة المعاش (الفرع الثاني).

الفرع الأول: ملائمة مدة الحياة المهنية مع راتب التقاعد

تلعب مدة الحياة المهنية دورا كبيرا في تحقيق التوازن المالي لكل نظام للحماية الاجتماعية، فكلما كانت هذه المدة أطول كلما كانت المساهمات أكثر،⁴³⁴ وكلما تقلصت هذه المدة كلما تقلصت الاشتراكات المهنية، وهذا يؤثر على التوازن المالي

⁴³⁴ - و يزداد هذا الأمر أهمية على الخصوص بالنسبة لأنظمة الحماية الاجتماعية التي تعتمد بشكل أساسي على الاشتراكات المهنية كمصدر لتمويل نظامها المالي.

لنظام الحماية الاجتماعية بشكل عام.⁴³⁵ وأمام تحسن معدل أمل الحياة، وتقلص مدة الاشتراكات المهنية، بحكم انخفاض مدة الحياة العملية التي يقضيها المؤمن، نظرا لتأخر عمل الشباب، إما بسبب طول مراحل الدراسة التي أصبحت تتطلب فترة طويلة من التكوين، وإما بسبب عدم وجود فرص الشغل، الشيء الذي يؤدي إلى العمل المتأخر للشباب، وهذا بدوره يؤدي إلى عدم التوازن بين مدة الاشتراكات ومدة ما بعد الإحالة على التقاعد.

وهذا يؤثر بشكل كبير على أنظمة التقاعد، التي تعتمد في تسيير نظامها المالي على أسلوب التوزيع الذي يحتاج إلى قاعدة اشتراكات واسعة ولمدة أطول، مقابل مدة قصيرة بعد الإحالة على التقاعد، لكي تتلاءم هذه الفترة مع مدة الاشتراكات المهنية، ولذلك فإنه بات من الضروري مراجعة كل من مدة الحياة المهنية وراتب أو معاش التقاعد، ومنه نتساءل عن ما هي أسس مراجعة مدة الحياة المهنية؟ وما هو دورها في تحقيق التوازن لنظام التقاعد؟ وإلى أي حد ستساهم في التقريب بين أنظمة التقاعد (المبحث الأول)، وكيف يتم تعديل أسس تصفية معاش التقاعد من أجل التقريب بينها؟ وما هو دوره في ضمان ديمومة نظام التقاعد؟ وكيف يساهم في التقريب بين أنظمة التقاعد (المبحث الثاني).

⁴³⁵ -A.I.S.S : " Effets combinés du système des retraites de la sécurité sociale, des politiques de l'emploi et de la fiscalité sur la détermination des modèles de départ à la retraite, commission technique d'assurance invalidité - vieillesse - décès" forum mondial de la sécurité sociale, Moscou 10 -185 Septembre 2007, rapport N° : 11 , P: 4.

المبحث الأول: مراجعة سن الإحالة على التقاعد

فأمام تغيير البنية الديمغرافية للمجتمع المغربي، بسبب تحسن أمل الحياة وانخفاض معدل الخصوبة، مما انعكس سلباً على البنية الديمغرافية لأنظمة التقاعد، بالإضافة إلى تأخر سن الشغل، وانتشار ظاهرة البطالة في المجتمع المغربي، وكل هذه الأسباب أدت إلى تقلص مدة الحياة المهنية، الشيء الذي أوجب مراجعة سن الإحالة على التقاعد، ونروم من خلال هذا التعديل، تحقيق التوازن المالي لنظام التقاعد ولو لفترة قصيرة، بالإضافة إلى التقريب بين أنظمة التقاعد في أفق توحيدها، ولذلك نتساءل عن ما هو السن الذي ينبغي اعتباره سناً للتقاعد؟ وكيف يساهم في التقريب بين أنظمة التقاعد؟ (المطلب الأول)، وما هو دور ذلك في ديمومة نظم التقاعد؟ (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الرفع من سن التقاعد

يعتبر سن التقاعد ذلك العمر الذي يفترض فيه أن يصبح العامل غير قادر على العمل، من الناحية الجسدية والعقلية، إلى المدى الذي لم تعد لديه القدرة على العمل والإنتاج.⁴³⁶ وتختلف الدول في تحديد هذا السن حسب الخصوصيات والمقومات الاجتماعية الديمغرافية والاقتصادية لكل دولة،⁴³⁷ إذ نجد أن الدول المتقدمة، السن

⁴³⁶ - وهذا ما جاء في التوصية رقم 67 لمنظمة العمل الدولية المتعلقة بتأمين الدخل لعام 1944، التي تنص على أنه: "أن الإحالة الطارئة التي توجب سداد مزايا الشيخوخة هي الحصول على سن مكتسبة وهو الوضع الذي يصبح من الشائع فيه عدم قدرة الأشخاص عن العمل بكفاءة، وفي حالة إصابتهم بالمرض والعجز وفي حالة المعاناة من البطالة واحتمال استمرارها".

⁴³⁷ - Frédéric Cronand: "La réforme de retraite, son effet sur la croissance et ses conséquences redistributives", thés pour l'obtention du grade de docteur de l'école polytechnique, France, 22 février 2007, P: 124.

المعتاد للتقاعد فيها يصل إلى 65 وقد يتجاوز في بعض الدول،⁴³⁸ وذلك راجع إلى تحسن ظروف العيش في هذه الدول وارتفاع أمل الحياة، مما يجعل الحياة المهنية بعد سن التقاعد تكون أطول،⁴³⁹ الشيء الذي يؤدي بنظم التقاعد إلى عدم التوازن المالي، وهذا ما نجده في الدول الأوروبية على الخصوص،⁴⁴⁰ وعلى خلاف ذلك فالدول النامية تعتمد في تشريعاتها كمبدأ عام 60 سنة كسن للإحالة على التقاعد، وهذا ما نجده في الدول الإفريقية والآسيوية، وبعض الدول العربية.⁴⁴¹

وأما بخصوص المشرع المغربي، ظل ومنذ إحداث أنظمة التقاعد يعتمد 60 سنة، باعتبارها سن الإحالة على التقاعد سواء في القطاع العام أو الخاص كمبدأ عام، إلا أن هذا المبدأ كانت ترد عليه بعد الاستثناءات بالنسبة لنظام المعاشات المدنية،

⁴³⁸ - تعتمد معظم دول الاتحاد الأوروبي سن تقاعد يفوق 60 سنة، وقد يصل سن التقاعد في بعض الدول إلى 67 سنة كما هو الأمر بالنسبة لألمانيا التي كانت تعتمد إلى حدود سنة 2010 سن التقاعد في 62 سنة، بحيث تم رفع سن التقاعد تدريجيا بالنسبة للرجال من 65 إلى 67 سنة ما بين 2012 و 2029، متبوعة بدولة السويد التي تقرر أن سن التقاعد محدد مابين 61 سنة و 67 سنة بالنسبة للنساء وهو اختياري بالنسبة لهن، و 67 سنة بالنسبة للرجال، في حين نجد أن دولة إيرلندا سن التقاعد لديها محدد مابين سنتي 65 أو 66 بالنسبة للرجال والنساء على حد سواء، وتعتمد إيطاليا سن 66 سنة للرجال واختياري للنساء مابين 62 و 66 سنة. قد اعتمدت العديد من الدول الأوروبية 65 سنة كحد أدنى للإحالة على التقاعد ومن هذه الدول نجد النمسا، بلجيكا، قبرص، الدنمارك، اسبانيا، فلندا، بريطانيا. ونجد رومانيا تحدد سن تقاعد مواطنيها في 64 سنة وأربعة أشهر، ثم استونيا ب 63 سنة، وبلغاريا 63 سنة، التشيك 62 سنة وستة أشهر، في حين تعتمد فرنسا أقل سن تقاعد بدول الاتحاد الأوروبي ب 62 سنة بزيادة تصاعدية بمعدل 5 أشهر وتميز دول في الاتحاد الأوروبي بين سن التقاعد القانوني لدى الرجال ولدى النساء، إما بتمييز إلزامي أو اختياري، ولذلك نجد مثلا أن ألمانيا تعتمد 61 مابين 67 سنة بالنسبة للنساء و 67 سنة بالنسبة للرجال، وإيطاليا اختياري بين 62 و 66 سنة، النمسا تقر ب 60 سنة فقط للنساء مقابل 65 سنة للرجال، استونيا تخص النساء ب 61 سنة وستة أشهر والرجال ب 63 سنة، واليونان أيضا تخير النساء مابين 62 سنة أو 65 سنة، وبلغاريا ب 60 سنة وأربعة أشهر مقابل 63 سنة وأربعة أشهر للرجال، بالإضافة إلى بريطانيا 65 التي تقف في سن 60 سنة للنساء مقابل 65 للرجال.

⁴³⁹ - C.E : " Allongement de la vie active par la réforme des système de retraite ", Septembre 2008 , P : 4.

⁴⁴⁰ - Romain Duval : " Comportement de systèmes de pension de vieillesse et d'autres programmes de transferts sociaux ", Revue économique de l'OCDE, N° 37 , France , 2003/2 , P : 12.

⁴⁴¹ - الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي: " أنظمة التقاعد المدني والتأمينات الاجتماعية لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربي الواقع والتحديات " المنتدى العالمي للضمان الاجتماعي، الجمعية العمومية 31 للجمعية الدولية للضمان الاجتماعي، الدوحة من 10 إلى 15 نوفمبر 2013، ص: 44.

بحيث كان للقضاة وللأساتذة الجامعيين الحق في الاستمرار في العمل لسن يفوق 60 سنة،⁴⁴² إلا أنه في إطار التعديل الذي طرأ على نظام المعاشات المدنية بمقتضى القانون رقم 72.14،⁴⁴³ تم بموجبه رفع سن الإحالة على 63 سنة،⁴⁴⁴ وظلت أنظمة التقاعد الأخرى تعتمد 60 سنة للإحالة على التقاعد، سواء بالنسبة للنظام

⁴⁴² - يستثنى من الإحالة على التقاعد في سن 60 سنة الأساتذة الجامعيين إلى حدود 65 سنة، و يمكن تمديد حد سن رجال القضاء إلى 62 بمقتضى ظهير شريف قابل للتجديد مرتين، بناء على الفصل الأول من القانون رقم 12.71 القاضي بتتيم وتغيير القانون رقم 011.71 المتعلق بنظام المعاشات المدنية.

⁴⁴³ - القانون رقم 72-14 المحددة بموجبه السن التي يجب أن يحال فيها على التقاعد الموظفون والمستخدمون المنخرطون في نظام المعاشات المدنية، الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 16-110-1 صادر في 16 من ذي القعدة 1437 (20 أغسطس 2016، ج . ر عدد 6495 مكر - 26 ذو القعدة 1437 (30 أغسطس 2016)، ص: 6445.

⁴⁴⁴ - غير أن هذه السن تحدد في:

- ستين (60) سنة بالنسبة للمزدادين قبل سنة 1957؛
 - ستين (60) سنة وستة (6) أشهر بالنسبة للمزدادين سنة 1957؛
 - واحد وستين (61) سنة بالنسبة للمزدادين سنة 1958؛
 - واحد وستين (61) سنة وستة (6) أشهر بالنسبة للمزدادين سنة 1959؛
 - اثنين وستين (62) سنة بالنسبة للمزدادين سنة 1960؛
 - اثنين وستين (62) سنة وستة (6) أشهر بالنسبة للمزدادين سنة 1961.
- وتحدد سن الإحالة إلى التقاعد في خمسة وستين (65) سنة بالنسبة للأساتذة الباحثين والموظفين والمستخدمين المعيّنين سفراء إذا انتهت مهام السفير أو تم إنهاؤها حسب الحالة، قبل بلوغه السن المذكورة، فإن التاريخ المعتبر من أجل إحالته إلى التقاعد هو تاريخ انتهاء المهام أو إنهاؤها في حالة تجاوزه سن ثلاث وستين (63) سنة، دون الإخلال بأحكام الفقرة الموالية.

يمكن تمديد حد السن المشار إليه في الفقرات السابقة:

- 1- لمدة أقصاها سنتان (2) قابلة للتجديد مرتين بالنسبة للأساتذة الباحثين ومرة واحدة بالنسبة لباقي الموظفين والمستخدمين، وذلك بقرار لرئيس الحكومة يُتخذ باقتراح من السلطة التي لها صلاحية التعيين بموافقة المعيّنين بالأمر، إذا اقتضت حاجة المصلحة ذلك؛
- 2- بظهير شريف بالنسبة للموظفين والمستخدمين المعيّنين سفراء.

كما يمكن في جميع الحالات المشار إليها في الفقرات السابقة وفي البند 1 من الفصل 4 من القانون رقم 011.71 بتاريخ 12 من ذي القعدة 1391 (30 ديسمبر 1971) المحدث بموجبه نظام المعاشات المدنية، كما تم تغييره وتتميمه، تمديد حد سن الإحالة على التقاعد بالنسبة للأساتذة الباحثين والموظفين الخاضعين للنظام الأساسي الخاص بموظفي وزارة التربية الوطنية إلى غاية متم السنة الجامعية أو الدراسية بقرار للسلطة التي لها صلاحية التعيين

الجماعي لمنح رواتب التقاعد،⁴⁴⁵ أو نظام الضمان الاجتماعي،⁴⁴⁶ مع بعض الاستثناءات التي يمكن من خلالها الحصول على معاش التقاعد في سن أقل من 60 سنة، كما هو الحال بالنسبة للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، الذي يقر بإمكانية الإحالة على التقاعد بعد سن 55 سنة، وقد أورد نظام الضمان الاجتماعي لبعض الفئات الحصول على معاش التقاعد قبل السن المعمول به للإحالة على التقاعد، كالأشخاص العاملين بالمناجم الذين يثبتون أنهم اشتغلوا في باطنها مدة خمس سنوات على الأقل، يتقاعدون في سنة 55 سنة، أو الأجراء الذين لم يكونوا عند بلوغهم سن التقاعد قد قضوا فترة التأمين الضرورية لاكتساب الحق في معاش التقاعد،⁴⁴⁷ يؤخر سن الإحالة على التقاعد إلى التاريخ الذي يستوفي فيه المؤمن مدة التأمين المطلوبة.⁴⁴⁸

ونظرا لكون السن القانوني للإحالة على التقاعد يعتبر من أهم المعايير التي تعتمد عليها أنظمة الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة بصفة عامة، في تحديد راتب التقاعد بعد الانقطاع عن العمل والإحالة على التقاعد، وعلى هذا الأساس يعد من المقاييس المفضلة لصناع القرار السياسي لإصلاح أنظمة التقاعد، التي تعثرها

⁴⁴⁵- حيث ينص الفصل 19 من الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.77.216 القاضي بإحداث النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد على أنه: " أن السن العادية للانتفاع بمعاش التقاعد تحدد في ستين (60) سنة ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن تقل عن خمس وخمسين (55) سنة، أو عن السن المماثلة المقررة بشأن المناصب المدعوة « المناصب العاملة » والمحددة بمرسوم".

⁴⁴⁶- الفصل 53 من الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.72.184 المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي، م.س، الذي ينص على أنه: " يخول المؤمن له البالغ من العمر ستين عاما، والمتوقف عن كل نشاط تؤدي عنه أجره الحق في راتب عن الشيخوخة، إذا أثبت توفره على ثلاثة آلاف ومائتين وأربعين يوما على الأقل من التأمين. غير أن سن الستين يخفض إلى خمسة وخمسين عاما فيما يخص عمال المناجم الذين يثبتون قضاء خمس سنوات على الأقل من العمل في باطن لأرض".

⁴⁴⁷- وهي الفترة المنصوص عليها في الفصل 53 مكرر من الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.72.184 المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي، م.س، والممثلة في ثلاثة آلاف ومائتين وأربعين يوما على الأقل من التأمين.

⁴⁴⁸- الفصل 2 من القانون رقم 7.80 القاضي بتحديد إحالة الأجراء على التقاعد وإلزام المؤجرين باستخدام من يخلف المنقطع عن العمل بسبب ذلك، م.س .

صعوبات مالية، بحكم سهولة تطبيقه على أرض الواقع، لأنه لا يتطلب إجراءات معقدة، بل يحتاج إلى الجرأة في إتحاد القرار السياسي، وهذا ما ينطبق على المسار الذي عرفه إصلاح نظام المعاشات المدنية، حيث أن مقترحات هذا الإصلاح كانت موضوع العديد من التقارير الوطنية والدولية، وعرفت جدلا واسعا بين الفرقاء الاجتماعيين والسياسيين، ورغم أن مقاييس الإصلاح كانت جاهزة إلا أن الحكومات المتعاقبة لم تجرأ على إتحاد هذا القرار، نظرا لكون موضوع التقاعد من الملفات الاجتماعية التي تمس بدرجة كبيرة القدرة الشرائية للطبقة العاملة، إلا مع حكومة عبد الإله بنكيران الذي اتخذ هذا القرار، رغم المعارضة الشديدة التي عرفها هذا الإصلاح، من طرف الفرقاء الاجتماعيين والسياسيين، وعلى الخصوص النقابات الوطنية.

ولذلك، نلاحظ أن إصلاح أنظمة التقاعد انصب على نظام المعاشات المدنية دون باقي الأنظمة الأخرى، مما جعل منه إصلاحا جزئيا سيساهم في تكريس مبدأ عدم المساواة بين أفراد المجتمع المغربي، لأنه من غير المقبول اجتماعيا أن يكون هناك فرق في سن الإحالة على التقاعد بين المؤمنين الخاضعين لأنظمة التقاعد، وعلى الخصوص العاملين بالقطاع العام، لأنه ليس من العدالة الاجتماعية في شيء، أن يحال المؤمن الخاضع للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد في سن 60 سنة، ويستمر المؤمن الخاضع لنظام المعاشات المدنية بالعمل إلى سن 63 سنة رغم أنهم يعملون في نفس القطاع، وذلك راجع بالأساس إلى أن هذا الإصلاح لم يأخذ بعين الاعتبار المنظور الشمولي لمنظومة التقاعد، وفق فلسفة اجتماعية تقوم على مبدأ التضامن الاجتماعي بين الأجيال وداخل الجيل الواحد، والمساواة بين جميع الطبقة العاملة في

الحقوق والواجبات داخل منظومة موحدة تضمن الحد الأدنى للحماية الاجتماعية للطبقة العاملة.

ونتيجة لذلك، يتضح أن رفع سن التقاعد لا ينبغي أن يقتصر على نظام المعاشات المدنية فقط، وإنما يشمل جميع أنظمة التقاعد، بحيث يتم رفع هذا السن إلى 62 سنة، شريطة أن يكون اختياريًا سواء في القطاع الخاص أو القطاع العام، وأن يتم الاحتفاظ بسن التقاعد العادي في 60 سنة،⁴⁴⁹ لأن رفع سن الإحالة على التقاعد يرتبط بالخصوصيات الاقتصادية، الديمغرافية والاجتماعية لكل دولة، ولذلك فلا يمكن الاقتداء بالتجارب الأجنبية وعلى رأسها الدول المتقدمة، التي يصل متوسط سن التقاعد فيها إلى 65 سنة، لأن ظروف العمل أو الحياة العملية تختلف من دولة إلى أخرى، وعلى الخصوص بين الدول المتقدمة والدول النامية، بالإضافة إلى الاختلاف في معدل الأمل في الحياة، الذي يرتفع في الدول المتقدمة بالمقارنة مع الدول النامية أو السائرة في طريق النمو.⁴⁵⁰ فلو أخذنا فرنسا على سبيل المثال، نجد أنها رفعت سن التقاعد إلى 62 سنة كمبدأ، ولكن معدل الأمل في الحياة بالنسبة للمواطن الفرنسي يصل إلى 84 سنة،⁴⁵¹ وبالتالي المعدل الذي من المفترض أن يعيشه المتقاعد الفرنسي بعد سن إحالته على التقاعد هو 22. أما بالنسبة للمغرب فإن معدل الأمل

⁴⁴⁹- مع العلم أن السن الفعلي حاليًا بالنسبة للأجراء الخاضعين لظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.72.184 المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي، م.س، قد يتجاوز 60 سنة، وذلك بمقتضى الفقرة الثالثة من القانون 7.80 القاضي بتحديد سن إحالة الأجراء على التقاعد، م.س، التي تنص على أنه: "غير أن الأجراء الذين لم يكونوا عند بلوغهم ستين أو خمس وخمسين سنة قضوا فترة التأمين المحددة في الفصل الثالث والخمسين من الظهير الشريف بمثابة قانون المشار إليه أعلاه، يؤخر سن التقاعد فيما يخضع إلى التاريخ الذي يستوفي فيه مدة التأمين المذكورة".

⁴⁵⁰ -Tarek Khaskhoussi : " Réforme du système français de retraite et offre de travail en fin de cycle de vie ", Thèse pour obtention de doctorat , faculté des sciences salariales, Université du main , France, année 2008 , P : 64.

⁴⁵¹ - Fondation Robert Schuman : "Les systèmes de retraite dans l'union européenne", 13 juillet 2012, p : 7.

في الحياة هو 72 سنة، وبالتالي فإن المعدل الذي من المفترض أن يعيشه المتقاعد المغربي بعد سن الإحالة على التقاعد هو 12 سنة.

وبذلك، نلاحظ مدى الاختلاف البنية الاجتماعية العمرية، بين المجتمع الفرنسي والمجتمع المغربي، الشيء الذي يؤكد التباين بين معدل الأمل في الحياة بين المجتمعين، مما يبين أن الاقتداء بالتجربة الفرنسية في الرفع من سن الإحالة على التقاعد ستقلص فترة العيش الافتراضية للمتقاعد المغربي بعد سن الإحالة على التقاعد، على خلاف المتقاعد الفرنسي، الذي يتمتع بفترة افتراضية للعيش تصل إلى 22 سنة، مما يجعل رفع سن التقاعد بسنتين أو ثلاث سنوات ليس له أي تأثير، على خلاف الواقع المغربي، الذي لا يسمح برفع سن الإحالة على التقاعد أكثر من اللازم. ولذلك، ينبغي في إطار إعداد مشاريع ومقترحات القوانين الاعتماد على علم الاجتماع القانوني، لكي تكون القوانين ملائمة مع الخصوصيات الاجتماعية الوطنية، وألا يتم إقتباس قوانين أجنبية دون مراعاة الوسط الاجتماعي التي ستطبق فيها هذه القوانين. صحيح أن ظاهرة الاقتباس من التشريعات الأجنبية ظاهرة صحية، لكن لا ينبغي تبني تشريعات أجنبية دون دراسة مدى ملائمتها مع الخصوصيات الاجتماعية الوطنية.

ونتيجة لذلك، فإنه لا ينبغي أن نرفع سن التقاعد أكثر من 62 سنة، شريطة أن يكون اختياريا بعد بلوغ المؤمن 60 سنة، باستثناء الأساتذة الجامعيين الذين نرى أن يحدد سن إحالتهم على التقاعد في 67 سنة، مع إمكانية تمديد هذا السن إلى سنتين إضافيتين قابلة لتمديد مرة واحدة، نظرا لطول مراحل الدراسة والتأهيل للحصول على صفة أستاذ جامعي، مما يتطلب تمديد فترة عمل هذه الفئة للإستفادة منها أكثر، بالإضافة إلى كون هذه المهنة لا تحتاج إلى مجهود بدني لمزاومتها.

المطلب الثاني: آثار رفع سن التقاعد على نظام التقاعد

يعد رفع سن الإحالة على التقاعد من المقاييس العملية التي يلجأ إليها لإصلاح أنظمة التقاعد، لسهولة هذا الإجراء وبساطته، بحيث لا يتطلب إجراءات معقدة، ويكون الهدف منه هو تمديد الحياة المهنية للمؤمن، لتمديد فترة الاشتراكات المهنية، وتقليص فترة ما بعد التقاعد، نظرا للتغيرات الديمغرافية والاقتصادية التي يعرفها المجتمع، والتي تؤثر بشكل مباشر على التوازن المالي لأنظمة التقاعد على الخصوص.⁴⁵²

والرفع من سن الإحالة على التقاعد تكون له آثار فورية على التوازن المالي لأنظمة التقاعد، لأنه يؤجل الاستفادة من راتب التقاعد لمدة معينة، مما ينعكس إيجابا على النظام المالي، ولكن يبقى من الحلول الظرفية التي تؤخر الأزمة على المدى القصير، ولذلك فإن تمديد الحياة المهنية لأنظمة التقاعد بالمغرب بالرفع من سن الإحالة على التقاعد، لن يحل أزمة أنظمة التقاعد، لأنه من الناحية العملية لو أننا رفعنا سن التقاعد بالنسبة لنظام المعاشات المدنية من 60 إلى 62،⁴⁵³ سيتم تأجيل تاريخ حلول العجز بسنتين فقط،⁴⁵⁴ وبالتالي فإن تأجيل الأزمة بسنتين ليس له أي تأثير على ديمومة نظام المعاشات المدنية، ويبقى عاجزا عن حل إشكالية التوازن المالي على المدى البعيد.

ويسري نفس الأمر على باقي أنظمة التقاعد، فلو تم تمديد سن الإحالة على التقاعد بالنسبة للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد إلى 65 سنة مثلا، فإن هذا

⁴⁵² - L. Bridenne et L. Soulat : " L'augmentation de l'âge de départ à la retraite " , revue de question retraite et solidarité, N° : 14 Janvier , 2016 , P : 12.

⁴⁵³ - وأما إذا رفعنا سن الإحالة على التقاعد إلى 65 على مدى 10 سنوات تدريجيا، فإنه سيتم تأخير أول عجز إلى 4 سنوات، وأما إذا تم تمديد سن التقاعد إلى 65 سنة فورا فإن تأجيل أول عجز سيكون لمدة سبع سنوات.

⁴⁵⁴ - المجلس الأعلى للحسابات: م . س، ص: 66 .

التمديد لن يوفر لهذا النظام أكثر من سنتين فقط من رصيد ديمومته، أما فيما يخص نظام الضمان الاجتماعي المسير من طرف الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، فإن تمديد سن الإحالة على التقاعد إلى 65 سنة، ستضيف إلى رصيد ديمومة هذا النظام حوالي ست سنوات فقط.⁴⁵⁵

ونتيجة لما تقدم، نلاحظ أن رفع سن التقاعد مهما كان مقداره لن يحل أزمة التوازن المالي على المدى البعيد، ويبقى قاصرا عن تحقيق الديمومة المالية لهذه الأنظمة، ولذلك فإنه من الأجدر أن يتم رفع سن التقاعد إلى 62 بالنسبة لجميع أنظمة التقاعد شريطة أن يكون اختياريا.

وفي اعتقادنا، أن الهدف الأساسي من توحيد سن التقاعد في 62 سنة بين جميع أنظمة التقاعد المغربية مع ضرورة جعله اختياريا في جميع الأحوال، ليس هو تحقيق التوازن المالي لأنظمة التقاعد في حد ذاته، بل نبتغي من ذلك وضع الركائز الأولى التي من خلالها نحقق شروط الالتقائية بين هذه الأنظمة، في أفق وضع أرضية مشتركة للحماية الاجتماعية لنظام التقاعد، تقوم على مبادئ العدالة الاجتماعية، لأنه من غير الممكن أن نقوم بتوحيد أنظمة التقاعد منذ البداية، دون إجراء بعض الإصلاحات المقياسية للتقريب بينها، نظرا لحجم الهوة التي توجد بين جميع الأنظمة، ولتجسير هذه الهوة فإن الأمر يتطلب مجموعة من الإصلاحات المعيارية الضرورية.

⁴⁵⁵ - المجلس الأعلى للحسابات: م . س، ص: 78.

المبحث الثاني: تقريب أسس تصفية المعاش

تعتمد أنظمة التقاعد بالمغرب على قواعد متباينة فيما بينها لاحتساب معاش التقاعد، فكل نظام يتبنى قواعد تختلف عن غيره لتصفية هذا الراتب، ولا يمكن أن نقوم بإصلاح هذه الأنظمة في شموليتها لتوحيد مبادئ وأسس الحماية الاجتماعية لنظام التقاعد بالمغرب، دون التقريب بين قواعد احتساب معاش التقاعد، في أفق توحيد هذه الأنظمة. ومن أهم أسس قواعد تصفية راتب التقاعد، نجد الوعاء الذي يحتسب على أساسه هذا الراتب، نظرا لارتباطه بشكل كبير بمبالغ المعاش الذي يحصل عليه المؤمن بعد سن الإحالة على التقاعد، وبالإضافة إلى الوعاء أو الأجر المرجعي نجد أن النسبة السنوية التي يحسب على أساسها المعاش التي لها دور أساسي في تحديد قيمة معاش التقاعد. ومن أجل التقريب بين أنظمة التقاعد ينبغي أخذ هذه النسبة بعين الاعتبار نحو إيجاد صيغة موحدة لتسهيل عملية الالتقاء بين أنظمة التقاعد على المدى القريب. وبهذا نتساءل عن كيفية التقريب بين قواعد الأجر المرجعي الذي يحسب على أساسه الأجر؟ وكيف يساهم توحيد الأجر المرجعي الذي يحسب على أساسه معاش التقاعد في تحقيق شروط الاندماج بين هذه الأنظمة؟ (المطلب الأول) وكيف يتم تعديل النسبة السنوية لاحتساب معاش التقاعد؟ وإلى أي حد ستساهم في التقريب بين هذه الأنظمة؟ (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الأجر المرجعي

يختلف الوعاء الذي يحسب على أساسه راتب التقاعد حسب كل نظام من أنظمة التقاعد المغربية، بحيث كان يصفى معاش التقاعد بالنسبة لنظام المعاشات المدنية على أساس عناصر آخر أجرة خضعت للاقتطاع منذ إحداث نظام المعاشات المدنية بمقتضى القانون رقم 011.71،⁴⁵⁶ لكن بعد التعديل الذي طاله بمقتضى القانون رقم 71.14 الذي جاء بمجموعة من الإصلاحات المقياسية، والتي عدل بموجبها العديد من القواعد المعتمدة لاحتساب معاش التقاعد، ومن أبرزها تعديل الأجر المرجعي الذي يحسب على أساسه راتب التقاعد، فعوض الاعتماد على عناصر آخر أجرة خضعت للاقتطاع، أصبح يحدد الأجر المرجعي الذي يحسب على أساسه معاش التقاعد في متوسط عناصر الأجرة التي خضعت للاقتطاع من أجل معاش التقاعد وذلك برسم 96 شهرا الأخيرة من الخدمة الفعلية.⁴⁵⁷

وبهذا التعديل، الذي طال نظام المعاشات المدنية أصبح هذا النظام يتقاطع مع نظام الضمان الاجتماعي في هذه النقطة، إذ نجد أن هذا الأخير يعتمد لاحتساب معاش التقاعد على أساس متوسط مجموع الأجور المفروض عليها واجب الاشتراك والمقبوضة من لدن المعني بالأمر خلال الستة والتسعين شهرا المصرح بها السابقة

⁴⁵⁶- الفصل 12 من القانون رقم 0.11.71 المحدث بموجبه نظام المعاشات المدنية، م.س.
⁴⁵⁷- المادة الثانية من القانون رقم 71.14 المتمم والمعدل للقانون رقم 0.11.71 المحدث بموجبه نظام المعاشات المدنية، م.س.

لآخر شهر مدني من التأمين قبل بلوغ سن إمكانية تحويل الراتب أو سن القبول للاستفادة منه.⁴⁵⁸

وقد نحى المشرع منحى آخر بخصوص النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، إذ يشكل نشازا من الأنظمة الأخرى، لكون أن الأجر المرجعي الذي يحتسب على أساسه راتب التقاعد يعتمد على الأجر المتوسط للحياة العملية بأكملها،⁴⁵⁹ وهذا يستدعي التدخل التشريعي من أجل رفع الحيف الذي يطال الفئة الخاضعة للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، فلا يعقل أن يتم تصفية معاش التقاعد لفئة معينة على أساس الأجر المرجعي لمتوسط عناصر الأجرة الخاضعة للاشتراك برسم 8 سنوات الأخيرة، وأن يتم تصفية معاش التقاعد بالنسبة لفئة أخرى على أساس متوسط الأجرة للحياة العملية منذ ولوج الوظيفة إلى سن الإحالة على التقاعد، لأن هذا التمييز يخلق فرقا كبيرا بين قيمة المعاش بين النظامين معا، نظرا لأن الأجور في بداية الحياة العملية تكون متدنية، وحينما يتم اعتمادها لاحتساب الأجر المرجعي يلاحظ أن هناك فرق كبير بين آخر أجرة تقاضاها المعني بالأمر، والأجر المعتمد لاحتساب راتب التقاعد، وهذا ما يجعل قيمة المعاش تختلف وبشكل كبير بين أنظمة التقاعد بالمغرب.

ومما تقدم، نلاحظ مدى التباين والاختلاف، في اعتماد الأجر المرجعي الذي يحسب على أساسه راتب أو معاش التقاعد، وعلى الخصوص بين نظام المعاشات المدنية والنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، وبهذا التباين يتم تكريس عدم المساواة

⁴⁵⁸- الفصل 55 من ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1.72.184 المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي، م.س، والمعدل بقانون رقم 17.02 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.04.127 الصادر في 21 من رمضان 1425 (4 نونبر 2004)، ج. ر عدد 5263 بتاريخ 25 رمضان 1425 (8 نونبر 2004) ص: 3876.

⁴⁵⁹- الفصل 20 من ظهير بمثابة قانون رقم 1.77.216، القاضي بإحداث النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، م.س.

بين الطبقة العاملة في الحقوق والواجبات مما يعد ضرباً لمبدأ العدالة الاجتماعية، التي تعد من أهم مبادئ تشريعات الحماية الاجتماعية.

صحيح أن بعض التشريعات تعتمد آخر عناصر أجرة خضعت للاشتراك لاحتساب راتب معاش التقاعد كتونس مثلاً، التي تأخذ آخر أجرة لاحتساب معاش التقاعد بالنسبة للموظفين في القطاع العام أو المؤسسات العمومية أو الجماعات المحلية، ويمكن كذلك اعتماد أكبر أجرة تقاضاها الموظف لمدة سنتين خلال الحياة المهنية،⁴⁶⁰ وبذلك يكون المشرع التونسي قد عالج مسألة الأجر المرجعي بناء على مبدأ المساواة بين جميع الطبقة العاملة في القطاع العام على الأقل، وهذا مستحب في مجال الحماية الاجتماعية، لأنه يساهم في إشاعة الشعور بالمساواة لدى الطبقة العاملة بالدرجة الأولى، بالإضافة إلى كونه يساهم في توحيد الأسس والمبادئ التي تبنى عليها الحماية الاجتماعية.

وعلى خلاف ذلك، نجد بعض الدول تعتمد مدة أطول بكثير لتحديد الأجر المرجعي الذي يحسب على أساسه معاش التقاعد كفرنسا التي تعتمد على متوسط الأجر لمدة 25 سنة من الحياة المهنية، كوعاء يحسب على أساسه راتب أو معاش التقاعد.⁴⁶¹

وفي اعتقادنا، فإنه من الضروري إعادة النظر في الأحكام السالفة الذكر، من أجل توحيد قواعد الأجر المرجعي الذي يحسب على أساسه معاش التقاعد بين جميع

⁴⁶⁰ - بلال سيد: " أنظمة التقاعد في تونس: الواقع والتحديات والأفاق "، مطبعة الديوان الوطني للأسرة والعمران البشرية تونس، ابريل 2007 ص: 164.

⁴⁶¹ - C.O.R: "Retraites : eu état des lieux du système français", douzième rapport, France , adopté le 22 Janvier 2013 , P: 18.

أنظمة التقاعد بالمغرب. ونرى أنه من غير المقبول، لا من حيث الجانب المالي ولا من حيث الجانب الاجتماعي، أن يتم الاعتماد على آخر عناصر أجرة لاحتساب معاش التقاعد، وهذا ما تنبه إليه المشرع المغربي من خلال التعديل، الذي طرأ على نظام المعاشات المدنية، ولا ينبغي كذلك اعتماد مدة الحياة المهنية كاملة في تحديد الأجر المرجعي، أو الاعتماد على مدة طويلة جداً. وأن الفترة التي يجب أن يحدد على أساسها الأجر المرجعي ينبغي أن تحدد في أفضل 10 سنوات من الحياة المهنية، حيث سيتمكن هذا الإجراء من توحيد مبادئ احتساب الأجر المرجعي، ويساوي بين جميع الطبقة العاملة في احتساب الأجر المرجعي سواء في القطاع العام أو القطاع الخاص، ولا يمكن أن نأخذ مدة أكبر من ذلك لأننا لا يمكن أن نقارن المغرب بفرنسا التي تأخذ مدة 25 من الحياة المهنية، كمتوسط لاحتساب الأجر المرجعي، لأن الأجر في فرنسا ليس هو الأجر بالمغرب.

ونشير أن الغرض من هذا الإجراء بالأساس، هو التقريب بين مبادئ أنظمة التقاعد بالمغرب، من أجل خلق بيئة ملائمة للسير نحو إصلاحات هيكلية، يكون الهدف منها توحيد أنظمة التقاعد في نظام واحد، نظراً لكون هذا الإجراء الذي يروم اعتماد أجر مرجعي موحد، لن يكون له تأثير على التوازن المالي لأنظمة التقاعد، إلا بشكل بسيط، وإذا أخذنا نظام المعاشات المدنية مثلاً فإن اعتماد أجر مرجعي يتم تحديده بناء على فترة زمنية تزيد على مدة 10 سنوات، فهذا سيساهم في تخفيض مبالغ الدين غير المؤمن بنسبة عامة لا تتجاوز 20% فقط، ولمدة قصيرة جداً.⁴⁶²

⁴⁶² - المجلس الأعلى للحسابات: م. س، ص: 71.

المطلب الثاني: النسبة السنوية لتصفية المعاش

يعتبر القسط السنوي لتصفية المعاش من المبادئ التي يقوم عليها نظام التسيير المالي لنظام التقاعد المعتمد على مبدأ التوزيع، بحيث يتم تحديد مبلغ معاش أو راتب التقاعد أساساً على النسبة السنوية التي يعتمدها كل نظام، وذلك بضرب عدد سنوات الحياة المهنية في هذه النسبة أو القسط من الأجر المرجعي الذي يحتسب على أساسه المعاش، وفي غالب الأحيان تحدد هذه النسبة ما بين 1,5% و 3,5%.⁴⁶³

إذ، أن المشرع المغربي من خلال أنظمة التقاعد لم يعتمد على نسبة موحدة، بحيث اعتمد نسب سنوية متباينة فيما بينها، فنجد أن نظام المعاشات المدنية كان يعتمد قبل التعديل الذي طرأ عليه في سنة 2016 نسبة 2,5% بعد بلوغ المؤمن السن القانوني للإحالة على التقاعد و 2%⁴⁶⁴ فيما يتعلق بالمعاشات الممنوحة قبل أن يصل المؤمن إلى حد السن القانوني للإحالة على التقاعد، بناء على الشروط المشار إليها في الفصل 4 من نظام المعاشات المدنية، إلا أنه بناء على مقتضيات القانون رقم 71.14 المغير والمتمم للقانون رقم 011.71 تم تخفيض هذه النسبة من 2,5% إلى 2% بالنسبة للمؤمن الذي استمر بالعمل إلا تاريخ إحالته على التقاعد، ومن 2% إلى 1,5% بالنسبة للمؤمن الذي حصل على التقاعد النسبي.⁴⁶⁵

أما بالنسبة للأنظمة الأخرى، نجد أن المشرع حصر هذه النسبة بخصوص النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد في 2%،⁴⁶⁶ أما نظام الضمان الاجتماعي فإن

⁴⁶³ - C.O.R : " Les règles de calcul de retraite en France et à l'étranger " la lettre N° : 7, Juillet 2013 , P : 7.

⁴⁶⁴ - الفصل 12 من القانون رقم 011.71 المحدث بموجبه نظام المعاشات المدنية، م.س.

⁴⁶⁵ - القانون رقم 71.14 بتغيير القانون رقم 011.71 المحدث بموجبه نظام المعاشات المدنية، م.س.

⁴⁶⁶ - السالك البنباري: م . س، ص: 83.

المشرع اعتمد طريقة مغايرة للأنظمة السابقة، إذ حدد هذه النسبة في 3,33% مقابل مدة للتأمين لـ: 15 سنة الأولى من التأمين، على أن تخفض هذه النسبة إلى 1% بالنسبة للسنوات المصرح بها التي تزيد عن المدة المذكورة.⁴⁶⁷

ومن خلال ما تقدم، نرى أنه من الضروري توحيد هذه النسبة بين جميع أنظمة التقاعد، لوضع قاعدة موحدة للقسط السنوي لاحتساب معاش التقاعد، من أجل وضع أرضية للتقريب بين أنظمة التقاعد في سبيل توحيدها وفق مبادئ مشتركة.

ولمراجعة هذه النسبة بين جميع أنظمة التقاعد وإعطائها بعدا وحدويا، فإننا نرى أن النسبة المعتمدة ينبغي أن تحدد في 2% بالنسبة لجميع الأنظمة، رغم أن هذا الإجراء له آثار محدودة على ديمومة أنظمة التقاعد وتوازنها المالي، إلا أنه يعد من الإجراءات الأولى التي ينبغي تفعيلها لتقريب مبادئ نظم التقاعد بالمغرب.

⁴⁶⁷ - المجلس الأعلى للحسابات: م . س، ص: 80.

الفرع الثاني: تقريب نسب الاشتراكات وقيمة المعاش

تعتبر الاشتراكات المهنية من أهم مصادر تمويل نظم التقاعد بصفة عامة، تساهم بشكل مباشر في تحقيق التوازن المالي لأي نظام، وتتحكم بشكل كبير في قيمة المعاش، فإذا كانت اشتراكات المهنة عادلة ومنصفة تؤدي بالضرورة إلى راتب تقاعد عادل ومنصف. إلا أن تشريعات التقاعد المغربية تختلف فيما بينها في تحديد نسب الاشتراكات المهنية، صحيح أن تحديد هذه النسبة تحكمها العديد من المعطيات وحسب خصوصيات كل نشاط مهني أو وظيفي، لأنه لا يمكن المساواة بالكامل بين المؤمنين لدى أنظمة التقاعد، بسبب اختلاف القدرة الشرائية بينهم في القطاع الخاص والقطاع العام، نظرا لكون الفئة العاملة في القطاع العام تتميز بأجور مرتفعة بالمقارنة مع القطاع الخاص، ورغم ذلك فإن هذا لا يمنع من إيجاد أرضية مشتركة للحماية الاجتماعية تتميز بالانسجام، حتى على مستوى الاشتراكات المهنية، تقوم على مبدأ المساواة والإنصاف بين جميع الطبقة النشيطة، ولذلك فإنه أصبح من الضروري التقريب بين أنظمة التقاعد المغربي عن طريق الاشتراكات المهنية (المبحث الأول)، على أن يكون ذلك بالموازاة مع التقريب بين مبالغ المعاش على مستوى جميع أنظمة التقاعد (المبحث الثاني).

المبحث الأول: تعديل الاشتراكات المهنية

يتميز نظام التقاعد المغربي بالاختلاف وعدم التجانس حتى في الاشتراكات المهنية، فنجد أن كل نظام يعتمد نسبة معينة من الأجر تخصص لتمويل الإعانات المخصصة لرواتب المعاشات، ولذلك فمن الصعب إيجاد إطار موحد لنظام التقاعد من الوهلة الأولى، مما يستدعي التقريب بين هذه الأنظمة عن طريق التقريب بين

نسب الاشتراكات المهنية حسب خصوصيات كل نظام، من أجل تقليص الهوة التي تفصل بين جميع أنظمة التقاعد حتى يتسنى إيجاد إطار موحد لجميع هذه الأنظمة، وعليه فإن السؤال المطروح يتمحور حول ما هي إمكانية تعديل الاشتراكات المهنية للتقريب بين أنظمة التقاعد؟ وما هي حدود هذا التعديل؟ (المطلب الأول)، وما هي آثار هذا التعديل على التوازن المالي لنظام التقاعد؟ (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مراجعة نسب الاشتراكات المهنية

فمن أجل توحيد مبادئ وأسس نظام التقاعد بالمغرب ليشمل جميع الفئات النشيطة داخل المجتمع، فإنه لا بد من مراجعة نسب الاشتراكات المهنية الخاصة بمعاشات التقاعد، التي تعتبر المصدر المالي الأساس لتمويل هذه الأنظمة، وباعتبار أن التوازن المالي هو من يتحكم وبشكل كبير في مدى نجاعة الحماية الاجتماعية التي يقدمها أي نظام، نظرا لكونه العامل الوحيد الذي تركز عليه أنظمة الحماية الاجتماعية من أجل الاستدامة على المدى البعيد، باعتبارها هاجس جميع أنظمة الحماية الاجتماعية، ناهيك عن الحاجة الملحة إلى المساواة والإنصاف في الواجبات والحقوق في مجال الحماية الاجتماعية بصفة عامة، فإنه لا يعقل أن تكون نسب الاشتراكات متباينة فيما بينها. ولا يقتصر هذا الاختلاف في نسب الاشتراكات بين القطاع العام والقطاع الخاص، بل حتى داخل نفس القطاع، إذ نجد أن نسبة الاشتراكات في نظام المعاشات المدنية كانت تحدد في نسبة 20%،⁴⁶⁸ تقسم بالتساوي بين المؤمن بنسبة 10%،⁴⁶⁹

⁴⁶⁸ - القانون رقم 60.03 والمتمم والمغير للقانون رقم 011.71 المحدث بموجبه نظام المعاشات المدنية، م.س.

⁴⁶⁹ - الفصل 16 من القانون رقم 011.71 المحدث بموجبه نظام المعاشات المدنية، م.س.

والدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية المعنية نسبة 10%،⁴⁷⁰ إلا أن هذه النسبة تم الرفع منها إلى 28% موزعة بالتساوي بين المؤمن والجهة المشغلة، بمقتضى القانون الذي غير بموجبه نظام المعاشات المدنية.⁴⁷¹ في حين أن هذه النسبة تحدد في النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد بحوالي 18%، يؤدي منها المستخدم 6%، من مجموع الأجور القارة مقابل 12%، تؤديها الهيئة المشغلة وهي مقسمة إلى قسمين: قسط أول بمقدار ثابت يعادل واجب الانخراط بنسبة 6%، وقسط ثاني ثابت بمقدار قابل للتغيير يحدده النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد يوم 15 مارس من كل سنة، ويقدر في غالب الأحيان بحوالي 6%.⁴⁷²

أما بخصوص القطاع الخاص فإن نسبة الاشتراك المخصصة لتمويل فرع التعويضات الطويلة الأمد بالنسبة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، فإنها تحدد في 11,89%،⁴⁷³ من أجرة الأجير الإجمالية،⁴⁷⁴ باعتباره نظاما إجباريا.⁴⁷⁵

وأمام هذا الاختلاف المتباين في تحديد الاشتراكات المهنية، فإن ما ينبغي مراجعته أولا، هو طريقة توزيع نسبة الاشتراكات المهنية الخاصة بنظام المعاشات

⁴⁷⁰ - الفصل 24-2 من القانون رقم 011.71 المحدث بموجبه نظام المعاشات المدنية، م.س.

⁴⁷¹ - القانون رقم 17.14 المتمم والمغير للقانون رقم 011.71 المحدث بموجبه نظام المعاشات المدنية، م.س، الذي نص في مادته الأولى على أن تقتطع برسم المعاش المنصوص عليه في الفصل الثاني من هذا القانون نسبة 14 % من عناصر الأجرة الخاضعة للاشتراك التي يتقاضاها الموظفون والمستخدمون المرسمون، وأن تدفع الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية المعنية إلى الصندوق المغربي للتقاعد مساهماتها في تمويل معاشات التقاعد بنسبة 14% من عناصر الأجرة الخاضعة للاشتراك.

⁴⁷² - الفصل 15 و 16 من الظهير الشريف رقم 1.77.216 المتعلق بالنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، م.س.
⁴⁷³ - بحيث يؤدي المشغل 7,93% مقابل 3,96% يتحملها الأجير على أساس الأجرة الإجمالية الشهرية المتخذة أساسا لتحديد مقدار واجبات الاشتراك وذلك في حدود مبلغ أقصاه ستة آلاف درهم (6000 درهم).

⁴⁷⁴ - المادة الثالثة من المرسوم رقم 2.01.2723 القاضي بتحديد مقدار واجبات الاشتراك المستحقة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، م.س.

⁴⁷⁵ - وإذا أراد المشغل في القطاع الخاص أن يوفر للأجير المزيد من الحماية على الجزء الأعلى من الأجر الذي يفوق السقف المحدد في (6000 درهم) ستة آلاف درهم، يمكن له أن يخرط في النظام المهني المغربي للتقاعد وذلك بنسبة اشتراك تتراوح ما بين 6% و 12% يتحملها الأجير والمشغل بنسبة الثلثين لهذا الأخير والثلث بالنسبة للأجير.

المدينة، التي يتم أدائها مناصفة بين الجهة المشغلة والمؤمن، صحيح أن الموائيق الدولية الصادرة في هذا الصدد توصي بعدم تجاوز الاشتراكات التي تقتطع للمؤمن تلك الاشتراكات التي يدفعها المشغل، وهذا ما تبنته المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي المنصوص عليها في الاتفاقية رقم 102،⁴⁷⁶ باعتبارها المرجع الدولي الأساسي للحماية الاجتماعية، التي تقضي بأن الاشتراكات المهنية يتحملها المؤمن والمشغل شريطة ألا تكون نسبة اشتراك المؤمن أكثر من نسبة اشتراك المشغل،⁴⁷⁷ لكن ما هو متعارف عليه دوليا، هو أن المشغل يؤدي دائما الاشتراكات أكثر من المؤمن،⁴⁷⁸ وقد تصل هذه النسبة إلى الثلثين للمشغل والثلث للمؤمن، كما هو الحال بالنسبة للعديد من التشريعات الدولية، بحيث نجد مثلا أن نسبة الاشتراك بفرنسا تصل إلى 26,2 % يتحمل منها المشغل حوالي 60% والمؤمن حوالي 40%،⁴⁷⁹ وتأخذ نفس المنحى

⁴⁷⁶ - منظمة العمل الدولية: " الاتفاقية رقم 102 بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي" التي دخلت حيز التنفيذ بتاريخ 27 ابريل 1955.

⁴⁷⁷ - بحيث تنص المادة 71 من الاتفاقية المشار إليها أعلاه على أنه :

1- تمول تكاليف الإعانات المقدمة طبقا لهذه الاتفاقية وتكاليف إدارتها تمويلًا جماعيًا من اشتراكات التأمين أو الضرائب، أو كليهما بطريقة تكفل عدم وقوع أعباء ثقيلة على ذوي الدخل الصغيرة، وتراعي الوضع الاقتصادي للدولة العضو لفئات الأشخاص المحميين.

2- لا يجوز إن تتجاوز مجموع الاشتراكات التأمين التي يتحملها المستخدمون المحميون بنسبة 50 من مجموع الموارد المالية المخصصة لحماية المستخدمين وزوجاتهم وأولادهم. وللتحقق من الوفاء بهذا الشرط، لا يجوز أن يؤخذ بعين الاعتبار إجمالي الإعانات التي تقدمها الدولة العضو طبقا لهذه الاتفاقية، باستثناء الإعانات العائلية وبإنشاء إعانات إصابات العمل إذا كانت تقدم بموجب فرع خاص.

3- تقبل كل دولة عضو المسؤولية العامة عن تقديم الإعانات التي تقضي بها الاتفاقية حسب الأصول، وتتخذ كل التدابير اللازمة لهذا الغرض، وتكفل ذلك عند الاقتضاء، إجراء ما يلزم من دراسات وحسابات إكتوارية بشأن التوازن المالي، بصورة دورية وفي جميع الأحوال قبل إدخال أي تعديل على الإعانات، أو على معدل اشتراكات التأمين أو على الضرائب المخصصة لتغطية الحالات الطارئة المشار إليها".

⁴⁷⁸ - إلا أنه في بعض الدول التي تعتمد لتمويل نظام التقاعد على الضرائب لا يؤدي الاشتراكات المهنية سواء المشغل أو المؤمن ككندا سويسرا على سبيل المثال، ونجد أن بعض الدول التي يتحمل فيها طرف واحد الاشتراكات المهنية، كبوليفيا وبيرو بحيث يؤدي الاشتراكات المهنية المؤمن لوحده، وهناك بعض الدول التي يتحمل فيها المشغل لوحده الاشتراكات المهنية كدولة كوبا مثلا، وذلك لاعتبارات ايدولوجيا.

⁴⁷⁹ -Les Cahiers De Direction Général De Trésor : " Comparaison France - Allemagne des systèmes de protection social " N°: 2012-01 , France ,Aout 2012, P: 78.

دول أخرى بحيث يصل فيها نسبة اشتراك المشغل إلى الثلث وذلك في كل من إيطاليا،⁴⁸⁰ واسبانيا.⁴⁸¹

وفي اعتقادنا، أنه يجب اعتماد مبدأ الثلثين بالنسبة لنظام المعاشات المدنية، أسوة بالأنظمة الوطنية الأخرى، كأول إجراء لمراجعة نظام الاشتراكات المهنية، ليس هناك من مبرر أن يبقى هذا التمييز، لأن ذلك منافي لمبدأ العدالة الاجتماعية والمساواة بين الحقوق والواجبات الذي كرسه دستور 2011.

وبالإضافة إلى ذلك، يجب توحيد نسب الاشتراكات المهنية في القطاع العام وذلك بنسبة 30% تتحمل فيها الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية نسبة 20% على أن يتحمل الموظف أو المستخدم نسبة 10%، سواء بالنسبة لنظام المعاشات المدنية أو النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، وأن يتم رفع نسبة الاشتراك بالنسبة لنظام الضمان الاجتماعي إلى نسبة 14%، وذلك من أجل التقريب بين هذه الأنظمة في أفق توحيدها في نظام واحد. لكن ما مدى تأثير الرفع من نسب الاشتراكات المهنية على التوازن المالي لنظام التقاعد؟ وما هو دور ذلك في تحقيق الاستدامة لها؟ وما هو الهدف من تعديل ومراجعة نظام الاشتراكات المهنية لنظام التقاعد؟

⁴⁸⁰ - O.F.C.E : " Les Reforme Des Retraites En Europe Dans La Crise ", France Juillet 2010, P : 20.

⁴⁸¹ - Commission Technique Sur La Reforme De Retraite : Rapport de benchmarking international sur la reforme des système retraite , Maroc , version finale ,19 mars 2009, P :173.

المطلب الثاني: آثار الرفع من نسب الاشتراكات على نظام التقاعد

يعتبر الإصلاح المقياسي الذي يعتمد على الرفع من نسب الاشتراكات المهنية من الإجراءات السهلة من الناحية العملية، لكن يبقى أثره على ديمومة نظام التقاعد أقل أهمية، إذا قرن بالأثر الناتج عن الرفع من سن التقاعد، على اعتبار أنه لا يوفر سيولة مالية تجعل أنظمة التقاعد في منأى عن العجز المالي على المدى البعيد .

وتبعا لذلك، فإذا أخذنا نظام المعاشات المدنية الذي يعد أكثر الأنظمة عرضة لاختلال التوازن المالي على المدى القريب،⁴⁸² فإن الزيادة في نسب الاشتراكات المهنية لن يكون لها أي تأثير على ديمومته، بحيث إذا تم الرفع من مقدار الاشتراكات إلى 24% سيتم تمديد أجل العجز بأكثر من سنة بقليل، وإذا رفعنا هذه النسبة إلى 28% سيتم تأجيل العجز بثلاث سنوات فقط،⁴⁸³ وإذا أردنا أن نحافظ على التوازن المالي لهذا النظام إلى أفق سنة 2060 مثلا، فإننا مطالبون برفع هذه النسبة إلى 52%،⁴⁸⁴ وهذا الأمر مستحيل من الناحية الواقعية، إذ لا يمكن تحمله مهما كانت طريقة تقسيم الاشتراكات المهنية بين المشغل والمؤمن،⁴⁸⁵ ويبقى هذا الإجراء المقياسي محدود الفعالية ولا يحد من خطر العجز المالي المرتقب لنظام المعاشات المدنية على مستوى المدى القريب.

⁴⁸²- Commission Technique Sur La Reforme Des Retraite : rapport finale de l'étude, synthèse des travaux, version provisoire, royaume du Maroc, 8 Avril 2008 ,P : 8.

⁴⁸³- المجلس الأعلى للحسابات : م . س، ص: 67.

⁴⁸⁴- H.C.P : " La Soutenabilité Du Système De Retraite Au Maroc Analyse à l'aide d'un modèle d'équilibre général à génération imbriquées", op. cit , P : 31.

⁴⁸⁵- المجلس الأعلى للحسابات: م.س. ص: 68.

ولا يختلف نظام الضمان الاجتماعي عن نظام المعاشات المدنية، إذ أن الرفع من نسب الاشتراكات المهنية الخاصة بفرع التعويضات الطويلة الأمد، لن تكون له آثار مستقبلية تجعل من الفرع المذكور في منأى عن عدم الاستقرار المالي، بحيث أنه يستحيل أن تضمن المساهمة الحالية المحددة في 11,89% التوازن المالي للنظام على المدى البعيد.

ولا يعتبر الرفع من الاشتراكات الحل المناسب لتفادي هذا العجز، لأنه إجراء ظرفي يمدد فترة حلول العجز على المدى القريب،⁴⁸⁶ بحيث أن الرفع من نسب الاشتراكات المهنية إلى 14%، سيمكن من تأجيل ظهور أول عجز في التوازن المالي لمدة تقارب خمس سنوات فقط،⁴⁸⁷ وإذا أردنا الحفاظ على ديمومة هذا النظام وضمان استقرار توازنه المالي إلى أفق سنة 2060، فإننا سنكون مضطرين إلى الرفع من نسب الاشتراكات المهنية إلى 65%،⁴⁸⁸ وهذا أمر مستحيل، لان الاشتراكات المهنية خاصة في القطاع الخاص ينبغي أن تأخذ بعين الاعتبار بمناسبة تقدير نسبتها، القدرة الشرائية للأجراء، لأنه لا يمكن للأجير أن يتحمل نسبة اشتراكات مهنية تشكل عبئا على دخله، نظرا لتدني الأجور في القطاع الخاص، ويأخذ كذلك بعين الاعتبار تنافسية المقاول، بحيث لا ينبغي أن تكون نسبة الاشتراكات المهنية عائقا أمام المقولة، لأنها

⁴⁸⁶ - مع الإشارة، على أن نفس الأمر يجرى على وضعية الاشتراكات الخاصة بالبحارة الصيادين بالمحاسة، والتي تقدر بـ: 4.65% من مجموع المداخل الاجتماعية لبواخر الصيد بالنسبة للصيادين العاملين في المراكب الكبرى، و 6% من مجموع الإجمالي لبواخر الصيد بالنسبة للصيادين الذين يشغلون في مراكب صيد السردين و القشريات.
⁴⁸⁷ - المجلس الأعلى للحسابات : م . س، ص: 79.

⁴⁸⁸ - H.C.P : La Soutenabilité Du Système De Retraite Au Maroc : Analyse à l'aide d'un Modèle d'équilibre général à générations imbriquées, op.cit P : 31.

هذه النسبة إذا كانت مرتفعة فإنها تدخل في تكاليف الإنتاج وهذا يؤثر سلبا على تنافسية الاقتصاد الوطني.⁴⁸⁹

ونتيجة لذلك، فإن مراجعة نسب الاشتراكات المهنية الخاصة بنظام التقاعد ليس الهدف منها بالأساس تحقيق التوازن المالي لنظم التقاعد لان هذا الإجراء لن يضمن الديمومة إلا على المستوى القريب، ولذلك فان الهدف الأساسي منه هو التقريب بين مبادئ وأسس نظام التقاعد في أفق توحيدها.

المبحث الثاني: تعديل معدل راتب التقاعد

يتميز معدل التعويض لمعاش التقاعد بالاختلاف والتباين بين أنظمة التقاعد بالمغرب، وهذا راجع بالأساس إلى اختلاف هذه الأنظمة في أسس ومقاييس احتساب راتب التقاعد، إذ نجد أن معدل التعويض كان لمدة يتجاوز 100%، من آخر راتب الذي يتقاضاه الموظف أو المستخدم الخاضع لنظام المعاشات المدنية، في حين أن معدل التعويض بالنسبة للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد هو عبارة عن نسبة مئوية من الدخل المتوسط مع تحيينها ومراجعة قيمتها، أما بالنسبة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي فان هذه النسبة لا تتجاوز 70% من الأجر المرجعي لاحتساب المعاش وفق سقف المحدد في 6000 درهم. وأمام هذا الاختلاف والتباين نتساءل كيف يتم التقريب بين معدلات التعويض لأنظمة التقاعد؟ وما هي النسبة التي ينبغي اعتمادها في إطار توحيد أسس ومبادئ نظام التقاعد؟(المطلب الأول)، وما هي الغاية من هذا التقريب بين معدل التعويض؟ (المطلب الثاني).

⁴⁸⁹ -Commission Technique Chargé De La Reforme Des Régimes De Retraite : " Reforme des régimes de retraite " , DAPS, MEF, Rabat , 2003, P : 13.

المطلب الأول: توحيد معدل التعويض لمعاش التقاعد

تختلف معدلات التعويض باختلاف أنظمة التقاعد بالمغرب، إذ لم يتبن المشرع نسبة موحدة للتعويض عن معاش التقاعد، بحيث لم يحدد نسبة معينة بالنسبة لنظام المعاشات المدنية، ولذلك فإن معاش التقاعد كان يصل إلى نسبة 100% من آخر عناصر أجرة خضعت للاقتطاع،⁴⁹⁰ وقد يفوق آخر أجرة كان يتقاضاها المؤمن في بعض الأحيان بسبب الإعفاء النسبي لمعاش التقاعد عن الضريبة على الدخل، لكن هذا الوضع كان في ظل القانون القديم الذي كان يحدد النسبة السنوية التي يحسب على أساسها معاش التقاعد في 2,5%، إلا أنه مع التعديل الأخير لنظام المعاشات المدنية تم تخفيض هذه النسبة إلى 2%، الشيء الذي أصبح معه من المستحيل أن يعادل معاش التقاعد عناصر آخر أجرة خضعت للاقتطاع، لأنه إذا أردنا أن نصل إلى نسبة 100% فإنه يفترض في المؤمن قضاء فترة من الخدمة تفوق 50 سنة، وهذا أمر شبه مستحيل من الناحية الواقعية.

إلا أن الأمر يختلف بالنسبة للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، حيث حدد المشرع نسبة التعويض لمعاش التقاعد في 60%، من الأجرة المتوسطة للحياة العملية،⁴⁹¹ ويتم زيادة 2% من الأجرة المتوسطة عن كل سنة إضافية بالنسبة للخدمات المحفزة فيما بعد المدة المطلوبة للحصول على الحد الأدنى للمعاش إلى غاية

⁴⁹⁰ - حسب الفصل 12 من القانون رقم 011.71 المحدث بموجبه نظام المعاشات المدنية، م.س، فإن مبلغ المعاش يحدد من خلال عملية ضرب عدد سنوات مدة الخدمة المعتمدة لتصفية المعاش في نسبة 2,5% من عناصر آخر أجرة خضعت للاقتطاع من أجل التقاعد، كان المؤمن الخاضع لنظام المعاشات قبل تعديل القانون المشار إليه، إذا اشتغل 40 سنة يحصل على معاش للتقاعد بنسبة 100% من آخر أجرة، لكن لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يتجاوز مبلغ المعاش بعد خصم الضريبة على الدخل على مبلغ آخر أجرة نظامية .

⁴⁹¹ - وذلك في حالة إثبات المنخرط توفره على ثلاثين سنة من الخدمات الصحيحة .

15 سنة على الأكثر،⁴⁹² وتبعاً لذلك فإن نسبة التعويض بالنسبة للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد في جميع الأحوال لا ينبغي أن تتجاوز 90%، من متوسط الأجرة التي تقاضاها المؤمن طيلة مشواره المهني.

وهذه النسبة حددها المشرع من خلال نظام الضمان الاجتماعي في 50%،⁴⁹³ كحد أدنى من معدل متوسط الأجرة الخاضعة لواجب الاشتراك خلال الستة والتسعين شهراً المصرح بها السابقة،⁴⁹⁴ بزيادة نسبة 1%، عن كل مدة التأمين تبلغ مائتين وستة عشر يوماً علاوة على ثلاثة آلاف ومائتين وأربعين يوماً شريطة ألا تتجاوز هذه النسبة 70%.⁴⁹⁵

وتبعاً لذلك، فإن المشرع المغربي حدد نسبة تعويض معاش التقاعد أسوة بالعديد من التشريعات المقارنة التي قامت بتحديد معدل أقصى لا يمكن تجاوزه في تحديد معاش التقاعد من الأجر المرجعي الخاضع للاشتراك، بحيث تشكل هذه النسبة في فرنسا 75%، من الأجر المرجعي الخاضع للاشتراك،⁴⁹⁶ و 60% ببلجيكا،⁴⁹⁷ و 70% بهولندا،⁴⁹⁸ وتصل إلى 90% بالقطاع العمومي بتونس.⁴⁹⁹

⁴⁹²- الفصل 20 من الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.77.216 المحدث بموجبه النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، م.س.

⁴⁹³- شريطة أن يثبت المؤمن له المدة اللازمة لاستقافته من معاش التقاعد ولذلك بتوفره على ثلاثة آلاف ومائتين وأربعين يوماً على الأقل من التأمين على التقاعد.

⁴⁹⁴- الفصل 55 من الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.72.184 المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي، م.س.

⁴⁹⁵- الفصل 56 من الظهير الشريف رقم 1.72.184 المشار إليه أعلاه.

⁴⁹⁶- C.O.R: "Retraite : Douze Fiche Pour l'Information et le Débat ", France ,mai 2013 P: 4.

⁴⁹⁷- C.R.É.S.P: "Les Reformes Des Retraite En Europe Dans La Crise ", Paris , N°2010-17 Juillet 2010 , P :26

⁴⁹⁸- Centre de recherche en économie de science politique : op.cit ,P :29

⁴⁹⁹- سيد بلال: م.س. ص: 178 .

ومن الملاحظ، أن التشريعات المقارنة تعتمد حداً أقصى لمعدل تعويض معاش التقاعد لا يصل في الغالب إلى 100% من الأجر المرجعي، عكس ما هو عليه الحال بالنسبة لنظام المعاشات المدنية لمدة طويلة، ولذلك فإنه حان الوقت لمراجعة هذه النسبة بخصوص جميع أنظمة التقاعد، لأنه ليس من العدالة الاجتماعية في شيء أن تبقى هذه النسبة متباينة بين جميع الأنظمة، مما يستوجب توحيد هذه النسبة بين جميع هذه الأنظمة لكي نؤصل لمنظومة متجانسة تزول من خلالها الفوارق الاجتماعية بين المتقاعدين سواء في القطاع العام أو الخاص، لصون كرامة المتقاعد بعد سن إحالته على التقاعد.

وتبعاً لذلك، فإنه ينبغي تحديد هذه النسبة في 80%، من الأجر المرجعي الخاضع للاشتراك سواء في القطاع العام أو الخاص، وفقاً لمبدأ التضامن الاجتماعي بين الطبقة العاملة وتكريساً لمبدأ المساواة باعتبارهما أحد مظاهر العدالة الاجتماعية.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن نسبة 80% من الأجر المرجعي الخاضع للاشتراك، ستعطي معاش تقاعد لا يختلف كثيراً عن آخر أجرة تقاضاها الأجير أو الموظف، وتشكل حل وسط بين 50%، التي تعتبر نسبة هزيلة، و100% التي تعتبر نسبة مرتفعة، بالمقارنة مع الأنظمة الأخرى وباعتماد نسبة موحدة للأجر المرجعي بين القطاع العام والخاص سنتمكن من تقليص عدم الانسجام بين أنظمة التقاعد.

المطلب الثاني: محدودية مراجعة معدل التعويض على ديمومة نظام التقاعد

يعد إجراء مراجعة معدل التعويض لمعاش التقاعد من الإجراءات المقياسية المهمة في سياق إصلاح منظومة التقاعد بالمغرب ولكن أهمية هذا الإجراء، لا تكمن بالأساس في تحقيقه التوازن المالي لنظام التقاعد، لأن انعكاسات التخفيض من نسبة معدل التعويض لمعاش التقاعد تظل محدودة جداً،⁵⁰⁰ ولن تحل مشكل ديمومة هذا النظام، إلا أن هذا الإجراء المقياسي سيساهم في تسهيل عملية توحيد أسس ومبادئ نظام التقاعد لتشمل جميع الطبقة النشيطة داخل المجتمع، وأن أهمية هذا الإجراء تكمن كذلك في تقليص الهوة ورأب الصدع بين أنظمة التقاعد، وتحقيق التقارب بينهما من أجل توحيد أسس الحماية الاجتماعية لنظم التقاعد بالمغرب وفق مبدأ التضامن الاجتماعي بين الأجيال وداخل الجيل الواحد.

ونتيجة لما تقدم، فإن الإصلاحات المقياسية ليس الهدف منها بالأساس ضمان ديمومة أنظمة التقاعد، نظراً لقصورها على تحقيق التوازن المالي لنظام التقاعد على المدى البعيد، بحيث أن كل هذه الإصلاحات المقياسية تعمل على تمديد استمرارية نظام التقاعد لمدة لا تتعدى سبع سنوات فقط.⁵⁰¹

ولكن الهدف الرئيسي من ذلك، هو تحقيق الانسجام والتجانس بين المقاييس الرئيسية للأنظمة وخاصة سن الإحالة على التقاعد، والأجر المرجعي لاحتساب معاش التقاعد، بالإضافة إلى نسبة الاشتراك لإيجاد أرضية مناسبة لتعبيد الطريق نحو

⁵⁰⁰- المجلس الأعلى للحسابات : م . س، ص: 73.

⁵⁰¹- المجلس الأعلى للحسابات : م . س، ص: 75.

الالتقائية في أفق توحيد هذه الأنظمة داخل نظام موحد يقوم على مبدأ المساواة ومبدأ التضامن الاجتماعي، وفق مفهوم جديد للحماية الاجتماعية.

وقد أثبتت التجارب المقارنة، أن الإصلاحات التي تبنى على الإصلاحات المقياسية لوحدها دون القيام بإصلاحات هيكلية تبقى قاصرة على ضمان ديمومة النظام، كما هو الحال بالنسبة لفرنسا التي استشعرت مع بداية تسعينات القرن الماضي المخاطر المحدقة بنظام حمايتها الاجتماعية،⁵⁰² مما اضطرها إلى إدخال إصلاحات مقياسية على نظامها وذلك عبر العديد من المراحل كان أبرزها سنة 1993،⁵⁰³ وسنة 2003،⁵⁰⁴ بالإضافة إلى إصلاح 2010 الذي أثار جدلا كبيرا بين أوساط الفرقاء الاجتماعيين بفرنسا،⁵⁰⁵ ورغم كل هذه الاصطلاحات مازال نظام التقاعد الفرنسي يعاني من عدم التوازن المالي والاجتماعي. ولا يسري الأمر فقط على فرنسا التي اختارت الإصلاحات المقياسية لنظامها التقاعدي، بل هناك العديد من الدول الأوروبية التي دخلت في إصلاحات مقياسية متتالية، كألمانيا التي أقدمت على مراجعة بعض المقاييس على نظامها منذ مطلع التسعينات ابتداء من سنة 1992 إلى 1999، 2001، 2004 و 2007،⁵⁰⁶ ونجد كذلك نفس الشيء بالنسبة لإيطاليا التي عانت

⁵⁰² - R.F: " Livre blanc sur le retraites : Garantir de l'équité les retraites de demain " , préface de premier ministre , Michel rocard , Paris 1991 P : 10.

⁵⁰³ -Antoine Bozio : " Réforme des retraites : Estimations sur données françaises " , Thèse pour l'obtention doctorat de l'écoles de hautes études en sciences sociales , France, décembre 2006 , P : 111.

⁵⁰⁴ - C.O.R : " Retraite : Les réformes en France et à l'étranger , le droit à l'information " deuxième rapport, Juin 2004 , P :34

⁵⁰⁵ - C.O.R : " Retraites : Un état des lieux du système français " , douzième rapport , 22 Janvier, 2013 , p : 18.

⁵⁰⁶ - Giuliano Bonoli et Autres : "Réformes des systèmes de retraite depuis les années 1990 en Allemagne France, Italie , pays- Bas et suède" , rapport de recherche, France , N° : 5/08.1, octobre 2007 , P : 6.

بدورها من عجز نظامها التقاعدي فبدأت بإصلاحات سنة 1992، وتوالت بعد ذلك بإدخال إصلاحات مقياسية، كانت على التوالي: سنة 1995، 1997، 2004 و 2007.⁵⁰⁷

ونتيجة لما تقدم، فإن ما يمكن استخلاصه من هذه التجارب الدولية أن الإصلاحات المقياسية لوحدها تبقى عاجزة عن ضمان ديمومة أي نظام للحماية الاجتماعية، ولذلك فإذا تم الاكتفاء بالمقاربة المقياسية للإصلاح فإن هذا سيدخل نظام التقاعد المغربي في إصلاحات متوالية، لأن التحديات التي تواجه هذا النظام لا يمكن تجاوزها بتعديل مقاييس عمل كل نظام على حدى، بل ينبغي إعادة النظر في منظومة الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة في شموليتها. لذلك فإنه من أجل ضمان توازن نظام التقاعد المغربي على المستوى البعيد لا ينبغي الاكتفاء بالإصلاحات المقياسية فقط، وإنما ينبغي مراجعة أنظمة التقاعد على المستوى الهيكلي لتوحيدها في نظام واحد يغطي جميع أفراد المجتمع.

⁵⁰⁷ - B . F : " Panorama des reformes des systèmes de retraites en Europe " , op.cit , P :3.

الفصل الثاني: إطار تشريعي ومؤسساتي موحد

بعد وضع أرضية للإصلاح من أجل تقليص الهوة بين أنظمة التقاعد، وتحقيق شروط الالتئام عن طريق الإصلاحات المقياسية، التي تروم في الأساس توحيد أسس ومبادئ أنظمة التقاعد بالمغرب، نحو إصلاح هيكلي يقوم على إعادة بناء منظومة موحدة للحماية الاجتماعية لنظام التقاعد، تتميز بالانسجام والإنصاف في بعدها الاجتماعي، والاستدامة المالية والاجتماعية وفق مبادئ العدالة الاجتماعية. ولتحقيق هذا المسعى فإنه أصبح من الضروري إيجاد إطار مرجعي موحد لتفادي النواقص التي تشوب نظام التقاعد الحالي، والتخلي عن النموذج الفرنسي الذي لم يعد نموذجا يحتذى به من هذه الناحية.⁵⁰⁸ صحيح أن هذا النموذج يقوم على مجموعة من المبادئ والأسس التي لها حسناتها، وجديرة بالاعتناء بها، لكن ما نأخذ عليه في هذا الصدد أنه يتميز بالتعدد على المستوى التشريعي، والتشتت على المستوى التسيير المؤسساتي،⁵⁰⁹ مما جعل فرنسا تعاني من اختلال توازن نظامها التقاعدي باستمرار نظرا لاعتمادها على الإصلاحات المقياسية دون اللجوء إلى الإصلاحات الهيكلية،⁵¹⁰ نظرا لكون نظام الحماية الفرنسي وضعت معالمه الرئيسية بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية التي خرجت منها فرنسا منهكة اقتصاديا واجتماعيا، بهدف التخفيف من الآثار السلبية التي خلفتها الحرب على المستوى الاجتماعي، وهو الآن في حاجة ماسة إلى إصلاح هيكلي.

⁵⁰⁸ - ما ينبغي الإشارة إليه، أن النموذج التشريعي الفرنسي أصبح متجاوزا ولم يعد مثالا يحتذى به في المجال التشريعي، ولذلك فإنه على المشرع المغربي التخلي على سنة الاقتباس التي دأب عليها من التشريعات الفرنسية، وخصوصا في المجال الاجتماعي نظرا لاختلاف المجتمع المغربي و الفرنسي، وينبغي أن تكون القوانين مبنية على الضرورة التشريعية التي تنبع من خصوصيات المجتمع المغربي ومقوماته وفق مبادئ علم الاجتماع القانوني.

⁵⁰⁹ - A.D.E.C.R.I : " La protection sociale en France ", Paris, France, 2014 , P : 60.

⁵¹⁰ - وهذا ما جعل المشرع الفرنسي يدخل في إصلاحات متتالية دون أن يتمكن من إيجاد حل لإشكالية تحقيق التوازن المالي لأنظمة التقاعد، وذلك منذ حكومة جاك شيراك وحكومة ساركوزي وصولا إلى حكومة هولاند.

ولعدم تكرار التجربة الفرنسية في الإصلاح، فإننا نرى من الضروري وضع إطار موحد لأنظمة التقاعد المغربية من أجل لم شتات أنظمة التقاعد في مدونة واحدة. ولذلك نتساءل عن كيف يتم وضع إطار قانوني موحد؟ وما هي الأسس التي ينبغي الاعتماد عليها؟ وما هو الهدف الأساسي من ذلك؟ (الفرع الأول)، وكيف يتم توحيد الإطار المؤسسي لأنظمة التقاعد؟ وكيف يساهم هذا في إصلاح منظومة التقاعد؟ (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إطار تشريعي موحد

وبعد تحقيق شروط الالتقائية بين نظم التقاعد عن طريق إدخال مجموعة من الإصلاحات المعيارية، للتقريب بين المبادئ والأسس التي تقوم أنظمة التقاعد، من أجل بناء أرضية لانتقال سلس إلى نظام موحد يضم كل نظم التقاعد بالمغرب، ورغم أن هذا التوجه ليس بالعالمي،⁵¹¹ لكن هناك العديد من الدول التي قامت بتوحيد نظمها التقاعدية سواء كلا أو جزءا،⁵¹² وهذا يتطلب إرادة سياسية لدى صناع القرار السياسي، لبلورة تصور مجتمعي لمفهوم ونطاق الحماية الاجتماعية لنظام التقاعد التي نريد لمجتمعنا، وفق مقارنة تشاركية يساهم فيها كل المتدخلين في مجال الحماية الاجتماعية، وعلى الخصوص الفرقاء الاجتماعيين وهيئات المجتمع المدني وجميع أطراف المجتمع. وبالإضافة إلى ذلك لابد من توفر إرادة تشريعية لإخراج قانون إطار لمنظومة التقاعد بالمغرب، يكون الهدف الأساسي منه وضع الأسس القانونية لبناء

⁵¹¹ الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي : " التطورات الاجتماعية : دعم الضمان الاجتماعي الحيوي "، م . س، ص: 62.

⁵¹² بحيث اعتمد البرلمان الفنلندي مثلا سنة 2006 تشريعا يوحد من خلاله جميع نظم التقاعد المطبقة في القطاع الخاص عوض ثلاثة قوانين، التي كانت تقوم على مجموعة من المبادئ المتباينة فيما بينها، وبالإضافة إلى العديد من الدول التي قامت بدمج جزئي لأنظمتها مثل ألمانيا وتركيا والسويد وإيطاليا.

منظومة للحماية الاجتماعية ضد الشيخوخة، تكون سهلة الوصول إلى خدماتها، ومتاحة لجميع أفراد المجتمع، وعليه فإنه أصبح من الضروري تجميع النصوص القانونية لنظام التقاعد في مدونة واحدة (المبحث الأول) شريطة لا يمس هذا الإطار الجديد بالحقوق المكتسبة والحافظ على مبدأ التضامن الذي يعد جوهر منظومة الحماية الاجتماعية بالأساس (المبحث الثاني).

المبحث الأول: إطار قانوني موحد لمنظومة التقاعد

أعادت الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية لسنة 2007، التأكيد على قيمة ودور أنظمة التقاعد في امتصاص وقع هذه الأزمة المالية والاقتصادية على الحماية الاجتماعية بصفة عامة، باعتبارها استثمارا اجتماعيا واقتصاديا، يساهم في نمو منصف وعادل، من أجل تحقيق العدالة الاجتماعية داخل المجتمع، وتكريس مبدأ التضامن الاجتماعي،⁵¹³ ولذلك فإن بناء نظام متماسك ومتمين، يكون في منأى عن كل التحديات التي تواجه هذا النظام على المستوى القريب والبعيد، لن يكون إلا عن طريق التعيد لمنظومة قانونية موحدة تجمع كل النصوص القانونية لقطاع التقاعد بالمغرب في إطار مدونة للمعاشات، فكيف يتم ذلك؟ وما هي آثار توحيد الإطار القانوني لأنظمة التقاعد في مدونة للمعاشات على منظومة التقاعد؟ (المطلب الأول) على أن يتم فصل المعاشات الأخرى عن معاشات التقاعد (المطلب الثاني).

⁵¹³ - مكتب العمل الدولي (المنتدى العربي للتشغيل) : " تطوير أنظمة الحماية الاجتماعية المناسبة وحماية السكان في المنطقة العربية "، بيروت - لبنان - من 19 إلى 21 أكتوبر 2009 ، ص: 1.

المطلب الأول: وضع مدونة للمعاشات

راكم المشرع المغربي تجربة تشريعية مهمة في مجال الحماية الاجتماعية بصفة عامة منذ فترات الحماية وما بعد الاستقلال، مما يجعله مؤهلاً لإعادة هيكلة منظومة التقاعد، في إطار مدونة للمعاشات تجمع شتات منظومة التقاعد،⁵¹⁴ تحت مظلة واحدة للحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة، تضمن للمؤمنين حداً أدنى للمعاشات وفق مبدأ المساواة في الحقوق والواجبات.⁵¹⁵

وهذا الوضع المتباين كان في الماضي مستساغاً، لأن المشرع كان يقوم بتمديد الحماية الاجتماعية لطبقة مهنية معينة، كلما ظهر أن هناك فراغاً تشريعياً، بحكم أن المشرع المغربي لم تكن له رؤية مجتمعية واضحة منذ الاستقلال، وأن القوانين التي ورثها عن فترة الحماية الفرنسية لم تكن موجهة للمغاربة، بحيث كان الهدف الأساسي منها توفير الحماية الاجتماعية ضد المخاطر الاجتماعية للفرنسيين والأجانب العاملين مع الإدارة الاستعمارية مشابهة لبلدانهم الأصلية، من أجل تشجيعهم على الاستقرار بالمغرب، وبعد حصول المغرب على استقلاله، أدى ذلك إلى فراغ في الإدارة المغربية بسبب مغادرة المعمرين الفرنسيين الذين كانوا يشكلون الجزء الأكبر في الإدارة الاستعمارية، وتم تغطية هذا الخصاص عن طريق توظيف الأطر المغربية في العديد من المجالات، مما أدى عبر مراحل متعددة إلى تتاسل العديد من القوانين المؤطرة للحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة، وتعدد النصوص التطبيقية لهذه النصوص

⁵¹⁴ - و كما قلنا سابقاً، أن ذلك ليس بالأمر الصعب أو المستحيل بعد إصلاح معايير ومقاييس أنظمة التقاعد لتوحيد أسس هذه الأنظمة كمرحلة أولية، لكي يمهّد ذلك لانتقال مرن وسلس إلى منظومة موحدة.

⁵¹⁵ - لأن الأنظمة الحالية للتقاعد تقوم على التمييز وعدم تكافؤ الفرص بين المواطنين، لأنه لا معنى اليوم للتمييز في شروط اكتساب الحق في معاش التقاعد بين المؤمنين في الصندوق المغربي والمؤمنين في النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد.

القانونية، بالإضافة إلى التعديلات المتتالية التي أجريت عليها حتى أصبح من الصعوبة حصر وضبط هذه القوانين،⁵¹⁶ وهذا ظاهر من خلال القوانين المؤطرة لنظام المعاشات المدنية، والنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، ونظام الضمان الاجتماعي، بالإضافة إلى بعض الأنظمة الداخلية الخاصة ببعض المؤسسات العمومية.

ونظرا للوضعية الحالية لأنظمة التقاعد، التي تعاني من بعض الاختلالات على مستويات متعددة، فقد أصبح من الضروري تجميع هذا الكم الهائل من النصوص التشريعية في مدونة عامة للتقاعد، تضم كل أنظمة التقاعد بالمغرب، تكون مبنية على أسس موحدة بين جميع من يشملهم نطاق الحماية الاجتماعية لنظام التقاعد، وذلك عن طريق وضع قواعد موحدة ومرنة لاكتساب الحق في التقاعد، وتحديد عناصر مشتركة تصفية المعاش.

إلا أن هذا الأمر، يتطلب إرادة سياسية لدى صناع القرار السياسي، لكون موضوع التقاعد من المواضيع الاجتماعية الشائكة، التي يتداخل فيها كل ما هو اجتماعي، اقتصادي، مالي، إداري وحقوقى، رغم أن الوضع في الوقت الراهن تغير، بحيث أصبحت للدولة القدرة على بلورة رؤية مجتمعية لمفهوم الحماية الاجتماعية المراد تحقيقها، فلو توفرت الإرادة في توحيد أسس الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة، فإن ذلك سيمكننا من التصدي لمشكل التدهور الديمغرافي لأنظمة التقاعد خاصة الصندوق المغربي للتقاعد، الذي انخفض معامل الديمغرافي إلى مستوى قياسي، بحيث بات من الضروري توسيع هذه القاعدة الديمغرافية،⁵¹⁷ عن طريق دمج

⁵¹⁶ - Abdelaziz Bidane : op. cit .P : 89.

⁵¹⁷ - مكتب العمل الدولي: " العمالة والحماية الاجتماعية في سياق الديمغرافي الجديد "، التقرير الرابع لمؤتمر العمل الدولي ، الدورة 102 - 2013 ، جنيف ص: 55.

الأنظمة في نظام واحد، لأن نظام التقاعد المغربي يعتمد على أسلوب التوزيع في تسييره المالي كسائر معظم التشريعات الدولية في هذا الصدد، الأمر الذي يتطلب قاعدة ديموغرافية واسعة من أجل رفع عدد النشيطين على عدد المحالين على التقاعد.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن وضع مدونة عامة للمعاشات، سيساهم بشكل كبير في خلق إنسيابية ومرونة في سوق الشغل بين القطاع العام والقطاع الخاص،⁵¹⁸ أمام ضعف آليات التنسيق بين أنظمة التقاعد رغم وجود إطار قانون في هذا الصدد، يتعلق بالتنسيق بين منظمات الاحتياط الاجتماعي، وهذا سيساهم في تحرير الطبقة العاملة من القيود، للانتقال بكل حرية في سوق الشغل.⁵¹⁹

وجدير بالذكر أيضا، أنه أصبح من الضروري مراجعة بعض القوانين المؤطرة للعمل والشغل بالمغرب، لكي تتلاءم مع الإطار الجديد والموحد لنظام التقاعد، ونخص بالذكر النظام الأساسي للوظيفة العمومية،⁵²⁰ الذي صدر سنة 1958 إبان حصول المغرب على استقلاله، حيث أصبح هذا النظام يطرح حوله مجموعة من التساؤلات، نظرا لأنه لم يواكب تحديث الإدارة الذي عرفه المغرب، مما يحتم مراجعة المبادئ التي يقوم عليها هذا النظام لكي يتلاءم مع ما تعرفه الإدارة المغربية من عصنة وتحديث، وأن يتلاءم أيضا مع الإطار المنشود للحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة، من خلال إقرار نظام المسار المهني كاختيار أساسي للموظف العمومي، وإعادة النظر في مختلف القواعد المؤطرة للمسار المهني للموظف، منذ توظيفه إلى إحالته على التقاعد،

⁵¹⁸ - المجلس الأعلى للحسابات: م.س ، ص: 99.

⁵¹⁹ - رغم أن المشرع المغربي عالج هذه المسألة أول مرة بواسطة الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.23.29 بشأن التنسيق بين أنظمة الاحتياط الاجتماعي، م.س، الذي جاء بمجموعة من المبادئ والقواعد أهمها: مبدأ تجميع مدد الانخراط ، ومبدأ جواز الجمع بين المعاشات المستحقة تطبيقا لأحكام التنسيق.

⁵²⁰ - الظهير الشريف رقم 1.58.008 بشأن النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، م.س.

مرورا بنظام دقيق للترقية والتنقيط، وينطبق هذا أيضا على قانون الشغل،⁵²¹ الذي يجب أن تراجع فيه العديد من القواعد، من أجل ملاءمتها مع نظام التقاعد الموحد.

المطلب الثاني: فصل فرع المعاشات عن باقي التعويضات الأخرى

بالإضافة إلى تجميع النصوص القانونية المتعلقة بمنظومة التقاعد، فإنه من الضروري إعادة النظر في طريقة تدبير التعويضات التي تقدمها صناديق التقاعد بالمغرب، وذلك بفصل فرع المعاشات عن باقي التعويضات التي تقدمها هذه الصناديق، نظرا لاختلاف الأهداف والغايات والمبادئ، التي يقوم عليها كل نوع من هذه التعويضات، نظرا لكون التعويضات المخصصة للخدمات الطويلة الأمد والمعاشات تختلف عن تلك المخصصة للتعويضات العائلية أو التعويضات القصيرة الأمد، فإن هذه الأخيرة قد لا تتطلب فترة طويلة لاكتساب الحق فيها، وتتميز بضعف الاشتراكات المخصصة لها، بالمقارنة مع التعويضات الخاصة بالمعاشات التي تقدم للموظف أو الأجير الذي أصيب بزمانة، أو وصل إلى سن الإحالة على التقاعد، ويتطلب اكتساب الحق فيها فترة أطول، مما يجعلها تختلف عن التعويضات الأخرى. ونلاحظ أن نظام الضمان الاجتماعي⁵²² قد قام بفصل التعويضات العائلية عن

⁵²¹- القانون رقم 65.99 المتعلق بمدونة الشغل، الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.03.194 صادر في 14 من رجب الموافق لـ 11 سبتمبر 2003، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5167 بتاريخ 13 شوال 1424 الموافق لـ (8 ديسمبر 2003)، ص: 3969

⁵²²- الظهير بمثابة قانون رقم 1.72.184 المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي، م.س.

التعويضات القصيرة الأمد، والتعويضات الطويلة الأمد،⁵²³ وذلك من خلال تحديد نسبة اشتراك لكل فرع من هذه الفروع،⁵²⁴ وقام بالفصل بين هذه التعويضات حتى في تكوين الاحتياطيات المالية، بحيث أن المشرع نص على أن يكون تأسيس⁵²⁵ وتسيير⁵²⁶ الأموال الاحتياطية لكل فرع من فروع التعويضات الخاضعة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بشكل منفصل.

وعلى خلاف ما تقدم، فإن المشرع من خلال نظام المعاشات المدنية والنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، لم يسر على نفس التوجه الذي تبناه في نظام الضمان الاجتماعي، بحيث لم يتم بفصل فروع التعويضات عن بعضها البعض، لا من حيث الاشتراكات المهنية إذ نجد أن نسبة الاشتراك خص بها كل من معاش التقاعد ومعاش الزمانة بالإضافة إلى التعويضات العائلية، ولا من حيث تأسيس الأموال الاحتياطية، إذ

⁵²³- ينص الفصل الأول من الظهير بمثابة قانون رقم 1.72.184 المشار إليه أعلاه على أنه: " يبقى معهودا بتسيير الضمان الاجتماعي إلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الذي يعتبر بمثابة مؤسسة عمومية موضوعة تحت الوصاية الإدارية للوزير المكلف بالتشغيل، ويعهد إلى هذا الصندوق بأداء ما يلي:

1- التعويضات العائلية؛

2- التعويضات القصيرة الأمد: التعويضات اليومية الممنوحة في حالة مرض أو حادث لا يجرى عليه التشريع الخاص بحوادث الشغل والأمراض المهنية والتعويضات اليومية الممنوحة عن الولادة والإعانات الممنوحة عن الوفاة؛
3- التعويضات الطويلة الأمد: رواتب الممنوحة عن الزمانة و الرواتب الممنوحة عن الشيخوخة و الرواتب الممنوحة للمتوفى عنهم.

⁵²⁴- المرسوم رقم 2.1.2723 بتاريخ 27 من ذي الحجة 1422 الموافق ل 12 مارس 2002 القاضي بتحقيق مقدار واجبات الاشتراك المستحقة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي كما تم تغييره بالمرسومين رقم 2.07.234 الصادر في 12 من جمادى الآخرة 1424 الموافق ل 28 يونيو 2007، والمرسوم رقم 2.14.14 الصادر في 17 من صفر 1436 الموافق لـ (10 ديسمبر 2014)، م.س.

- وللإشارة، فقد أضاف المشرع المغربي إلى فرع التعويضات القصيرة، التعويض عن فقدان الشغل بموجب المرسوم رقم 2.14.14 الصادر في 17 صفر 1436 الموافق لـ (10 ديسمبر 2014).

⁵²⁵- الفصل 29 الظهير بمثابة قانون رقم 1.72.184 المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي، م.س.

⁵²⁶- المرسوم رقم 2.73.140 بتاريخ 21 جمادى الثانية الموافق (12 يوليوز 1974) بشأن تأسيس الأموال الاحتياطية من طرف الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ج . ر عدد 3220 بتاريخ 26 جمادى الثانية 1394 الموافق ل 17 يوليوز 1974، ص: 2044.

نجد احتياطي الصندوق المغربي للتقاعد، واحتياطي النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد يضم كل التعويضات .

ومما تقدم، فإننا نرى أنه أصبح من الضروري التركيز على نظام التغطية الاجتماعية الخاصة بالتقاعد، ولا ينبغي له أن يتولى تغطية خدمات وتعويضات أخرى، ولهذا ما يبرره، ذلك أن الخدمات الطويلة الأمد تحتاج إلى نسب اشتراك مرتفعة بالمقارنة مع الخدمات أو التعويضات الأخرى، وأن طبيعة التعويضات الطويلة الأمد تحتاج إلى فترة طويلة من الانخراط في نظام التقاعد من أجل الاستفادة من راتب التقاعد الأمر الذي يؤدي إلى تراكم أموال مهمة لهذا الفرع من التعويضات، مما يتطلب معه التعامل مع ذلك وفق قواعد خاصة من أجل ضمان استثمار أمثل لهذه الأموال الاحتياطية، والحفاظ عليها وفق مجموعة من القواعد الاحترازية.

المبحث الثاني: مبادئ موجهة لإطار قانوني موحد.

إن الانتقال إلى نظام أساسي موحد مفتوح في وجه جميع النشيطين في القطاع العام والخاص، وفق منظور شمولي لنسق الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة، مبني على إدخال مجموعة من التعديلات على مقاييس عمل نظام التقاعد، لكي تصبح ملائمة مع بعضها البعض، والتقريب بين قواعد عملها من أجل توحيدها، والعبور إلى نظام أساسي موحد. وهذا يطرح التساؤل حول معرفة مآل الحقوق المكتسبة التي أكتسبها المنخرطون في أنظمة التقاعد الحالية، وطريقة ضمانها في الإطار الجديد لنظام التقاعد. (المطلب الأول) بالإضافة إلى ذلك فإن عملية توحيد أسس نظام التقاعد الذي يبنني على التقريب بين المبادئ والقواعد التي تقوم عليها هذه الأنظمة

ستؤدي إلى إنقاص من بعض الامتيازات والحقوق التي يتمتع بها بعض الفئات الخاضعة إلى نطاق أنظمة التقاعد، وبالمقابل سيتم الرفع من بعض الامتيازات التي يتمتع بها بعض الفئات، وفق مبدأ التضامن الاجتماعي الذي يعتبر من أهم أسس الحماية الاجتماعية، فكيف يتم التقييد لهذا المبدأ في ظل النظام الموحد؟ (المطلب الثاني).

المطلب الأول: ضمان الحقوق المكتسبة⁵²⁷

إن الانتقال إلى إطار موحد لنظام التقاعد، الذي يبنى على إدخال مجموعة من الإصلاحات المعيارية على قواعد عمل أنظمة التقاعد لتوحيدها، يطرح تساؤلا جوهريا يتمحور حول ما هو مآل الحقوق المكتسبة في ظل الأنظمة القديمة؟ وكيف يتم ضمان هذه الحقوق؟

كما هو متعارف عليه في جميع التشريعات العالمية، أن حماية وضمان استمرار الحقوق يعتبر من الأولويات التي تؤخذ بعين الاعتبار في حالة تغيير وتعديل القوانين، ويتجسد ذلك في مبدأ الحق المكتسب، الذي بمقتضاه لا يجوز حرمان أي شخص من حق اكتسبه في الماضي، ويعتبر الحق المكتسب بمثابة الحفاظ على المركز القانوني الذي نجم عن تصرف قانوني معين، مما يساهم في تكريس مبدأ استقرار المراكز القانونية، وعدم بقاءها مهددة إلى ما لا نهاية.⁵²⁸

⁵²⁷ - يعد الحق المكتسب، ذلك الحق الذي دخل ذمة الشخص نهائيا، بحيث لا يمكن نقضه أو نزعه منه إلا برضاه، أو هو عبارة عن وضع شرعي بموجبه تتحصن المنفعة التي حصل عليها الشخص بمقتضى القانون، وأن تكون في منأى عن الإلغاء أو التعديل.

⁵²⁸ - علاء عبد المتعال : "مدى جواز الرجعية وحدودها في القرارات الإدارية"، مطبعة كلية العلوم، بني سويف، مصر العربية، 2004، ص: 17.

وقد قادت فكرة عدم المساس بالحقوق المكتسبة إلى قاعدة لا يكاد يخلو منها نظام قانوني، وهي قاعدة عدم رجعية القانون،⁵²⁹ التي تقضي كقاعدة عامة أن القوانين لا تسري بأثر رجعي، ولا تطبيق على الوقائع السابقة، أو الأحداث التي حصلت قبل نفاذ أي قانون، إذ الأصل في القانون أنه لا يسري على الماضي، وهذا ما أسماه فقهاء القانون بمبدأ عدم رجعية القوانين، ومضمون هذا المبدأ أن أثر القانون لا يمتد إلى الماضي فيحكم الوقائع التي صدرت قبل نفاذه أو يقرر في حالات وقعت في الماضي، إنما يحكم القانون الوقائع التي حدثت بعد نفاذه، ويكون تاريخ نفاذ القانون هو الفاصل في تحديد نطاق تطبيقه من حيث الزمان، فكل القوانين يعمل بها من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية كقاعدة عامة، ما لم ينص على تاريخ آخر. فالنصوص القانونية ليست مؤبدة بحيث تطبق في كل زمان ومكان بل هنالك فترة محددة تطبق خلالها هي الفترة المحصورة ما بين نفاذها إلى إلغائها، فلا يجوز الخروج عنها إلا إذا دعت مصلحة المجتمع ذلك، وإن قاعدة عدم رجعية القوانين تقررت لحماية الأفراد، وهذا المبدأ مستقر عليه في جل دول القائمة على أساس سيادة القانون حيث تخضع الدولة ومؤسساتها والأفراد للقانون.

واستنادا إلى ما سبق، فإن الحفاظ على الحقوق التي اكتسبها المؤمنون في ظل نظام التقاعد الذي كان ينتمون إليه، تعد من المبادئ الجوهرية والأساسية التي ينبغي أن يقوم عليها النظام الموحد، بحيث أن نفاذ الإطار القانوني الموحد لنظام التقاعد ينبغي أن يبدأ من تاريخ خروجه إلى حيز التطبيق، وأن لا يمس الحقوق التي اكتسبها المتقاعدون، بالإضافة إلى المؤمنين الذين مازالوا نشيطين بالنسبة إلى الفترة التي

⁵²⁹ - وقد جعل المغرب من هذه القاعدة مبدأ دستوريا، حيث نص دستور المملكة المغربية لسنة 2011 في فصله السادس على أن ليس للقانون أثر رجعي.

قضوها في النظام القديم،⁵³⁰ بمعنى أن الفئة التي لم تصل إلى سن التقاعد فإن نفاذ القانون الجديد بالنسبة لها يكون بالنسبة للسنوات المتبقية فقط، منذ خروجه إلى حيز التطبيق.

وعليه، فإن الانتقال إلى نظام تقاعد يستدعي بالضرورة استحضر مبدأ عدم المساس بالحقوق المكتسبة من أجل ضمان الحقوق التي تم اكتسابها في ظل الفترات السابقة قبل توحيد نظام التقاعد، لكن ليس هذا المبدأ وحده الذي يؤخذ بعين الاعتبار في هذا الصدد، حيث استحضر كذلك، مبدأ التضامن الذي يعد من أبرز أسس الحماية الاجتماعية بصفة عامة.

المطلب الثاني: تكريس مبدأ التضامن الاجتماعي

يعد مبدأ التضامن الاجتماعي⁵³¹ من أهم الأسس والمبادئ التي تتبنى عليها منظومة الحماية الاجتماعية على الخصوص، ويتمظهر هذا المبدأ جليا في أنظمة الحماية الاجتماعية التي تعتمد في تسييرها المالي على أسلوب التوزيع، الذي يقوم

⁵³⁰ - وتطبيق هذا المبدأ يقتضي أن يتم احتساب مبلغ المعاش على فترتين: الفترة التي قضاها المؤمن في ظل النظام القديم، بناء على القواعد التي كانت سارية المفعول من حيث الأجر المرجعي، والنسبة السنوية لاحتساب راتب التقاعد، وأن يتم احتساب الفترة التي قضاها في ظل النظام الموحد الجديد وفق المبادئ الجديدة، على أن يتم دمج المرحلتين معا لتحديد راتب التقاعد.

⁵³¹ - لقد ظهرت نظرية التضامن الاجتماعي مع بداية ظهور الفلسفة الواقعية منذ القرن التاسع عشر، التي حاولت أن تخضع لنهجها كل معرفة إنسانية، فهي فلسفة لا تؤمن إلا بالواقع الملموس المحسوس، الذي تسجله الملاحظة وتؤديه التجربة، فكل معرفة عندها لا تقوم على الواقع ولا تؤكد مشاهدته أو تجربته هي معرفة حدسية لا يقينية، وبهذا زعزت الفلسفة المثالية التي كانت سائدة آنذاك، وحاولت فرض منهجها ونظرتها غير مقتصرة على مجال محدد بل كنهج فكري بديل. ولقد تسلت أفكار هذه الفلسفة إلى القانون، عن طريق علم الاجتماع القانوني، وقد كان الفيلسوف الفرنسي "ديجي" من الأوائل الذين تطرقوا لهذه النظرية، فقد أعتبر هذا الفيلسوف التضامن الاجتماعي هو الذي يجب أن يصمد فوق شدة الأقوياء و ضعف الضعفاء، و فوق الفوارق الاجتماعية، إنه العامل الذي يجمع بين الطبقتين في ظل دولة واحدة، بحيث أن الإنسان هو من جهة عضو في الجماعة، وهو من جهة أخرى له كيان شخصي مستقل عن المجتمع له حاجته الشخصية و ميولاته الخاصة التي لا يمكن إشباعها إلا في ظل مجتمع. ومن هذا المنطلق يرتبط الإنسان بأفراد المجتمع ارتباطا تضامنيا، فالتضامن عند "ديجي" حقيقة علمية واقعية، وليست مثالا أعلى ميتا فيزيقي، وهو الذي يعطي مضمونا ملموسا لفكرة القانون، فالدولة مجرد جهاز لإدارة المرافق العامة يتولى تحقيق التضامن الاجتماعي.

على التحويل الآني للاشتراكات المهنية التي تقتطع من أجر المؤمن إلى معاشات للتقاعد، إذ تقوم الفئة النشيطة بتمويل رواتب التقاعد لفئة المتقاعدين على أساس أن تقوم الفئة الموالية بتمويل رواتب تقاعد الفئة النشيطة الحالية، وهكذا تستمر هذه العلاقة المتتالية في الانتقال من فئة إلى أخرى، مما يجسد مبدأ التضامن بين الأجيال. ولذلك يجب الأخذ بعين الاعتبار هذه المتتالية في كل إصلاح لكي لا يتحمل أي جيل أعباء جيل آخر، وحتى نضمن استمرارية التوازن المالي لنظام التقاعد ونمكنه من الاستدامة على المستوى البعيد، ونؤمن حق الحماية الاجتماعية للأجيال القادمة.

إن مبدأ التضامن لا ينحصر بين الأجيال فقط، بل يتجسد حتى بين الجيل الواحد، ويتجلى هذا المبدأ في كون المؤمن في نظام التقاعد قد يأخذ أكثر من المساهمات التي قدمها للنظام الذي ينتمي إليه، وقد يحصل بالمقابل على أقل من الاشتراكات التي سبق له أن أداها، وذلك حسب معادلة يتكون أطرافها من مدة الحياة المهنية المؤدى عنها الاشتراكات المهنية، ومدة ما بعد الإحالة على سن التقاعد، فلو أن المؤمن قضى في العمل فترة طويلة، لكنه لم يعمر إلا مدة قصيرة بعد وصوله إلى سن التقاعد، ففي هذه الحالة قد تكون قيمة الأموال التي حصل إليها من رواتب التقاعد لا تعادل مجموعة الاشتراكات التي سبق أن أداها، ولذلك فإنه لا يتم إرجاع هذا الفرق إلى المؤمن أو لدوي حقوقه. وعلى العكس من ذلك فقد نجد أن فترة ما بعد سن التقاعد قد تطول بالمقارنة مع فترة العمل المؤدى عنه الاشتراكات المهنية، مما يجعل من المؤمن يحصل على أكثر من قيمه الاشتراكات التي أداها بموجب معاش التقاعد.

وتبعاً لذلك، فإنه من حسنات نظام التقاعد الموحد، أنه سيوسع من قاعدة التضامن الاجتماعي بين الطبقة العاملة، فبعد أن كان مبدأ التضامن الاجتماعي

محصورا في كل طبقة مهنية معينة، نجد أن كل الفئات النشيطة داخل المجتمع سواء في القطاع الخاص أو القطاع العام أو المستقلين تحت مظلة واحدة للحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة، وهذا سيعكس وبشكل أكبر مبدأ التضامن بنوعيه سواء بين الأجيال وبين الجيل الواحد، وذلك من أجل بناء نظام للحماية الاجتماعية بصفة عامة يتميز بالتماسك والتضامن، والاستدامة المالية على المدى الطويل، مما يسمح بتوسيع قاعدة الفئة النشيطة داخل النظام، وسينمي الشعور بالتضامن الاجتماعي لدى الطبقة العاملة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن توحيد أنظمة التقاعد سيخفف من العبء على بعض الأنظمة التي تعرف صعوبات مالية آنية، وعلى الخصوص الصندوق المغربي للتقاعد الذي يعد من أكثر الأنظمة عرضة لعدم التوازن المالي، مما يؤدي إلى امتصاص هذه الأزمة عن طريق إشراك كل الأنظمة في نظام واحد، الشيء الذي سيؤدي إلى تقاسم التحديات التي تعرفها منظومة التقاعد وبلا شك، أن توحيد أنظمة التقاعد بهذا الشكل سيجسد نموذجا تشريعيا في تكريس مبدأ التضامن الاجتماعي.

الفرع الثاني: إطار مؤسساتي موحد

يشكل الإطار المؤسساتي الموحد الحلقة الأخيرة في مسلسل الإصلاح الهيكلي، لبناء منظومة التقاعد التي تبنى أساساتها على الإصلاحات المعيارية، لتوحيد مقاييس عمل جميع أنظمة التقاعد، تمهيدا لتوحيدها عبر إطار قانوني موحد، يضم كل أنظمة الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة بالمغرب، ليتوج في الأخير بنسق تدبيري موحد في إطار إداري مشترك يتميز بالانسجام والتجانس، يقوم على مبدأ الحكامة الرشيدة في التدبير المؤسساتي لقطاع التقاعد، الشيء الذي سيساهم في ترشيد نفقات

تسيير هذا القطاع، نظرا لكون الأنظمة القائمة تتحمل نفقات كبيرة لتسييرها الإداري، وبالإضافة إلى ذلك، فإن هذا التسيير الإداري الموحد سيعمل على توحيد العمل الإداري لمنظومة التقاعد بالمغرب.

وتبعا لذلك، فإن التسيير المؤسسي الموحد لمنظومة التقاعد يستدعي من الدولة أن تضطلع بمسؤوليتها العامة لتكريس مبدأ المسؤولية الاجتماعية للدولة،⁵³² والتي تفرض عليها بالأساس ضمان حكمة إدارية رشيدة لنظام التقاعد (المبحث الأول)، وتوفر له الضمانات الضرورية لضمان استدامته على المستوى البعيد (المبحث الثاني).

المبحث الأول: ضمان حكمة مؤسساتية رشيدة

ارتبط مفهوم الحكمة في العقود الأخيرة بالتدبير الإداري من أجل تطوير أساليبه التقليدية،⁵³³ باعتبارها مقارنة حديثة لصنع القرار والتدبير الإداري الجيد والرشد للشأن العام بصفة عامة. ومن أجل الرقي بالتدبير الإداري لقطاع التقاعد بالمغرب فإنه لا بد من تبني حكمة اجتماعية رشيدة،⁵³⁴ تتبني على ترشيد نفقات التسيير الإداري، وقد أثبتت التجربة الدولية أن أحسن طريقة للتقليل من هذه التكلفة هي توحيد

⁵³² - على ألا تتخلى الدولة عن هذا المبدأ، الذي يسمح لها بأن تكون هي الضامن الأول للحق في الضمان الاجتماعي، وعدم التوجه بقطاع التقاعد إلى المسؤولية الفردية للمؤمن، مما يؤدي إلى تحرير أموال نظام التقاعد من المسؤولية العمومية للدولة وإخضاعها لمنطق الأسواق المالية، وهذه المرجعية الأيديولوجية لا تتلاءم مع مقومات المجتمع المغربي، وخصوصيات اقتصاد الدولة المغربية.

⁵³³ - كريم لحرش: "الحكمة الجيدة بالمغرب ومتطلبات التنمية البشرية المستدامة"، مطبعة طوب بريس، الرباط، سنة 2009، ص: 12.

⁵³⁴ - O.I.T : " La Gouvernance Des Systèmes De Sécurité Sociale " , première édition 2010 , P : 8.

الإطار المؤسسي لنظام التقاعد،⁵³⁵ بحيث قامت ألمانيا بتخفيض تكاليف تسيير نظامها التقاعدي بنسبة 10% عن طريق التوحيد النسبي لبعض نظمها التقاعدية،⁵³⁶ بحيث لم توحّد نظامها التقاعدي بالكامل، ولكن قامت بتجميع بعض النظم مع بعضها، فكانت النتيجة توفيرها لهذه النسبة من نفقات التسيير الإداري لمنظومتها التقاعدية بالكامل، مما يبين حجم التقليل من الإنفاق على هذا القطاع لو قامت ألمانيا بتوحيد نظامها التقاعدي في نظام واحد.

وهذا ما يجعلنا نؤمن أن الوضع الإداري لمنظومة التقاعد المغربية القائمة حاليا ينبغي أن يعاد فيها النظر لتأسيس منظومة مؤسسية موحدة لنظام التقاعد تتميز بالفعالية وبأقل تكلفة، ومن أجل تحقيق هذا المبتغى فلا بد من توفير قيادة فعالة لنظام التقاعد (المطلب الأول)، بالإضافة إلى العمل على حسن تدبير التسيير الإداري والمؤسسي لهذا النظام (المطلب الثاني)

المطلب الأول: قيادة فعالة لنظام التقاعد

القيادة هي القدرة على مساعدة الآخرين من أجل تحقيق أهدافهم الشخصية من خلال السعي إلى تحقيق الأهداف المرجوة لصالح العامة، وجعلهم يشعرون بالرضا،⁵³⁷

⁵³⁵ - B.M : " Les retraites au Maroc : Sur la voie d'une stratégie de réforme intégrée " , op. cit. P : 54.

⁵³⁶ - الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي: " التطورات والاتجاهات: دعم الضمان الاجتماعي الحيوي "، م . س، ص:

⁵³⁷ - عبد الله ثاني محمد: " القيادة الإدارية وعلاقتها بمشروع إستراتيجية الاتصال بالمؤسسة العمومية الاقتصادية " ، مذكرة تخرج شهادة الماجستير في الإعلام والاتصال، المدرسة الدكتورالية للعلوم الاجتماعية و الإنسانية، كلية العلوم الاجتماعية، الجمهورية الديمقراطية الجزائرية، الموسم الدراسي (2009 - 2010) ص. 28.

وبهذا المفهوم فإن التدبير الإداري لنظام التقاعد بحاجة إلى قيادة فعالة، تجعل منه نظاما يتميز بالاستدامة الإدارية والمالية، مبني على مبادئ العدالة الاجتماعية.

ونظرا لخصوصيات التدبير المؤسساتي لمنظومة الحماية الاجتماعية بصفة عامة، فإنه لا بد من جهاز إداري يتميز بقيادة فعالة تتبنى على مقاربة تشاركية في تسيير هذا النظام باشتراك كل الفرقاء الاجتماعيين، من ممثلي للطبقة الشغيلة وممثلي لهيئات المشغلين، بالإضافة إلى تمثيلية الدولة، باعتبارها الضامنة للحق في الحماية الاجتماعية بصفة عامة، تماشيا مع المبادئ الدولية في هذا الصدد،⁵³⁸ وخاصة المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي لمنظمة العمل الدولية بموجب الاتفاقية رقم 102،⁵³⁹ التي تقر بضرورة إسناد مهمة تسيير أنظمة الحماية الاجتماعية بصفة عامة إلى مؤسسة عمومية مسؤولة أمام الدولة، بمقتضى قانون ينظمها، ويشارك في التسيير الإداري لهذه المؤسسة ممثلو الأشخاص المؤمنون وأرباب العمل، تحت رعاية الدولة، وتماشيا كذلك مع التوصية رقم 67⁵⁴⁰ التي توصي فيها منظمة العمل الدولية بحسن التدبير الإداري والمؤسساتي للأجهزة المكلفة بتدبير الضمان الاجتماعي من أجل إدارة ديمقراطية، لتحقيق الشفافية، والمساواة، لاستدامة أنظمة التقاعد لضمان حقوق الأجيال المتعاقبة.

⁵³⁸- منظمة العمل الدولية: "أرضية الحماية الاجتماعية من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة"، مؤتمر العمل الدولي الدورة رقم 151، التقرير الرابع، جنيف، سنة 2012، ص: 37.

⁵³⁹- التي تنص في المادة 72 على أنه :

"حيثما يعهد بالإدارة إلى مؤسسة تنظمها السلطات العامة، أو إدارة حكومية مسؤولة أمام المشرع، يشارك فيها ممثلو الأشخاص المحميين في الإدارة أو يشركوا فيها بصفة استشارية وفقا لشروط مقررة، كما قد تقرر القوانين أو اللوائح الوطنية مشاركة ممثلي أصحاب العمل وممثلي السلطات العامة.

تقبل كل دولة عضوا المسؤولية عن الإدارة السليمة للمؤسسات الإدارية المعنية بتطبيق هذه الاتفاقية".

⁵⁴⁰- الفقرة 27 من التوصية رقم 67 لمنظمة العمل الدولية، م.س.

وجدير بالذكر، أن القيادة الموحدة لنظام التقاعد بالمغرب ستتيح فرصة توحيد الجهود وتوظيف كل الخبرات التي راكمتها هاته الصناديق منذ إحداثها إلى الآن سواء منها المتعلقة بالممارسة الإدارية في هذا الشأن، أو تلك المتعلقة بالخبرات في المجال المالي أو الاجتماعي، وتساعد كذلك على توحيد الرؤى المستقبلية للمنظومة الشاملة للحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة، عن طريق صهر كافة المفاهيم الإستراتيجية المختلفة التي كانت تطبع النظام القديم وجعل السياسات الاجتماعية المتعلقة بنظام التقاعد تعالج وفق مبدأ المشاركة الفعالة، وبالإضافة إلى ذلك فإن القيادة الموحدة لنظام التقاعد ستساهم بشكل كبير في تدعيم القوى الايجابية للجهاز الموحد، وتقليل الجوانب السلبية للتدبير المتباين، وهذا ينعكس ايجابيا على قدرات النظام على الاستمرارية، والاستدامة المالية، وناهيك عن تكريس مبدأ المساواة بين مختلف فئات الطبقة النشيطة داخل المجتمع.

إن من شأن هذه الإجراءات أن تضع أمام قيادة هذا النظام مجموعة من التحديات، ذلك أنه، في بادئ الأمر سيضم النظام العديد من الطبقات العاملة سواء في القطاع العام أو الخاص أو المستقلين، رغم أن لكل فئة من هذه الطبقات لها خصوصيات حسب الوسط السوسيو مهني، وهذا شيء طبيعي في أي اندماج، إذ تكون هنالك بعض الصعوبات في البداية، تفرضها الوضعية الجديدة، ثم بعد ذلك يبدأ الانسجام بين جهاز القيادة. وليس هذا الأخير الجهاز الوحيد المعول عليه لإنجاح هذه التجربة، بل ينبغي كذلك تفعيل تدبير إداري رشيد للنظام التقاعدي الموحد.

المطلب الثاني: تدبير إداري رشيد.

الحكمة هي عبارة عن مسار أو مسلسل، من خلاله تمارس السلطة بدون تحديد معنن للأهداف المنشودة، وبهذا المعنى فإن الحكمة ليست غاية في حد ذاتها، بل وسيلة ينصرف موضوعها إلى الطرق والآليات وليس إلى الأهداف والغايات. ومن وجهة نظر الأمم المتحدة تعني الحكمة " ممارسة السلطة بأبعادها الاقتصادية، السياسية، والإدارية في تدبير شؤون البلد على كافة المستويات، وهي تشمل على الآليات والمؤسسات، والممارسات التي من خلالها يبلور المواطنون مصالحهم، ويمارسون حقوقهم الشرعية، ويؤدون التزاماتهم ويديرون خلافاتهم"، ولكي تتصف الحكمة بصفة " الرشد " وهي صفة أدق وأعمق وأوسع وأنبأ من صفة "الجودة" فعليها أن تخضع لمجموعة من الشروط والمتطلبات، التي تجعل منها أكثر فعالية.⁵⁴¹

تعد الحكمة الإدارية إذن عنصرا محوريا في العقد الاجتماعي، الذي يربط بين الدولة والمواطن، مما يحتم على الدولة إتاحة جميع الإمكانيات المتوفرة إليها لتحسين جودة التدبير الإداري وجعله في خدمة المواطن.⁵⁴² وقد أصل الدستور المغربي لمبدأ

⁵⁴¹ - ومن أهم هذه الشروط التي ينبغي أن تتوفر في الحكمة لكي تتصف بالرشيدة:
- حكم القانون: أن تكون المنظومة القانونية عادلة وأن يتم تطبيقها بنزاهة، ولا سيما تلك القوانين المتعلقة بحقوق الإنسان.

- مأسسة الإصلاح: أن يكون الإصلاح منهج حكم، وعمل مؤسس، ونظام مستقر، وقوانين جارية، أي أن لا يكون معلقا على إرادة فرد أو جماعة.

- الرؤية الإستراتيجية: أي التوفر على منظور بعيد المدى لتطوير المجتمع والنهوض بموارده، مع ضمان وضوح الرؤية في تحديد الخطط ورسم البدائل، والقدرة على التكيف مع المتغيرات الداخلية والخارجية، الحالية والمستقبلية.
- المشاركة: جميع المواطنين رجالا ونساء لهم الحق في المساهمة في اتخاذ القرار، إما مباشرة أو بواسطة مؤسسات تمثيلية تعبر عن مصالحهم وتطلعاتهم.

- الشفافية: ضمان التدفق والتبادل الحر للمعلومات، بحيث تصبح المؤسسات العمومية ومعاملاتها وحساباتها متاحة بصورة مباشرة لكل المعنيين بها بمن فيهم المواطنون، حتى يمكن متابعة عملها ومراقبتها ومحاسبتها.

⁵⁴² - المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي: " من أجل ميثاق اجتماعي جديد: معايير يجب احترامها وأهداف ينبغي التعاقد بشأنها"، تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، إحالة ذاتية رقم 1/2011، يناير 2012، ص: 53.

الحكمة الإدارية بأن جعل منه مبدأ دستوريا،⁵⁴³ لتعزيز معايير جودة الأداء الإداري وفق مبدأ الشفافية والمسؤولية.

وتبعا لذلك، فإن إدارة نظام التقاعد الموحد ينبغي أن تدار في ضوء مبادئ الحكمة الرشيدة كما هو متعارف عليها دوليا، ووفق الأسس والمبادئ الدستورية للحكمة الجيدة والتدبير الإداري الرشيد، لأن هذا القطاع عرف ولمدة طويلة سوء التدبير المالي والإداري، خصوصا الصندوق المغربي للتقاعد،⁵⁴⁴ الشيء الذي كان له دور كبير في الصعوبات المالية التي يعرفها حاليا. ومن أجل تفادي تكرار أخطاء الماضي، فإنه أصبح من الضروري الحرص على ضمان الجودة والشفافية للأداء الإداري لهذا الجهاز بناء على مبادئ الحكمة الرشيدة، لاستكمال أسس بناء منظومة متكاملة للحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة.

إذ نظام التقاعد ينبغي أن يدار في إطار مؤسسة عمومية لها استقلال مالي وإداري، لأن ذلك يسمح للدولة بأن تضطلع بمسؤوليتها العامة لضمان الحق في التقاعد. صحيح أن الانتقال من المسؤولية الاجتماعية العامة للدولة، إلى المسؤولية الفردية المبنية على الادخار الفردي، لها آثار إيجابية على أنظمة التقاعد من حيث الاستدامة المالية، لكن هذا ينقل كاهل الأفراد بسبب عبء تمويل المخاطر الاجتماعية، ويؤثر بشكل كبير على مستوى الحماية الاجتماعية، مما جعل العديد من

⁵⁴³- بحيث نص دستور المملكة المغربية لسنة 2011 في الفصل 154 على أنه: " يتم تنظيم المرافق العمومية على أساس المساواة بين المواطنين في الولوج إليها، والإنصاف في تغطية التراب الوطني، والاستمرارية في أداء الخدمات. تخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية، والمحاسبة والمسؤولية، وتخضع في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور".
⁵⁴⁴- المجلس الأعلى للحسابات : م.س، ص: 29.

التشريعات تتراجع عن هذا الخيار، الذي ساد في الثمانينات والتسعينات من القرن الماضي وخصوصا في دول أمريكا اللاتينية.⁵⁴⁵

ويعتبر مبدأ تحمل الدولة المسؤولية الاجتماعية العامة في توفير الحماية الاجتماعية، وضمان حسن تدبير المؤسسات القائمة عليها، مبدأ متوافق عليه دوليا من طرف الحكومات والفرقاء الاجتماعيين وخبراء الضمان الاجتماعي، بالإضافة إلى ذلك، فهذا المبدأ يعد من أدبيات منظمة العمل الدولية، إذ تم ترسيخه في الاتفاقية رقم 102 لنفس المنظمة.⁵⁴⁶

المبحث الثاني: وضع إطار مرجعي احترازي

سعيًا إلى استكمال إطار مؤسساتي فعال لنظام التقاعد يقوم على مبدأ الحكامة الرشيدة، لا ينبغي الوقوف عند التدبير الإداري الرشيد، بل ينبغي أيضا إحداث إطار مرجعي احترازي مبني على توجيه استراتيجي محكم، يكون الهدف منه مراقبة وتتبع نظام التقاعد ومدى التزام المؤسسة القائمة عليه بالمقتضيات التشريعية الجاري بها العمل، بغية تحقيق الأمن المالي والاجتماعي، وضمان الاستدامة على المستوى البعيد، ولتحقيق ذلك فإنه من الضروري أن تضطلع الدولة بدورها الرقابي على نظام التقاعد (المطلب الأول)، وأن يتم إحداث جهاز مستقل مكلف باليقظة والتتبع (المطلب الثاني).

⁵⁴⁵- C.G.S.P : " La protection social en Amérique latine ", France , juillet 2013 , P : 9.

⁵⁴⁶- منظمة العمل الدولية: " أرضية الحماية الاجتماعية من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة "، م . س، ص:

المطلب الأول: تعزيز الدور الرقابي للدولة

تتخصر الأدوار التي تضطلع بها الدولة تجاه المؤسسات العامة حسب المعايير الدولية في مهام التوجيه الاستراتيجي، ومهمة الرقابة والإشراف المباشر وغير المباشر، بالإضافة إلى المساهمة في التسيير إن اقتضت الضرورة ذلك،⁵⁴⁷ وتتركز هذه المراقبة بالأساس على الجانب المالي من أجل ترشيد النفقات العامة، والرفع من مردودية هذه الهيئات تقنيا، اقتصاديا، اجتماعيا، وماليا.

وتجسيدا لذلك، كرس المشرع المغربي هذه الرقابة من خلال القانون رقم 69.00، المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة والهيئات الأخرى،⁵⁴⁸ الذي ينص في مادته الأولى على: " تجري المراقبة المالية للدولة على المؤسسات العامة والشركات والمقاولات المشار إليها في المادة الأولى من القانون أعلاه، بكيفية قبلية أو بعدية تبعا لشكلها القانوني وطريقة تسييرها، وفق الشروط المنصوص عليها في هذا القانون وعلى الهيئات الخاضعة للمراقبة المالية للدولة بمقتضى قانون خاص".

وتماشيا مع هذا المبدأ الذي يعطي للدولة إمكانية بسط مراقبتها المالية على المنشآت العامة، فإن مراقبة المؤسسة المسيرة لنظام التقاعد يجب أن تكون خاضعة للمراقبة المالية من طرف وزارة المالية، وذلك عن طريق موافقة الوزير المكلف بالمالية على حصر الميزانية السنوية للتسيير والتجهيز، وكذا النظام الأساسي للمستخدمين،

⁵⁴⁷ - وزارة الاقتصاد و المالية : مجلة المالية، العدد 8، نونبر 2012، ص: 7.

⁵⁴⁸ - القانون رقم 69.00 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة والهيئات الأخرى، الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.03.195 الصادر في 16 من رمضان 1424 (11 نونبر 2003)، ج . ر عدد 5170 بتاريخ 23 شوال (18 ديسمبر 2003).

بالإضافة إلى البيانات التوقعية وكذلك شروط إصدار الاقتراضات والالتجاء إلى أشكال القروض البنكية كيف ما كان نوعها.

إن هذه الرقابة لا ينبغي أن تنحصر على المستوى المالي فقط، فلضمان حسن التسيير الإداري والمالي لنظام التقاعد وفق مبادئ الحكامة الجيدة، فإنه من الضروري أن تمتد رقابة الدولة إلى الرقابة الإدارية.

ونظرا لكون النظام الموحد سيضم كل من القطاعين الخاص العام، فإن الرقابة الحكومية هنا، يجب أن تكون مزدوجة، بواسطة الوزارة المكلفة بالتشغيل، فيما يخص أجراء القطاع الخاص والمستقلين، والوزارة المكلفة بالإدارة العمومية، فيما يخص الموظفين والمستخدمين.

وبهذا، فإن لرقابة الدولة على المؤسسة المشرفة على نظام التقاعد دور مهم، وذلك تكريسا للأمن الاجتماعي للطبقة العاملة، بناء على الحق في الضمان الاجتماعي بصفة عامة،⁵⁴⁹ وضمانا لاستمرارية نظام التقاعد على المستوى البعيد، ومع ذلك فإن هذه الرقابة ينبغي أن تكون بالموازاة مع إحداث جهاز آخر مستقل لليقظة واستشراف مستقبل نظام التقاعد.

المطلب الثاني: إحداث جهاز مستقل لليقظة

أقبلت العديد من الدول على إنشاء أجهزة مستقلة، لكي تكون مختبرا للدراسة والتتبع الدائم للقضايا المرتبطة بمنظومة التقاعد، ورغم أن التجربة الفرنسية في

⁵⁴⁹- منظمة العمل الدولية : " أرضيات الحماية الاجتماعية من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة "، م . س، ص:37.

إصلاح نظام التقاعد مازالت تعترضها مجموعة من التحديات،⁵⁵⁰ نظرا للتحويلات الديمغرافية والاقتصادية، بالإضافة إلى خصوصيات نظام التقاعد الفرنسي الذي يتميز بالتعدد والتعقيد، فقد أقرت الحكومة الفرنسية على خطوة مهمة بإحداث مجلس توجيه نظام التقاعد سنة 2000،⁵⁵¹ ويتكون هذا المجلس من 32 عضواً، يمثل العديد من الجهات ذات الصلة،⁵⁵² وقد أصبح هذا المجلس منذ نشأته قوة اقتراحية، يزود الحكومة بكل الدراسات والتوقعات المستقبلية المرتبطة بنظام التقاعد، كهيئة دائمة للتتبع الدائم والمستمر لوضعية أنظمة التقاعد، وتشخيص وضعيته من أجل تقديم الاقتراحات للحكومة لفرنسية، ويعطي المرسوم الذي أنشأ بمقتضاه مجلس توجيه التقاعد الفرنسي، لهذا الأخير الحق في أن يتقدم باقتراحات و تقديم تقرير شامل لرئيس الوزراء كل عامين على الأقل، وقد حصر المشرع الفرنسي مهام هذا المجلس فيما يلي:

- تحديد الحالة المالية الحالية وآفاق التطور المحتملة لأنظمة التقاعد؛

- تقدير الشروط المطلوبة لتأمين الموارد المالية لضمان الاستمرارية المالية؛

⁵⁵⁰ -C.O.R : " Évolution et perspective des retraites en France " , rapport annuel du C.O.R, France , Juin 2016 , P: 9.

⁵⁵¹ - Décret N° 2000 - 393 du 10 Mai 2000, portant création du conseil d'orientation des retraites, journal officiel de la république française du mai 2000, P: 7056.

⁵⁵² - يمثل الشركاء الاجتماعيين والاقتصاديين 50%، من تركيبة هذا المجلس، بحيث يتكون من:

- ستة عشرة عضواً يمثلون الشركاء الاجتماعيين والاقتصاديين؛

- أربعة أعضاء يمثلون الدولة؛

- ستة أعضاء مقسمة بالتساوي بين أعضاء الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ؛

- أربعة شخصيات يتم تسميتها بالنظر إلى مؤهلاتها العلمية والخبرة التي يتوفرون عليها؛

- رئيس الاتحاد الوطني للجمعيات العائلية؛

- نائب رئيس الهيئة الوطنية للمتقاعدين وكبار السن.

. السهر على حماية تماسك نظام التقاعد بالتوزيع، وذلك بفضل تأمين تضامن الأنظمة، واحترام المساواة.⁵⁵³

لقد نجم عن إنشاء مجلس لليقظة، تغيير في أسلوب التعامل مع القضايا التي يطرحها إصلاح منظومة التقاعد الفرنسية، فبينما تبقى القرارات بالطبع من اختصاص الدولة بإشراك الفرقاء الاجتماعيين، نجد أن طريقة التفكير حول هذا الموضوع تغيرت، إذ لم تعد الدولة بمقدورها القيام بالدراسة واتخاذ القرار في نفس الوقت، بل تم توسيع دائرة التفكير حول موضوع التقاعد، الذي يعد من المواضيع الشائكة والمعقدة، التي تحتاج إلى عمق في الدراسة والتفكير، من أجل البحث عن الحلول الناجعة للحد من التحديات التي أصبحت تواجهها أنظمة التقاعد.

إلا أن التجربة المغربية في هذا الصدد ما تزال متأخرة، إذ لا تتوفر على جهاز متخصص للتفكير في قضايا التقاعد، ويتم الاكتفاء بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي، الذي تم التنصيب عليه لأول مرة في دستور 1992،⁵⁵⁴ ولم يتم تفعيله إلا بحلول سنة 2010، بمقتضى قانون تنظيمي،⁵⁵⁵ وتم إضافة المجال البيئي إلى اختصاصاته بموجب دستور 2011،⁵⁵⁶ تحت اسم المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، وله العديد من الصلاحيات، فبالإضافة إلى تقديم الاستشارة للحكومة ومجلس النواب، فهو يقوم بالإدلاء برأيه في التوجهات العامة للاقتصاد الوطني، ويساهم في تحليل الظرفية

⁵⁵³ - Article 1^{er} du décret N° 200 - 393 , op.cit .

⁵⁵⁴ - الفصل 91 من الظهير الشريف رقم 1.92.155 الصادر في 11 ربيع الآخر 1413 (9 أكتوبر 1992) بتنفيذ مراجعة الدستور.

⁵⁵⁵ - القانون التنظيمي رقم 60.09 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.10.28 الصادر في 18 من ربيع الأول 1431 (5 مارس 2010)، ج. ر عدد 5820 الصادرة بتاريخ 24 ربيع الأول 1431 (11 مارس 2010).

⁵⁵⁶ - الفصل 151 من الدستور المغربي لسنة.

وتتبع السياسات الاقتصادية والاجتماعية الوطنية والجهوية والدولية وانعكاساتها على الاقتصاد الوطني، ويقوم بانجاز الدراسات والأبحاث في الميادين المرتبطة بممارسة صلاحياته.⁵⁵⁷ ويتألف هذا المجلس علاوة على الرئيس الذي يعين بظهير من 99 عضوا،⁵⁵⁸ وهو بهذا المعنى نسخة طبق الأصل للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الفرنسي، الذي أحدث لأول مرة بمقتضى المادة 69 من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية لسنة 1958.⁵⁵⁹

ومما تقدم، نلاحظ أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لن يساهم بشكل فعال في مواكبة وتتبع كل القضايا المرتبطة بمجال التقاعد، وأن رأيه في الإحالات التي تحال عليه لن تكون معمقة بالشكل المطلوب، لكونه غير مختص في هذا الموضوع.

وقد سبق له أن أبدى رأيه في مشروع القانون رقم 71.14، بتغيير وتتميم القانون رقم 011.71، المحدث بموجبه نظام المعاشات المدنية رقم 72.14 بتغيير القانون رقم 12.71، المحدث بموجبه السن التي يجب أن يحال فيها على التقاعد موظفو وأعوان الدولة والبلديات والمؤسسات العامة، المنخرطون في نظام المعاشات المدنية،⁵⁶⁰ إلا أن هذا الرأي لم يكن مبنيًا على معرفة تامة بالإشكالات التي يعرفها نظام التقاعد، لأنه غير مؤهل بحكم تركيبته، للإلام بجمع المعطيات المرتبطة بكل

⁵⁵⁷ - المادة 2 من القانون التنظيمي رقم 60.09 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي، م.س.

⁵⁵⁸ - المادة 11 من القانون رقم 60.09 المشار إليه أعلاه.

⁵⁵⁹ - Publiée au journal officiel de la république française du 5 octobre 1958 , P: 9151.

⁵⁶⁰ - المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي: رأي المجلس حول مشروع قانون بشأن نظام المعاشات المدنية حول مشروع القانون رقم 71.14 بتغيير وتتميم القانون رقم 011.71 الصادر في 12 من ذي القعدة 1391 (30 ديسمبر 1971) المحدث بموجبه نظام المعاشات المدنية والقانون رقم 72.14 بتغيير وتتميم القانون رقم 12.71 الصادر في 12 من ذي القعدة 1391 (30 ديسمبر 1971) المحددة بموجبه السن الذي يجب ان يحال فيه على التقاعد موظفو و اعوان الدولة و البلديات والمؤسسات العامة المنخرطون في نظام المعاشات المدنية الاحالة رقم 2014/10.

جوانب نظام التقاعد، والقيام بإسقاطات المستقبلية والقيام بالدراسات والتحليل الاكتوارية، من أجل بلورة أفكار ومقترحات تهدف إلى تنوير السلطات العمومية، فيما يتعلق بالخيارات المتاحة، والقرارات الواجب اتخاذها في خضم إصلاح نظام التقاعد.

ولذلك فإننا نرى، أنه يجب إحداث جهاز مستقل يتكون من عدد قليل من الأعضاء لا يتجاوز 24 عضواً، على أن يكون نصف أعضاء هذا المجلس مكون من الخبراء المختصين في المجالات المرتبطة بالتقاعد من الاقتصاديين والقانونيين وخبراء الدراسات الاكتوارية، بالإضافة إلى المختصين في علم الاجتماع، وعلم الاجتماع القانوني، و 8 أعضاء موزعة بالتساوي بين الفرقاء الاجتماعيين و 3 أعضاء تمثل الدولة،⁵⁶¹ وعضو واحد يمثل نظام التقاعد.

وبهذا نكون أمام مجلس مستقل ودائم، يساهم في إثراء المعلومات والنقاشات، بطريقة علمية بعيدة عن كل الصراعات الإيديولوجية، حول كل المواضيع ذات صلة بنظام التقاعد، وأن يقوم بالمواكبة الدائمة لوضعية نظام التقاعد، عن طريق تكوين قاعدة للمعطيات الديمغرافية، الاقتصادية، الاجتماعية، والمالية، والقيام على ضوءها بإسقاطات ودراسات وتحليل اكتوارية، يكون الهدف منها إعطاء توقعات عن مستقبل نظام التقاعد، لتفادي أي عجز على المدى البعيد. بالإضافة إلى ذلك يتم، بناء على هذه المعطيات، اقتراح توصيات بخصوص الإجراءات الواجب اتخاذها من أجل ضمان ديمومة نظام التقاعد.

⁵⁶¹ - بحيث توزع هذه التمثيلية بالتساوي بين الوزارة المكلفة بالاقتصاد والمالية والوزارة المكلفة بالإدارة العمومية، والوزارة المكلفة بالشغل.

ونتيجة لما تقدم، فإنه لا يمكن بناء منظومة للحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة تكون عصية على التقلبات المالية، والاقتصادية، والديمغرافية، وتضم في طياتها مبادئ وقواعد استدامتها على المدى البعيد، وفق مبدأ المساواة بين الأجيال والجيل الواحد، إلا عن طريق نظام موحد يضم كل الأطياف النشيطة داخل المجتمع، بعيدا عن كل أشكال التمييز، التي يكرسها النظام الحالي القائم على التباين والاختلاف في الحقوق والواجبات، التي كانت لها ما يبررها عند إحداث هذه الأنظمة بحكم اختلاف ظروف وأسباب النزول لكل نظام، إلا أن هذا لم يبق له مبرر في الوقت الحاضر، من أجل بناء مجتمع لجميع المواطنين وفق مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص، وهذا يفرض مراجعة السياسة الاجتماعية لتقوم على العدالة الاجتماعية، وتبني على مفهوم حديث للحماية الاجتماعية، باعتبارها أداة للاستثمار في النمو الاجتماعي والتنموي، وذلك بإعادة النظر في نطاق نظام التقاعد الذي يغطي فئة قليلة من المجتمع، بالإضافة إلى إعادة النظر في مفهوم الحماية الاجتماعية لنظام التقاعد المنشود.

الباب الثاني: نظام تقاعد شمولي ومنصف.

يتجسد الهدف الأسمى لنظم الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة، في ضمان أمن الدخل في حده الأدنى على الأقل بعد سن الإحالة على التقاعد، لتأمين العيش الكريم، بعد أن يصبح الفرد غير قادر على العمل لتأمين قوت يومه، ولتحقيق هذا المبتغى فإنه من اللازم أن يتميز نظام التقاعد المنشود بالشمولية في التغطية الاجتماعية، من أجل ضمان الحماية الاجتماعية بعد سن الإحالة على التقاعد لأكبر قدر ممكن لتحقيق مبادئ العدل والإنصاف بين جميع الأفراد داخل المجتمع.

وتبعاً لذلك، فإن توحيد نظام التقاعد لا ينبغي أن يقف عند البعد المقياسي في التقريب بين الأنظمة في أفق توحيدها في نظام موحد، لا على مستوى الإطار القانوني، ولا على مستوى الإطار المؤسسي، بل ينبغي أن يمتد هذا التوحيد، إلى نطاق الحماية الاجتماعية لنظام التقاعد الموحد ليشمل كل الطبقات النشيطة داخل المجتمع. ولتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية لنظام التقاعد غايتان: تتمثل الأولى، في ضمان الحق في التمتع براتب التقاعد لكل الطبقات النشيطة داخل المجتمع، بناء على مبادئ العدالة الاجتماعية، وتتمثل الثانية، في كون تمديد نطاق التغطية الاجتماعية لنظام التقاعد سيفتح الباب أمام اشتراكات جديدة ستساهم بشكل كبير في تعزيز الموارد المالية لهذا النظام.

ولاستكمال بناء صرح منظومة التقاعد، فإنه من الضروري جعل هذه المنظومة تتميز بالعدل والإنصاف، وعدم التمييز بين الطبقات النشيطة داخل المجتمع في الحصول على راتب التقاعد والحق في الاستفادة منه، وجعل هذا النظام يأخذ بعداً

اجتماعيا أكثر، وعدم التركيز على البعد المالي فقط، رغم الأهمية التي يمثلها هذا البعد الأخير لتحقيق التوازن المالي، على ألا يكون ذلك على حساب التوازن الاجتماعي للنظام، بل ينبغي أيضا التفكير كذلك في الاستدامة والديمومة الاجتماعي لنظام التقاعد.

ومما تقدم، فإن توحيد نظام التقاعد يقتضي بالضرورة أن يتم توسيع نطاق الحماية الاجتماعي ضد مخاطر الشيخوخة، في بعدها الأفقي والعمودي لتشمل جميع الطبقات النشيطة داخل المجتمع (الفصل الأول)، ويات من الضروري كذلك توفير الشروط الملائمة لجعل نظام التقاعد يتميز بالعدل والإنصاف والاستدامة المالية والاجتماعية على المدى البعيد (الفصل الثاني).

الفصل الأول: نظام تقاعد شمولي

لم تعد الحماية الاجتماعية بصفة عامة تقتصر على إعادة توزيع الدخل، بل أصبحت أكثر توسعا لتشمل توفير المنافع الملائمة لتحقيق الحد الأدنى للحياة الكريمة وتلبية الحاجيات الأساسية لكل الأفراد داخل المجتمع، وقد سائر الاتجاه العالمي هذا التوجه،⁵⁶² عن طريق توسيع نطاق الحماية الاجتماعية، لتشمل أكبر عدد ممكن من فئات المجتمع، ولذلك فإن توحيد نظام التقاعد لا ينبغي أن يقتصر على البعد المقياسي والهيكلية، بل يجب أن يمتد إلى نطاق الحماية الاجتماعية التي يوفرها هذا النظام ليشمل كل الفئات داخل المجتمع. وبالتالي الانتقال من المفهوم التقليدي للحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة، إلى المفهوم الحديث الذي يبنني

⁵⁶² - الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي: "التطورات والاتجاهات: دعم الضمان الاجتماعي الحيوي"، م. س. ص: 2.

على شمولية التغطية في بعدها الأفقي والعمودي، وفق إستراتيجية تتوخى توسيع نطاق الحماية الاجتماعية لنظام التقاعد في بعدها الأفقي ليشمل كافة الفئات النشيطة داخل المجتمع بدون استثناء كمرحلة أولية (الفرع الأول) على أساس الانتقال في المرحلة الثانية إلى توسيع هذه الحماية في بعدها العمودي من أجل توفير مستويات أعلى للحماية الاجتماعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: توسيع نطاق الحماية في بعدها الأفقي

استكمالاً لبناء نظام تقاعد موحد مبني على مبادئ العدالة الاجتماعية، وتكريس الحق في الحد الأدنى لمعاش التقاعد لكل أفراد المجتمع، وفق المفهوم الحديث للحماية الاجتماعية، فإنه من الضروري إعادة النظر في نطاق نظام التقاعد، وذلك بتوسيع مظلة الحماية الاجتماعية لهذا النظام في بعدها الأفقي، لتشمل كل الفئات التي ليس لديها الحق في التقاعد على الأقل في حده الأدنى، من أجل وضع أرضية أولية في أفق توسيع هذا النظام على المستوى العمودي، ومن أجل هذا المبتغى فإن توسيع نطاق نظام التقاعد في بعده الأفقي ينبغي أن يشمل في بادئ الأمر القطاعات المنظمة التي يسهل تمديد الحماية الاجتماعية إليها من الناحية العملية (المبحث الأول) على أن يتم استكمال هذا التوسيع ليشمل حتى القطاع غير المنظم في الأفق القريب (المبحث الثاني).

المبحث الأول: تمديد التغطية الاجتماعية بالقطاع المنظم.

أصبح من الضروري في ظل الوضعية المالية والاجتماعية التي يعرفها نظام التقاعد، إعادة النظر في نطاق الحماية الاجتماعية لهذا النظام لكي يشمل

أكبر عدد من الفئات التي في حاجة إلى التغطية الاجتماعية، لأنه ليس من العدل في شيء أن تبقى العديد من القطاعات المنظمة خارج مظلة التغطية الاجتماعية لنظام التقاعد، رغم أن تمديد التغطية إليها لا يحتاج إلا للسند القانوني، الذي بموجبه يصبح لها الحق في الانخراط في نظام التقاعد، (المطلب الأول). ويجب أن تتلاءم التغطية القانونية مع التغطية على المستوى الواقعي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: توسيع نطاق التغطية بالقطاع المنظم

تتميز التغطية الاجتماعية التي توفرها نظم التقاعد الحالية بالقصور والمحدودية، إذ أن هذه النسبة لا تتعدى بخصوص من لهم الحق في التغطية الاجتماعية سوى 33% من الساكنة النشيطة،⁵⁶³ رغم أن مؤسسة البنك الدولي تعتبر أن نسبة هذه التغطية لا تتعدى 21%.⁵⁶⁴ ويرجع هذا الضعف في التغطية بالأساس إلى عاملين أساسيين: الأول اقتصادي، ويتمثل في الخلل البنوي لسوق الشغل، الذي يتميز بضعف نسبة التشغيل وارتفاع نسبة البطالة، والثاني قانوني، يتمثل في عدم وجود إطار قانوني يضمن لفئات عريضة داخل المجتمع الحق في راتب التقاعد. وإذا كان العامل الأول ذو طبيعة ماكرو-اقتصادية لها علاقة بالنمو الاقتصادي، ولا يمكن التحكم فيها إلا عن طريق تحسين النمو الاقتصادي، الذي يتيح فرص الشغل وبالتالي تقليص نسب البطالة، فإن العامل الثاني، ذو طبيعة قانونية محضة سببه وجود فراغ تشريعي في مجال الحماية الاجتماعية يعطي الحق في الحماية الإجبارية للجميع، وخاصة في القطاع الخاص، مع العلم أن المادة 2 من ظهير (27 يوليوز

⁵⁶³- المجلس الأعلى للحسابات: م.س، ص: 88.

⁵⁶⁴ - B.M : " Les retraites au Maroc : Sur la voie d'une stratégie de reforme ", op, cit , P : 13.

(1972)،⁵⁶⁵ التي تحدد نطاق تطبيق هذا القانون، نصت على أن شروط تطبيق نظام

الضمان الاجتماعي سيحدد بمراسيم فيها يخص الفئات التالية:

- المأجورون والعاملون بمقاولات الصناعة التقليدية؛

- العاملات والعمال المنزليين؛

- الشغاليين المؤقتين أو العرضيين العاملين بالقطاع الخاص؛⁵⁶⁶

- الأفراد المنتمون لعائلة أحد المشغلين والعاملون لحسابه.

إلا أن هذه المراسيم لم تصدر بعد باستثناء المرسوم القاضي بتحديد شروط تطبيق نظام الضمان الاجتماعي على الأجراء العاملين بالمنشآت الحرفية،⁵⁶⁷ وهذا يجعل من حقوق الفئات المذكورة أعلاه، معلقة على صدور هذه المراسيم التطبيقية، مما يطرح التساؤل عن سبب تأخرها إلى حد الآن.

وفي اعتقادنا، أن العامل الأساسي لذلك يعود إلى عدم وجود إرادة سياسية اجتماعية للدولة، لتوفير الحماية الاجتماعية لأكبر عدد ممكن من الفئات النشطة داخل المجتمع، تتلاءم مع خصوصيات ومقومات الدولة، بالإضافة إلى أن المشرع المغربي في كثير من الأحيان يسن قوانين، لكنها لا تفعل على أرض الواقع، وخصوصا التشريعات المرتبطة بالحقوق الاجتماعية للمواطن، إذ أنه من غير المعقول

⁵⁶⁵- الظهير بمثابة قانون رقم 1.72.184 المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي، م.س.

⁵⁶⁶- ويعتبر مؤقتين أو عرضيين بالقطاع الخاص الشغاليين الذين لا يعملون أكثر من عشر ساعات في الأسبوع لحساب مشغل واحد أو مجموعة مشغلين.

⁵⁶⁷- المرسوم رقم 2.93.1 الصادر في 7 ذي القعدة 1413 الموافق ل (29 ابريل 1993) المتعلق بتحديد الشروط التي يطبق بها نظام الضمان الاجتماعي على الأجراء العاملين بالمنشآت الحرفية، ج. ر عدد 4203 بتاريخ 24 ذي القعدة 1413 الموافق ل (19 ماي 1993)، ص: 792.

أن تبقى حقوق الفئات المذكورة أعلاه متوقفة على صدور المراسيم التطبيقية لأكثر من أربعة عقود من الزمن.

إن لهذه الطريقة في تعليق الحقوق على مراسيم انعكاسات سلبية على مستوى الحماية الاجتماعية لهذه الفئة، لكونها تبقى خارج مظلة التغطية الاجتماعية، وذلك يساهم بشكل كبير في اختلال التوازن المالي لقطاع التقاعد نظرا لفقدان هذا الأخير قاعدة مهمة من المساهمين.

وجدير بالذكر، أن المادة 2 المذكورة لم تتطرق كذلك للعمال في المجال الفلاحي، حتى ولو كان ذلك متوقفا على صدور المرسوم التطبيقي، إلا أن المشرع تدارك هذا الفراغ بمقتضى قانون تمديد نظام الضمان الاجتماعي للقطاع الفلاحي مع بداية الثمانينات.⁵⁶⁸

والأكثر من ذلك، فإن هناك فئات أخرى تشتغل في قطاعات منظمة حيوية، وخاضعة للضريبة المهنية، وتتوفر فيها كل الضمانات والشروط للوفاء بالتزاماتها المالية تجاه مؤسسة الضمان الاجتماعي، لكن لا تتوفر على إطار قانوني يوفر لها الحق في الضمان الاجتماعي، كالمهن الحرة مثلا، والمشغلين غير المأجورين،⁵⁶⁹ والتجار، فهل يعقل أن يظل الأطباء، المحامون، الصيادلة، والمهندسون خارج النظام الإلزامي للتغطية الاجتماعية؟ إن هذا مناف لروح وقيم الضمان الاجتماعي ومبادئ العدالة الاجتماعية، ويخل بمبدأ المسؤولية الاجتماعية للدولة. فبالنسبة لهذه المهن

⁵⁶⁸ - القانون رقم 26.79 القاضي بتنفيذه رقم 1.81.178 بتاريخ 3 جمادى الآخرة 1401 الموافق ل (8 ابريل 1981)، المتعلق بتطبيق نظام الضمان الاجتماعي على المشغلين والعملة بمؤسسات الاستغلال الفلاحية والغابوية و المرافق التابعة لها، ج . ر عدد 3572 بتاريخ 10 جمادى الثانية 1401 الموافق ل (15 ابريل 1981)، ص: 464.

⁵⁶⁹ - مع العلم أن نسبة المشغلين غير المأجورين يشكل نسبة 56 من مجموع الساكنة النشيطة.

الحرّة المنظمة فإنّها لا تتطلّب أيّ جهد، فكلّ ما تحتاج إليه أن يكون هناك إطاراً تشريعياً يوفر لها الحماية الإجبارية فقط.

وعلى خلاف المشرع المغربي نجد أن العديد من التشريعات توفر الإطار القانوني لهذه الفئات، ولا يتعلق الأمر بالتشريعات العريقة في ميدان الحماية الاجتماعية فحسب كالتشريع السويدي، الانجليزي، والألماني، بل تشريعات الدول التي يقارب اقتصادها الاقتصاد المغربي، كتونس مثلاً التي يغطي نظامها الاجتماعي بالإضافة إلى الموظفين والأجراء كل من العمال المستقلين في القطاعين الفلاحي وغير الفلاحي، والعمال ذوي الدخل المحدود كعمال المنازل وعمال الحظائر العمومية للتشغيل، والحرفيون العاملون بالقطعة، وصغار الفلاحين، بالإضافة إلى الفنانين، والمبدعين والمتقنين.⁵⁷⁰

ومن التجارب المقارنة الناجحة في مجال تمديد الحماية الاجتماعية، تعتبر الصين مثلاً يحتذى به، باعتبارها من الدول التي كانت تعاني بشكل كبير من ضعف نطاق حمايتها الاجتماعية، إذ أن الطبقة العاملة في الصين لا تتوفر على أدنى شروط الحماية الاجتماعية، إلا أنها استطاعت وفي ظرف وجيز توسيع التغطية الاجتماعية إلى نطاق واسع، ويرجع ذلك إلى الرغبة في حماية الطبقة العاملة من المخاطر الاجتماعية، التي تتعرض لها في إطار سوق عمل متشعب، ولا تتوفر فيه كثير من الأحيان ظروف عمل ملائمة، بالإضافة إلى الشعور بالالتزام السياسي والاجتماعي للدولة على مستوى تنفيذي برامج الحماية الاجتماعية لبلوغ هدف التغطية الاجتماعية

⁵⁷⁰ - سيد بلال: م . س، ص: 17.

لجميع الأفراد داخل المجتمع، وقد حققت الصين على سبيل المثال زيادة تقدر بأكثر من 200% في هذا المجال ما بين سنتي 2003 و 2008.⁵⁷¹

وبالإضافة إلى ذلك نجد أن بعض التجارب الدولية، ورغبة منها في تقديم المزيد من مستويات الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة، حاولت استحداث برامج تقاعدية ممولة من الضرائب، بهدف التخفيف من حدة الفقر خصوصا بين كبار السن، لتأمين الدخل بعد سن الإحالة على التقاعد، وتقدم هذه الإعانات إلى الفئات الأكثر عسراً، والتي بحاجة ماسة للحماية الاجتماعية أكثر من غيرها، ومن بين هذه التجارب التي تعد من الدول النامية التي تعاني بدورها من انتشار القطاع غير المهيكل، نجد الهند والبنغلاديش، بحيث اعتمدت هذه الأخيرة برامج لنظام منح رواتب التقاعد يمول من الضرائب، في إطار برنامج وطني شامل للمعونة الاجتماعية، يقدم إعانات في شكل معاشات تقاعدية للأفراد المحتاجين، الذين يتجاوز أعمارهم 67 سنة بناء على وضعيتهم الاقتصادية.⁵⁷²

ونتيجة لذلك، فإن تمديد نطاق نظام التقاعد إلى القطاعات المنظمة كمرحلة أولى، أصبح ضرورة ملحة ومستعجلة في ظل الأوضاع التي يعرفها نظام التقاعد الحالي، الذي يعاني من عدم التوازن المالي لفتح المجال أمام مساهمين جدد، ومن أجل بناء نظام تقاعد موحد ومستدام لكي يكون متاحا لجميع أفراد المجتمع، لكن الأمر لا يتوقف عند التمديد القانوني لهذه التغطية، بل ينبغي أن تتلاءم التغطية القانونية مع التغطية على المستوى الواقعي.

⁵⁷¹ - الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي: " الضمان الاجتماعي الحيوي لإقليم آسيا والباسفيك، استجابات متكاملة لمزيد من النمو العادل (التطور والاتجاهات)"، جنيف، 2009، ص: 8.

⁵⁷² - الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي: المرجع أعلاه، ص: 9.

المطلب الثاني: ملائمة التغطية القانونية مع التغطية الفعلية

إن الغاية من توسيع نطاق التغطية الاجتماعية لنظام التقاعد، ليست في الأساس هي التغطية القانونية عن طريق توفير الإطار القانوني للحق في الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة لفئة معينة، ولكن الهدف الأسمى هو التغطية الفعلية، فليس بالضرورة من له الحق في التقاعد يستفيد بالضرورة من هذا الحق، بل هناك من يتوفر على إطار قانوني يعطيه الحق في التأمين ضد مخاطر الشيخوخة، لكن لا يستطيع أن يتمتع بهذه التغطية للعديد من الأسباب، إما عن طريق صعوبة تطبيق هذه القواعد القانونية على أرض الواقع، نظرا لطبيعة القطاع المستهدف، وإما لعدم أداء المشغل للاشتراكات المهنية الخاصة بالأجير تجاه مؤسسة المكلّفة بالتأمين الاجتماعي، وهذا ما يحول دون استفادة المؤمن من معاش التقاعد رغم وجود إطار قانوني يعطيه هذا الحق.

من المعلوم، أن الفئة النشيطة بالمغرب تتجاوز 10 ملايين، وأن التغطية الاجتماعية لا تغطي سوى الثلث، أي ما يعادل 3,3 مليون نسمة تقريبا، وبالتالي فإن نسبة التغطية لا تتعدى 33%،⁵⁷³ إلا أن هذه الفئة بدورها لا تستفيد كاملة من الحق في التغطية الاجتماعية والاستفادة من معاش التقاعد عند وصولها إلى هذا السن. فإذا أخذنا نظام الضمان الاجتماعي مثلا، فحسب تقرير الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي فإن نسبة التغطية الاجتماعية للأجراء في القطاع الخاص تعادل 81,4%،⁵⁷⁴ وبذلك تبقى نسبة 19% لا تغطيها مظلة التغطية الاجتماعية، رغم توفرها على إطار قانوني يضمن لها هذا الحق، وبالإضافة إلى ذلك فحتى الفئة التي

⁵⁷³ - المجلس الأعلى للحسابات: م . س، ص: 88.

⁵⁷⁴ - الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي: التقرير السنوي لسنة 2014، ص: 13.

تتوفر على التغطية الفعلية فإنها ليست بالضرورة ستستفيد من معاش التقاعد، وذلك راجع بالأساس إلى عدم استيفاء الأجير عند وصوله إلى سن التقاعد شرط توفره على ثلاثة آلاف ومائتين وأربعين يوما على الأقل من التأمين بالنسبة للقطاع الخاص،⁵⁷⁵ ونجد أن المشرع استعمل يوم تأمين وليس يوم عمل، ونظرا لإشكال لعدم التصريح بالأجراء لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بصفة منتظمة، فإن المدة المتطلبة للإستفاضة من معاش التقاعد قد تطول، وقد يصل الأجير إلى سن التقاعد دون الوصول إلى النصاب القانوني للحصول على حقه في راتب التقاعد، مع العلم أن نسبة الأجراء التي يتم التصريح بهم بصفة منتظمة طيلة السنة لا تتعدى 52%،⁵⁷⁶ وتبقى نسبة 48% من الأجراء لا يتم التصريح بهم إلا لفترات متقطعة،⁵⁷⁷

ونتيجة لما تقدم، نلاحظ مدى الفرق بين التغطية القانونية والتغطية الفعلية، إذ أن هناك العديد من فئات الأجراء العاملين في القطاع الخاص، وخاصة العاملين في قطاع الصناعة التقليدية، والعمل بمؤسسات الاستغلالات الفلاحية والغابوية والمرافق التابعة لها تبقى خارج التغطية الفعلية.

ولتفادي هذه الإشكالية، ينبغي تفعيل آليات الرقابة على تطبيق قانون الضمان الاجتماعي على المؤسسات والمقاولات الخاضعة له، وعلى الخصوص تفعيل دور جهاز التفتيش التابع للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، الذي يبقى قاصرا عن تحقيق الدور الرقابي المنوط به، من أجل إجبار المؤسسات والمقاولات على الامتثال

⁵⁷⁵- الفصل 53 من الظهير بمثابة قانون رقم 1.72.184 المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي، م.س.

⁵⁷⁶- الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي: التقرير السنوي لسنة 2014، م.س.ص: 18.

⁵⁷⁷- منها 15% تتراوح مدة التصريح بها ما بين شهر وثلاث شهور في السنة، و 11% ما بين أربعة شهور وستة شهور في السنة، و 10% ما بين سبعة شهور وتسعة شهور في السنة، و 5% عشرة شهور في السنة و 7% لا حدى عشرة شهرا في السنة.

لقانون الضمان الاجتماعي بتسجيل الأجراء بمؤسسة الضمان الاجتماعي والتصريح بهم طيلة السنة، وخاصة المقاولات التي تعرف نشاطات موسمية.

وبهذا، نستطيع أن نقلص من نسب الفرق بين التغطية القانونية والتغطية الفعلية، في أفق التطابق بينهما لتمكين كل الأجراء الخاضعين لقانون الضمان الاجتماعي في الاستفادة من معاش التقاعد عند وصولهم إلى سن الإحالة على التقاعد، على غرار الموظفين في القطاع العام، التي لا يطرح لديهم هذا الإشكال لكون أن الاشتراكات تقتطع من المنبع.

المبحث الثاني: تمديد التغطية لتشمل القطاع غير المهيكل

يعتبر القطاع غير المنظم أو غير المهيكل إحدى المكونات الأساسية للنسيج الاقتصادي الوطني، نظرا لكونه يوفر مؤهلات كبيرة من حيث الإنتاج وخلق الثروات وتوفير الشغل لشريحة مهمة من المجتمع المغربي،⁵⁷⁸ إلا أن ما يميز هذا القطاع كونه لا يتوفر على إطار قانوني ينظم مجال اشتغاله، وأن العاملين فيه يعملون خارج القانون الرسمي، أو أنهم غير مشمولين به عمليا، مما يجعل هذا القطاع خارج نطاق التغطية الاجتماعية رغم أن العاملين فيه يعانون من مستويات عالية من الفقر،⁵⁷⁹ وأكثر عرضة للأخطار المهنية. وبحكم هشاشة الدخل الذي يتميز به هذا القطاع، فإن الطبقة العاملة به في حاجة ماسة للتغطية الاجتماعية، وتوفير الحق للاستفادة من معاش التقاعد، لكن الإشكال المطروح أولا هو ما هي بنية هذا الاقتصاد؟ وما هي

⁵⁷⁸ - المندوبية السامية للتخطيط: البحث الوطني حول القطاع غير المنظم (2007 - 2006)، ص: 2.

⁵⁷⁹ - الأمم المتحدة: "الجمعية العامة: تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية"، جنيف، 10 ابريل 2012، ص: 7.

مكوناته؟ (المطلب الأول)، وكيف يتم تمديد الحماية الاجتماعية لنظام التقاعد إلى الاقتصاد غير الرسمي؟ (المطلب الثاني).

المطلب الأول: خصوصية بنية الاقتصاد غير المنظم

إن تمديد نظام التقاعد إلى القطاع أو الاقتصاد غير المنظم، ليس بالأمر الهين بالمقارنة مع القطاع المهيكل، ويرجع ذلك بالأساس إلى البنية السوسيو- مهنية التي يتميز بها هذا القطاع، باعتباره ظاهرة مركبة ومعقدة،⁵⁸⁰ مما يتطلب قبل إدخاله تحت مظلة التغطية الاجتماعية، معرفة أولا بنية هذا القطاع ومكوناته، والقطاعات المهنية فيه، بالإضافة إلى ظروف العمل في هذا القطاع، وحجم العمال الذين يشتغلون فيه.

يعرف المغرب انتشارا واسعا لظاهرة الاقتصاد غير المهيكل، أسوة بجميع الدول المنتمية إلى العالم الثالث، وهذا راجع بالأساس إلى ضعف الاقتصاد الوطني، وبطء نموه، الشيء الذي ينتج عنه البطالة والبطالة الجزئية، ويساهم في انتشار الفقر وعدم المساواة في فرص الشغل، بالإضافة إلى هشاشة العمل، وهذا يؤدي إلى تنامي الاقتصاد غير المهيكل بسبب سهولة الولوج إليه نسبيا، لأنه لا يتطلب تعليم أو تكوين أو مهارات خاصة، ولا يحتاج إلى رؤوس أموال ضخمة، ولا يتطلب إجراءات شكلية وقانونية للممارسة المهنية في هذا الاقتصاد.

وعليه، نجد أن الاقتصاد غير المهيكل يشكل نسبة كبيرة من الاقتصاد الوطني، إذ أن نسبة الطبقة النشيطة التي تعمل بهذا القطاع تصل إلى حوالي 2,4 ملايين شخص، يهيمن عليها قطاع البناء والأشغال العمومية بالإضافة إلى القطاع الصناعي،

⁵⁸⁰ - Nidhal Ben Cheikh : " L'extension de la protection sociale à l'économie informelle à l'épreuve de la transition en Tunisie ", première édition, Tunisie, mai 2013, , P: 6.

إذ تصل نسبة العمال المشغلين في هذه القطاعات إلى 51,4%، وإذا رجعنا إلى نسبة الطبقة النشيطة في المغرب نجد أن هذا القطاع يضمن 36% من الطبقة العاملة بالمغرب،⁵⁸¹ وينبغي أن نقر أن ظاهرة الاقتصاد غير المنظم تساهم في الاقتصاد الوطني، إذ كانت وراء إنتاج ما مجموعه 185 مليار درهم من البضائع والخدمات سنة 2013، محققا في ذلك نموا سنويا يصل إلى 7,9%، ويشكل الناتج الداخلي الخام لهذا القطاع أزيد من 11,5%، رغم أن ما يتميز به هذا القطاع كونه يوفر ما يحتاجه في إنتاجه بشكل ذاتي، إذ أن 71% من البضائع التي يحتاجها في الإنتاج يحصل عليها من وحدات إنتاج غير منظمة.⁵⁸²

إن ظروف الاشتغال في القطاع غير المهيكل غير لائقة، وأن العاملين في هذا القطاع أكثر عرضة للفقر مقارنة بالعاملين في القطاع أو الاقتصاد المنظم،⁵⁸³ نظرا لتدني الدخل بالنسبة للعاملين في هذا القطاع. ونتيجة لهذه العوامل يوجد تداخل كبير بين العمل في القطاع غير المنظم وانتشار الفقر والإقصاء وهشاشة الدخل، بالإضافة إلى ارتفاع نسب التعرض للأخطار الاجتماعية، نظرا لظروف الاشتغال بهذا القطاع، ولذلك فإن تمديد الحماية الاجتماعية لنظام التقاعد لهذا القطاع أصبح ضرورة لحماية العاملين في مرحلة الشيخوخة.

⁵⁸¹- المندوبية السامية للتخطيط: " البحث الوطني حول القطاع غير المهيكل بالمغرب"، سنة 2014، ص: 13.

⁵⁸²- المندوبية السامية للتخطيط : المرجع أعلاه.

⁵⁸³- مكتب العمل الدولي: " العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم"، التقرير السادس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 90، (جنيف 2002) ص: 7.

المطلب الثاني: تأمين القطاع غير المهيكل ضد مخاطر الشيخوخة

يتسم القطاع غير المهيكل بمستويات حادة من الفقر والإقصاء والتهميش الاجتماعي، ويعد أكثر عرضة للمخاطر الاجتماعية، أمام غياب التغطية الاجتماعية في هذا القطاع. ونظرا لتعقيد بنيته المركبة، فإن الطريقة المثلى لتمديد التغطية الاجتماعية له، هي العمل على الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم،⁵⁸⁴ ومحاولة تقليصه وفق إستراتيجية إنمائية وطنية، تقوم على تقوية الاقتصاد الوطني من أجل محاربة الفقر، وتحقيق العدالة الاجتماعية بين صفوف الطبقة العاملة.

وقد استطاعت العديد من التجارب المقارنة من تقليص حجم الاقتصاد غير المنظم، وعلى رأسها التجربة البرازيلية الفريدة التي استطاعت في ظرف قياسي أن تبني نظاما اقتصاديا يعد من أكثر الاقتصاديات سرعة في النمو على الصعيد العالمي،⁵⁸⁵ وذلك راجع إلى تنفيذ العديد من البرامج الاقتصادية والاجتماعية، التي أقدمت عليها الحكومة البرازيلية، الشيء الذي أدى إلى انتعاش الاستثمار، وخلق وظائف جديدة وجيدة، مما أدى إلى تقليص هشاشة الشغل، ومما ساهم بشكل كبير في توسيع نطاق مناصب الشغل القارة، التي يجعل إدماجها في القطاع المنظم سهلا من الناحية العملية، وكل هذه العوامل كانت لها نتائج مهمة على الاقتصاد البرازيلي، إذ تراجع

⁵⁸⁴ - مكتب العمل الدولي : " الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم "، التقرير الخامس ، مؤتمر العمل الدولي الدورة 103 سنة 2014، جنيف، ص: 14.

⁵⁸⁵ - رغم أنها كانت إلى عهد قريب على هاوية الإفلاس الاقتصادي، وكان الشعب يعاني من الفقر والتهميش وسوء الأحوال الاجتماعية، إلا أنها وفي ظرف وجيز أصبحت تعدّبر ثاني قوة اقتصادية في العالم النامي والتاسعة عالميا، وذلك ثمرة لنجاح البرامج الاقتصادية والاجتماعية للإصلاح الذي شهدته البرازيل في العقود الأخيرة، وخاصة فترة حكم الرئيس السابق " ايناسيو لولا داسلفا "، الذي تقلد الحكم من سنة 2003 إلى سنة 2010، الفترة التي عرفت فيها البرازيل ازدهارا في النمو الاقتصادي مما انعكس ايجابا على المستوى الاجتماعي.

الاقتصاد غير المهيكل وبشكل كبير،⁵⁸⁶ وبالموازاة مع ذلك وضعت الحكومة البرازيلية سياسة اجتماعية متكاملة لنشر مبادئ العدالة الاجتماعية بين صفوف الطبقة العاملة الفقيرة، التي طبقت على العاملين في القطاعين الخاص والعام، وشملت مظلتها صغار الفلاحين، والمزارعين في الأرياف، والعاملين الفقراء في الحواضر، بحيث مثلت وسيلة فعالة لتقليص الفقر بين المسنين، وتأمين الدخل بين المتقاعدين، إذا استطاعت البرازيل تأمين 90% من السكان فوق 65 سنة ضد مخاطر الشيخوخة إلى حدود سنة 2009،⁵⁸⁷ الشيء الذي ساهم بشكل كبير في توسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل جل الطبقة النشيطة داخل المجتمع، في زمن قياسي بعد أن كانت من أكثر الدول انتشارا للفقر والإقصاء الاجتماعي، نتيجة اتساع الهوة بين الطبقات الاجتماعية داخل المجتمع.

وعلى غرار هذه التجربة الرائدة، نجد هناك العديد من الدول النامية راكمت تجربة في هذا الميدان، فقد قامت الهند سنة 2008 بسن قانونا للضمان الاجتماعي للعمال في القطاع غير المنظم، الذي ساهم بشكل كبير في توسيع نطاق التغطية الاجتماعية، ونحن نعلم حجم الاقتصاد غير المهيكل في هذه الدولة التي تعرف نموا ديموغرافيا هائلا، إذا أن القطاع غير المنظم فيها يضم الملايين من الأفراد داخل المجتمع، وقد ساهم هذا القانون من التخفيف من الآثار الاجتماعية السلبية التي يطرحها انتشار الاقتصاد غير المهيكل، وعلى الخصوص بعد أن يصبح العامل غير قادر عن العمل بسبب الشيخوخة التي تعد من أبرز المخاطر الاجتماعي التي تواجه الطبقة العاملة.

⁵⁸⁶ - مكتب العمل الدولي: "حقبة جديدة من العدالة الاجتماعية"، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 100، سنة 2011، تقرير المدير العام، التقرير (أ)، جنيف، 2011، ص: 37.

⁵⁸⁷ - مكتب العمل الدولي: "أرضيات الحماية الاجتماعية من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة"، م. س. ص:

وبالإضافة إلى ذلك، نجد أن جنوب إفريقيا قامت بإدماج العمال المنزليين وعمال الزراعة الموسميّين، وكذلك العاملين لحسابهم الخاص ضمن نطاق التغطية الاجتماعية، وقد سارت على هذا المنوال العديد من الدول: كالأرجنتين، لهندوراس، شيلي، الجمهورية العربية السعودية، بتمديد التغطية الاجتماعية إلى القطاع غير المهيكّل.⁵⁸⁸

وفي سياق التوجه الدولي، الذي تقوده منظمة العمل الدولية أصبح مد نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل جميع فئات المجتمع توجهها عالميا، حيث ورد في إعلان هذه المنظمة، بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة بأنه: " ينبغي للالتزامات الدول الأعضاء والمنظمة وجهودها المبذولة لتنفيذ الولاية الدستورية لمنظمة العمل الدولية، بما في ذلك معايير العمل الدولية، لوضع العمالة الكاملة والمنتجة للعمل اللائق في تصميم السياسات الاقتصادية والاجتماعية، أن تقوم بوضع وتعزيز تدابير الحماية الاجتماعية على أن تكون مستدامة ومكيفة مع الظروف الوطنية بما فيها توسيع الضمان الاجتماعي ليشمل الجميع".⁵⁸⁹

ونتيجة لذلك، فإن توسيع الحماية الاجتماعية لتشمل حتى القطاع غير المنظم، يتطلب في المرحلة الأولى تأهيل القطاع المستهدف، وجعله قابلا لتمديد الحماية الاجتماعية إليه، نظرا لكون هذا القطاع يعرف مستويات متباينة للعمل غير اللائق، وأن الطبقة العمالة به غير معترف بها من الناحية القانونية، ولا تتمتع بالحماية في

⁵⁸⁸- مكتب العمل الدولي: المرجع اعلاه ص: 43.

⁵⁸⁹ - مكتب العمل الدولي: " الضمان الاجتماعي من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة "، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 100.2011، التقرير السادس، البند السادس من جدول الأعمال، جنيف، سنة 2011 ص: 1.

ظل القوانين الاجتماعية، وأن العمال بهذا القطاع لا يستطيعون التمتع بحقوقهم الأساسية في العمل، مما يحول دون ممارسة تلك الحقوق والدفاع عنها.⁵⁹⁰

ولذلك، ينبغي العمل على التقليل من مستويات الاقتصاد غير المهيكل، عبر سياسة اقتصادية موجهة للسيطرة على الاختلالات المزمنة للاقتصاد الوطني، وتحفيز النمو والاستثمار، من أجل خلق فرص للشغل في الاقتصاد المهيكل، وبعد الحد من الانتشار الواسع لهذه الظاهر، التي تؤثر بشكل على النمو الاقتصادي والاجتماعي للمغرب، يجب التفكير كذلك في تمديد الحماية الاجتماعية إلى الطبقة العاملة بهذا الاقتصاد عن طريق سياسة اجتماعية متكاملة يكون الهدف الأساسي منها مكافحة الفقر وتحقيق العدالة الاجتماعية بين جميع أفراد المجتمع، وهذا سيساهم بشكل كبير في توسيع قاعدة المشاركين في تمويل نظام التقاعد، وفي المقابل سيستفيد هؤلاء المشاركون من معاش التقاعد خلال وصولهم لسن الشيخوخة، من أجل تأمين الدخل في مرحلة الشيخوخة لضمان العيش الكريم لكل أفراد المجتمع في هذه المرحلة، التي يصبح فيها الإنسان غير قادر على العمل وأكثر عرضة للمخاطر الاجتماعية.

الفرع الثاني: توسيع نطاق نظام التقاعد في بعده العمودي

إن توسيع نطاق نظام التقاعد الموحد في بعده الأفقي، ليشمل كافة الفئات النشيطة داخل المجتمع، لا يكفي لبناء نظام تقاعد شمولي ومستدام مبني على مبادئ العدالة الاجتماعية، وإنما ينبغي تمديد نطاقه ليشمل البعد العمودي لضمان كفاية الدخل بعد سن الإحالة التقاعد، بأن يكون هذا الدخل يضمن الكرامة الاجتماعية

⁵⁹⁰ - مكتب العمل الدولي: "توسيع نطاق تطبيق قوانين العمل ليشمل الاقتصاد غير المنظم"، الطبعة الأولى، سنة 2013، ص: 7.

للمتقاعد، ويحقق له العيش الكريم في فترة الشيخوخة التي يصبح فيها غير قادر على العمل والإنتاج، لأن الهدف من الحماية الاجتماعية بصفة عامة ليس هو تغطية الأفراد ضد المخاطر الاجتماعية فحسب، وإنما أن تكون هذه التغطية تضمن لهم حماية حقيقة في حدها الأدنى. ولذلك فإننا نرى أن توسيع نطاق نظام التقاعد في بعده العمودي ينبغي أن يحقق هذا النظام التوازن الاجتماعي للمتقاعد بعد سن الإحالة على التقاعد (المبحث الأول)، وأن يبنى على مبدأ توزيع المخاطر لضمان دخل قار للمتقاعد بعد سن التقاعد (المبحث الثاني).

المبحث الأول: ضمان التوازن الاجتماعي للمتقاعد

إن الحديث عن إصلاح منظومة التقاعد بالمغرب، لم يتم تناوله من طرف صناع القرار السياسي، إلا من الجانب المرتبط بالتوازن المالي، دون الحديث عن مسألة التوازن الاجتماعي لهذا النظام،⁵⁹¹ وهذا ناتج عن غياب رؤية واضحة ومتكاملة لمفهوم الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة المراد تحقيقه، فلم يطرح موضوع إصلاح أنظمة التقاعد إلا مع بداية بؤادر العجز المالي لهذه الأنظمة وخصوصا الصندوق المغربي للتقاعد في أواخر تسعينات القرن الماضي، لكن السؤال المطروح هل هذه الأنظمة كانت تحقق التوازن الاجتماعي للمتقاعد؟ بطبيعة الحال هذا غير صحيح، ولم تكن تحقق للمتقاعد الحياة الكريمة بعد سن الإحالة على التقاعد، ولذلك

⁵⁹¹ - ولذلك فإن إصلاح نظام المعاشات المدنية بواسطة القانونين رقم 72.14 المحدد بموجبه السن التي يجب الإحالة فيها على التقاعد رقم 71.14 المتعلق بنظام المعاشات المدنية كان الهدف الأساسي منه تحقيق التوازن المالي عن طريق رفع سن الإحالة على التقاعد إلى 63 عوض 60 والرفع من نسبة الاشتراكات المهدية إلى 28% ومراجعة النسبة السنوية لاحتساب المعاش من 2.5% إلى 2% وتحديد الأجر المرجعي لاحتساب المعاش في متوسط عناصر الأجرة برسم 96 شهرا الأخيرة عوض آخر أجرة خضعت للاقتطاع.

فإنه لتأمين التوازن الاجتماعي للمتقاعد ينبغي أولاً توسيع أمن الدخل بعد سن الإحالة على التقاعد (المطلب الأول)، وثانياً ضمان الحد الأدنى للمعاش (المطلب الثاني).

المطلب الأول: توسيع أمن الدخل بعد الإحالة على التقاعد

يعتبر معاش التقاعد أداة فعالة في توفير أمن الدخل والتقليل من مخاطر الفقر وانعدام المساواة والحد منها، وتعزيز الاندماج الاجتماعي بعد سن الإحالة على التقاعد،⁵⁹² ناهيك عن كونه ضرورة اقتصادية، حيث يقوم بتعزيز الإنتاجية ودعم التنمية الاقتصادية، ويشجع على الاستثمار في رأس المال البشري للعامل والأجير على حد سواء، ويساهم في تقاسم عادل للتقدم الاقتصادي، بالإضافة إلى كونه يخفف من الأثر الاقتصادي والاجتماعي للانكماش الاقتصادي.⁵⁹³

ونظراً لهذه الأهمية التي يضطلع بها معاش أو راتب التقاعد، فإنه ينبغي أن يوفر مستويات من الدخل تكون كافية لتحقيق الأهداف المتوخاة من الحماية الاجتماعية بعد سن الإحالة على التقاعد، بتوفر ظروف العيش الكريم بعد سن الإحالة على التقاعد، تفوق مستوى خط الفقر بشكل كبير،⁵⁹⁴ لكي لا تتغير الأوضاع المالية والاجتماعية للمؤمن في فترة الشيخوخة بالمقارنة مع فترة اشتغاله، لأن هاته الأخيرة يكون فيه المؤمن قادراً على العمل والإنتاج، وبعد وصوله إلى سن التقاعد يصبح معاش التقاعد

⁵⁹² - البنك الدولي: " إصلاح المعاشات التقاعدية وتطوير أنظمتها "، بحث لتقييم دعم البنك الدولي ، الدار الدولية للاستثمارات الثقافية، القاهرة - مصر- طبعة سنة 2011، ص، 13.

⁵⁹³ - مكتب العمل الدولي : " أراضيات الحماية الاجتماعية من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة "، م . س، ص: 65.

⁵⁹⁴ - مكتب العمل الدولي: " الضمان الاجتماعي من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة "، م . س، ص: 115.

هو المصدر الوحيد للدخل، وإذا لم يتوفر على مستويات كافية من التعويض فإنه لن يفي بحاجيات الحماية الاجتماعية التي تتطلبها المرحلة.

إلا أن الإرادة السياسية لدى صناع القرار السياسي، شبه مغيبة لتأمين الدخل من أجل توفير مستويات تعويض كافية بعد سن الإحالة على التقاعد لجميع طبقات المجتمع المغربي وفق منظور موحد لمفهوم الحماية الاجتماعية، لتحقيق التوازن الاجتماعي ضد مخاطر الشيخوخة، لكن ما يهم صناع القرار في هذا الصدد هو تحقيق التوازن المالي لنظام التقاعد لضمان استمراريته، دون التساؤل: هل هذه النظم توفر حماية اجتماعية كافية أم لا؟

ولذلك، فإنه ينبغي العمل على تحسين أمن الدخل بعد سن الإحالة على التقاعد، من أجل ضمان توفير حماية أفضل ضد مخاطر الشيخوخة من أجل العيش الكريم، ومحاربة مظاهر الفقر والحاجة في صفوف الفئات المستضعفة.

ومن التجارب المقارنة التي ينبغي الاقتداء بها في هذا الصدد، والتي استطاعت في ظرف وجيز تحقيق نتائج مذهلة لتوسيع الحماية الاجتماعية في بعدها الأفقي، عن طريق العديد من البرامج التي تروم محاربة الفقر، وتأمين الدخل لتحقيق العيش الكريم في فترة الشيخوخة. نجد دولة البرازيل التي كانت تعاني إلى عهد قريب من الفقر المدقع، إلا أنها جعلت مسألة القضاء على الفقر أحد أولوياتها الرئيسية باعتبارها ذات أهمية جوهرية بالنسبة للتنمية الوطنية بصفة عامة. فقد قامت الحكومة البرازيلية سنة 2011 بإطلاق برنامج "خطة البرازيل بلا فقر"، وتتكون هذه الخطة من سلسلة من التدابير المتكاملة والمشاركة بين القطاعات، بهدف التغلب على الفقر وتأمين الدخل في جميع مراحل حياة الفرد لتعزيز الإدماج الاجتماعي، ويتمثل هدفها الرئيسي في

تأمين الدخل لكل فئات المجتمع. وقد شمل تنفيذ هذه التدابير عبر ثلاث محاور: المحافظة على الدخل، الحصول على الخدمات العامة، والإدماج الإنتاجي، بغية زيادة الإنتاج، وخلق فرص العمل، والدخل في المناطق الحضرية والريفية، للوصول إلى الطبقات الفقيرة التي لا تتمتع بالحماية الاجتماعية، إتمدت البرازيل إستراتيجية "البحث الفعال" الذي يهدف إلى تحديد جميع الفئات التي تستوفي الشروط الأساسية وإدراجها في السياسات الاجتماعية على نحو فعال.⁵⁹⁵

وبهذه السياسة استطاعت البرازيل أن تقوم بتأمين الدخل بعد سن الإحالة إلى التقاعد لعدد كبير من فئات المجتمع، وذلك بتوفير تعويض يتوفر على مستوى يضمن العيش الكريم للمتقاعد بعيدا عن الفقر والحاجة.

المطلب الثاني: ضمان الحد الأدنى للمعاش

يعتبر الحد الأدنى للمعاش آلية تعتمد عليها التشريعات الخاصة بالحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة، لضمان الحد الأدنى للدخل بعد سن الإحالة على التقاعد،⁵⁹⁶ ويتم تحديد هذا الحد الأدنى حسب المقومات الاقتصادية الاجتماعية والمالية لكل دولة، وحسب رؤيتها لمفهوم الحماية الاجتماعية التي ترغب فيها، ولذلك تختلف الرؤية إلى الدخل بعد سن الإحالة على التقاعد، بين اعتباره امتدادا للأجر أو هو بمثابة أجر مؤجل، وبالتالي فهو ليس إعانة أو مساعدة للمتقاعد بعد عدم قدرته على العمل، وبين اعتباره دخل مدعم بمساعدة الدولة.

⁵⁹⁵ - الأمم المتحدة : " تقرير وطني مقدم وفقا للفقرة 5 من مرفق قرار مجلس حقوق الإنسان رقم 21/16، حول دولة البرازيل"، الدورة الثالثة عشرة لمجلس حقوق الإنسان، جنيف، 21 ماي/ 4 يونيو 2012، ص: 22.

⁵⁹⁶ - علما أن قيمة المعاش أو راتب التقاعد تبقى مرتبطة بعاملين اثنين هما: مدة الانخراط التي يساهم فيها المؤمن في نظام التقاعد، والأجر المرجعي الذي يتم على أساسه احتساب المعاش، ولذلك فكلما كانت مدة الانخراط قصيرة أو متوسط أجر مرجعي بمدة طويلة أو هما معا، كانت قيمة المعاش هزيلة والعكس صحيح.

وفي هذا الصدد نظم المشرع المغربي مؤسسة الحد الأدنى للدخل بعد الإحالة على التقاعد في قوانين التقاعد الحالية، حيث حدد هذا المعاش بالنسبة لنظام للمعاشات المدنية في (1500) درهم في الشهر،⁵⁹⁷ حسب الفصل 13 من القانون رقم 11-71 المحدث بموجبه نظام المعاشات المدنية،⁵⁹⁸ ونفس المبلغ للحد الأدنى للمعاش اعتمده المشرع المغربي بالنسبة للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، حيث نص في الفصل 35 من الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.77.216،⁵⁹⁹ على أنه: "على الرغم من جميع مقتضيات المنافية يحدد المبلغ الأدنى لمعاش التقاعد أو الزمانة الممنوح من طرف النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، المستحق للمنخرط أو الممكن الاستفادة منه عند وفاته، في (1500) درهم في الشهر ابتداء من فاتح يناير 2018".⁶⁰⁰

هذا فيما يتعلق بالمنخرطين العاملين في القطاع العام، أما بخصوص الأجراء في القطاع الخاص الخاضعين لنظام الضمان الاجتماعي، فإن المشرع حدد الحد الأدنى

⁵⁹⁷- وللإشارة، فإن هذا المبلغ عرف تطورا منذ أن حدد أول مرة في (500) درهم في الشهر، بموجب القانون رقم 29.99 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.99.197 بتاريخ 25 غشت 1999، ج. ر. عدد 4732 بتاريخ 7 أكتوبر 1999، وبعد ذلك تم رفعه إلى (1000) درهم إلى أن أصبح (1500) درهم في سنة 2016 بموجب القانون رقم 71.14 المشار إليه سابقا، إلا أنه يحدد هذا المبلغ في (1000) درهم إذا كانت مدة الخدمة الفعلية الصحيحة أو الممكن تصحيحها تتراوح ما بين 5 سنوات و أقل من عشر سنوات.

⁵⁹⁸- المعدل بموجب القانون رقم 71.14 المشار إليه سابقا.
⁵⁹⁹- المغير والمتمم بواسطة القانون رقم 96.15 بتاريخ 16 ذي القعدة 1437 الموافق ل (20 أغسطس 2016) المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6495 مكرر في 26 ذي القعدة 1437 الموافق ل (30 أغسطس 2016)، ص: 644.

⁶⁰⁰- وذلك شريطة أن يستوفي المؤمن (10) سنوات على الأقل من الخدمة الفعلية الصحيحة أو الممكن تصحيحها، غير أن هذا الشرط لا يطبق في حالة وفاة منخرط يوجد في وضعية مزاولة النشاط.

لمعاش التقاعد لأول مرة في (500) درهم،⁶⁰¹ وبعد ذلك (600) درهم،⁶⁰² ليصل إلى (1000) درهما حاليا.⁶⁰³

إلا أنه، وبالرغم من ملاءمة مقتضيات وأحكام الحد الأدنى للمعاش مع المعايير الدنيا لمنظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي التي تقرر على ضرورة أن تشكل معاشات الشيخوخة القائمة على الدخل عند التقاعد 40% من الدخل السابق للمستفيد بعد 30 سنة من الاشتراك،⁶⁰⁴ يبقى الحد الأدنى لراتب التقاعد دون التطلعات التي تقتضيها ضرورة بناء منظومة للتقاعد موحدة تضمن الحق في التقاعد للجميع. فتحديد مبلغ راتب المعاش في (1000) درهم بالنسبة للأجير في القطاع الخاص، تبقى هزيلة جدا، نظرا لارتفاع مستوى المعيشة، وازدياد متطلبات العيش وخصوصا في فترة ما بعد التقاعد.

لكن ليس هذا هو الإشكال، فالإشكال الحقيقي في هذا الصدد يكمن في أن نسبة مهمة كبيرة من الطبقة النشيطة داخل المجتمع ليس لها الحق في التقاعد أصلا. ولذلك ينبغي تمديد الحماية الاجتماعية لنظام التقاعد لتشمل الفئات التي لا تتوفر على إطار قانوني يوفر لها الحماية لتصبح على الأقل داخل مجال التغطية،

⁶⁰¹- المرسوم رقم 2.96.318 الصادر في فاتح جمادى الآخرة 1417 (14 أكتوبر 1996) بتحديد المبلغ الأدنى لرواتب الزمانة أو الشيخوخة التي يصرفها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ج. ر. عدد 4432 بتاريخ 9 رجب 1417 الموافق لـ (21 نونبر 1996)، ص: 2552.

⁶⁰²- المرسوم رقم 2.01.2847 الصادر في 27 من ذي الحجة 1422 الموافق لـ (12 مارس 2002) بشأن الزيادة في رواتب الزمانة أو الشيخوخة المصروفة من طرف الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ج. ر. عدد 4988 بتاريخ 6 محرم 1423 (21 مارس 2002) ص: 669.

⁶⁰³- المرسوم 2.11.342 الصادر في 26 رجب 1432 الموافق لـ (29 يونيو 2011) بتغيير المرسوم رقم 2.96.318، بتحديد المبلغ الأدنى لرواتب الزمانة أو الشيخوخة التي يصرفها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ج. ر. عدد 5959 بتاريخ 9 شعبان (11 يوليوز 2011)، ص: 3306.

⁶⁰⁴- المادة 69 من الاتفاقية رقم 102 لمنظمة العمل الدولية بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي، م.س.

وبعد ذلك يتم ملائمة مبلغ الحد الأدنى مع ما يتطلبه مستوى المعيشة مع مراعاة مقومات الاقتصاد الوطني.

إن الحماية الاجتماعية بصفة عامة أصبحت من العناصر الضرورية، التي يتعين أخذها بعين الاعتبار في كل المخططات الاقتصادية والاجتماعية لأي مجتمع، خاصة وأن تطور مفهوم الحماية الاجتماعية بصفة عامة أصبح يأخذ شكل نظم قومية قابلة للتطبيق على جميع المواطنين داخل المجتمع بدون استثناء. ولذلك فإن نظم الحماية الاجتماعية الحديثة لم تعد تهتم بفئة معينة من المجتمع دون الأخرى، وإنما تمتد إجباريا إلى الجميع سواء كانوا أجراء أو موظفين أو أصحاب مهن حرة وما شابه ذلك.

المبحث الثاني: اعتماد مبدأ توزيع المخاطر

تجسيدا لتوسيع الحماية الاجتماعية لنظام التقاعد في بعدها العمودي، الرامية بالأساس إلى تأمين الدخل بعد سن الإحالة على التقاعد، وضمان الحد الأدنى لهذا الدخل، فإنه بات من الضروري اعتماد مبدأ توزيع المخاطر في تدبير نظام التقاعد الموحد، عن طريق اعتماد نظام تقاعد يبنى على ركائز متعددة،⁶⁰⁵ يكون الهدف الأساسي منه التمييز بين وظيفتي مكافحة الفقر بعد الإحالة على التقاعد، والتعويض عن فقدان الدخل. بالإضافة إلى ذلك، فإن هذا يساهم في توزيع المخاطر التي قد تهدد

⁶⁰⁵ - أصبحت هذه المقاربة تمثل توجهها عالميا نحو صناعة أنظمة للتقاعد متعددة الركائز، ويعتبر البنك الدولي من أكبر المؤسسات الدولية المناصرة لهذا التوجه بتبنيه مقاربة نموذجية تركز على تقاعد متعدد الطوابق:

- طابق أول على شكل معاش تقاعدي اجتماعي يمول من ميزانية الدولة.
- طابق ثاني عبارة عن نظام إجباري يسير بتقنية التوزيع يعتمد على الاشتراكات.
- طابق ثالث يكون إجباريا يسير بتقنية الرسملة، وبالإضافة إلى طابق رابع يكون اختياريًا يسير بتقنية الرسملة.

الأموال الاحتياطية المخصصة لنظام التقاعد الموحد، وذلك في إطار نظامين: أحدهما أساسي (المطلب الأول) والآخر تكميلي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: نظام تقاعد أساسي

بات من الضروري التفكير وبجدية في إعادة النظر في وظائف معاش التقاعد، فإذا كان هذا الأخير في ظل أنظمة التقاعد القائمة حالياً لا يؤدي الوظيفة المنوطة به، كما تقتضيه مبادئ الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة، وذلك بتوفير العيش الكريم للمتقاعد بعد سن الإحالة على التقاعد.⁶⁰⁶ فإن ذلك يقتضي في ظل نظام التقاعد الموحد إنشاء نظام أساسي إلزامي كركيزة أولى في إطار نظام متعدد الطوابق، يغطي جميع العمال سواء كانوا مأجورين أو غير مأجورين، وفق سقف محدد، نظراً لتفاوت مستويات الدخل، على اعتبار أن عدم تحديد سقف للنظام يؤثر على أصحاب الأجور العليا، ويجب أن يراعي في تحديد السقف التكاليف الناجمة عن اشتراكات أرباب العمل في القطاع الخاص، لكي لا تؤثر على تكاليف الإنتاج بالنسبة للمشغل.

شريطة أن يعتمد هذا النظام على أسلوب التوزيع في تسييره المالي، وذلك لاعتبارات عديدة تتمثل في شمولية نظام التقاعد لكل الطبقات النشيطة داخل المجتمع، وهذا يعزز مبدأ التضامن بين الأجيال وبين الجيل الواحد، باعتباره أهم مبادئ الحماية الاجتماعية، خاصة أن هذا النظام سيشمل منخرطين يتوفرون على مستويات متفاوتة من الدخل بالإضافة إلى كون نظام التوزيع يعد الأسلوب السائد في جل نظم التقاعد المقارنة،⁶⁰⁷ رغم أنه في فترة الثمانينات من القرن الماضي ساد اقتناع قوي في بعض

⁶⁰⁶- بالإضافة إلى أهدافه الاقتصادية ومساهمته في الإنتاج المستقبلي، ولذلك يجب أن تكون الإصلاحات مصممة ومطبقة بطريقة تتحمل النمو والتطور الاقتصادي، وتخفف من الإكراهات على أسواق المال والأعمال.

⁶⁰⁷- مكتب العمل الدولي: "الضمان الاجتماعي من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة"، م. س، ص: 51.

الأوساط بان نظام الرسملة يعتبر من أنجع الحلول لمواجهة التحديات الديمغرافية لنظام التقاعد،⁶⁰⁸ واعتبر أداة أساسية للرفع من نسبة التغطية الاجتماعية، وقد قادت دولة الشيلي هذا الاتجاه،⁶⁰⁹ بتبنيها تقنية الرسملة عوض تقنية التوزيع.⁶¹⁰ لكن وبعد عقدين من الزمن أظهرت هذه التجربة أن التعويضات التي يقدمها هذا النظام جد منخفضة، ولا ترقى إلى مستوى المعايير الدولية الدنيا للضمان الاجتماعي كما هي متعارف عليها دوليا، وأن نسبة التغطية ظلت محدودة، مما جعلها تتراجع عن هذا التوجه في نظامها التقاعدي، بإصدار قانون التقاعد في يناير 2008، تم بمقتضاه إقرار نظاما للمعاشات التقاعدية يرتبط بالنظام القائم، ويقوم على ثلاث دعائم، دعامة التضامن الاجتماعي، دعامة الرسملة، ودعامة ثالثة اختبارية.⁶¹¹

ولذلك، فإن إحداث نظام أساسي إجباري يشكل الدعامة الأساسية الأولى، شريطة أن يسير بتقنية التوزيع لتكريس مبادئ التضامن الاجتماعي بين الأجيال وبين الجيل الواحد، خصوصا وأن النظام الموحد للتقاعد يغطي مستويات متفاوتة ومختلفة من الدخل، سوف يساهم بشكل كبير في مكافحة الفقر وتأمين الدخل في حده الأدنى بعد سن الإحالة على التقاعد.

⁶⁰⁸ -A.I.S.S : " Quels enseignements tirer des réformes systémiques notamment dans les pays ayant recouru à la capitalisation ? ", séminaire technique sur les pension, paris, France, 1-2 Octobre, 2009, P : 4.

⁶⁰⁹ - A.I.S.S : " La reforme des pensions au chili " ibid, P : 1.

⁶¹⁰ - ففي عام 1981 أدخلت الحكومة العسكرية في الشيلي نظاما إلزاميا يسير بتقنية الرسملة، يشمل العاملين والمستخدمين في القطاع المنظم، وذلك راجع بالأساس إلى التدهور الديمغرافي الحاد، حيث انتقل المعامل الديمغرافي للنظام من 12 سنة 1955 إلى 2,2 سنة 1980، حيث أصبح يهدد التوازن المالي لنظام التقاعد المسير بتقنية التوزيع.

⁶¹¹ - مكتب العمل الدولي : " الضمان الاجتماعي من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة "، م . س، ص: 47.

المطلب الثاني: نظام تقاعد تكميلي

إذا كان الهدف الأساسي من نظام التقاعد هو محاربة الفقر والحاجة في مرحلة الشيخوخة بتوفير الحد الأدنى للدخل، فإن النظام التكميلي يهدف بالأساس إلى تقليص الفرق بين الدخل في مرحلة النشاط المهني، والدخل في فترة التقاعد، لضمان تعويض تكميلي يؤمن الدخل ضد مخاطر الشيخوخة، وذلك للأجزاء العليا من الأجر التي لم يشملها النظام الأساسي، من أجل توفير شروط العيش الكريم بعد سن الإحالة على التقاعد.

ولذلك، فإننا نرى أنه من الضروري في إطار نظام التقاعد الموحد المنشود إنشاء نظام تكميلي لهذا الغرض، لضمان تعويض مناسب يتلاءم مع أهداف نظام التقاعد. ولكن ما ينبغي أن نشير إليه في هذا الصدد هو أن يكون هذا النظام التكميلي إلزاميا في القطاع العمومي فقط كخطوة أولية، واختياري بالنسبة للقطاع الخاص والمهن الحرة، وباقي القطاعات الأخرى نظرا لاختلاف وتفاوت مستويات دخل المنخرطين. بالإضافة إلى ذلك، إن جعل النظام التكميلي إجباريا بالكامل، من شأنه أن يؤثر على القدرة الشرائية للأجير في القطاع الخاص، ومن شأن هذا أيضا أن يثقل كاهل المشغل لارتفاع نسبة الاشتراكات المهنية، لأن ذلك يمس بمتطلبات المنافسة بالنسبة للمشغل، مما يساهم في تزايد تكاليف الإنتاج، وهذا يؤثر على الاقتصاد الوطني.

وجدير بالذكر أيضا، أن هذا النظام ينبغي أن يؤسس على نفس المبادئ والقواعد المنظمة للنظام الأساسي، وأن يعتمد في تدبيره المالي على مبدأ التوزيع، وقد أثبتت التجارب المقارنة العريقة في هذا الصدد، نجاعة نظام التقاعد التكميلي، في تحقيق أهداف الحماية الاجتماعية لنظام التقاعد، من خلال ضمان الدخل بعد سن الإحالة

على التقاعد. ونجد على رأس هذه التجارب نظام التقاعد الألماني، وخصوصا بعد إصلاح سنة 1992، إبان توحيد ألمانيا الشرقية والغربية في أكتوبر 1990.⁶¹² فبالإضافة إلى النظام الأساسي يتوفر نظام التقاعد الألماني على نظام تقاعد تكميلي، يضم نظام تقاعد للموظفين، ونظام تكميلي لمتعاقدي القطاع العام، بالإضافة إلى أنظمة تكميلية للمقاولات،⁶¹³ باعتبارها من التجارب الفريدة في هذا المجال،⁶¹⁴ وقد استطاعت ألمانيا توفير الأمان الاجتماعي للمنخرطين في هذه الأنظمة بتوفير حماية إضافية إلزامية، من أجل ضمان حياة كريمة بعد سن الإحالة على التقاعد.

وقد استطاعت دولة السويد أن تجعل من معاش التقاعد دخلا للرفاه الاجتماعي، وتحقيق العدالة الاجتماعية بين جميع المواطنين،⁶¹⁵ من خلال ابتكارها نظاما جديدا للتقاعد يتكون من ركيزتين،⁶¹⁶ الأولى، عبارة عن نظام أساسي يعتمد في تسيير المالي على طريقة الحسابات الافتراضية،⁶¹⁷ والثانية، عبارة عن نظام تكميلي يسيّر ماليا

⁶¹² - Jacques Bichot : " Les retraites en Allemagne : Une gouvernance courageuse face au défi du vieillissement ", revue de sauvegarde retraite, N° 42 , Paris, Février 2013, P : 8.

⁶¹³ - C.O.R : " Le pilotage des régimes de retraite selon les différents modes d'acquisition des droits à retraite et les exemples à l'étranger ", op. cit , P : 2.

⁶¹⁴ - تمثل أنظمة تقاعد المقاولات النموذج الأقدم للحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة بالمغرب، بحيث أحدث منذ منتصف القرن التاسع عشر، وتنقسم إلى أنظمة الالتزام المباشر، وصناديق الإنقاذ، وصناديق التقاعد، بالإضافة إلى أنظمة التأمين المباشر.

⁶¹⁵ - Nicolas Lecaussin : " La reforme de retraite suédoise ", première édition, paris , 2010, P: 2.

⁶¹⁶ - Antoine Bozio et Thomas Piketty : " Pour un nouveau système de retraite, des comptes individuels de cotisation finances par répartition ", éditions rue d'ULM , Paris , 2008, P : 9.

⁶¹⁷ - يعمل هذا الأسلوب بتسجيل اشتراكات المنخرطين ومساهمات المشغل في حساب فردي للمنخرط ، على أساس أن يتم إعادة تقييم هذه الاشتراكات سنويا حسب نسبة نمو الأجر المتوسط الذي تحسب على أساسه الاشتراكات، وعند وصول المنخرط إلى سن الإحالة على التقاعد يتم تحويل هذا الرصيد أو الرأسمال الافتراضي، بعد إعادة تقييمه إلى راتب التقاعد.

بتقنية الرسملة.⁶¹⁸

ونتيجة لما تقدم، فإن مستوى خدمات نظام التقاعد له ارتباط كبير بمستوى الاقتصاد الوطني لكل دولة، بالإضافة إلى نظرة كل دولة إلى مفهوم الحماية الاجتماعية التي تريد أن تقدمها إلى متقاعديها، ولذلك فإننا نرى أنه من الضروري ضمان أمن الدخل في حده الأدنى، لضمان العيش الكريم للمتقاعد بعد سن الإحالة على التقاعد عبر إحداث طابقين أول أساسي والثاني تكميلي.

الفصل الثاني: نظام تقاعد منصف ومستدام اجتماعيا.

إن خيار توحيد أنظمة التقاعد ليس إجراء شكليا فحسب، الهدف منه تجميع أنظمة التقاعد في نظام واحد، ولكن الهدف الأسمى من ذلك، هو بناء منظومة للحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة، مبنية على مبادئ العدالة الاجتماعية، وتكريس الحق في التقاعد على المستوى القانوني والفعلي، بالإضافة إلى إعطاء هذا النظام الجديد بعدا اجتماعيا أكثر، من خلال عدم الاقتصار على التوازن المالي والديمومة المالية، دون التركيز على الاستدامة الاجتماعية، من أجل الانتقال من المفهوم التقليدي للحماية الاجتماعية، الذي يعتبرها كلفة اجتماعية تثقل كاهل الدولة، إلى المفهوم الحديث باعتبارها استثمارا في النمو الاجتماعي والاقتصادي، من أجل الحياة الكريمة وتلبية الاحتياجات الاجتماعية الأساسية.

⁶¹⁸ - C.O.R : " Retraite : Questions pour 2008 ", rapport adopté en Janvier 2007 , Paris , 2010 , P : 78.

ومن أجل بلورة هذه الرؤية، المبنية على فلسفة جديدة لمفهوم الحماية الاجتماعية لنظام التقاعد، وفق منظور جديد للعقد الاجتماعي، الذي يربط بين الفرد والدولة. فبعد التوحيد المقياسي والمؤسساتي لنظام التقاعد، وتوسيع نطاقه على المستوى الأفقي والعمودي، بات من الضروري تكريس العدل والإنصاف بين جميع أفراد المجتمع لاستكمال بناء منظومة التقاعد، وفق مبادئ العدالة الاجتماعية، بناء عقد اجتماعي جديد (الفرع الأول)، إضافة إلى توفير شروط الاستدامة على المدى البعيد عن طريق ربط نظام التقاعد بمحيطه التنموي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: نظام تقاعد عادل ومنصف

يضطلع نظام التقاعد بدور مهم في احتواء أشكال عدم المساواة، وغياب العدالة الاجتماعية في توزيع الثروة،⁶¹⁹ فقد أصبح هذا النظام من أهم الأدوات التي يمكن تسخيرها لنشر مبادئ المساواة، والعدل في توزيع الدخل بعد سن الإحالة على التقاعد، على عكس الأنظمة الحالية التي تكرر الاختلاف في المساواة والإنصاف في الحصول على دخل يؤمن العيش الكريم بعد الوصول إلى سن الشيخوخة، بسبب عدم الانسجام بينهما، واختلاف مبادئ وقواعد اكتساب الحق في راتب التقاعد. ومن أجل صناعة نظام تقاعد موحد يقوم على مبدأ المساواة والإنصاف لضمان الحق في راتب التقاعد لجميع الفئات النشيطة، فإنه بات من الضروري إعادة صياغة عقد اجتماعي جديد بين الفرد والدولة (المبحث الأول)، وذلك من أجل تكريس الحق في التقاعد لجميع أفراد المجتمع (المبحث الثاني).

⁶¹⁹ - مكتب العمل الدولي: " الضمان الاجتماعي من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة"، م . س . ص: 20.

المبحث الأول: الحاجة إلى عقد اجتماعي جديد

بات من الضروري في الوقت الراهن إعادة صياغة عقد اجتماعي جديد،⁶²⁰ تلتزم بمقتضاه الدولة قانونا تجاه الأفراد، بتوفير الحماية الاجتماعية في حدها الأدنى لجميع أفراد المجتمع، من أجل ضمان العيش الكريم، وخاصة أولئك الذين هم في حاجة إلى الحماية الاجتماعية، بعد سن الإحالة على سن التقاعد، باعتبارهم الفئة الأكثر عرضة للإقصاء الاجتماعي.

ونظرا لتوفر المغرب على الشرط الأساسي والجوهري في صناعة عقد اجتماعي جديد، والذي يتمثل في الشرعية السياسية للدولة،⁶²¹ فإن بلورة عقد اجتماعي جديد يضمن لجميع أفراد الطبقة النشيطة داخل المجتمع ضمان الدخل بعد سن الإحالة على التقاعد، يتطلب استحضار أبعاد العدالة الاجتماعية في العقد المنشود (المطلب الأول)، على أن تضطلع الدولة بمسؤوليتها الاجتماعية في العقد الاجتماعي الجديد (المطلب الثاني).

⁶²⁰ يعد العقد الاجتماعي تعاقدًا بين مجموعة من الأفراد داخل مجتمع ما، سواء كان التراضي صريحًا أو ضمنيًا، بأن يتنازلوا عن حقوقهم لصالح هيئة اجتماعية عامة، تملك سيادة تامة على المجتمع يعبر عنها بمجموعة من الأعراف والقواعد القانونية، والتي توزع الحقوق والواجبات، وترجح فكرة هذا العقد إلى القديم، فهو ليس بالمصطلح الحديث، فكانت بداية ظهوره عند الرومان الأوائل، لكن لم يتم التأسيس النظري لهذا المفهوم إلا في عصر الأنوار مع مجموعة من العلماء والفلاسفة أمثال (توماس هونير - جون لوك - جان جاك روسو).

⁶²¹ - غسان سلامة : " نحو عقد اجتماعي عربي جديد "، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الثاوية، 2011، ص:

المطلب الأول: نظام التقاعد وأبعاد العدالة الاجتماعية

يعد مبدأ العدالة الاجتماعية،⁶²² من أهم الأسس والمبادئ التي تتبني عليها نظم الحماية الاجتماعية بصفة عامة،⁶²³ ونظام التقاعد بصفة خاصة، ونظرا لترابط الحماية الاجتماعية بشكل كبير بمبدأ العدالة الاجتماعية، أصبح كل واحد من المفهومين في خدمة الآخر، ويرى الكثيرون في أن مبدأ العدالة الاجتماعية يقوم على مجموعة من الوسائل والأدوات الفعالة للوقاية من الفقر وانعدام المساواة،⁶²⁴ إلا أن السؤال المطروح هنا ما هي هذه الوسائل ؟ وكيف يمكن توظيفها من أجل نظام تقاعد موحد يتميز بالعدل والإنصاف؟

يعد مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص من الوسائل الفعالة، التي يعتمد عليها من أجل تحقيق العدالة الاجتماعية،⁶²⁵ بل أصبح ينظر إلى هذه الأخيرة كمرادف للمساواة وتكافؤ الفرص. والعدالة الاجتماعية بهذا المعنى لا تعني المساواة الكاملة والمطلقة بين جميع أفراد المجتمع، بل هناك بعض الفرق حسب واجب كل فرد داخل الدولة، والجهد الذي يبذله في الأعمال المختلفة، ولذلك فإننا لا ندعو بالمساواة التامة والمطلقة في الدخل بعد سن الإحالة على التقاعد، نظرا لاختلاف مساهمة كل فرد في تمويل نظام التقاعد حسب انتمائه المهني.

⁶²²- اختلف الكثيرون حول تعريف واضح ومتفق عليه حول مفهوم العدالة الاجتماعية، واقترحت منظمة الاسكوا تعريف العدالة الاجتماعية بالمساواة بين الجميع في الحقوق وفي الحصول على الموارد والفرص رجالا ونساء، وإزالة الحواجز التي تحول دون تمكين الفئات المحرومة من تحقيق طاقتها في المشاركة في صنع القرارات التي تؤثر على حياتها.

⁶²³ - B.I.T : " La sécurité sociale pour la justice sociale et une mondialisation équitable", conférence international du travail , 100^e session, rapport 81, Genève, 2001, P : 23.

⁶²⁴- الأمم المتحدة: " الحماية الاجتماعية أداة للعدالة "، نشرة التنمية الاجتماعية، المجلد 5، العدد 2، 2015، ص: 1.

⁶²⁵- منظمة العمل الدولية : " عدالة اجتماعية لحقبة عربية جديدة "، (تعزيز الوظائف والحماية و الحوار في منطقة متغيرة)، النتائج الإنمائية، بيروت - لبنان، 2011/02/01، ص: 8.

بالإضافة إلى ذلك، هناك اختلاف بين من يشتغل في القطاع المنظم أو غير المنظم، وما ينبغي التركيز عليه هو عدم المساواة في نفس القطاع. ويتمظهر ذلك في نظام التقاعد الحالي، ففيما يخص المنخرطين في القطاع العام، هناك فرق بين المؤمن الخاضع لنظام المعاشات المدنية، والمؤمن الخاضع للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، وهذا يتنافى مع مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص، مما يحتم ضرورة توحيد هذا النظام في نظام واحد يضم كل الطبقات النشيطة داخل المجتمع، ويتمظهر عدم المساواة كذلك في الأنظمة القائمة حاليا، كون أن نظام الضمان الاجتماعي يستثنى العديد من الفئات العاملة في القطاع الخاص، وهذا يعد ضربا لمبدأ المساواة، بالإضافة إلى ذلك فهذا يسري أيضا على الأجراء الخاضعين لنظام الضمان الاجتماعي، لكن لا يتم التصريح بهم من طرف المشغل، وبالتالي يبقى عدد كبير منهم خارج نطاق التغطية رغم أنهم محميون من الناحية القانونية.

لذا، فإن مبدأ المساواة في الدخل بعد سن الإحالة على التقاعد ينبغي أن يركز على عدم التمييز بين المنخرطين في نظام التقاعد وإزالة كل ما يؤدي إليه من عوامل، وإتاحة الفرصة للجميع من أجل استفادة الجميع وفق شروط موضوعية، وتمكين الأفراد من هذه الاستفادة على قدم المساواة.

وبالإضافة إلى ذلك، يعتبر مبدأ توزيع الدخل من تجليات العدالة الاجتماعية، نظرا لكونه يساهم بشكل كبير في التخفيف من حدة الفقر،⁶²⁶ وخصوصا بعد سن الإحالة على التقاعد، ولذلك ينبغي أن يوزع هذا الدخل بشكل عادل ومنصف بين فترات عمل المنخرط وتقاعده، بأن يكون هناك توازن بين الأجر في فترة النشاط

⁶²⁶ -B.I.T : " La sécurité sociale pour tous : Un investissement dans la justice sociale et le développement économique ", première édition 2009, Genève 2009, P : 12.

المهني والدخل بعد التقاعد، لكي لا يحس الفرد بتغيير الأحوال الاجتماعية بين المنزلتين، وأن يكون كذلك توزيع الدخل بشكل عادل ومنصف بين أفراد نفس الجيل، وبين الجيل الحاضر وأجيال المستقبل، لكي لا يتحمل جيل أعباء جيل آخر،⁶²⁷ ويطرح هذا الإشكال بمناسبة الإصلاح المقياسي الذي يزيد من تكاليف جيل لصالح جيل آخر.

وفي هذا الصدد، تبين بعض التجارب الدولية التي نجحت إلى حد كبير في تكريس مبادئ العدالة الاجتماعية، من أجل الحد من الفقر وتأمين الدخل، بعد سن الإحالة على التقاعد من أجل بناء مجتمع متماسك اجتماعيا، ونجد على رأسها التجربة البرازيلية التي استطاعت إيجاد ممارسة ابتكارية تتلاءم مع احتياجاتها وقدراتها، حيث استطاعت ضمان التوزيع العادل والمنصف للدخل بعد الإحالة على التقاعد وفق مبدأ المساواة و تكافؤ الفرص بين جميع أفراد المجتمع البرازيلي، من أجل الحد من ظاهرة الفقر وضمان العيش الكريم لجميع فئات المجتمع.⁶²⁸

المطلب الثاني: تكريس المسؤولية الاجتماعية للدولة

إن الالتزام الضمني المبرم بين الدولة والفرد يجعل من الدولة تلتزم بمسؤوليتها الاجتماعية تجاهه، بتأمين كافة الاحتياجات اللازمة للأفراد في حدها الأدنى، ومن أهم هذه الالتزامات الملقاة على عاتق الدولة، توفير الحماية للفئات التي هي بحاجة

⁶²⁷-البنك الدولي: " المرونة والإنصاف والفرص : إستراتيجية الحماية الاجتماعية والعمل "، ملخص تنفيذي، بدون تاريخ ص: 3.

⁶²⁸ - Ailta Barros De Souza : " Idée institution et intérêt dans le changement de la protection social, les politiques de transfert de revenu au Brésil ", Thèse présentée à la Faculté des études supérieures en vue de l'obtention du grade de (Philosophiæ Doctor) en science politique, Département de science politique, Faculté des arts et des sciences, Université de Montréal -Canada- mai 2010, P: 123.

إلى حماية، باستخدام إمكانياتها الضرورية لضمان حق جميع أفراد المجتمع في الحماية الاجتماعية،⁶²⁹ بما في ذلك ضمان العيش الكريم في فترة ما بعد التقاعد، مقابل تنازل الفرد على بعض حقوقه لصالح الدولة، من خلال مساهمته في الأعباء والتكاليف التي تحتاج إليها الدولة.

ويساهم توطيد الروابط بين الدولة والمواطنين في الحفاظ على الحقوق والواجبات، وذلك بتمكين الأفراد أصحاب الحقوق من المشاركة في عملية صنع القرار الاجتماعي، وهذا يقوي الالتزام بالارتقاء بمستوى الحماية الاجتماعية التي تقدمها أنظمة التقاعد.

وقد بات من الضروري، تقوية المركز القانوني للدولة في بناء منظومة للحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة، مبنية على أسس ومبادئ العدالة الاجتماعية وفق منظور جديد لمفهوم الحماية الاجتماعية، تتحمل فيها الدولة كامل مسؤوليتها الاجتماعية، وأن لا تلقي ثقل برامج الإصلاح على الأفراد كما هو الحال بالنسبة للإصلاح المقياسي الأخير لنظام المعاشات المدنية الذي تحمله المنخرط كاملاً، دون أن تتحمل الدولة مسؤوليتها الاجتماعية، رغم أن هذه الأخيرة هي المسؤولة عن الاختلالات التي يعرفها نظام المعاشات المدنية، بسبب إحجامها عن أداء الاشتراكات المهنية لفترة طويلة، رغم أنها قامت بتقدير هذه الاشتراكات ودفعها للصندوق المغربي للتقاعد، لكن ذلك غير كاف، ولا يعبر عن تحملها للمسؤولية الاجتماعية الملقاة على عاتقها.

⁶²⁹ - الأمم المتحدة: " الحماية الاجتماعية أداة للعدالة "، م . س، ص: 2.

وما يستفاد من التجربة الدولية في هذا الصدد، أن الدول العتيدة في ضمان الدخل للفرد بعد سن الإحالة على التقاعد، لم تتخل فيها الدولة على مسؤوليتها الاجتماعية تجاه كافة الأفراد، بحيث حققت بعض البلدان تغطية اجتماعية شبه كاملة كالنمسا، بلجيكا، الدانمرك، فلندا، ألمانيا، هولندا والسويد،⁶³⁰ ولم يعد معاش التقاعد في هذه الدول يقوم بدور محاربة الفقر وتوفير العيش الكريم للمتقاعد، بل أصبح معاش التقاعد يؤدي دور الرفاه الاجتماعي.

وعلى خلاف ذلك، نجد أن بعض التجارب الدولية حاولت في بادئ الأمر التخلي عن مسؤوليتها الاجتماعية لصالح المسؤولية الفردية المبنية على الادخار الفردي. وقد تبنى هذا التوجه العديد من دول أمريكا اللاتينية على رأسهم الشيلي،⁶³¹ لكن مع رجوع الديمقراطية لهذا البلد وانتهاء الحكم العسكري مع بداية التسعينات من القرن الماضي،⁶³² تم التراجع التدريجي عن خيار المسؤولية الفردية للتأمين ضد مخاطر الشيخوخة، المبنية على الادخار الفردي الذي تديره شركات خاصة، نظرا لفشل هذا الخيار في تحقيق الحماية الاجتماعية، بسبب ضعف راتب التقاعد الذي يقدمه هذا النظام وفقا للمعايير الدولية.⁶³³

ومما تقدم، نلاحظ أنه يجب تقوية المسؤولية الاجتماعية للدولة من أجل بناء نظام تقاعد موحد يغطي جميع الفئات النشيطة داخل المجتمع بناء على مبادئ وأسس العدالة الاجتماعية .

⁶³⁰ - مكتب العمل الدولي: " أراضيات الحماية الاجتماعية من أجل عولمة عادلة"، م . س، ص: 1.

⁶³¹ - O.C.D.E : " Le regime de retraite chilien ", document de travail sur le vieillissement , paris, 1998, P: 4.

⁶³² - Carmelo Mesa-Lago : " La protection sociale au chili : des réformes pour plus de justice", revue internationale du travail, vol .147 (208).N°: 4 , P: 411.

⁶³³ - مكتب العمل الدولي: " الضمان الاجتماعي من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة"، م . س، ص: 47.

المبحث الثاني: الحق في الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة

يرتبط مفهوم الحق في الحماية الاجتماعية بصفة عامة بجوهر ومبادئ العدالة الاجتماعية، والتي تعد في هذا الصدد مرادفا لمبدأ إعادة توزيع الثروات بشكل عادل بين الجميع،⁶³⁴ من خلال مسؤولية الدولة على إعداد برامج تضمن للجميع الحق في الأمن والأمان الاجتماعي، في فترات العجز عن تأمين الدخل خاصة بعد الإحالة على التقاعد، التي يصبح فيه الفرد عاجزا عن العمل، ولذلك فإن الحق في الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة يعد أبرز حق في الحماية الاجتماعية، ومنه فإن هذا الحق بات يشكل مطلباً أساسياً، لأنه من غير الممكن بناء نظام تقاعد موحد، عادل ومنصف دون تكريس الحق في الحماية الاجتماعية بعد سن الإحالة على التقاعد. ومن هنا نتساءل عن ما مدى تكريس الحق في الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة في التشريع المغربي؟ وهل يرقى هذا التكريس إلى درجة الحق أم يبقى مجرد امتياز؟ وما هي المعايير الدولية الدنيا لتكريس هذا الحق (المطلب الأول)، وما هي نتائج التكريس التشريعي للحق في الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة؟ (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الاعتراف بالحق في معاش التقاعد

يتوقف اكتساب الحق في راتب التقاعد بصفة عامة استيفاء مجموعة من الشروط تفرضها أنظمة التقاعد، حيث يجب على المنخرط أولاً، أن يكون تحت مظلة التغطية، ثم عليه قضاء فترة معينة من العمل مؤدى عنها الاشتراكات المهنية، ولا يمكن لأي

⁶³⁴ - منظمة العمل الدولية : " الحماية الاجتماعية من الامتياز إلى الحق "، م . س، ص: 12.

منخرط الحصول على معاش التقاعد إلا بعد استيفاء هذه الشروط، ولذلك فإن الحق في الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة، ليس حقا شاملا لجميع فئات المجتمع، بحيث يقتصر على فئة معينة وفق مجموعة من الشروط يتوقف عليها الاستفادة من هذا الحق.

وتختلف مستويات الاعتراف بهذا الحق في النظم القانونية الوطنية، فقد يكون الإقرار به وفق التشريعات العادية، عن طريق القوانين والمراسيم والقرارات وغيرها، التي تضيف القوة القانون على الحق في الحماية الاجتماعية بعد سن الإحالة على التقاعد. وقد تقوم المحاكم أيضا بحماية هذا الحق عن طريق تطبيق القواعد القانونية التي تحميه،⁶³⁵ وقد يتم رفع هذا الاعتراف إلى أكثر من ذلك بأن يتخذ منه قاعدة دستورية، عن طريق التخصيص على الحق في الحماية الاجتماعية في الدستور الوطني.

ولما كان الدستور هو أسمى تعبير عن إرادة الأمة، ويعتبر بهذا المعنى عقد سياسي واجتماعي بين الشعب والسلطة الحاكمة، لضمان حقوق الشعب الأساسية،⁶³⁶ فإنه ينبغي أن يتم الاعتراف بهذا الحق على المستوى الدستوري، لكي يكون حقا دستوريا.

وبالرجوع إلى دستور المملكة المغربية لسنة 2011، نجده ينص في فصله 31 على أنه: " تعمل الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية على تعبئة كل الوسائل المتاحة، لتسيير أسباب استفادة المواطنين والمواطنات، على قدم المساواة من

⁶³⁵ - سعيد الويداني: " منازعات المعاشات أمام المحاكم الإدارية "، منشور مجلة الحقوق، سلسلة " المعارف القانونية والقضائية "، العدد التاسع، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، سنة 2012، ص: 111.

⁶³⁶ - عليان بوزيان: " القيمة الدستورية لمبدأ العدالة الاجتماعية والحماية القضائية له "، دراسة تطبيقية مقارنة على الدساتير العربية الحديثة، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد 10، سنة 2013، ص: 108.

الحق في الحماية الاجتماعية والتغطية الصحية، والتضامن التعاضدي أو المنظم من لدن الدولة"، وباستقراءنا لهذا الفصل نلاحظ أن العبارات التي استعملت فيه عبارات فضفاضة، واسعة لا تؤدي إلى التكريس الدستوري للحق في الحماية الاجتماعية بصفة عامة، لأن المشرع الدستوري استعمل هنا عبارة تعمل الدولة والمؤسسات العمومية على تعبئة كل الوسائل المتاحة لتسيير أسباب استفادة المواطنين والمواطنات على قدم المساواة من الحق في الحماية الاجتماعية، وبالتالي فإن هذه الصياغة لا تفيد الإلزام.

ويستفاد من هذا التوجه، أن الدولة ليست من واجبها ضمان الحق في الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة، لكن تعمل على تعبئة كل الوسائل المتاحة من أجل تيسير الاستفادة من هذا الحق، وهذا يفيد بالمقابل أن الدستور المغربي لا يكرس الحق في الحماية الاجتماعية، الذي يفرض على الدولة ضمان الحد الأدنى للحماية الاجتماعية لكافة الطبقة النشيطة، ولهذا ما يبرره نظرا لأن الأنظمة الحالية للتقاعد لا توفر الحماية الاجتماعية لكافة الطبقة النشيطة، وحتى الفئات المشمولة بالتغطية الاجتماعية قد لا تستفيد من هذا الحق نظرا لتحديات تطبيق هذه الأنظمة على أرض الواقع.

ونتيجة لذلك، فإن هذا الاعتراف غير كاف، ولا يرقى إلى مستوى التكريس الدستوري للحق في الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة، لأن هذا الاعتراف ينبغي أن يكون صريحا كأن ينص الدستور المغربي على أن: " لكل فرد داخل المجتمع الحق في الحصول على راتب تقاعد يضمن له العيش الكريم بعد سن الإحالة على التقاعد"، وذلك أسوة بالعديد من التشريعات المقارنة التي نصت صراحة على

هذا الحق،⁶³⁷ ونأخذ على سبيل المثال الدستور الإيطالي،⁶³⁸ الذي ينص في فصله 38 على أنه: " للعمال الحق في أن يؤمن لهم وسائل كافية تتناسب واحتياجاتهم المعيشية في حالة الحوادث، والمرض، والإعاقة، والشيخوخة، وفي حالة البطالة غير الطوعية".

وفي هذا الصدد، فقد أقرت الصكوك الدولية بالحق في الضمان الاجتماعي بصفة عامة باعتباره حاجة عالمية،⁶³⁹ ولذلك نجد أن هذا الحق تم إقراره في العديد من الاتفاقيات والصكوك الدولية التي صادق عليها المغرب، أبرزها صكي حقوق الإنسان الأساسيين، والمتمثلان في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان،⁶⁴⁰ من خلال المادة 22، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خلال مادته 9،⁶⁴¹ التي تقر بوجوب اتخاذ الدول الأطراف التدابير الملائمة لإنشاء مخططات الضمان الاجتماعي وتوفير الحماية الاجتماعية لكبار السن بدءا من سن الإحالة على التقاعد،⁶⁴² بالإضافة إلى العديد من الاتفاقيات لمنظمة العمل الدولية، كاتفاقية المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي رقم 102 بتاريخ 1952، واتفاقية إعانات العجز

⁶³⁷ - ومن البلدان التي لديها أحكام دستورية صريحة تتعلق بالضمان الاجتماعي بصفة عامة نجد الدستور البرتغالي (المادة 63)، الدستور الإسباني (المادتان 41 و 50)، الدستور الهولندي (المادة 20)، الدستور الإيرلندي (المادة 45)، والدستور الشيلي (المادتان 18 و 19).

⁶³⁸ - الدستور الإيطالي الصادر في عام 1947 وفق التعديلات الواردة عليه إلى سنة 2012.

⁶³⁹ - مكتب العمل الدولي: " الضمان الاجتماعي من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة"، م. س، ص: 07.

⁶⁴⁰ - الأمم المتحدة: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، م. س.

⁶⁴¹ - الأمم المتحدة: العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الذي اعتمدته الجمعية العامة في

القرار 2200/أ (د-21)، المؤرخ في 16 ديسمبر 1966.

⁶⁴² - الأمم المتحدة: المجلس الاقتصادي الاجتماعي: " التعليق العام رقم 19 حول الحق في الضمان الاجتماعي (المادة

9)، الدورة التاسعة والثلاثون، نونبر 2007، ص: 5.

والشيخوخة والورثة رقم 128 بتاريخ 1967،⁶⁴³ التي أقرت بضرورة ضمان الحق في الحماية الاجتماعية للأفراد ضد مخاطر الشيخوخة.

المطلب الثاني: آثار الاعتراف بالحق في معاش التقاعد

إن الاعتراف بالحق في الحماية الاجتماعية يترتب عنه مجموعة من الآثار، باعتبار أن المستفيد من هذا الحق له ضمانات قانونية لاستيفاء حقه، وأن الدولة ملزمة بتوفير راتب التقاعد للمنخرط الذي تتوفر فيه الشروط القانونية، لكن في حالة عدم حصوله على هذا الحق لأي سبب من الأسباب فإن له الحق في المطالبة به قضائياً، لأن القانون يعطيه هذه الضمانات القضائية للمطالبة بحقه في راتب المعاش.

وللإشارة، فقد ميز المشرع المغربي بين الجهات القضائية المختصة للبت في النزاعات المتعلقة بمعاشات التقاعد، فقط أعطى الاختصاص للنزاعات المتعلقة بالمقتضيات التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالضمان الاجتماعي للمحاكم الابتدائية،⁶⁴⁴ وبالمقابل أعطى الاختصاص بالنظر في النزاعات الناشئة عن تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالمعاشات المستحقة للعاملين في مرافق الدولة والجماعات المحلية، والمؤسسات العامة، وموظفي إدارة مجلس النواب، وموظفي إدارة مجلس المستشارين إلى المحاكم الإدارية المحدثه بتاريخ 10 شتنبر 1993.⁶⁴⁵ ولذلك

⁶⁴³ - مكتب العمل الدولي: " الضمان الاجتماعي من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة"، م . س، ص: 10.
⁶⁴⁴ - المادة 20 من الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.74.447 بتاريخ 11 رمضان 1394 (28 شتنبر 1974) كما وقع تغيير وتعديله، ج . ر عدد 3230 مكرر، بتاريخ 13 رمضان 1394 الموافق ل (30 شتنبر 1974)، ص: 2741.

⁶⁴⁵ - المادة 8 من القانون رقم 41.90 المحدث بموجب المحاكم الإدارية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.91.225 بتاريخ 22 من ربيع الأول 1414 الموافق لـ (10 سبتمبر 1993)، ج . ر عدد 4227 بتاريخ 1993/11/03، ص: 2168.

فإن الإقرار بالحق في راتب التقاعد يترتب عنه بقوة القانون الحق بالمطالبة القضائية له أمام الجهات القضائية المختصة.

وهذا فيما يتعلق بالاعتراف بالحق في الحماية الاجتماعية في القوانين العادية، لكن الأمر يختلف عن الإقرار لهذا الحق على المستوى الدستوري، كون أن التخصيص على هذا الحق في الدستور يبقى قيمة سامية، وضمانة لهذا الحق، ولا ينبغي لأي تشريع عادي أن يخالف هذه الضمانة، إلا أنه لا يترتب على ذلك أي جزاءات على من يخالفها، كما هو موجود في التشريع العادي، لأنها تبقى مجرد ضمانات وحقوق دستورية.⁶⁴⁶

وينطوي كذلك الإقرار بهذا الحق عن طريق مصادقة المغرب على الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، على مجموعة من الالتزامات الملقة على عاتق الدول المصادقة، نجد على رأسها الالتزام بالتدخل بصورة مباشرة أو غير مباشرة في ضمان هذا الحق للجميع، والالتزام بحماية هذا الحق من كل ما من شأنه أن يحول دون وصوله إلى المعنيين بالأمر، وبالإضافة إلى الالتزام بالوفاء وذلك باعتماد التدابير اللازمة لتنفيذ مخططات الحماية الاجتماعية لهذا الحق.⁶⁴⁷

إلا أنه، بالرغم من مصادقة المغرب على الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، فضلا عن الاتفاقية الدولية بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي رقم 102 التي لم يصادق عليها المغرب بعد،

⁶⁴⁶ - عليان بوزيان: م . س، ص، 115.
⁶⁴⁷ - الأمم المتحدة : المجلس الاقتصادي والاجتماعي : " التعليق العام رقم 19 حول الحق في الضمان الاجتماعي"، م . س، ص: 15.

فإن الحق في الحماية الاجتماعية ما زال لم يحض بالاعتراف الدستوري الصريح، والحماية القانونية، والقضائية التي ينبغي أن يتبوأها هذا الحق في النظام القانوني للدولة، من أجل منظومة موحدة للحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة مبنية على أسس العدالة الاجتماعية وفق مفهوم جديد للحماية الاجتماعية.

الفرع الثاني: ربط نظام التقاعد بمحيطه التنموي.

إن إنشاء أنظمة تقاعد مستدامة، يمكن الوصول إليها والاستفادة من خدماتها بناء على استجابة متكاملة ومتاحة لجميع أفراد المجتمع، يعد من أهم التحديات التي تواجه أنظمة التقاعد على المستوى العالمي،⁶⁴⁸ نظرا لطبيعة نظام الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة لكونه أكثر تأثرا بمحيطه التنموي، ولذلك بات من الضروري لبناء نظام تقاعد موحد مبني على عقد اجتماعي جديد، يقوم على أسس ومبادئ العدالة الاجتماعية، وتكريس الحق في راتب التقاعد بعد الوصول إلى سن الشيخوخة، وفق منظور حديث لمفهوم الحماية الاجتماعية باعتبارها استثمار في النمو الاقتصادي والاجتماعي، عوض المفهوم التقليدي الذي يعتبرها كلفة اجتماعية، فلا بد من إدماج قضايا التقاعد ضمن السياسة الاجتماعية، والاستراتيجيات التنموية، من أجل ربط نظام التقاعد الموحد بمحيطه الاقتصادي والاجتماعي، لضمان اتساق السياسة الاجتماعية والاقتصادية (المبحث الأول)، وذلك لضمان الاستدامة المالية والاجتماعية لنظام التقاعد (المبحث الثاني).

⁶⁴⁸ - الجمعية الدولية للاضمان الاجتماعي: "التطورات والاتجاهات: دعم الضمان الاجتماعي الحيوي"، م. س،

المبحث الأول: ضمان اتساق السياسة الاجتماعية والاقتصادية

يرتبط نظام التقاعد بشكل كبير بمحيطه الاجتماعي والاقتصادي، ويتأثر بجميع التحولات والتغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي تطرأ على المجتمع، ويعد واجهة مباشرة للصدمات الاقتصادية والاجتماعية، مما يجعل استدامة هذا النظام من أهم الهواجس التي تطرح في ظل المتغيرات الاقتصادية العالمية، ولبناء نظام تقاعد مستدام يكون مقاوما لكل الصدمات الاقتصادية والاجتماعية، فإنه لا بد من دمج قضايا نظام التقاعد ضمن كل الاستراتيجيات التنموية (المطلب الأول)، بالإضافة إلى ملاءمة نظام التقاعد المغربي مع ما تفرضه عولمة الاقتصاد العالمي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: دمج نظام التقاعد ضمن استراتيجيات التنمية.

ترتكز التنمية المستدامة⁶⁴⁹ على المسؤولية الجماعية التي تتبوأ فيها الدولة مركز الصدارة لتعزيز الأبعاد الرئيسية للتنمية المستدامة، والتي تتمثل في التنمية الاقتصادية والبيئية، بالإضافة إلى التنمية الاجتماعية، ولذلك فمن الضروري لضمان استمرارية نظام التقاعد الموحد أن يتم دمج قضايا الحماية الاجتماعية بصفة عامة ضمن جل الاستراتيجيات التنموية التي تقبل عليها الدولة، وفق سياسة اجتماعية متكاملة تتبني على التدقيق في الآثار الاجتماعية لكل السياسات الاقتصادية خلال عملية صياغة هذه السياسات، لأنه في غالب الأحيان لا يتم النظر في القضايا الاجتماعية بصفة

⁶⁴⁹ - للتنمية المستدامة مفهوم شامل يرتبط باستمرارية الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، حيث تمكن التنمية المستدامة المجتمع وأفراده ومؤسساته من تلبية احتياجاتهم، والتعبير عن وجودهم الفعلي في الوقت الحاضر، مع حفظ التنوع الحيوي، والعمل على استمرارية واستدامة العلاقة الإيجابية بين النظام البشري الحيوي، حتى لا يتم الجور على حقوق الأجيال القادمة في العيش بحياة كريمة. كما يحمل مفهوم التنمية المستدامة ضرورة مواجهة العالم لمخاطر التدهور البيئي الذي يجب التغلب عليه مع عدم التخلي عن حاجات التنمية الاقتصادية، وكذلك المساواة والعدل الاجتماعي، ويعتبر أول ظهور لهذا المفهوم بشكل رسمي عن طريق التقرير الصادر عن اللجنة العالمية للتنمية والبيئة عام 1987، وتشكلت هذه اللجنة بقرار من الجمعية العامة للأمم المتحدة في ديسمبر 1983.

عامة بمناسبة صياغة السياسات الاقتصادية، باعتبارها عنصرا ثانويا،⁶⁵⁰ ولهذا بالغ الأثر على الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة، نظرا للارتباط الكبير بين السياسة الاقتصادية، والسياسة الاجتماعية.

ولذلك، فإن المفاضلة بين النمو الاقتصادي والنمو الاجتماعي تكون لها دائما آثار سلبية على مستوى الحماية الاجتماعية، نظرا لكون السياسة الاجتماعية بصفة عامة هي نهج ثابت وشامل يتطلب التزاما أخلاقيا، في إطار مؤسساتي يكون الهدف منه التدقيق في آثار أي سياسة من السياسات الاقتصادية والتنموية بصفة عامة على الإنصاف الاجتماعي والمساواة بين أفراد المجتمع، على أن يسعى هذا النهج منذ البداية إلى ضمان سياسة اجتماعية تعالج ضروريات النمو الاقتصادي بطريقة تساعد كل الأفراد داخل المجتمع على العيش الكريم وخاصة تلك الفئة غير القادرة على العمل بعد سن الإحالة على التقاعد.⁶⁵¹

وقد أثبتت التجارب المقارنة، أن التركيز على السياسات الرامية إلى الرفع من النمو الاقتصادي دون دمج السياسة الاجتماعية ضمن البرامج الشاملة للتنمية المستدامة، يؤدي إلى نمو اقتصادي متسارع يساهم في تعميق الفوارق الاجتماعية،⁶⁵² لكون النمو الاقتصادي يركز على توليد فرص العمل، لكن عدم التفكير في الآثار الاجتماعية الناجمة عن ذلك، ينعكس سلبا على الحماية الاجتماعية للطبقة العاملة بعد إحالتها على سن التقاعد، ومن أهم هذه التجارب المقارنة نجد اندونيسيا وتايلاند، التي

⁶⁵⁰ الطويل رواء زكي: " التنمية المستدامة والأمن الاقتصادي في ظل الديمقراطية وحقوق الإنسان "، دار زهران للنشر و التوزيع، عمان - الأردن - 2010، ص: 149.

⁶⁵¹ الأمم المتحدة: " السياسة الاجتماعية المتكاملة من المفهوم إلى الممارسة "، التقرير الثاني، بيروت - لبنان - أكتوبر 2008، ص: 10.

⁶⁵² الأمم المتحدة: " الحماية الاجتماعية أداة العدالة "، م . س، ص: 6.

شهدت نموًا صناعيًا قويًا، أدى إلى نمو الناتج القومي الإجمالي بالمقابل ساءت الظروف الاجتماعية للطبقة العاملة،⁶⁵³ وذلك راجع بالأساس إلى عدم وجود سياسة اجتماعية مرافقة للسياسة الاقتصادية لضمان الحماية الاجتماعية لهذه الطبقة العاملة.

وعلى خلاف ذلك، نجد أن التجارب الدولية التي استطاعت دمج نظم الحماية الاجتماعية ضمن الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية، تمكنت من بناء نظم للحماية الاجتماعية تتبنى على مبادئ العدالة الاجتماعية، وتتميز بالديمومة والاستمرارية، ونجد على رأس هذه التجارب الدول الاسكندنافية التي استطاعت بناء نظم للحماية الاجتماعية لم يعد الهدف منها توفير الحماية الاجتماعية ضد المخاطر الاجتماعية فقط، بل أصبحت تعمل على تحقيق الرفاه الاجتماعي، ناهيك عن التجربة البرازيلية التي تشكل نموذج الدول الاقتصادية الصاعدة التي استطاعت تحقيق التوازن بين النمو الاقتصادي والنمو الاجتماعي، عن طريق استراتيجيات تنموية متكاملة.⁶⁵⁴

ونتيجة لما تقدم، فإنه لبناء منظومة تقاعد تتميز بالاستدامة والديمومة على المدى البعيد، وجعلها في منأى عن كل الإكراهات التي تواجه أنظمة الحماية الاجتماعية، فإنه من الضروري استحضار البعد الاجتماعي في جميع الاستراتيجيات الوطنية للتنمية المستدامة، لكي لا يكون هناك فارق بين النمو الاقتصادي والنمو الاجتماعي.

⁶⁵³ - الأمم المتحدة : " السياسة الاجتماعية المتكاملة من المفهوم إلى الممارسة "، م . س، ص: 8.

⁶⁵⁴ - مكتب العمل الدولي : " حقبة جديدة من العدالة الاجتماعية "، م . س، ص: 37.

المطلب الثاني: نظام تقاعد مقاوم لآثار العولمة

كان لانتهااء الحرب الباردة في نهاية التسعينيات، وما رافقها من حركية على الصعيد العالمي، انعكاسا على إعادة رسم خريطة العالم الاقتصادية، وصياغة نسق العلاقات الدولية في إطار النظام الدولي الجديد،⁶⁵⁵ وفي خضم ذلك ظهر مفهوم العولمة،⁶⁵⁶ الذي حملت لواءه الدول الغربية بزعامة الولايات المتحدة الأمريكية، من أجل تقوية النمو الاقتصادي العالمي، الذي سيطال كل الدول المشاركة التي تسعى لتراكم المكاسب الناجمة عن الاندماج الاقتصادي، رغم ما تحتمله العملية من ربح وخسارة داخل كل بلد على حدى.

ومن المبررات التي ساققتها الدول الغربية لتثبيت هذا المفهوم الجديد، أنه مع تحرير التجارة والاستثمار ستتدفق الأموال إلى البلدان الفقيرة، حيث توجد الندرة في رؤوس الأموال، وبالتالي يكون العائد على الاستثمار أعلى منه في الدول الصناعية المتقدمة، وأن التدفقات لرؤوس الأموال قد تأتي على شكل قروض أو محافظ استثمارية، بحيث تدعم الادخار المحلي وتخفف من القيود المالية المفروضة على الموازنات المالية الوطنية،⁶⁵⁷

إلا أن الحقيقة التي أفرزتها ظاهرة العولمة، ما هي إلا شكل جديد من أشكال الامبريالية الغربية، من أجل مصادرة مناهج الفكر وأنماط العيش، والتحكم في الموارد

⁶⁵⁵ - عبد الحليم عمار غربي: "العولمة الاقتصادية"، رؤية استشرافية في مطلع القرن الواحد والعشرون، مجموعة دار أبي الفداء العالمية للنشر والتوزيع، الإصدار الإلكتروني الأول يناير 2013، حماة - سوريا - ص: 9.

⁶⁵⁶ - تعتبر العولمة بهذا المفهوم زيادة في الحركية العالمية لانتقال السلع، والخدمات، ورؤوس الأموال، وقوة العمل، والأفكار، والمعلومات عبر الحدود الوطنية، بهدف اندماج الاقتصادات في سوق عالمية واحدة تحث شعار "الاعتماد المتبادل بين الاقتصادات الوطنية، وتقارب المسافات في القرية الكونية"، الشيء الذي يوهم أن مصالح الدول المتقدمة والمختلفة أصبحت متوافقة.

⁶⁵⁷ - مؤسسة فريد ريش ايبيرت: "العولمة والتقدم الاجتماعي"، النسخة الثانية المنقحة والموسعة، عمان - الأردن - غشت 2005، ص: 17.

البشرية، والثروات الطبيعية بغرض فرض التبعية، مستفيدة في ذلك، من التفوق التكنولوجي والعلمي والمعرفي الهائل، الذي تمتلكه الرأسمالية العالمية لتدمير القوميات والخصوصيات الاجتماعية للدول النامية.⁶⁵⁸

ونظرا لضعف الاقتصاد الوطني، أسوة بجل الدول النامية، فإنه يعد أكثر عرضة لآثار السلبية لظاهرة العولمة، لضعف تنافسيته أمام إزالة العوائق الحركية لرؤوس الأموال عبر الدول، الشيء الذي يؤدي إلى تراجع الإنتاج الوطني، مما يساهم في تقليص نسب التشغيل، وهذا له بالغ الأثر على التوازن المالي لنظام التقاعد ويهدد استمراريته على المدى البعيد، بحكم أن الاشتراكات المهنية تعتبر المصدر الأساسي لتمويل نظام التقاعد.

وجدير بالذكر، أن المراكز الرأسمالية التي تتزعم ظاهرة العولمة تعمل على استثمار الجوانب الايجابية للعولمة لصالحها بشكل تام، وتعرقل ما تراه في غير مصلحتها، كما هو الحال بالنسبة لانتقال الأيدي العاملة من بلدان إلى أخرى، بفرض حواجز قانونية ضد حركية العمال، مما يساهم في انتشار ظاهرة البطالة في الدول النامية.⁶⁵⁹

وبغض النظر عن الآثار السلبية لظاهرة العولمة على الاقتصاد الوطني، فإنها تؤثر بشكل مباشر على منظومة التقاعد، ولذلك فمن أجل بناء منظومة للحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة تكون أكثر مقاومة لتداعيات السلبية لظاهرة

⁶⁵⁸ - رمضان عيسى الليموني: "سم العولمة"، رؤية لوقف الضرر عبر تنمية القدرات، لندن - بريطانيا - ، 2015، ص: 23.

⁶⁵⁹ - عبد المنعم السيد علي: "العرب في مواجهة العولمة الاقتصادية بين التبعية ولاحتواء التكامل الاقتصادي العربي"، مجلة المستقبل العربي العدد 290، الكويت، سنة 2003، ص: 42.

العولمة، ينبغي الإسراع بتوحيد نظام التقاعد ليظم كل الفئات النشيطة داخل المجتمع سواء العاملة في القطاع الخاص والعام، أو المهن الحرة وغيرها، لجعل هذا النظام مبني على أسس ومبادئ العدالة الاجتماعي التي تقوم على مبدأ التضامن بين جميع الطبقات النشيطة داخل المجتمع، لأن القطاع الخاص والمهن الحرة هي التي تعد أكثر عرضة لسلبات ظاهرة العولمة، وبتوحيد نظام التقاعد سيساهم ذلك في تقوية هذا النظام ضد ظاهرة العولمة.

وبالإضافة إلى ذلك، فإنه من الضروري اتخاذ مجموعة من الإجراءات لجعل العولمة أقل تأثيرا على الحياة الاقتصادية، والاجتماعية لتحقيق الانتقال التدريجي إلى التأقلم مع ظاهرة العولمة، وحتى تكون عملية هذا الانتقال أكثر سلاسة يتعين توفير فرص إعادة التكوين واكتساب مهارات جديدة لأولئك الذين سيفقدون عملهم وإعادة تأهيلهم لشغل مناصب جديدة، للحد من انتشار ظاهرة البطالة، التي تنعكس سلبا على التوازن المالي لنظام التقاعد.

وجدير بالذكر، أن نظم الحماية الاجتماعية بشكل عام تساهم بشكل كبير في امتصاص الآثار السلبية للتصدعات الاقتصادية والاجتماعية، وذلك بتوفير الحد الأدنى للدخل في حالة فقدان الأجر لأي سبب من الأسباب، مما يحتم بناء منظومة للتقاعد تجعل من انعكاسات ظاهرة العولمة على نظام التقاعد ذات بعد اجتماعي.

المبحث الثاني: الانتقال من الاستدامة المالية إلى الاستدامة الاجتماعية

إن استدامة نظم التقاعد يتم ربطها في غالب الأحيان بالاستدامة المالية، بحيث يعتبر نظاما مستداما كل نظام متوازن ولا يعترضه أي اختلال مالي، وهذا أمر طبيعي

نظرا لان قوة وصلابة أي نظام تقاس بمدى توازنه المالي، لكن هل هذا التوازن المالي يحقق بالضرورة التوازن الاجتماعي؟ علما أن الهدف الأسمى من نظم الحماية الاجتماعية بصفة عامة، ليس تحقيق التوازن المالي، بل الغاية من ذلك هي توفير الحماية الاجتماعية. ولذلك فلا ينبغي الاكتفاء بتحقيق الاستدامة المالية لنظام التقاعد (المطلب الأول)، بل ينبغي أيضا العمل على تحقيق الاستدامة الاجتماعية لهذا النظام (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تحقيق الاستدامة المالية لنظام التقاعد

يشكل الجانب المالي الركيزة الأساسية التي يبنى عليها كل نظام للتقاعد، إذ لا يمكن تحقيق الديمومة والاستدامة لنظام التقاعد دون تحقيق توازنه المالي أولا، ولذلك فإن السؤال المطروح هنا: كيف نحقق الاستدامة المالية على المدى البعيد لنظام التقاعد الموحد؟

نعلم أن قاعدة استدامة نظام الحماية الاجتماعية بصفة عامة تختلف من بلد إلى آخر، لأن ذلك راجع بالأساس إلى مقومات كل دولة على حدى، واختلاف العوامل الديمغرافية،الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية،⁶⁶⁰ بالإضافة إلى تصور كل بلد لمفهوم الحماية الاجتماعية المراد تحقيقها، مما يؤدي إلى عدم وجود نموذج كوني قابل للتطبيق على اختلاف مقومات كل بلد، مما يجعل شروط الديمومة المالية لنظام التقاعد يختلف من بلد إلى آخر.⁶⁶¹

⁶⁶⁰ - مكتب العمل الدولي: " الضمان الاجتماعي من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة"، م . س، ص: 120.

⁶⁶¹ - المجلس الأعلى للحسابات: م . س، ص: 55.

فإذا كان التحدي الأكبر الذي يهدد الاستدامة المالية لأنظمة التقاعد، هو العامل الديمغرافي، نظرا للتدهور الديمغرافي الذي تعاني منه العديد من الدول عبر العالم، وعلى الخصوص الدول المتقدمة،⁶⁶² فإن الأمر ليس بنفس الحدة بالنسبة للمغرب، لان التدهور الديمغرافي ليس السبب الأساسي في عدم التوازن المالي لنظام التقاعد المغربي، بل يرجع إلى تظافر العديد من العوامل والتحديات البنيوية والهيكلية، بالإضافة إلى بعض الاختلالات القانونية والمؤسسية.

وبالنظر إلى طبيعة وشكل أنظمة التقاعد بالمغرب، والمقومات والخصوصيات الوطنية الاقتصادية والاجتماعية بالأساس، فإنه لبناء منظومة للحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة، تتميز بالاستدامة المالية على المدى البعيد، ينبغي التركيز على إعادة هيكلة نظام التقاعد بناء على منظور جديد لمفهوم الحماية الاجتماعية، باعتبارها استثمارا في النمو الاجتماعي والاقتصادي، والتخلي عن المنظور التقليدي الذي ينظر إليها باعتبارها تكلفة اجتماعية،⁶⁶³ على أن يقوم هذا المنظور على أسس العدالة الاجتماعية، وتكرس الحق في التقاعد لجميع الطبقة النشيطة داخل المجتمع، والشيء الذي من شأنه أن يوسع قاعدة المؤمنين، بأن تشمل الفئات التي لا تتوفر على إطار قانوني يوفر لها الحماية الاجتماعية، مما يؤثر على التوازن المالي لنظام التقاعد، لأنه يفتح المجال أمام اشتراكات جديدة تعتبر المصدر الأساس لتمويل نظام التقاعد.

⁶⁶² - Amandine Brun Schammé : " Impact du vieillissement démographique sur le système de retraite français : contraintes macroéconomique et comportement individuels", Thèse pour l'obtention du diplôme de doctorat en sciences économiques, Université Paris 1-panthéon- Sorbonne, Année, 2008, P : 5.

⁶⁶³ - مكتب العمل الدولي : " الضمان الاجتماعي من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة "، م . س . ص : 28.

وبالإضافة إلى ذلك، فإنه ينبغي إعادة النظر في طريقة تكوين وتسيير الاحتياط المالي بالنسبة لنظام التقاعد، بتوحيد أسس إدارتها في إطار نظام موحد للتقاعد، بأن يتم تسيير وإدارة هذا الاحتياط المالي من طرف نظام التقاعد بنفسه وفق مجموعة من المبادئ التي تضمن توفير عائدات حقيقية لهذا الاحتياطي، عن طريق استثمارها في الأسواق المالية بناء على سياسة استثمارية يراعى فيها مجموعة من التدابير الاحتياطية، مثل مبدأ إدارة المخاطر وتوزيع وتوزيع الاستثمار، بالإضافة إلى مراقبة وقياس الأداء، ولا يتم إيداع هذا الاحتياط المالي لدى صندوق الإيداع والتدبير كما هو الحال بالنسبة للاحتياط المالي الخاص بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الذي يتم إيداعها وجوبا لدى صندوق الإيداع والتدبير بمقتضى المادة 30 من الظهير رقم 1.72.184 بمثابة القانون المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي، مقابل فائدة سنوية يتم تحديدها بقرار مشترك من طرف وزير التشغيل ووزير المالية، التي تكون في غالب الأحيان نسبة هزيلة، وفي حين أن هذه الأموال يتم استثمارها في مشاريع عقارية وسياحية ضخمة من طرف صندوق الإيداع والتدبير، وبالتالي لا تستفيد الطبقة العاملة من عائدات أموالها المخصصة للحماية الاجتماعية، وهذا يعد ضربا لمبدأ العدالة الاجتماعية، ولذلك نجد أن المعادلة معكوسة حيث أن الطبقة العاملة الفقيرة هي التي تتضامن مع الطبقة الميسورة.

ولضمان شروط الاستدامة لنظام التقاعد ينبغي إخضاع النظام المالي إلى التقييم الاكتواري الدوري للتحقيق من الملاءة المالية على المدى الطويل، من أجل معرفة الإسقاطات المستقبلية للنظام، ومعرفة قدراته الحالية والمستقبلية، لأن التقييم الاكتواري يسمح بافتحاص النظام المالي الحالي وتحديد التغيرات في مخصصات النظام منذ

التقييم السابق، ويقوم كذلك بوصف تطور الافتراضات الديمغرافية والاقتصادية المعتمدة للتقييم، بالإضافة إلى قيامه بتحليل التقديرات المالية والديمغرافية والاقتصادية، مقارنة مع التوقعات السابقة، ويخرج بتوصيات من أجل ضمان ملاءمة النظام المالي، ومدى كفاية الاشتراكات المدنية، بالإضافة إلى مستوى نفقات الإدارة وسياسة الاستثمار.

المطلب الثاني: نظام تقاعد مستدام اجتماعيا

صحيح أن التوازن المالي لأي نظام للحماية الاجتماعية يعتبر المعيار الأساسي لتحقيق الاستدامة على المدى البعيد، لكن هذا غير كاف من أجل بناء نظام تقاعد يحقق الحماية الاجتماعية في حدها الأدنى لجميع الطبقة النشيطة داخل المجتمع، وفق مبادئ العدالة الاجتماعية، لأن نظام التقاعد المتوازن ماليا ليس بالضرورة متوازن اجتماعيا، ويتميز بالاستدامة الاجتماعية، وخير دليل على ذلك أن أنظمة التقاعد منذ نشأتها إلى حدود نهاية التسعينيات من القرن الماضي، كانت تتمتع بالتوازن المالي، إلا أنها لم تكن تتمتع بالتوازن الاجتماعي، ولم تكن تحقق الحماية الاجتماعية بالشكل المطلوب، وخصوصا الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، والنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد. ولذلك فإن السؤال المطروح: ما الغاية من إصلاح أنظمة التقاعد؟ هل تحقيق التوازن المالي؟ أم تحقيق التوازن الاجتماعي، وذلك بتوفير الحماية الاجتماعية في حدها الأدنى لجميع أفراد المجتمع.

لقد أصبح واضحا وجليا أنه ليس هناك رغبة لدى صناع القرار السياسي في التفكير بالانتقال من الإصلاح المالي إلى الإصلاح الاجتماعي، الذي ينبني على فلسفة جديدة لمفهوم الحماية الاجتماعية، فمن أجل الارتقاء بمنظومة الحماية

الاجتماعية لنظام التقاعد فإنه ينبغي بناء منظومة تقاعد موحدة توفر على الأقل الحد الأدنى للحماية الاجتماعية بعد سن الإحالة على التقاعد بناء على مبادئ وأسس العدالة الاجتماعية، والحرص على استمرار هذه المنظومة في أداء دورها كعامل تثبيت اجتماعي واقتصادي.

وتتمظهر هذه الرؤية للإصلاح من خلال التعديلات التي طالت نظام المعاشات المدنية على الخصوص بموجب القانونين رقم 71.14 و 72.14 اللذين تم بمقتضاهما الرفع من سن الإحالة على التقاعد إلى 63 سنة وتخفيض النسبة السنوية التي يحسب على أساس معاش التقاعد إلى 2%، فيما تم رفع المدة التي ينبغي على المؤمن أن يقضيها في الخدمة الفعلية لاكتساب الحق في معاش التقاعد إلى 24 سنة بالنسبة للذكور و 18 سنة بالنسبة للنساء، بالإضافة إلى الرفع من مدة الأجر المرجعي الذي يحتسب على أساسه الأجر المرجعي إلى 8 سنوات.

ومن خلال هذه التعديلات يتضح أن الهدف الوحيد من الإصلاح المقياسي هو تحقيق التوازن المالي لنظام المعاشات المدنية على حساب التوازن الاجتماعي للمتقاعد، لأن هذه التعديلات تمس مباشرة قيمة الدخل بعد سن الإحالة على التقاعد، وهذا يؤثر مباشرة على القدرة الشرائية للمتقاعد ويخل بالتوازن الاجتماعي للنظام.

ولذلك، فإن رؤية إصلاح أنظمة التقاعد ينبغي أن تكون وفق مبادئ موحدة داخل نظام موحد، يكون الهدف منه ليس تحقيق التوازن المالي للنظام وضمان الاستدامة المالية فقط، بل ينبغي الانتقال به إلى التفكير في تحقيق التوازن الاجتماعي للنظام وللمتقاعد في أفق تحقيق الاستدامة الاجتماعية لنظام تقاعد موحد.

الخاتمة

ونخلص في الأخير، أن توحيد أنظمة التقاعد يبقى الحل الأمثل لبناء منظومة للحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة، تتميز بالشمولية والاستدامة على المدى البعيد، لكون أن قصور أنظمة التقاعد المغربية، وعدم توازنها المالي والاجتماعي يرجع بالأساس إلى بنية هذه الأنظمة التي تتميز بالتباين وعدم الانسجام، وهذا ما يجعلها تواجه العديد من التحديات، منها ما هو قانوني ومنها ما هو ديموغرافي، اقتصادي، ومالي، التي تهدد ديمومتها على المدى القريب

وأن إصلاح منظومة التقاعد بالمغرب الذي يعتمد على المقاربة المقياسية يبقى قاصرا عن حل إشكالية أنظمة التقاعد على المدى البعيد، ولن يحقق الاستدامة المالية والاجتماعية لهذه المنظومة، مما سيدخلها في إصلاحات معيارية متوالية دون الوصول إلى نظام يتميز بالاستدامة والاستمرارية على المدى البعيد، ولذلك فهذه المقاربة المقياسية للإصلاح ليس الهدف منها بالأساس تحقيق التوازن المالي والاجتماعي لأنظمة التقاعد، بل يبقى الهدف الرئيسي منها هو وضع أرضية ملائمة لتطبيق الإصلاح الشمولي القائم على مبادئ موحدة لمنظومة التقاعد بالمغرب، عن طريق تعديل مجموعة من المقاييس الرئيسية لأنظمة التقاعد، بواسطة مراجعة سن الإحالة على التقاعد، ومحاولة التقريب بين نسب الاشتراكات المهنية لتقليص الفارق بينها سواء في القطاع العام أو القطاع الخاص، ومراجعة الأجر المرجعي والقسط السنوي اللذين يحسب على أساسهما راتب التقاعد. وتشكل هذه العملية مرحلة أولية يكون الهدف منها تحقيق الانسجام بين أنظمة التقاعد، لكونها ستساهم بشكل كبير في تقليص الاختلاف والتباين

بين هذه المنظومة، من أجل تمهيد الطريق لانتقال سلس إلى منظومة موحدة على المستوى التشريعي والمؤسساتي.

وتوحيد أنظمة التقاعد ليس إجراء شكلياً، يراد به تجميع أنظمة التقاعد في نظام واحد، بل الغاية من ذلك بناء منظومة تتميز بالاستدامة المالية والاجتماعية على المدى البعيد، تقوم على مبادئ العدل والمساواة وتكافؤ الفرص بين جميع الطبقة النشيطة داخل المجتمع، بناء على عقد اجتماعي جديد بين الدولة والفرد، تلتزم فيه الدولة بالوفاء بمسؤوليتها الاجتماعية بضمان الحق في التقاعد، من أجل التأسيس لمفهوم جديد للحماية الاجتماعية بصفة عامة، باعتبارها استثماراً في النمو الاجتماعي والاقتصادي، والتخلي عن المفهوم التقليدي باعتبارها تكلفة اجتماعية تثقل كاهل الدولة.

ونتيجة لما تقدم فإن توحيد مكونات أنظمة الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة داخل نظام واحد سيساهم في توسيع القاعدة الديمغرافية لهذه المنظومة، مما يجنبها مستقبلاً الآثار السلبية الناتجة عن التدهور الديمغرافي، بحكم أن نظام التقاعد المغربي يعتمد في تسييره المالي على نظام التوزيع، الذي يتطلب وجود قاعدة ديمغرافية واسعة تضمن معامل ديمغرافي مريح. ولذلك يبقى الحل الأمثل لمواجهة التحدي الديمغرافي الذي يعتبر من أهم الأخطار التي تواجه نظم الحماية الاجتماعية على المستوى العالمي، رغم أن تأثيره على منظومة التقاعد بالمغرب ليس بنفس الحدة، لكنه يبقى من الأسباب التي تهدد التوازن المالي والاجتماعي، وتبعاً لذلك فإن رهان استدامة نظام التقاعد على المدى البعيد يتطلب تجميع كتلة المنخرطين داخل نظام واحد من أجل خلق قاعدة واسعة من المشتركين.

وأن توحيد نظام التقاعد سيساهم بشكل مباشر في توسيع نطاق الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة على المستويين الأفقي والعمودي، ليشمل الفئات غير المشمولة بالتغطية الاجتماعية، ولهذه العملية هدفين أساسيين: الأول ذو طبيعة مالية، ويتمثل في توسيع قاعدة المشمولين التغطية الاجتماعية، مما يؤدي إلى فتح مصادر تمويل جديدة، والثاني ذو طبيعة اجتماعية، ويتمثل في مد نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل الفئات المحرومة من الحق في الحماية الاجتماعية.

ومن مزايا توحيد نظام التقاعد أيضا، أنه سيؤدي إلى بناء نظام منسجم وعادل مبني على مبادئ العدالة الاجتماعية، الشيء الذي سيساهم في تكريس مبدأ التضامن الاجتماعي بين الأجيال وبين الجيل الواحد، بحكم أن هذا النظام سيغطي شرائح مختلفة ومستويات متفاوتة من الدخل، بين الأجور الضعيفة والمتوسطة والعليا، مما سيسمح بتفعيل قواعد التضامن الاجتماعي بين المنخرطين لفائدة ذوي الدخل المحدود، وهذا يعد من صميم مبادئ نظم الحماية الاجتماعية التي تقوم على مبدأ التضامن الاجتماعي. وسيساهم كذلك توحيد نظام التقاعد في تكريس مبدأ المساواة بين جميع الطبقة النشيطة داخل المجتمع، باعتباره من أهم مقومات العدالة الاجتماعية، سواء في القطاع العام أو القطاع الخاص أو أصحاب المهن الحرة، ولهذا بالغ الأثر على إنكاء الشعور بالمساواة بين مختلف الفئات النشيطة داخل المجتمع، الشيء الذي من شأنه المساهمة في تأسيس نظام تقاعد مستدام اجتماعيا على المدى البعيد.

ناهيك عن أن توحيد نظام التقاعد سيخفف بشكل كبير تكاليف التسيير الإداري والمالي، الذي يكلف الأجهزة القائمة على تدبير أنظمة التقاعد أموالا طائلة، وبذلك سيتم تخفيف العبء المالي جراء التدبير الإداري لأنظمة التقاعد المتباينة، وأن الأموال التي

يمكن توفيرها عن طريق التوحيد المؤسسي، ستساهم بشكل كبير في تحقيق التوازن المالي والاجتماعي، ويمكن استعمالها في تطوير العمل الإداري والمؤسسي. بالإضافة إلى ذلك فإن هذا سيؤدي إلى توحيد العمل الإداري لمنظومة التقاعد بالمغرب، والشيء الذي من شأنه المساهمة في خلق نظام منسجم وشمولي.

لائحة المراجع

المراجع اللغة العربية:

1- المراجع العامة:

✓ جان ديدي لوكا يون: " الديمغرافيا الاقتصادية "، ترجمة حياة رحو، مكتبة الطالب، وجدة، سنة 2011.

✓ رضوان بوجمعة: " قانون المرافق العامة "، مطبعة النجاح الدار البيضاء ، سنة 2000.

✓ رمضان عيسى الليموني: " سم العولمة "، رؤية لوقف الضرر عبر تنمية القدرات، لندن . بريطانيا . ، سنة 2015.

✓ سامي جمال الدين : " دعاوي التسوية وولاية القضاء الإداري على الطعون المتعلقة بشؤون الموظفين: دعاوي تسوية المرتبات والمعاشات والمكافآت"، مطبعة منشأة المعارف، الاسكندرية، سنة 1986.

✓ السروجي طلعت مصطفى: " السياسة الاجتماعية في إطار المتغيرات العالمية الجديدة"، دار الفكر العربي، القاهرة، جمهورية مصر العربية، سنة 2004.

✓ الطويل رواء زكي: " التنمية المستدامة والأمن الاقتصادي في ظل الديمقراطية وحقوق الإنسان "، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان . الأردن . سنة 2010.

✓ عبد الحليم رضا عبد العال: " السياسة الاجتماعية (إيديولوجيات وتطبيقات عالمية ومحلية)"، الثقافة المصرية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، جمهورية مصر العربية سنة 1999.

- ✓ عبد العزيز بن علي الغريب : " دراسات في علم اجتماع الشيخوخة"، دار الخريجي للنشر والتوزيع، المملكة العربية السعودية 1424 هجرية.
- ✓ عبد الله بن ناصر السرحان: " الشيخوخة وكيفية تعامل الإسلام مع متغيراتها"، منشورات رابطة العالم الإسلامي، سلسلة دعوة الحق، العدد 225، سنة 2008.
- ✓ علاء عبد المتعال : " مدى جواز الرجعية وحدودها في القرارات الإدارية"، مطبعة كلية العلوم، بني سويف، جمهورية مصر العربية، 2004.
- ✓ غسان سلامة : " نحو عقد اجتماعي عربي جديد"، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الثانية، سنة 2011.
- ✓ كريم لحرش: " الحكامة الجيدة بالمغرب ومتطلبات التنمية البشرية المستدامة"، مطبعة طوب بريس، الرباط، سنة 2009.
- ✓ مليكة الصروخ : " النظام القانوني للموظف العمومي المغربي"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، سنة 1994.
- ✓ مليكة الصروخ: " القانون الإداري: دراسة مقارنة"، مطبعة الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، الطبعة السادسة، الدار البيضاء، 2006.
- ✓ مؤسسة فريد ريش ايبيرت: " العولمة والتقدم الاجتماعي"، النسخة الثانية المنقحة والموسعة، عمان . الأردن، غشت 2005.

2- المراجع الخاصة:

- ✓ أحمد محمد قاسيمي: " تقاعد الموظفين الواقع والأفاق"، مطبعة المتقي برينتل، المحمدية، سنة 2003.

- ✓ **ادريس قاسمي وخالد المير:** " التقاعد"، سلسلة التكوين الإداري العدد 3 مطبعة رباڤيت ماروك، سنة 2007.
- ✓ **اندرية جتت:** " الضمان الاجتماعي مع قانون الضمان الاجتماعي اللبناني"، ترجمة بنيه صقر، منشورات عويدات، بيروت . لبنان .، سنة 1964.
- ✓ **باتريك م.ليدتي وكى اووي شاستر** (ترجمة تيسير التريكي ومصباح كمال) :
"التخطيط للتقاعد (التحديات والحلول التأمينية)"، مطبعة منتدى المعارف، بيروت، لبنان، سنة 2015.
- ✓ **بلال سيد:** " أنظمة التقاعد في تونس: الواقع والتحديات والأفاق"، مطبعة الديوان الوطني للأسرة والعمران البشرية تونس، ابريل 2007.
- ✓ **الحاج الكوري:** "قانون الضمان الاجتماعي، دراسة تحليلية ومقارنة"، مطبعة دار السلام، الرباط، سنة 2001.
- ✓ **حسين عبد اللطيف حمدان:** " الضمان الاجتماعي: فلسفة وتطبيق"، الدار الجامعية، بيروت . لبنان . سنة 1986.
- ✓ **سعيد الويداني:** " منازعات المعاشات أمام المحاكم الإدارية"، منشور مجلة الحقوق، سلسلة "المعارف القانونية والقضائية"، العدد التاسع، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، سنة 2012.
- ✓ **عبد الحليم عمار غربي:** " العولمة الاقتصادية"، رؤية استشرافية في مطلع القرن الواحد والعشرون، مجموعة دار أبي الفداء العالمية للنشر والتوزيع، حماة . سوريا .
الإصدار الإلكتروني الأول يناير 2013.
- ✓ **محمد حسنين قاسم:** " التأمينات الاجتماعية: النظام الأساسي والنظم المكملة"، دار الجامعة للطباعة والنشر، جمهورية مصر العربية، سنة 1995.

- ✓ محمد حسين منصور: " قانون التأمين الاجتماعي"، مطبعة منشأة المعارف الإسكندرية، جمهورية مصر العربية، سنة 1996.
- ✓ محمد حنين: " نظام التقاعد المطبق على موظفي الدولة وأعوان الجماعات المحلية"، مطبعة الهلال العربية، سنة 1992.
- ✓ محمد شريف عبد الرحمان: " قانون الضمان الاجتماعي"، دار الكتاب الحديث، القاهرة، جمهورية مصر العربية، سنة 2004.
- ✓ محمد عفيفي: " مستقبل التقاعد بالمغرب (إشكالية إصلاح أنظمة التقاعد بالمغرب)" مطبعة انفوبرانت، سنة 2012.
- ✓ محمد فاروق الباشا: " التأمينات الاجتماعية و نظامها في المملكة العربية السعودية"، الطبعة الثانية، سنة 1996.
- ✓ المصطفى احفيظ: " نظام التقاعد في الوظيفة العمومية"، مطبعة طوب بريس . الرباط . سنة 2011.
- ✓ موسى عبود: " دروس في القانون الاجتماعي"، الطبعة الثانية، مطبعة المركز العربي بيروت، لبنان، سنة 1994.

3- الأطروحات والرسائل:

- ✓ أحمد محمد عادل عبد العزيز: " التأمين الاجتماعي في مصر وأثاره الاقتصادية"، رسالة لنيل درجة العالمية (دكتوراه) الفلسفة في الاقتصاد، جامعة الأزهر، كلية التجارة، قسم الاقتصاد، جمهورية مصر العربية، السنة الجامعية 2012 . 2013.

✓ **أمال جلال:** "الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون الخاص، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية . اكدال . جامعة محمد الخامس . الرباط . سنة 1972.

✓ **باديدي محمد الحسن :** " أنظمة التقاعد في القطاع العمومي والشبه العمومي"، بحث لنيل دبلوم السلك العالي بالمدرسة الوطنية للإدارة العمومية، الرباط ، دجنبر سنة 1993.

✓ **بطاهر علي:** " إصلاح النظام المصرفي الجزائري وأثارها على تعبئة المدخرات وتمويل التنمية"، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في العلوم الاقتصادية، فرع التحليل الاقتصادي، جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، السنة الجامعية 2006 - 2005.

✓ **بن حمودة نجيب:** " البطالة ومحدداتها في دول المغرب العربي"، مذكرة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي، فرع علوم اقتصادية، تخصص اقتصاد قياسي، جامعة قاصدي مرباح . ورقلة، كلية العلوم القانونية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، الجزائر، السنة الجامعية 2014 . 2015.

✓ **بورعدة حورية :** " الاقتصاد غير الرسمي في الجزائر" مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في الاقتصاد، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، المدرسة الدكتورالية في الاقتصاد وإدارة الأعمال، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السنة الدراسية 2014 . 2015.

✓ **التروزي محمد سالم :** " أنظمة التقاعد بالمغرب وإشكالية التمويل"، بحث لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية . اكدال . جامعة محمد الخامس . الرباط .، السنة الجامعية 2008-2009.

✓ **تيسير الوردى:** " انعكاس ظاهرة الشيخوخة على أنظمة التقاعد: الصندوق المغربي للتقاعد نموذجا "، بحث لنيل دبلوم الماستر، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية . اكدال . ، جامعة محمد الخامس . الرباط . السنة الجامعية (2012-2011).

✓ **الحاج الكوري :** " دور الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في التنمية الوطنية"، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون الخاص، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية . اكدال . جامعة محمد الخامس . الرباط .، سنة 1994.

✓ **رشيدة حمودة :** " إستراتيجية إدارة الاقتصاد غير الرسمي في ظل التخطيط للتنمية المستدامة"، مذكرة لنيل شهادة الماجيستر في إطار مدرسة الدكتوراه في علوم التسيير، تخصص الإدارة الإستراتيجية للتنمية المستدامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة فرحات عباس سطيف، جمهورية الجزائر، السنة الجامعية 2010 . 2011.

✓ **زروال بلعيد :** "التنظيم الإداري والمالي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون الخاص، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني عين الشق، الدار البيضاء، السنة الجامعية 1999 . 1998.

✓ **السالك البنباري:** " تمويل قطاع التقاعد بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء، . عين الشق . السنة الجامعية 2007 . 2008.

✓ **سكينة الادغيري :** " أنظمة التقاعد بالمغرب الوضعية الحالية وأفاق الإصلاح"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون الخاص، كلية العلوم القانونية

والاقتصادية، والاجتماعية . اكدال . جامعة محمد الخامس . الرباط . السنة الجامعية 2005 . 2004.

✓ **سلمى الريحي:** " إصلاح الصندوق المغربي للتقاعد"، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون الخاص تخصص قانون الأعمال والمقاولات، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية . السويسي . جامعة محمد الخامس . الرباط . السنة الجامعية 2013 . 2012.

✓ **سليم عقون:** " قياس اثر المتغيرات الاقتصادية على معدل البطالة"، مذكرة مقدمة كجزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في علوم التسيير قسم علوم التسيير، جامعة الجزائر، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السنة الجامعية 2009 . 2010.

✓ **طارق أثلاثي:** " الصندوق المغربي للتقاعد بين التحول والاستمرارية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية . اكدال . ، جامعة محمد الخامس . الرباط . ، السنة الجامعية 1999 . 2000.

✓ **عادل فليح العلي:** "التأمينات الاجتماعية . دراسة في جوانبها المالية والاقتصادية"، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة ، جمهورية مصر العربية، سنة 1988.

✓ **عبد الله ثاني محمد:** " القيادة الإدارية وعلاقتها بمشروع إستراتيجية الاتصال بالمؤسسة العمومية الاقتصادية"، مذكرة تخرج شهادة الماجستير في الإعلام والاتصال، المدرسة الدكتورالية للعلوم الاجتماعية و إنسانية، كلية العلوم الاجتماعية، الجمهورية الديمقراطية الجزائرية، الموسم الدراسي 2009 . 2010.

✓ **عزيز امراح بوعلي:** " إشكالية أنظمة التقاعد بالمغرب بالوظيفة العمومية بين محدودية الإصلاحات ورهان الاستمراري"، بحث لنيل دبلوم السلك العالي في التدبير الإداري، المدرسة الوطنية للإدارة، السنة الدراسية 2005 - 2006.

✓ **قارة ملاك :** " إشكالية الاقتصاد غير المنظم في الجزائر"، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية وفرع الاقتصاد المالي، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة منتوري قسنطينة، الجمهورية الجزائرية، السنة الجامعية 2009 . 2010.

✓ **كرداد توفيق:** " تمويل التعويضات الطويلة الأمد في قانون الضمان الاجتماعي المغربي"، بحث لنيل الماستر في القانون الخاص، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية . اكدال . جامعة محمد الخامس . الرباط . ، السنة الجامعية 2009 . 2010.

✓ **محمد طبشي:** " تمويل نظام الضمان الاجتماعي المغربي "، مذكرة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون الخاص، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية . اكدال . جامعة محمد الخامس . الرباط . ، سنة 1987.

4. الاتفاقيات والتوصيات الدولية:

✓ **الأمم المتحدة :** الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، كما اعتمدته وأعلنت عنه الجمعية العامة في قرارها رقم 217/أ (د - 3) المؤرخ في 10 ديسمبر 1948.

✓ الأمم المتحدة : العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الذي اعتمدته الجمعية العامة في القرار 2200/أ (د-21)، المؤرخ في 16 ديسمبر 1966.

✓ منظمة العمل الدولية: " الاتفاقية رقم 102 بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي" التي دخلت حيز التنفيذ بتاريخ 27 ابريل 1955.

✓ منظمة العمل الدولية: التوصية رقم (67) بشأن تأمين الدخل، الصادرة سنة 1944.

✓ منظمة العمل الدولية: مكتب العمل الدولي: الاتفاقية رقم 128، بشأن إعانات العجز والشيخوخة والورثة الصادرة سنة 1967، التي دخلت إلى حيز النفاذ بتاريخ فاتح نونبر 1969.

5- المقالات:

✓ أمال المشرقي : " قراءة في المرسوم الخاص بالمغادرة الطوعية للوظيفة العمومية: أية تدابير لأي حل؟ " المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 60، 2005/02/1.

✓ خالد بنعلي: " قطاع التقاعد: رهانات الإصلاح"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 1 سنة 2009 . 2008.

✓ رمزي زكي: " الاقتصاد السياسي للبطالة"، سلسلة عالم المعرفة، عدد 226، الكويت، أكتوبر 1998.

✓ عبد المنعم السيد علي: " العرب في مواجهة العولمة الاقتصادية بين التبعية ولاحتواء التكامل الاقتصادي العربي"، مجلة المستقبل العربي العدد 290، الكويت، سنة 2003.

✓ عليان بوزيان: " القيمة الدستورية لمبدأ العدالة الاجتماعية والحماية القضائية له"، دراسة تطبيقية مقارنة على الدساتير العربية الحديثة، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد 10، سنة 2013.

✓ مجلة المالية: " أهم أنظمة التقاعد بالمغرب"، العدد السابع. شتنبر 2007.

✓ محمد محسن: " إشكالية التنسيق بين أنظمة التقاعد في القطاعين العام والخاص"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 16 يوليوز. شتنبر 1996.

6- التقارير:

✓ الأمم المتحدة: " تقرير الجمعية العالمية الثانية للشيخوخة"، نيويورك، ابريل 2002.

✓ الأمم المتحدة: " تقرير وطني مقدم وفقا للفقرة 5 من مرفق قرار مجلس حقوق الإنسان رقم 21/16، حول دولة البرازيل"، الدورة الثالثة عشرة لمجلس حقوق الإنسان، جنيف، 21 ماي - 4 يونيو 2012.

✓ الأمم المتحدة: " السياسة الاجتماعية المتكاملة من المفهوم إلى الممارسة"، التقرير الثاني، بيروت. لبنان. أكتوبر 2008.

✓ البنك الدولي: " إصلاح المعاشات التقاعدية وتطوير أنظمتها"، بحث لتقييم دعم البنك الدولي، الدار الدولية للاستثمارات الثقافية، القاهرة. مصر. طبعة سنة 2011.

- ✓ الصندوق المغربي للتقاعد : التقرير السنوي لسنة 2013.
- ✓ الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي: التقرير السنوي لسنة 2013.
- ✓ الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي: التقرير السنوي لسنة 2014.
- ✓ اللجنة التقنية لإصلاح أنظمة التقاعد: " تقرير حول إصلاح نظام التقاعد بالمغرب "، الرباط 2007.
- ✓ المجلس الأعلى للحسابات : " تقرير حول منظومة التقاعد بالمغرب: التشخيص ومقترحات الإصلاح"، يوليو 2013.
- ✓ مكتب العمل الدولي : " الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم"، التقرير الخامس ، مؤتمر العمل الدولي، جنيف، الدورة 103 سنة 2014.
- ✓ مكتب العمل الدولي: "حقبة جديدة من العدالة الاجتماعية"، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 100، سنة 2011، تقرير المدير العام، التقرير (أ)، جنيف، 2011.
- ✓ مكتب العمل الدولي (المنتدى العربي للتشغيل) : " تطوير أنظمة الحماية الاجتماعية المناسبة وحماية السكان في المنطقة العربية"، بيروت . لبنان . من 19 إلى 21 أكتوبر 2009.
- ✓ مكتب العمل الدولي: " الضمان الاجتماعي من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة"، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 100، التقرير السادس، البند السادس من جدول الأعمال، جنيف، سنة 2011.
- ✓ مكتب العمل الدولي: " العمالة والحماية الاجتماعية في سياق الديمغرافي الجديد"، التقرير الرابع لمؤتمر العمل الدولي ، الدورة 102 . 2013 ، جنيف.
- ✓ مكتب العمل الدولي: " العمالة والحماية الاجتماعية في السياق الديمغرافي الجديد"، التقرير الرابع لمؤتمر العمل الدولي دورة 102، جنيف، 2013.

- ✓ مكتب العمل الدولي: " العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم "، التقرير السادس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 90، جنيف 2002.
- ✓ مكتب العمل الدولي: " مبادئ التأمينات الاجتماعية والحماية الاجتماعية "، تقرير لمركز التدريب الدولي التابع لمنظمة العمل الدولية، جنيف، 2011.
- ✓ المملكة المغربية : وزارة القطاعات العامة: انطلاقة دراسة تتعلق بتقييم المغادرة الطوعية للوظيفة العمومية، تقرير 2006.
- ✓ المندوبية السامية للتخطيط : تقرير حول " المغرب بين أهداف الألفية من أجل التنمية وأهداف التنمية المستدامة"، غشت 2015.
- ✓ المندوبية السامية للتخطيط : " استدامة نظام التقاعد بالمغرب "، غشت 2012.
- ✓ المندوبية السامية للتخطيط: " مستقبل مغرب 30، أية ديمغرافية ؟ "، 2007.
- ✓ منظمة العمل الدولية: " أرضية الحماية الاجتماعية من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة"، مؤتمر العمل الدولي الدورة رقم 151، التقرير الرابع، جنيف، سنة 2012.
- ✓ النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد: التقرير السنوي لسنة 2013.

7. دراسات ووثائق مختلفة:

- ✓ الأمم المتحدة : " التنمية في عالم يشيخ"، دراسة للحالة الاقتصادية والاجتماعية، طبعة الذكرى السنوية الستين 2007.

✓ **الأمم المتحدة** : "الجمعية العامة: تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية"، جنيف، 10 أبريل 2012.

✓ **الأمم المتحدة** : " الحماية الاجتماعية أداة للعدالة"، نشرة التنمية الاجتماعية، المجلد 5، العدد 2، سنة 2015.

✓ **الأمم المتحدة** : المجلس الاقتصادي الاجتماعي: " التعليق العام رقم 19 حول الحق في الضمان الاجتماعي (المادة 9)"، الدورة التاسعة والثلاثون، نونبر 2007.

✓ **البنك الدولي** : " المرونة والإنصاف والفرص: إستراتيجية الحماية الاجتماعية والعمل"، ملخص تنفيذي، بدون تاريخ.

✓ **الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي** : " التطورات الاجتماعية : دعم الضمان الاجتماعي الحيوي"، المنتدى العالمي للضمان الاجتماعي الدورة التاسعة والعشرون للجمعية العمومية الدولية للضمان الاجتماعي، موسكو - روسيا 10 - 15 سبتمبر 2007.

✓ **الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي** : " أنظمة التقاعد المدني والتأمينات الاجتماعية لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربي الواقع والتحديات"، المنتدى العالمي للضمان الاجتماعي، الجمعية العمومية 31 للجمعية الدولية للضمان الاجتماعي، الدوحة 10 - 15 نوفمبر 2013.

✓ **الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي** : " الاجتماعي إضاءات على السياسات الاجتماعية"، التغيير الديمغرافي والأنظمة التقاعدية، نشرة أكتوبر 2010.

✓ **الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي:** " الضمان الاجتماعي الحيوي لإقليم آسيا والباسفيك، استجابات متكاملة لمزيد من النمو العادل (التطور والاتجاهات)"، جنيف، 2009.

✓ **الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي:** " المعاشات التقاعدية: مزايا الشيخوخة"، منشورات بحثية، جنيف، سنة 2002.

✓ **الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي:** " نظم المعاشات التقاعدية"، منشورات بحثية، جنيف، سنة 2002.

✓ **الجمعية العامة للأمم المتحدة:** " دراسة مواضيعية بشأن إعمال حق المسنين في الصحة"، 4 يوليوز 2011.

✓ **الصندوق المغربي للتقاعد:** " دليل المنخرط في نظام المعاشات المدنية " الطبعة السابعة، مارس 2008.

✓ **المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي:** رأي المجلس حول مشروع قانونين بشأن نظام المعاشات المدنية حول مشروع القانون رقم 71.14 بتغيير وتنظيم القانون رقم 011.71 الصادر في 12 من ذي القعدة 1391 (30 ديسمبر 1971)، المحدث بموجبه نظام المعاشات المدنية، والقانون رقم 72.14 بتغيير وتنظيم القانون رقم 12.71 الصادر في 12 من ذي القعدة 1391 (30 ديسمبر 1971)، المحددة بموجبه السن الذي يجب أن يحال فيه على التقاعد موظفو وأعوان الدولة والبلديات والمؤسسات العامة المنخرطون في نظام المعاشات المدنية، الإحالة رقم 2014/10.

✓ **مكتب العمل الدولي:** " توسيع نطاق تطبيق قوانين العمل ليشمل الاقتصاد غير المنظم"، سنة 2013.

✓ مكتب العمل الدولي : " الحماية الاجتماعية: المعاشات التقاعدية (لمحة عامة)"،
جنيف، سنة 2009.

✓ المنتدى النقابي الاورو متوسطي : " الحماية الاجتماعية في بلدان جنوب المتوسط
وشرقه : الأوضاع الراهنة والأفاق"، طباعة غرافيكاس المايد، مدريد . إسبانيا . سنة
2003.

✓ المندوبية السامية للتخطيط : " الإحصاء العام للسكان والسكنى 2014"، تقديم
النتائج الأولية من طرف المندوب السامي للتخطيط ، الرباط في 13 أكتوبر 2014.
✓ المندوبية السامية للتخطيط: البحث الوطني حول القطاع غير المنظم
2006.2007.

✓ المندوبية السامية للتخطيط: " البحث الوطني حول القطاع غير المهيكل بالمغرب"،
سنة 2014.

✓ منشور السيد الوزير الأول: " تشجيع موظفي الدولة المدنيين على التقاعد
المبكر"، منشور رقم 2/2004 بتاريخ 27 ذي الحجة 1424 الموافق لـ :
2004/02/18.

✓ منشور السيد الوزير الأول: " المغادرة الطوعية للعمل"، منشور رقم 21/2004
بتاريخ 14 ذي القعدة 1424 الموافق لـ : 2004/12/27.

✓ منظمة العمل الدولية : " الاستجابة للضرورة بناء أرضية اجتماعية"، مجلة العمل
اللائق، العدد 67، يناير 2010.

✓ منظمة العمل الدولية : " سياسات التشغيل الوطنية، دليل استرشادي"، الطبعة
الأولى 2014، جنيف.

✓ منظمة العمل الدولية : " عدالة اجتماعية لحقبة عربية جديدة "، (تعزيز الوظائف والحماية و الحوار في منطقة متغيرة)، النتائج الإنمائية، بيروت . لبنان، 2011/02/01.

✓ منظمة العمل الدولية: " الحماية الاجتماعية من الامتيازات إلى الحق"، مشروع منشور لتعزيز قدرات المنظمات العالمية الاقتصادية والاجتماعية والقانونية"، جنيف، سنة 2013.

✓ وزارة الاقتصاد و المالية : مجلة المالية، العدد 8، نونبر 2012.

✓ وزارة الاقتصاد والمالية المصرية (مركز المعلومات و التوثيق)، إصلاح نظام المعاشات في مصر الخبرات والاختبارات"، جمهورية مصر العربية، 2010.

المراجع باللغة الفرنسية:

1- OUVRAGES GENERAUX :

- ✓ **Alin Plantey et Marie Cécile** : " La fonction publique", Imprimerie de lexis nexis, 3^{em} édition, 6 septembre 2012.
- ✓ **Philippe Barthélemy et Autres** : " Démographie et société ", Imprimerie de Armand colin, France, 2007.

2- OUVRAGES SPECIAUX :

- ✓ **Abdelah Boudahrain** : " La sécurité sociale au Maroc ", éditions forum du livre, Casablanca , 1989.
- ✓ **Abdelah Boudahrain** : « La sécurité sociale au Maghreb du nouveau millénaire : carences et défis, (Maroc), Tome I, d'édition et de diffusion al-Madariss, Casablanca, 2000.
- ✓ **Abdellah Boudahrain** : " Droit social marocain ", Imprimerie sochepress, Casablanca , 2^{em} édition , 1984.
- ✓ **Alain Roulleau** : " Les systèmes de retraite en Europe ", Imprimerie d'Achévé, Paris , avril 2006.
- ✓ **Antoine Bozio et Thomas Piketty** : " Pour un nouveau système de retraite, des comptes individuels de cotisation finances par répartition " , éditions rue d'ULM , Paris , 2008.
- ✓ **B.I.T** : " La sécurité sociale pour tous : Un investissement dans la justice sociale et le développement économique ", édition de 2009, Genève 2009.
- ✓ **Bérangér Elegendre** : " Financement des retraites et fiscalité : quel impact sur les inégalités entre catégories socio - professionnelles ?", France , 2008.

- ✓ **Boualem Snoussi** : " La retraite ", imprimerie des éditions maghrébines, 1998.
- ✓ **Charlie Berger et Anne Lairgne** : " Le fonds de réserve des retraites en France : peut il faire face au déséquilibre financier anticipé général " , Édition de 2005, France.
- ✓ **Edmond et Jules de Goncourt** : " Histoire de la société français pendant la révolution " , éditions du boucher, Paris 2002.
- ✓ **Français Charpentier** : " Les fonds de pension " , Imprimerie de economica , septembre 1996.
- ✓ **George Dorion et André Quinnet** : " la sécurité sociale " , édition de que sais je ? avril 1983.
- ✓ **Jean - Jacques Dupeyroux et Scairer Prétot** : " Sécurité sociale " , Imprimerie Sirey, 10^{em} édition , 2000.
- ✓ **Jean - Jacques Dupeyroux et Xavier Prétat** : " Droit de la sécurité sociale " , Dalloz, 12^{em} édition, 2008.
- ✓ **Jean-Jacques Monachan** : " Le plan Beveridge et les débats sur la sécurité sociale en suisse entre 1942 et 1945 " , Imprimerie de ramistiasse, Suisse, 2002.
- ✓ **Laurent Lequien** : "Les retraites et les retraités " , France, imprimerie de drees , édition 2013.
- ✓ **Mohamed Tadili** : " La reforme de la législation social au Maroc", 2004.
- ✓ **Nicolas Lecaussin** : " La reforme de retraite suédois " , première édition, paris , 2010.
- ✓ **Nidhal Ben Cheikh** : " L'extension de la protection sociale à l'économie informelle l'épreuve de la transition en Tunisie " , Tunisie, mai 2013.

- ✓ **Noel Anenc et autres** : " Il faut préserver le fonds de réserve pour les retraites", Imprimerie de EDHEC , Juillet 2010.
- ✓ **Omayma Achour** : " Réformes de la retraite au Maroc ", Imprimerie elmaàrif alJadid, Rabat 2012.
- ✓ **Patrick Morvan** : " Droit de la protection sociale" , Imprimerie lexis , 4^{em} édition, 2009.
- ✓ **Pierre Denis** : " Droit de la sécurité sociale", Imprimerie de la maison larcier, Bruxelles, Belgique, année 1994.
- ✓ **Sabine Montagne** : " Les fonds de pensions entre protection sociale et spéculation financière " , imprimerie de odile facob, novembre 2006.
- ✓ **William Tompson** : " L'économie politique de réforme : retraite, emplois et déréglementation dans pays de l'OCDE" , l'imprimerie de OCDE? Paris , 2010.
- ✓ **Xavier Gaullier** : "Les temps de la vie (emploi et retraite)", éditions esprit mais 1999.

3- THESES ET MEMOIRES :

- ✓ **Abdelhakim Semlali** : " Financement et équilibre des régimes de retraite, cas de la CMR", Mémoire de fin d'étude pour l'obtention du diplôme de master spécialisé : finance des marchés et de l'entreprise, faculté des sciences juridiques, économiques et sociales , -Agdal- université Mohamed 5,- Rabat- Septembre 2012.
- ✓ **Abdellah Echaoui** : " Contribution à l'analyse de la pérennité des régimes de retraite gérés par répartition des défis aux stratégies " cas de la caisse marocaine des retraites " , faculté

des sciences juridiques , économiques et sociales, Université Mohamed 5 -Rabat- , Septembre ,2009.

- ✓ **Adandine Brun-Schammé** : " Impact du vieillissement démographique sur le système de retraite français : contraintes macroéconomiques et comportements individuels ", Thèse pour le doctorat de sciences économiques, université Paris 1 - panthéon – Sorbonne, Janvier 2009.
- ✓ **Ailta Barros De Souza** : " Idée institution et intérêt dans le changement de la protection social, les politiques de transfert de revenu au Brésil ", Thèse présentée à la Faculté des études supérieures en vue de l'obtention du grade de (Philosophiæ Doctor) en science politique, Département de science politique, Faculté des arts et des sciences, Université de Montréal -Canada- mai 2010.
- ✓ **Amandine Brun Schammé** : " Impact du vieillissement démographique sur le système de retraite français : contraintes macroéconomique et comportement individuels", Thèse pour l'obtention du diplôme de doctorat de sciences économiques, Université Paris 1-panthéon- Sorbonne, Année, 2008.
- ✓ **Antoine Bozio** : " Réforme des retraite : Estimations sur données françaises " , Thèse pour obtention le doctorat , écoles de hautes études en sciences sociales , France, décembre 2006.
- ✓ **Azzour Raziki** : " La gestion des régimes de retraite : cas de la caisse marocaine des retraites ", école nationale d'administration, mémoire du cycle supérieur de L'ENA, Octobre 2003.
- ✓ **Badar Eddine Maamar** : " Segmentation du marché informel marocain ", Mémoire présenté comme exigence partielle de la

maitrise en administration des affaires, université du Québec à Montréal , canada novembre 2011.

- ✓ **Boukouh Fares** : " Création du portefeuille obligatoire ", Mémoire de fin d'étude de l'école supérieur des banques l'Algérie, année 2010.
- ✓ **Boulim Chakib** : " Etude du système marocain de sécurité sociale dans le secteur privé ", Mémoire de recherche pour l'obtention du diplôme des études supérieures en sciences politique, faculté des sciences juridiques , économiques et sociales, - Agdal - université Mohamed 5 - Rabat - , avril 2006.
- ✓ **Cédric Doliger** : " Démographique, fécondité et croissance économique en France ", thèse pour l'obtention du grade de docteur en science économiques, faculté des sciences économiques et de gestion de Strasbourg, université louis pasteur, France, Novembre 2006.
- ✓ **Cherkaoui Mounia** : " Vieillesse, transition démographique et crise des système de retraite : cas du Maroc", Thèse de doctorat en sciences économiques, faculté des sciences juridique, économiques et sociales -Soussi-, université Mohammed 5 Rabat, soutenue à l'université pierre mendès France , Année 2009.
- ✓ **Chouaïkhi Assma** : " Les régimes de retraite au Maroc", Mémoire pour l'obtention du DESS en droit des assurances, faculté des sciences juridiques économiques et sociales, université hassan2, Ain chock , Casablanca, année universitaire 2004 - 2005.
- ✓ **Dinia Malgazharova** : " Les reformes des systèmes de retraite dans les pays de la communauté des états indépendants",

Mémoire de maitrise en économie, Université du Québec à Montréal, Canada, Février 2013.

- ✓ **Dyaa Mahrofi** : " La financement de la protection sociale au Maroc entre l'efficacité économique et l'équité social ", mémoire de fin d'études supérieures approfondies, faculté des sciences juridiques, économique et sociales - Agdal - , université Mohamed 5 - Rabat - , année universitaire 2004 - 2005.
- ✓ **Frédéric Cronand** : " La réforme de retraite, son effet sur la croissance et ses conséquences redistributives", thèse pour l'obtention du grade de docteur de l'école polytechnique, France, 22 février 2007.
- ✓ **Gressier Frank** : " Les retraites en France : quel avenir ? ", Mémoire DEA, droit social, faculté des sciences juridiques, politiques et sociales, université de lile-2, année universitaire 2002-2003.
- ✓ **Laila Abouloula** : " La sécurité sociale et le secteur informel : Quelle dialectique ", Thèse pour l'obtention du doctorat en droit privé, faculté des sciences juridiques économique et sociale - Agdal - université Mohamed 5 Rabat, 2009.
- ✓ **Mariam Alaoui Ismaili** : " Équilibre financier des régimes de retraite " , Mémoire pour l'obtention du diplôme d'étude supérieures approfondies en sciences économiques, faculté des sciences juridiques , économiques et sociales, -Agdal- université mohamed5 -Rabat- Décembre 2009.
- ✓ **Mohamed Adib Ettalibi** : " Les régimes de retraite au Maroc : Enjeux et perspectives ", Mémoire pour l'obtention du diplôme du cycle de formation en gestion administratives, école nationale d'administration, année universitaire 2007-2008.

- ✓ **Mohamed Talfi** : " Organisation des systèmes de retraite est modélisation des fonds de pension ", (Spécialité sciences actuarielle et financière), Thèse pour l'obtention du doctorat de l'université Claude Bernard -Lyon 1 novembre 2007.
- ✓ **Mourad Belfquih** : " Le financement de la protection social au Maroc", Mémoire pour l'obtention du diplôme d'études supérieures approfondie en finances publique et fiscalité, faculté des sciences juridiques, économique et sociales - Agdal - université Mohamed 5 – Rabat - , année universitaire 2006-2007.
- ✓ **Saskia Carole Leidsman** : " Le système de retraite français, correspond-il à la réalité économique et sociale de la France ? ", Mémoire de maitrise, université d'Utrecht, le 27 Janvier 2007.
- ✓ **Tarek Khaskhoussi** : " Réforme du système français de retraite et offre de travail en fin de cycle de vie ", Thèse pour obtention de doctorat , faculté des sciences salariaux, Université du main , France, année 2008
- ✓ **Thami Hahyaoui** : " La gouvernance des organismes de retraite au Maroc : Etat des lieux et perspectives ", Mémoire de recherche pour l'obtention du diplôme du DUS en gouvernance et gestion publique , faculté des sciences juridiques, économique et sociales -Souisi- , Université Mohamad 5 -Rabat- 2008.
- ✓ **Thierry Eggericksc et Dominique Tabutin** : " Le vieillissement démographique dans le monde , historique, mécanismes et tendances", Université catholique de Louvain, département des sciences de la population et développement , document de travail N° : 14 , Novembre 2001.

4- ARTICLES :

- ✓ **Adair Turner** : " Le Problème des retraites dans un monde vieillissant", Revue de finance et développement N°31, Septembre 2006.
- ✓ **Axel Grosseries Ramalho** : " Justice entre les générations et financement des retraites", revue de politique social ,France , N°5, 2014 .
- ✓ **Bernard Friot** : " l'Enjeu des retraites " , Revue de carré rouge N°43, mars 2010.
- ✓ **Bernard Friot** : " L'enjeu des retraites " , Revue de la carte rouge N°43 mars 2010 P: 6.
- ✓ **Carmelo Mesa-Lago** : " La protection sociale au chili : des réforme pour plus de justice", revue internatinale du travail, vol 147 (208)N°4.
- ✓ **Didier Blanchet** : " Retrait par capitalisation et par répartition selon le contexte démographique : quelques résultats comparatives ", revue annal d'économie et statistique N°18, 1990.
- ✓ **Didier Blanchet** : " Financement des retraites " , revue de la CFDT N°107, France, 2013.
- ✓ **Didier Blanchet** : " Le débat répartition - capitalisation " , revue de retrait et épargne, année 2011.
- ✓ **Gail Coron** : " Retraite par capitalisation" , revue de L'IRES N°43 , année 2003.
- ✓ **Institut de technopoles** : " répartition ou capitalisation ? la retrait du futur ne sera pas ce que vous croyez " , France , année 2010.

- ✓ **Jacques Bichot** : " La retraite par répartition aux états - unis une inconnue « very exiting »", Revue sauvegarde retraite, N°37, France avril 2001.
- ✓ **Jean marc Dupuis** : " Les enjeux du financement de la protection social " , revue de droit social, N°6, juin 1995.
- ✓ **Jean Marc Dupuis** : " Les enjeux du financement de la protection social " , revue de droit social, N°16, Juin 1995.
- ✓ **Jean-Marc Dupus et autres** : " Régime de retrait , inégalités de revenu et redistribution au Maghreb " , revue de région, France, N°30, année 2009.
- ✓ **L. Bridenne et L.Soulat** : " L'augmentation de l'âge de départ à la retrait " , revue de question retraite et solidarité, N° 14 Janvier , 2016.
- ✓ **Laurent Vernière** : " Italie : Les nouvelles mesures d'adaptation du système de retraite", revue de question de retraite, N°3, 2009.
- ✓ **Laurent Vernière**: "Panorama des fonds de réserve pour les retraites", Revue d'économie financière, France, N° 68 -4- 2002.
- ✓ **Mohamed Bendriss Ben Ahmed** : " La réforme des régimes de retraites " , revue français de finances publiques, N°102, Juin 2008.
- ✓ **Odile Chagny, et autre** : " Les reformes des systèmes de retraite en Europe" , Revue de l'OFCCE N°78, juillet 2001.
- ✓ **Revue D'Almaliya** : " Secteur de la retraite au Maroc : Diversité institutionnelle et panoplie des prestations", N°40 mars 2007.
- ✓ **Revue D'Almalya** : " Historique sur l'évolution du secteur de retraite au Maroc " N°40 mars 2007.

- ✓ **Revue des Chiffres de la Retrait** : La retraite en France ", Dossier spécial de l'observation des retraites , N°5, Juin 2009.
- ✓ **Romain Duval** : " Comportement de systèmes de pension de vieillesse et d'autres programmes de transferts sociaux " , Revue économique de l'OCDE, N° 37 , France , 2003.
- ✓ **U.N.I.O.R.P.A**: " Le traitement sociale de la vieillesse " , l'Imprimerie de l'harmattan, France, 2006

5- RAPPORTS :

- ✓ **A.I.S.S** : " Effets combinés du système des retraites de la sécurité sociale, des politiques de l'emploi et de la fiscalité sur la détermination des modèles de départ à la retraite, commission technique d'assurance invalidité - vieillesse – décès" forum mondial de la sécurité sociale, Moscou 10 -185 Septembre 2007, rapport N° : 11.
- ✓ **A.I.S.S** : " La reforme de l'organisation de l'assurance pension en Allemagne " , vihnus, 17 mai 2010.
- ✓ **B.I.T** : " La sécurité sociale pour la justice sociale et une mondialisation équitable", conférence international du travail , 100^e session, rapport 81, Genève, 2001.
- ✓ **B.I.T** : " Reforme des régimes des retraites au Maroc " , Genève, Aout 2005.
- ✓ **B.M** : Les retraites au Maroc : " Sur la voie d'une stratégie de réforme intégrée " , Janvier année 2005.
- ✓ **C.C.F** : " Les fonds de réserve des retraites : une ambition abandonnée une réorientation risquée " , Rapport public annuel 2011 - février 2011.

- ✓ **C.O.R** : " Le pilotage du système de retraite en Allemagne ", France, février 2009.
- ✓ **C.O.R** : " Évolution et perspective des retraite en France ", rapport annuel du COR, France , Juin 2016.
- ✓ **C.O.R** : " Retraite : Questions pour 2008 ", rapport adopté en Janvier 2007 , Paris , 2010.
- ✓ **C.O.R** : " Retraite : Les réformes en France et à l'étranger , le droit à l'information " deuxième rapport, Juin 2004.
- ✓ **C.O.R** : " Retraites : Un état des lieux du système français ", douzième rapport , 22 Janvier, 2013.
- ✓ **C.O.R** : "Retraite : un état des lieux du système français ", France, douzième rapport, adopté le 22 Janvier 2013.
- ✓ **C.O.R** : "Retraites : eu état des lieux du système français", douzième rapport, France, adopté le 22 Janvier 2013.
- ✓ **C.O.R** : " Retraites : un état des lieux du système français", France, douzième rapport adopté le 22 Janvier 2013.
- ✓ **Commission Technique Chargé De La Reforme Des Régimes De Retraite** : " Reforme des régimes de retraite " , DAPS, MEF, Rabat, 2003.
- ✓ **Commission Technique Sur La Reforme De Retraite** : Rapport de benchmarking international sur la reforme des système retraite, Maroc, version finale ,19 mars 2009.
- ✓ **Commission Technique Sur La Reforme Des Retraite** : rapport finale de l'étude , synthèse des travaux, version provisoire, royaume du Maroc, 8 Avril 2008.
- ✓ **Didier Blanchet** : " Évolution démographique et retraites : quinze ans de débats " , Revue de population et sociétés, numéro 383, Octobre 2002.

- ✓ **H.C.P** : " Commission supérieure de la population : personnes âgées au Maroc , situation et perspectives " , Rapport nationale sur la politique de population, 2006.
- ✓ **H.C.P** : " Personnes âgées au Maroc : Situation et perspectives" , Rapport national sur la politique de population, 2006
- ✓ **H.C.P** : "Active , emploi et chaumage" , premier trimestre 2010.
- ✓ **H.C.P** : "Active , emploi et chaumage" , premier trimestre 2005.
- ✓ **H.C.P** : "Active, emploi et chaumage" , deuxième trimètre 2015.
- ✓ **H.C.P** : " Vieillissement de la population marocain : effets sur la situation financière du système de retraite et sur l'évolution macroéconomique " , décembre 2012.
- ✓ **H.C.P** : "Enquête nationale démographique a passages répétés 2009 - 2010 " Rabat , le 14 mars 2011.
- ✓ **H.C.P** : "La soutenabilité du système de retraite au Maroc : analyse à l'aide d'un modèle d'équilibre général à génération imbriquées " , Aout 2012.
- ✓ **I.S.S.A** : " La réforme des pension au chili " , Publié en 2010.
- ✓ **M.E.E (DAPS)** : " Les facteurs explicatifs de la situation des régimes de retraites " , Rabat , 2007.
- ✓ **M.E.F** : " Comité suivi des études actuarielles : scenarios de reforme pour le système de retraite marocain" , version définitive, 3 Décembre 2001.
- ✓ **O.I.T** : Rapport sur la protection sociale dans le monde, 2014-2015, vers la reprise économique, le développement inclusif et la justice sociale, Genève, suisse, 2015.

- ✓ **Rapport de la Commission Nationale (canada) :** " Le Vieillessement de la main - oeuvre et l'avenir de la retraite " , bibliothèque et archives nationales du Québec , 2011.

6- ETUDES ET DOCUMENTS :

- ✓ **A.D.E.C.R.I :** " La protection social français", Imprimerie de ADECRI, France 2014.
- ✓ **A.I.S.S :** " Quels enseignements tirer des réformes systémiques notamment dans les pays ayant recouru à la capitalisation ? " , séminaire technique sur les pension, paris, France, 1 -2 Octobre, 2009.
- ✓ **A.I.S.S :** " Mise en place d'un tableau de bord actuariel pour piloter les régimes de retraite, une pratique de la caisse marocain des retraites " , publié 2008.
- ✓ **Aristide Briand :** " La sécurité des nations et l'europe (1919-1932)", Centre nationale du livre , France 2007.
- ✓ **B.F :** " Panorama des réformes des systèmes de retraites en Europe " , Aout 2010.
- ✓ **C.E :** " Allongement de la vie active par la réforme des système de retraite " , Septembre 2008.
- ✓ **C.E.R.D :** " Situation et perspectives démographiques du Maroc " , étude démographique , 1997.
- ✓ **C.F.P.D :** " Vieillessements de la population et système de retraite " , Paris, mai 2001.
- ✓ **C.G.S.P :** " La protection social en Amérique latine " , France , juillet 2013.

- ✓ **C.M.R :** " La retraite dans la fonction publique : focus sur les expériences internationales", Mars 2007.
- ✓ **C.N.S.S:** Branches des pensions gérée par la CNSS (situation démographique et financière), 2004.
- ✓ **C.O.R :** " L'architecture des systèmes de retraite étranger au regard des catégories socioprofessionnelle ", document N°7, France, Septembre 2010.
- ✓ **C.O.R :** " Les règles de calcul de retraite en France et à l'étranger " la lettre N°7, Juillet 2013.
- ✓ **C.O.R:** " Retraite : Douze Fiche Pour l'Information et le Débat ", France, mai 2013.
- ✓ **C.R.É.S.P:** "Les Reformes Des Retraite En Europe Dans La Crise", Paris , N°2010-17 Juillet 2010.
- ✓ **D.G.S.I.É :** " Perspectives démographiques, 2013 - 2060 ", avril 2014.
- ✓ **Fondation Robert Schuman :** "Les systèmes de retraite dans l'union européenne", 13 juillet 2012.
- ✓ **Gerald Dudouet et Elise Pierre :** " Les Métiers du grand âge ", Imprimerie corlet, 2^{em} trimestre 2005.
- ✓ **I.N.E.D :** " Retraite et cycle de vie ", Paris , 27 octobre 2008.
- ✓ **Jean-Olivier Harault :** " Note de synthèse de la chaire transitions démographiques , transitions économiques , vivre et travailler longtemps", Juillet 2012.
- ✓ **Lairgne Anne :** " Économie des retraites ", Paris, découverte, 2013.
- ✓ **Les Cahiers De Direction Général De Trésor :** " Comparaison France-Allemagne des systèmes de protection social " N°: 2012-01, France, Aout 2012.

- ✓ **Marie-Ève Joel et Jérôme Wittwer :** " Économie du vieillissement", Tome 2 XXV^{ème} journées de l'association d'économie sociale , Paris 8 - 9 Septembre 2005 , l'imprimerie de l'harmattan.
- ✓ **MASSTE:** " La stratégie de la réforme des régimes de sécurité sociale en Tunisie ", Tunisie , Octobre 2010.
- ✓ **Mohammed Mraoua :** " Les régimes de sécurité sociale et le vieillissement démographique : capitalisation – répartition" , Groupe CCP, Casablanca, mai 2004
- ✓ **O.C.D.E :** " Le regime de retraite chilien ", document de travet sur le vieillissement , paris, 1998.
- ✓ **O.F.C.E :** " Les Reforme Des Retraites En Europe Dans La Crise ", France Juillet 2010.
- ✓ **O.I.T :** " La Gouvernance Des Systèmes De Sécurité Sociale ", première édition 2010.
- ✓ **R.F:** " Livre blanc sur le retraites : Garantir des l'équité les retraites de demain " , préface de premier ministre , Michel rocard , Paris 1991.

الفهرس

1.....	لائحة فك الرموز
2.....	المقدمة
34.....	القسم الأول: تشخيص أنظمة التقاعد بالمغرب
36.....	الباب الأول: أنظمة تقاعد متباينة
37.....	الفصل الأول: أصول مختلفة ومقاييس عمل متباينة
38.....	الفرع الأول: أصول مختلفة لأنظمة التقاعد
38.....	البحث الأول: السياق التاريخي لنظام التقاعد
39.....	المطلب الأول: فترة الحماية
45.....	المطلب الثاني: فترة الاستقلال
51.....	المبحث الثاني: نطاق تطبيق أنظمة التقاعد
51.....	المطلب الأول: نطاق نظام التقاعد بالقطاع العام
56.....	المطلب الثاني: نطاق نظام التقاعد بالقطاع الخاص
61.....	الفرع الثاني: تباين أحكام راتب التقاعد
62.....	المبحث الأول: اكتساب الحق في التقاعد
63.....	المطلب الأول: ضرورة الانخراط
66.....	المطلب الثاني: مدة الانخراط
72.....	المبحث الثاني: أسس متباينة لإحتساب التقاعد
73.....	المطلب الأول: وعاء احتساب راتب التقاعد

- 76.....المطلب الثاني: تباين قواعد احتساب معاش التقاعد
- 81.....الفصل الثاني: تدبير إداري والمالي غير منسجم
- 82.....الفرع الأول: التدبير الإداري لنظام التقاعد
- 84.....المبحث الأول: الأجهزة الإدارية التقريرية
- 84.....المطلب الأول: المجلس الإداري ومكوناته
- 90.....المطلب الثاني: مهام المجلس الإداري
- 93.....المبحث الثاني: الأجهزة التنفيذية
- 94.....المطلب الأول: اختصاصات المدير
- 96.....المطلب الثاني: الأقسام والمصالح كمؤسسات تنفيذية
- 98.....الفرع الثاني: التنظيم المالي لنظام التقاعد
- 99.....المبحث الأول: مصادر تمويل نظام التقاعد
- 100.....المطلب الأول: الاشتراكات المهنية كمصدر أساسي
- 105.....المطلب الثاني: مصادر التمويل التكميلية
- 108.....المبحث الثاني: التسيير المالي لنظام التقاعد
- 109.....المطلب الأول: نظام التوزيع للتدبير المالي
- 111.....المطلب الثاني: اعتماد تقنية الرسملة
- 113.....الباب الثاني: تحديات إصلاح أنظمة التقاعد أنظمة التقاعد
- 114.....الفصل الأول: اختلالات قانونية وهيكلية
- 115.....الفرع الأول: قصور الإطار القانوني

المبحث الأول: نظام قانوني متباين.....	116
المطلب الأول: نظام قانوني غير متجانس.....	116
المطلب الثاني: نظام تقاعد سخي.....	119
المبحث الثاني: تغطية اجتماعية محدودة.....	122
المطلب الأول: ضعف معدل التغطية الاجتماعية.....	123
المطلب الثاني: قصور آليات التغطية الاجتماعية.....	126
الفرع الثاني: غياب حكمة ناجعة.....	129
المبحث الأول: سوء التدبير المؤسساتي.....	130
المطلب الأول: ضعف القدرات المؤسسية.....	131
المطلب الثاني: وصاية متعددة.....	134
المبحث الثاني: سوء تدبير الاحتياط المالي.....	137
المطلب الأول: أسس متباينة لتكوين الاحتياط المالي.....	138
المطلب الثاني: ضعف عائدات توظيف الاحتياط المالي.....	143
الفصل الثاني: بنية سوسيو- إقتصادية ضعيفة.....	148
الفرع الأول: تحول البنية الديموغرافية بالمغرب وآثارها على أنظمة التقاعد.....	149
المبحث الأول: ظاهرة الشيخوخة وأنظمة التقاعد.....	150
المطلب الأول: ظاهرة الشيخوخة أمر حتمي.....	151

- المطلب الثاني: مدى تأثير التحول الديمغرافي على نظام التقاعد عبر العالم.....153
- المبحث الثاني: شيخوخة المجتمع المغربي وأنظمة التقاعد.....156
- المطلب الأول: مجتمع مغربي يشيخ.....156
- المطلب الثاني: تأثير التحول الديمغرافي على نظام التقاعد المغربي.....158
- الفرع الثاني: بنية اقتصادية ضعيفة.....161
- المبحث الأول: إقتصاد ضعيف.....162
- المطلب الأول: انتشار الإقتصاد غير المهيكل.....163
- المطلب الثاني: هيمنة الإقتصاد الفلاحي.....165
- المبحث الثاني: غياب سياسة حقيقية للتشغيل.....166
- المطلب الأول: انتشار ظاهرة البطالة.....167
- المطلب الثاني: آثار المغادرة الطوعية على نظام التقاعد.....169

القسم الثاني: نظام تقاعد موحد وشمولي	173
الباب الأول: أسس توحيد نظام التقاعد	176
الفصل الأول: الإصلاح المقياسي للتقريب بين الأنظمة	177
الفرع الأول: ملائمة مدة الحياة المهنية مع راتب التقاعد	177
المبحث الأول: مراجعة سن الإحالة على التقاعد	179
المطلب الأول: الرفع من سن التقاعد	179
المطلب الثاني: آثار رفع التقاعد على نظام التقاعد	186
المبحث الثاني: تقريب أسس تصفية المعاش	188
المطلب الأول: الأجر المرجعي	189
المطلب الثاني: النسبة السنوية لتصفية المعاش	193
الفرع الثاني: تقريب نسب الاشتراكات المهنية وقيمة المعاش	195
المبحث الأول: تعديل الاشتراكات المهنية	195
المطلب الأول: مراجعة نسب الاشتراكات المهنية	196
المطلب الثاني: آثار الرفع من نسب الاشتراكات على نظام التقاعد	200
المبحث الثاني: تعديل معدل راتب التقاعد	202
المطلب الأول: توحيد معدل التعويض لمعاش التقاعد	203
المطلب الثاني: محدودية مراجعة معدل التعويض على ديمومة نظام التقاعد	206

209.....	الفصل الثاني: إطار تشريعي ومؤسسي موحد
210.....	الفرع الأول: إطار تشريعي موحد
211.....	المبحث الأول: إطار قانوني موحد لمنظومة التقاعد
212.....	المطلب الأول: وضع مدونة للمعاشات
215.....	المطلب الثاني: فصل فرع المعاشات عن باقي التعويضات الأخرى
217.....	المبحث الثاني: مبادئ موجهة لإطار قانوني موحد
218.....	المطلب الأول: ضمان الحقوق المكتسبة
220.....	المطلب الثاني: تكريس مبادئ التضامن الاجتماعي
222.....	الفرع الثاني: إطار مؤسسي موحد
223.....	المبحث الأول: ضمان حكمة مؤسساتية رشيدة
224.....	المطلب الأول: قيادة فعالة لنظام التقاعد
227.....	المطلب الثاني: تدبير إداري رشيد
229.....	المبحث الثاني: وضع إطار مرجعي احترازي
230.....	المطلب الأول: تعزيز الدور الرقابي للدولة
231.....	المطلب الثاني: إحداث جهاز مستقل لليقظة
237.....	الباب الثاني: نظام تقاعد شمولي ومنصف
238.....	الفصل الأول: نظام تقاعد شمولي
239.....	الفرع الأول: توسيع نظام الحماية في بعدها الأفقي
239.....	المبحث الأول: تمديد التغطية الاجتماعية بالقطاع المنظم

- المطلب الأول: توسيع نطاق التغطية بالقطاع المنظم.....240
- المطلب الثاني: ملاءمة التغطية القانونية مع التغطية الفعلية.....245
- المبحث الثاني: تمديد التغطية لتشمل القطاع غير المنظم.....247
- المطلب الأول: خصوصية بنية الاقتصاد غير المنظم.....248
- المطلب الثاني: تأمين الاقتصاد غير المهيكّل ضد مخاطر الشيخوخة.....250
- الفرع الثاني: توسيع نطاق نظام التقاعد في بعده العمودي.....253
- المبحث الأول: ضمان التوازن الاجتماعي للمتقاعد.....254
- المطلب الأول: توسيع أمن الدخل بعد الإحالة على التقاعد.....255
- المطلب الثاني: ضمان الحد الأدنى للمعاش.....257
- المبحث الثاني: اعتماد مبدأ توزيع المخاطر.....260
- المطلب الأول: نظام تقاعد أساسي.....261
- المطلب الثاني: نظام تقاعد تكميلي.....263
- الفصل الثاني: نظام تقاعد منصف ومستدام اجتماعيا.....265
- الفرع الأول: نظام تقاعد عادل ومنصف.....266
- المبحث الأول: الحاجة إلى عقد اجتماعي جديد.....267
- المطلب الأول: نظام التقاعد وأبعاد العدالة الاجتماعية.....268
- المطلب الثاني: ضمان المسؤولية الاجتماعية للدولة.....270
- المبحث الثاني: الحق في الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة.....273
- المطلب الأول: الاعتراف بالحق في معاش التقاعد.....273

المطلب الثاني: آثار الاعتراف بالحق في معاش التقاعد.....	277
الفرع الثاني: ربط نظام التقاعد بمحيطه التنموي.....	279
المبحث الأول: ضمان اتساق السياسة الاجتماعية والاقتصادية.....	280
المطلب الأول: دمج نظام التقاعد ضمن إستراتيجيات التنمية.....	280
المطلب الثاني: نظام تقاعد مقاوم لآثار العولمة.....	283
المبحث الثاني: الانتقال من الاستدامة المالية إلى الاستدامة الاجتماعية.....	285
المطلب الأول: تحقيق الاستدامة المالية لنظام التقاعد.....	286
المطلب الثاني: نظام تقاعد مستدام اجتماعيا.....	289
الخاتمة.....	291
لائحة المراجع.....	293
الفهرس.....	224