UNIVERSITE MOHAMMED V- AGDAL -
FACULTE DES SCIENCES JURIDIQUES
ÉCONOMIQUES ET SOCIALES
- RABAT -

Thèse

Pour l'obtention du titre de

Docteur en Sciences Juridiques

Une retraite pour tous les marocains :

Unification des systèmes de retraite au Maroc

Présentée par **Omayma Achour**

JURY:

Président de Jury:

-Monsieur ABDESLAM BENSLIMANE

Professeur, Université Mohammed V (FSJES, Rabat)

Suffragants:

- **Monsieur FARID EL BACHA** (Encadrant)
  Professeur, Université Mohammed V (FSJES, Rabat-Agdal)
- **Madame RAJAE NAJI**
  Professeur, Université Mohammed V (FSJES, Rabat-Agdal)
- **Monsieur MOUNIR MEHDI**
  Professeur, Université Mohammed V (FSJES, Rabat-Souissi)

Juillet 2018

L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

REMERCIEMENTS

Je dédie ce travail à la mémoire de mon cher papa M'hammed Achour.
A ma chère maman Fatima El Kadmiri,
Mes sœurs Samira, Nabila et Omniya.
Mon mari Moad Laalou et la prunelle de mes yeux Raouf et Yanis.

Je tiens à remercier tout particulièrement mon Directeur de recherche, le Dr. Farid El Bacha, je ne saurais oublier la disponibilité dont il a constamment fait preuve à mon égard, ainsi que son soutien et appui constants, grâce auxquels j'ai pu mener à bien ce travail.

Le Professeur Mehdi Mounir de part sa disponibilité, son attention et qui m'a entouré de son expérience. Le Professeur Rajae Naji , le Professeur Abdeslam Benslimane , le Professeur Noureddine El OUFI et le Professeur Larbi Benothmane pour m'avoir consacré une part appréciable de leur temps précieux. Leurs observations et propositions m'ont permis d'étoffer ce travail.

Je tiens aussi, à exprimer ma reconnaissance pour Mr Claude Medjadj qui a enrichi ce mémoire par son expertise notoire et ses compétences professionnelles de grande envergure.

Mes remerciements chaleureux s'adressent également à Mr Khalid Cheddadi Directeur Général de la CIMR, Mr Said Ahmidouch Directeur Général de la CNSS, Mr Mohammed Abdellah Abdellaoui Directeur Général de la CMR, Pf Soumya Rherhrhaye, Pf Akouri Safia et Pf Touria Fanak pour leur aide précieuse et leur assistance pour mener à bien cette étude.

Qu'il reçoive ici tous, les témoignages de ma gratitude et mon profond respect.

SOMMAIRE :

RESUME.....5

ACRONYMES 6

INTRODUCTION GENERALE 9

Première partie : Facteurs de déséquilibres des systèmes de retraite.....24

Chapitre I: L'architecture des régimes de retraite marocains 29

Chapitre II:Equité inter et intra générationnelle dans les systèmes de retraites.....48

Chapitre III:Déséquilibre des régimes et son impactsur le marché du travail 105

Chapitre IV:Inégalités des droits entre les retraités 161

Chapitre V: Mécanismes pour l'extension de la protection sociale.....187

Deuxième partie : Mise en place de la réforme de la retraite 236

Chapitre I:Ajustements structurels des caisses de retraite 243

Chapitre II:Propositions des Commissions Nationale et Technique.....273

Chapitre III:Expériences Internationales : réforme de la retraite.....331

Chapitre IV:Propositions de réformes avantageuses pour les femmes 339

Chapitre V:Réflexion menée par les organisations internationales 412

CONCLUSION 436

TABLE DES TABLEAUX ET FIGURES 450

BIBLIOGRAPHIE.....450

RESUME

La pérennité du système de retraite au Maroc est remise en question depuis plus de 26 ans et sa réforme globale s'est imposée suite aux résultats des différents rapports et diagnostics établies. D'ailleurs, la réforme paramétrique du régime des pensions civiles adopté le 30 août 2016, n'est que la première étape du processus de réforme, qui sera suivi d'autres réformes paramétriques des autres caisses et d'autres réformes systémiques qui devra réussir le processus d'extension de la protection. En effet, cette problématique de la généralisation des régimes de retraite des régimes de retraite marocains est dû aux différents facteurs endogènes et exogènes.

À travers une analyse poussée et approfondie du débat sur les retraites entre les professionnels du secteur, cette recherche de nature exploratoire vise à approfondir la compréhension de la situation actuelle du système de retraite marocain et à dégager les choix stratégiques, ainsi que les grands axes de la réforme. La présente recherche traite de la question principale suivante comment réussir la généralisation du système de retraite a tous les marocains et quelles sont les pistes de réformes que le Maroc peut exploiter pour viabiliser son système de retraite? »

La méthodologie s'appuie sur un modèle conceptuel, dans lequel la généralisation du système de retraite dépendra de mettre en place une combinaison de réforme juste, équitable et équilibré du point de vue social et économique. Elle est basée sur une série d'entrevues semi-dirigées, menées auprès de hauts dirigeants (Ministre, directeurs généraux des caisses, directeurs dans des Ministères, syndicats, experts).
L'analyse des différents rapports de diagnostics, des études présentées, et des analyses des experts permet de conclure que la logique stratégique prend une grande partie dans le débat sur la généralisation du régime de retraite à tous le marocains. D'ailleurs, le régime marocain a adopté un système d'inspiration **bismarckienne**, où prévaut le principe d'assurance liée au travail, mais qui ne couvre que 30% de la population. En 2016, en l'absence d'une politique sociale harmonisée, la solidarité sociale familiale et institutionnelle jouent encore un rôle important pour prémunir les catégories non couvertes. Cette étude présente des expériences entamées pour l'extension de la protection sociale dans les trois continents en Amérique, en Europe et en Afrique.

Mots-clés: Réforme systémiques, Réformes paramétriques, Régimes de retraites, travail décent, l'extension de la protection sociale.

ACRONYMES

A

ACAPS: **A**utorité de **C**ontrôle des **A**ssurances et de la **P**révoyance **S**ociale.
ADECRI :**A**gence pour le **D**éveloppement et la **C**oordination des **R**elations Internationales.
AFJP : **A**dministradora de **F**ondos de **J**ubilaciones y **P**ensiones, Sociétés de gestion des fonds de pension (Argentine).
AFP : **A**dministradora de **F**ondos de **P**ension, Sociétés de gestion des fonds de pension (Bolivie, Chili, Colombie, Pérou).
AFORE : **A**dministradoras de **F**ondos para el **R**etiro.
AISS : **A**ssociation **I**nternationale de **S**écurité **S**ociale.
AMC : **A**ssurance **M**aladie **C**ommunautaire.
AMO : **A**ssurance **M**aladie **O**bligatoire.

B

BIT: **B**ureau **I**nternational du **T**ravail.
BONOSOL : **B**ono **S**olidario, Pension universelle de solidarité (Bolivie).
BM : **B**anque **M**ondiale.
BSP : **B**asic **S**tate **P**ension Pension Basic de l'Etat, (UK).

C

CDG : **C**aisse de **D**éveloppement et de **G**estion.
CDT : **C**onfédération **D**émocratique du **T**ravail.
CERED :**C**entre d'**É**tudes et de **R**echerches **D**émographiques.
CESE : **C**onseil **É**conomique et **S**ociale et **E**nvironnemental.
CIMR : **C**aisse **I**nterprofessionnelle **M**arocaine des **R**etraites.
CIT : **C**onférence **I**nternationale du **T**ravail.
CMR : **C**aisse **M**arocaine des **R**etraites.
CNSS : **C**aisse **N**ationale de la **S**écurité **S**ociale.
CNPS : **C**entre **N**ational des **P**ensions **S**ociales.
CNRA : **C**aisse **N**ationale de **R**etraite et d'**A**ssurance.
CMB : **C**ouverture **M**édicale de **B**ase.
COSR : **C**ontracted-out **S**alary **R**elated **S**cheme.
COMP : **C**ontracted-out **M**oney **P**urchase **S**cheme.
CPM : **C**aisse de **P**révoyance **M**arocaine.
CSEA : **C**omité de **S**uivi des **É**tudes **A**ctuarielles.

D

DAPS : **D**irection des **A**ssurances et de la **P**révoyance **S**ociale.
DH : **D**irhams **M**arocains.

E

ENVM : **E**nquête **N**ationale sur le niveau de **V**ie des **M**énages.

F

FDT : **F**édération **D**émocratique du **T**ravail.
FMI : **F**onds **M**onétaire **I**nternational.
FNR : **F**onds **N**ational de **R**etraite.

I

INP : **I**nstituto de **N**ormalización **P**revisional.
INPS : **I**nstitut National de**P**rotection **S**ociale.
INFONAVIT : **I**nstituto del **F**ondo **N**acional de la **V**ivienda para los **T**rabajadores.
IPE : **I**ndemnité pour **P**erte d'**E**mploi.
IRDES : **I**nstitut de **R**echerche et **D**ocumentation en **É**conomie de la **S**anté.
IPRES : **I**nstitut de **P**révoyance **R**etraite du **S**énégal.
ISF :**F**onds pour le **S**ecteur **I**nformel.

H

HCP : **H**aut-**C**ommissariat au **P**lan.

J

JLEC : **J**arf **L**asfar **E**nergy **C**ompany.

L

LEAP : **L**ivelihood **E**mpowerment **A**gainst **P**overty.
LYDEC : **L**yonnaise **D**es **E**aux de **C**asablanca.

M

MENA : **M**iddle **E**ast **N**orth **A**frica.
MNSHD :**M**ission of the **M**iddle East &**N**orth Africa **H**uman **D**evelopment **S**ector.

N

NHIS : **N**ational **H**ealth **I**nsurance **S**cheme.

O

OCDE : **O**rganisation de **C**oopération et de **D**éveloppement **É**conomique.
OCP : **O**ffice **C**hérifien du **P**hosphate.
ODD : **O**bjectifs de **D**éveloppement **D**urable.
ODEP : **O**ffice d'**E**xploitation des **P**orts.
OIT : **O**rganisation **I**nternationale du **T**ravail.
ONCF : **O**ffice **N**ational des **C**hemins de **F**er.
ONE : **O**ffice **N**ational d'**É**lectricité.
ONU : **O**rganisation des **N**ations **U**nies.
OMD : **O**bjectifs **M**illénaire pour le **D**éveloppement.

OMS : **O**rganisation **M**ondiale de la **S**anté.

P

PAS : **P**lan d'**A**justement **S**tructurel.
PED : **P**ays en **D**éveloppement.
PIB : **P**roduit **I**ntérieur **B**rut.
PSS : **P**lafond **S**alarial de la **S**écurité **S**ociale.

R

RAMED: **R**égime d'**A**ssistance **M**édicale.
RAMSA :**R**égie **A**utonome **M**ultiservices d'**A**gadir.
RBU : **R**égime de **B**ase **U**nifié.
RCAR : **R**égime **C**ollectif d'**A**llocations de **R**etraite.
RPC : **R**égime des **P**ensions **C**ivile.

S

SAFP : **S**uperintendencia d'**A**dministradoras de **F**ondos de **P**ensiones.
SCN : **S**ystème de **C**omptabilité **N**ational
SERPS : **S**tate **E**arnings **R**elated **P**ension **S**cheme.
S2P : **S**tate **S**econd **P**ension.
SEOER :**S**ociété des **E**aux d'**O**um **E**rrabi.
SMIG : **S**alaire **M**inimum **I**nterprofessionnel **G**aranti.
SNE : **S**tratégie **N**ationale de l'**E**mploi.
SNNIT : **S**ecurity and **N**ational **I**nsurance **T**rust.
SR : **S**alaire de Référence.

T

TNS : **T**ravailleurs **N**on-**S**alariés.
TRI : **T**aux de **R**endement **I**mplicite.
TVA : **T**axe sur la **V**aleur **A**joutée.

U

UGTM : **U**nion **G**énérale des **T**ravailleurs du **M**aroc.
UMT : **U**nion **M**arocaine du **T**ravail.
UNTM : **U**nion **N**ational du **T**ravail au **M**aroc.
URSS : **U**nion des **R**épubliques **S**ocialistes Soviétique.

INTRODUCTION GENERALE

Bien qu'une petite proportion d'habitants de notre planète en bénéficie, le concept de la sécurité sociale a existé depuis l'Antiquité : la Grèce antique avait connu la Société de Secours Mutuels.

Dès le début du 19ème siècle, l'histoire de la sécurité sociale moderne a débuté avec le grand mouvement d'industrialisation et le développement du prolétariat qui ont fait apparaître le développement des risques sociaux et professionnels au sein des corporations, compagnonnages et collectivités religieuses. En vue de faire face à l'insécurité du travail et à l'autorité du patronat, les premières Sociétés de Secours Mutuels et les Mutuelles Ouvrières ont été créées par le prolétariat qui s'est organisé dans les grandes branches d'activité avec pour objectif d'assurer une sécurité sociale aux travailleurs durant les périodes de chômage, de maladie, de maternité, d'invalidité ou d'accident de travail.

C'est dans ce contexte que le droit à la sécurité sociale a été reconnu clairement dans les conventions de l'OIT et les institutions onusiennes de l'ONU comme un droit fondamental de l'être humain confirmé d'ailleurs, en 1944, par la Déclaration de Philadelphie et la Recommandation N° 67sur la garantie des moyens d'existence. Puis reconfirmé dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, et dans le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels de 1966, et également dans les conventions et recommandations de l'OIT applicables aux mesures d'extension de la sécurité sociale au niveau de plusieurs conventions[1]. Notamment, la convention n° 102 de 1952 concernant la sécurité sociale disposant des cas des indemnités de maladie et des prestations de vieillesse, et la convention n° 128 de 1967 concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants sont parmi les normes internationales du travail les plus importantes.

[1] La Convention N°102 concernant la sécurité sociale (norme minimum) en 1952 ;
La Convention N°118 sur l'égalité de traitement (sécurité sociale) en 1962 ;
La Convention N°121 sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles en 1964 ;
La Convention N°128 concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants en 1967 ;
La Convention N°130 concernant les soins médicaux et les indemnités de maladie en 1969 ;
La Convention N°157 sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale en 1982 ;
La Convention N°168 sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage en 1988 ;
La Recommandation N°189 sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises en1998 ;
La Convention N°183 sur la protection de la maternité en 2000 ;

Ce système qui a été mis en place en vue d'assurer une protection pour la santé, la retraite, la maternité, l'invalidité et le chômage basé sur les cotisations à travers des prestations sociales financées par l'impôt, la sécurité sociale représente un défi universel pour un monde en voie de globalisation.

En juin 2001, durant la 89ème session de la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail (OIT), la Commission chargée de la Sécurité Sociale a adopté « **un nouveau consensus** » qui traite de la problématique universelle de la retraite notamment sa viabilité financière et son extension à toute la population mondiale. Ce nouveau consensus tripartite international sur la sécurité sociale donne des indications précieuses sur un certain nombre de points essentiels concernant les principes de base, les objectifs politiques, les priorités, les modalités de réforme et la gouvernance[2].

En 2012, la recommandation N° 202 de l'OIT, sur les socles de protection sociale, a traduit l'existence d'un consensus sur l'extension de la sécurité sociale obtenu entre les gouvernements et les organisations de travailleurs et d'employeurs de 185 pays, à tous les stades de développement. Elle préconisait une approche universelle et progressive de l'extension de la protection sociale, rétablissait le lien entre les diverses politiques de protection sociale, économie, emploi et mettait nettement l'accent sur la nécessité de cohérence et de coordination.

Cette recommandation a était donnée à ces États afin d'assurer à toute personne dans le besoin, tout au long de sa vie, l'accès aux soins de santé essentiels et à une sécurité élémentaire de revenu , à travers l'introduction de programmes de protection sociale, de pensions sociales, de systèmes de garantie d'emploi pour les pauvres, de programmes de sécurité alimentaire, de mesures de redistribution financière, de fonds de solidarité, de programmes de formation et d'un meilleur accès aux soins de santé.

Tout en donnant la priorité à l'établissement des socles de protection sociale et l'adoption de l'agenda d'un travail décent, les États devaient progressivement élaborer et maintenir des régimes de protection sociale exhaustifs et adéquats ainsi que compléter les mesures de protection sociale par des politiques actives du marché du travail et d'autres politiques économiques et sociales.

[2] **OIT** - Organisation Internationale du Travail (2005), « Note sur la réforme des régimes de retraite au Maroc », Département de la sécurité sociale, Secteur de la Protection sociale, *Bureau international du travail*, OIT, Genève.

En 2015, ce concept était clairement affiché dans les objectifs du millénaire pour le développement et, en 2016, dans les objectifs onusiens de l'agenda 2030 car les socles de protection sociale sont essentiels au développement inclusif et à la justice sociale.

L'investissement dans la généralisation de la protection sociale bénéficie de plusieurs manières aux populations à travers un accès accru aux soins de santé et aux congés de maternité, la garantie d'une alimentation adéquate, la sécurité élémentaire du revenu, l'éducation de qualité, la promotion et amélioration de l'accès à l'emploi décent et productif. Les investissements, aussi, dans la protection sociale contribuent à réduire la pauvreté et la vulnérabilité, à promouvoir l'emploi décent et productif pour tous, et au partage des fruits de la croissance[3] .

Grâce à ses retombées positives importantes, la généralisation de la protection sociale figure parmi les objectifs prioritaires du développement, puisqu'elle est un élément essentiel des stratégies nationales visant à promouvoir le développement humain, la stabilité politique et la croissance inclusive. En outre, le G20 et les Nations Unies soutiennent la mise en place des socles de protection sociale.

Or, malgré les efforts déployés, la réalité est différente car selon les statistiques de l'OIT. En effet, seuls 27% de la population mondiale ont accès à des systèmes complets de sécurité sociale alors que le reste ne bénéficie que d'une couverture partielle ou ne sont pas couverts du tout[4].

Effectivement, la protection sociale permet de respecter le droit fondamental à la sécurité sociale, qui est ventilée en différentes prestations dont la retraite. Cette dernière joue un rôle de plus en plus majeur dans la réduction de la pauvreté, de l'exclusion et des inégalités tout en favorisant la stabilité politique, la cohésion sociale et les bases d'une politique économique saine.

La retraite reflète le choix de carrière effectué très tôt dans la vie des hommes et des femmes. Ces choix sociétaux dépendent des modèles d'emplois et des systèmes de protection sociale qui assurent un équilibre entre les besoins individuels en matière de sécurité économique et les besoins de la société en matière de prise en charge des membres les plus démunis. En planifiant la vieillesse, les régimes de retraite façonnent le tissu de nos sociétés, ils influencent les valeurs et les habitudes culturelles.

[3] **BIT-** Bureau International du Travail (2015), « Étendre la protection sociale à l'économie rurale», *Notes d'orientation des politiques.*

[4] **OIT -** Organisation internationale du travail (2014), « Rapport sur la protection sociale dans le monde 2014/15 Vers la reprise économique, le développement inclusif et la justice sociale », OIT, Genève**.**

Dans l'idéal, toute la population devrait avoir accès à une forme de pension de retraite, d'une manière équitable ou tout au moins à une pension minimum permettant de la prémunir de la pauvreté. Tous les travailleurs auraient droit à un revenu de remplacement, au moins partiel reflétant, de façon cohérente, son parcours professionnel et son effort contributif.

D'ailleurs, au Maroc, plus de la moitié des personnes ayant dépassé l'âge de la retraite n'en perçoit pas. Pour ceux qui la perçoivent, il y a différentes inégalités entre ceux qui travaillent dans le secteur public ou privé en plus les retraites des femmes qui sont plus faibles que celles des hommes.

Par conséquent, la majorité des personnes âgées ne bénéficient pas d'une sécurité de revenu, en n'ayant pas droit à des pensions de retraite, celles-ci doivent continuer à travailler aussi longtemps que possible exerçant souvent des emplois précaires et mal rémunérés.

Se basant sur le système bismarckien, le système marocain ne couvre actuellement que 37% de la population constituée des travailleurs dans le milieu socioprofessionnel dans le secteur privé et public. Ce système souffre de l'absence de couverture pour une large population active dans le marché du travail dont principalement les indépendants et des travailleurs non-salariés**.** Cet héritage colonial a laissé différentes séquelles institutionnelles dans les quatre régimes présentés (CMR, CNSS, RCAR, CIMR) et, d'ailleurs, tous les diagnostics attestent que le système de retraite marocain souffre, depuis sa création, d'une absence de coordination entre les régimes, d'absence de tutelle unique et de divers problèmes de gouvernance.

Ces différences dans les modes de fonctionnement impactent les droits des retraités et leurs ayants-droit dans les cas de retraite anticipée, de pension de réversion ou de pension d'invalidité…

De leur côté, ces régimes de retraite subissent, comme partout dans le monde, les effets conjugués du ralentissement économique et du vieillissement démographique ce qui place leur pérennité parmi les grands enjeux économiques, sociaux et politiques. Pour preuve, l'étude du HCP sur la soutenabilité du système de retraite au Maroc de 2012 démontre que l'évolution démographique est un facteur de déséquilibre qui a eu un impact conséquent sur les régimes par répartition à prestations définies puisque le coût évolue en fonction du nombre de bénéficiaires par rapport au nombre de cotisants. Ainsi, le rapport démographique est-il passé de 15 actifs en moyenne pour un seul retraité en 1980 à 5,8 actifs en 1993, à 3,9 actifs en 2009, pour atteindre 2,8 en

2013 et atteindre 1 dès 2024. Force est de constater que ce changement démographique s'ajoute aux autres facteurs qui participent à leur tour au déséquilibre de la viabilité des systèmes de retraite.

D'autre part, les diagnostics établis par les différents rapports notamment ceux du Comité de Suivi des Études Actuarielles, du HCP, de la Cour des comptes et celui du CESE ont partagé les mêmes constats en attestant tous que le déséquilibre financier intergénérationnel a été longuement causé par la générosité de certains régimes, les problèmes de gestion des réserves et la diversification des mécanismes de revalorisation .

Ces différents facteurs énumérés ont tous causé une dette implicite qui va être supportée par les futures générations au titre des retraites sous forme de réduction des prestations, de fiscalité et de cotisation plus élevées.

De surcroit, en raison de la faiblesse de la couverture sociale, une grande partie de la population est confinée à l'économie informelle pour les femmes et les hommes en âge de travailler. Certaines femmes souffrent de discrimination liée au genre en exerçant leur fonction, certaines choisissent de stopper leur carrière pour se concentrer sur l'éducation des enfants ou pour prendre soin des parents, d'autres préfèrent travailler d'une manière périodique ou à mi-temps. Ces choix, qui sont tantôt fait par les femmes, tantôt imposés par l'affiliation à un régime particulier, ont généralement des conséquences sur leur retraite. En effet, la majorité des femmes qui travaillent dans le secteur informel n'ont aucune couverture sociale, ni en cas de perte de revenus, ni en cas d'accident du travail ou d'invalidité, de maladie ou de maternité.

Le marché du travail est également marqué par l'accroissement des jeunes et les difficultés qu'ils peuvent rencontrer en termes d'évolution de carrière et de cotisation dans les régimes de retraite lorsqu'ils intègrent tardivement le marché de l'emploi soit à cause du chômage ou du fait de longues études. Tous ces facteurs sociaux mais aussi économiques ainsi cumulés impactent négativement sur la viabilité financière des régimes de retraite ce qui engendre des conséquences remarquables sur les prestations allouées aux retraités et sur leur niveau de vie.

D'ailleurs, en analysant les résultats de l'enquête de 2006 sur les personnes âgées, il ressort qu'uniquement une minorité des personnes âgées a le statut de retraités. Cette catégorie souffre de différentes inégalités car elle subit les conséquences de la diversification des modes de calcul de la pension. Ces inégalités induisent des transferts implicites entre les catégories sociales et peuvent avoir des effets sur leur

niveau de vie. Par conséquent, les autres personnes âgées non couvertes socialement restent tributaires de la solidarité familiale c'est-à-dire de l'aide matérielle et financière des membres de la famille.

Partant des constats évoqués, il est aisé de relever qu'ils attestent que la généralisation des régimes de retraite serait une solution équitable pour atténuer ces inégalités qui impactent sur la retraite des hommes et les femmes actifs du secteur public comme celui du privé ou qu'ils soient travailleurs indépendants ou travailleurs non-salariés, car la retraite devrait être la première source de sécurité de revenu durant la vieillesse. Néanmoins la réalité est toute différente car peu de marocains jouissent d'une retraite décente en mesure de les prémunir des aléas de la vie. C'est pour cette raison que la réforme globale des régimes de retraite est urgente et nécessaire.

Problématique

Il y a un grand nombre de considérations à prendre en compte lorsqu'il s'agit de réformer et de développer les régimes de retraite lesquelles devraient prendre pour références les valeurs que la société attribue à l'accès d'une sécurité de revenu pendant la vieillesse ainsi qu'aux sommes qu'elle est prête à affecter en vue d'y répondre.

Force est de constater que le Maroc dispose d'un volume important d'analyse qualitative et quantitative pour s'engager dans la mise en place de la réforme globale du système de retraite. Les décisions relatives à la réforme ont tardé à cause des négociations tripartites dans le cadre du dialogue social puis à dans le circuit d'adoption au sein du parlement. Cette réforme a également été retardée par manque de volonté politique. Ce dossier brulant a toujours été repoussé par crainte des conséquences qu'engendreraient des réformes douloureuses au niveau social et se effets sur l'électorat a l'approche des élections .Cette réforme aurait dû voir le jour, il y a plusieurs années à travers l'adoption d'une législation adéquate.

Bien que le déclenchement du processus de réforme des systèmes de retraite remonte, déjà, à deux décennies, en 1990 lorsque le groupe « Retraite » a dressé le premier bilan qui était très négatif sur la situation de la retraite, d'autres rapports, études et diagnostics ont confirmés le même diagnostic, notamment ceux du Comité des Études Actuarielles de 2000 et 2001, puis les recommandations du colloque national sur la problématique des retraites en 2003. Et enfin, les scénarii présenté par la Commission

Technique à la Commission Nationale en 2010. Ces derniers ont proposé une réforme en deux temps, paramétrique d'abord, modifiant l'âge de départ à la retraite et l'assiette de cotisation, puis structurelle allant vers un régime à piliers.

Depuis 2010, les négociations n'ont pas arrêté entre le Gouvernement, les syndicats, les caisses de retraite et les experts des organismes internationaux. Certaines institutions ont également présenté leur propre diagnostic comme le HCP avec «**une étude sur la soutenabilité du système de retraite**» en 2012, la Cour des comptes en 2013 via son «**rapport de diagnostic sur les systèmes de Retraite**» et le Conseil Économique Social et Environnemental par le biais de son avis sur « **les projets de lois relatives au régime des pensions civiles**» en 2015.

Ce n'est qu'en janvier 2016 que le Conseil de Gouvernement a adopté une série de projets de lois qui ont rapidement été adoptés par les deux chambres du parlement pour entrer en vigueur le 30 août 2016. A mon sens, cette réforme ne peut être considérée comme réforme globale de la retraite car elle n'a concerné que la réforme paramétrique du régime des pensions civiles qui a été virulemment critiqué par les partenaires sociaux, sans à leur tour, être eux-mêmes en mesure de proposer une quelconque réforme. Ainsi, ceux-ci auraient-ils pu se pencher sur l'amélioration des problèmes de gouvernance ou la création de passerelle entre le secteur public et le secteur privé, sur la proposition de mécanismes atténuant les effets négatifs sur les retraites des femmes et les problèmes d'inégalités des droits à la retraite ou même encore sur le montant de droit à la retraite résiduelle au bénéfice des ayants-droit.

Par contre, cette réforme a limité l'aspect de la générosité des régimes de pensions civiles qui se basait sur le dernier salaire de carrière et a résolu le problème de la dette implicite en l'échelonnant sur plusieurs années et en assurant son paiement par les futures générations ce qui n'est pas, à l'évidence, très équitable.

D'autre part, cette réforme a prévu une deuxième phase pour l'extension de la protection sociale aux catégories non couvertes ce qui soulève une question fondamentale: Faut-il chercher à étendre à tous la couverture existante dont ne bénéficie qu'une minorité ou s'agit-il de créer des mécanismes spécifiques progressifs en commençant par les catégories les plus structurées qui ont les moyens pour cotiser? La première option a montré ses limites mais la deuxième, plus pragmatique, présente un risque majeur celui de créer un système de protection sociale à plusieurs vitesses en organisant la solidarité, d'une part, entre les plus favorisés et, d'autre part, entre les pauvres. Comme l'a noté récemment l'Institut de recherche des Nations Unies pour le

développement social (UNRISD), les pays qui ont réussi à réduire la pauvreté n'ont ni créé, ni ciblé leurs régimes de sécurité sociale à la seule intention des populations pauvres : ils ont investi dans les pensions, les allocations pour enfants, l'assurance maladie et d'autres éléments d'une politique sociale très complète pour garantir une prospérité économique et vivre dans la paix sociale[5].

À cet égard, la présente thèse vise à diagnostiquer les problèmes des régimes de retraite au Maroc et à analyser les scénarii de réforme adoptés pour proposer de nouvelles pistes de recherche les plus objectives possible tout en demeurant critique. Elle s'évertuera de répondre à plusieurs questions : bien entendu, toutes ces questions ont des aspects économiques étroitement liés aux aspects sociaux:

Qui a droit à une pension au Maroc ? Comment les régimes fonctionnent-ils ? Dans quelles mesures sont-ils sensibles aux évolutions structurelles, conjoncturelles et démographiques ? Quelles sont les propriétés du marché du travail et leur impact sur la retraite ? Quelles sont les évolutions prévisibles de l'intégration de la femme dans le marché du travail à long terme ? Quelles sont les scenarii proposés par la commission technique et nationale ? La réforme globale sera-t-elle paramétrique ou systémique ou les deux en envisageant diverses phases ? Dans quelles directions le débat public s'oriente-t-il concernant la réforme adoptée? Quelle est la position des syndicats ?

Expériences étrangères

D'une manière générale, les systèmes de retraite dans plusieurs pays sont arrivés à maturité mais pâtissent, au cours des dernières décennies, de déséquilibres financiers qui remettent en cause leur viabilité financière à long terme en raison de l'évolution démographique et de la faible croissance de leur économie.

Ainsi, en est-il dans les pays d'Amérique latine où les systèmes de retraite qui fonctionnent essentiellement en répartition, se sont effondrés, notamment, en raison d'abord, de leurs imperfections et de graves problèmes économiques rencontrés. Les pays d'Europe centrale et orientale ont hérité d'un passif social lourd et d'une inexpérience en matière de gestion administrative. Dans la région MENA, les régimes de retraite accumulent d'importantes dettes implicites et souffrent d'une hétérogénéité

[5] **MKANDAWIRE T**. (2006), « Programme Paper on Democracy», Disempowering New Democracies and the Persistence of Poverty, *Governance and Human Rights*, Paper No. 21. UNRISD, Geneva.

qui contribue à la fragmentation du marché du travail ainsi qu'à une faible couverture de la population active.

Partout dans le monde, les réformes des systèmes de retraite sont difficiles à mettre en œuvre rapidement. Pour que ces réformes réussissent, certains décideurs ont essayé d'impliquer toutes les composantes de la société, à savoir les autorités locales, les sociétés privées, les syndicats, et le Gouvernement pour ouvrir le débat et faciliter l'adoption des lois innovatrices, équitables et réalisables. Dans ce contexte, différentes réformes ont été engagées ou sont sur le point de l'être.

Certains pays d'Afrique, d'Europe et d'Amérique Latine ont engagé des réformes tantôt paramétriques, tantôt systémiques de leurs systèmes de retraite afin de réduire les dépenses, par exemple, en augmentant l'âge de départ à la retraite ou en réduisant les prestations et en augmentant les taux de cotisation. Ainsi, les pays d'Amérique latine ont opté pour des réformes structurelles allant jusqu'à transformer le mode de financement des régimes. En Afrique, durant les dernières décennies, de nombreux efforts ont été entrepris pour élargir la couverture des régimes de retraite contributifs et mettre en place des pensions non contributives afin de garantir une sécurité élémentaire du revenu à certaines catégories de la société dont les veuves et les femmes divorcées. En Europe, certains pays ont mis en place des politiques concernant les droits familiaux et conjugaux, en intégrant des mécanismes atténuant les effets négatifs sur les retraites des femmes. Enfin, une troisième voie s'inspire des approches préconisées par les organisations internationales moyennant des systèmes mixtes à plusieurs piliers.

Une telle orientation s'inscrit dans le cadre de projets et programmes d'assistance à la réforme des retraites menée par la Banque mondiale à l'instar d'autres organisations internationales à caractère économique (AISS, BIT, FMI et OCDE). En dépit de leurs différences de conception en matière de politique des retraites, ces organisations s'efforcent de tendre vers le consensus en préconisant des approches de plus en plus pragmatiques et en intégrant les spécificités nationales, ces approches ont été serrement critiqués par quelques économistes[6]

En tout état de cause, le contexte des réformes variant singulièrement d'un pays à l'autre, il ne peut y avoir deux réformes semblables, ni de solutions clés en main. L'exemple de certaines réformes entamées en Amérique latine et en Europe de l'Est

[6] **QUEISSER M.** (2000), « La réforme des pensions de retraite et les organisations internationales : de la critique à la convergence », *Revue Internationale de Sécurité Sociale*, Vol. 53, n°2.

même si toutes partagent des caractéristiques communes, aucune n'est identique à celle du pays voisin.

Par conséquent, le droit des personnes âgées à une sécurité de revenu, inscrit dans les instruments relatifs aux droits de la personne et décliné dans les normes internationales du travail, implique le droit de recevoir une pension adéquate. Ces indications contenues dans les diverses recommandations notamment «**l'enquête nationale sur le secteur informel**» de 2007 sont, particulièrement, pertinentes pour l'économie informelle car elles visent à étendre la protection sociale tout en garantissant l'accès aux soins de santé et à une sécurité élémentaire de revenu pour tous, y compris les pauvres, les ménages en situation de précarité alimentaire et les travailleurs de l'économie informelle.

La responsabilité globale en incombe, prioritairement, à l'Etat qui devrait assurer la pérennité financière, budgétaire et économique des programmes par divers moyens; les prestations devraient être prévisibles, adéquates et fondées sur un régime de droits[7].

Malgré ces engagements internationaux, au niveau mondial, uniquement 2,3% du PIB des pays se sont consacrés aux dépenses de protection sociale en faveur des femmes et des hommes pour garantir une sécurité de revenu pendant la période d'âge actif. À l'échelle régionale, les chiffres varient de 0,5% en Afrique à 5,9% en Europe occidentale.

Il ressort que le manque d'accès à la protection sociale constitue un obstacle majeur au développement économique et social. Une protection sociale inadaptée ou inexistante s'accompagne de niveaux de pauvreté et d'insécurité économique élevés et persistants, de la progression des niveaux d'inégalité, d'investissements insuffisants dans le capital et les ressources humaines et d'une demande globale faible en période de récession et de faible croissance[8].

Approche méthodologique

La méthodologie de la présente recherche se base sur une approche qui analyse la problématique des retraites au Maroc. L'examen des systèmes marocains de retraite

[7] **BIT**- Bureau International du Travail (2015), « Étendre la protection sociale à l'économie rurale», *Notes d'orientation des politiques.*

[8] **OIT** - Organisation Internationale du Travail (2014), « Rapport sur la protection sociale dans le monde 2014/15 Vers la reprise économique, le développement inclusif et la justice sociale », OIT, Genève**.**

nécessite au préalable une clarification du contour conceptuel, analytique et surtout méthodologique. L'orientation méthodologique de ce travail consiste à combiner l'analyse acrodynamique (chiffres, statistique...) avec des analyses historiques, sociologiques et politiques.

Les chiffres sont, certes, d'une utilité importante mais ils ont plus de valeur dans un cadre d'analyse qui touche à l'organisation sociale. Afin de mieux mesurer les faits sociaux et de donner de la rigueur à l'analyse, une collaboration entre les techniques quantitatives et les sciences sociales (histoire, sociologie, réglementation, économie, démographie...) devient nécessaire.

Cette recherche a présenté différentes théories de grands économistes, juristes et sociologues dans la mesure où elle s'intéresse aux arrangements institutionnels, économiques, culturels, historiques et sociaux à l'origine des déséquilibres des systèmes de retraite.

L'intérêt est de réintroduire dans la compréhension de la période actuelle marquée par des inégalités en matière de protection sociale des personnes âgées, entre générations passées, actuelles et futures ; entre hommes et femmes, entre déséquilibres financiers des régimes de retraite du secteur privé et public, un processus de réformes du système de retraite "habillé" de propositions de réformes paramétriques et systémiques et d'une présentations des expériences de réforme dans différents pays étrangers.

Le système de retraite s'insère dans un système économique et social avec lequel il entretient de multiples relations d'interdépendance. Il obéit à une logique de globalité où l'interaction de diverses forces économiques, sociales, culturelles et politiques détermine pour une période donnée les orientations et les formes prises par le système. Son efficacité dépend, alors, du système économique dans lequel il se trouve.

L'analyse du système de protection sociale au Maroc nécessite une étude historique du processus du développement des systèmes de retraite sur le long terme car la problématique des retraites au Maroc ne s'explique pas par le seul déséquilibre financier des régimes mais s'explique aussi par sa couverture très limitée.

L'évaluation des conséquences des réformes mises en place s'effectue selon une approche double et globale, en intégrant les conditions selon lesquelles l'équilibre financier des régimes se réalise d'une génération à une autre, afin d'en apprécier la viabilité financière à long terme. Individuelle, en analysant les effets des réformes sur

les situations individuelles et en décomposant les distributions des taux de rendement actuariel de l'opération retraite par génération dans une optique prospective.

Collecte des données

Les multiples données auxquelles se réfère ce travail proviennent de plusieurs sources d'information de nature différente ; la nature du sujet et sa complexité nous poussant à étudier des ouvrages qui touchent à plusieurs disciplines :

- Ouvrages, articles, documents officiels et rapports ou encore ouvrages historiques, sociologiques, économiques.

Nous avons, aussi, consulté des documents officiels notamment les rapports annuels `des caisses de retraite (CNSS, CIMR, RCAR, CMR et ceux de la DAPS) et rapports des organismes internationaux (Banque Mondiale, BIT, AISS, OIT, FMI...).

Mais encore, entretiens directs avec des professionnels : tout au long de ce travail, nous avons mené des entretiens avec certains responsables au niveau des caisses de retraite (CNSS, CMR, RCAR, CIMR, syndicat ...) et aussi avec les responsables des régimes de retraite à la Direction des Assurances et de la Prévoyance Sociale (DAPS) du Ministère des Finances et du Ministère de l'Emploi et des affaires sociales. L'assistance à des séminaires et conférences s'inscrit également dans ce sens.

Plan thèse

Pour présenter le présent ouvrage, nous avons choisi d'apporter, dans une **première partie**, un éclairage sur les différents systèmes de retraite qui prédominent ainsi que sur leur soubassement théorique et philosophique. L'intérêt de cette partie est de clarifier, dans un **premier chapitre**, le mode d'organisation, de fonctionnement et de financement, les spécificités de ces systèmes et leurs modes de gouvernance des quatre principaux régimes de retraite.

Puis de traiter dans **un second**, l'aspect de l'équité inter et intra géner
ationnelle dans les systèmes de retraites, qui est fragilisé par deux enjeux :

- Le premier institutionnel, dans lequel l'analyse est focalisée sur les problèmes de gouvernance relatifs à la défaillance de la réglementation qui ne couvre que 37% de la population, aux dysfontionnements reliés à la multiplication des caisses et surtout à l'impact de ses differences sur les pensions d'invalidité et de vieillesse .

- Le deuxième financier, et sera consacré dans un premier temps, à l'analyse de la notion de générosité et son impact sur le système et dans un deuxième temps aux lacunes de gestion financière et techniques des régimes telles que la diversification des mécanismes de revalorisation ou l'insuffisance du mécanisme de pilotage de certains régimes.
- Le troisième se consacrera à l'impact de cette gestion sur l'équilibre financier et l'ampleur de la dette implicite entre les générations.

A priori, tous les systèmes de retraite au Maroc, sont confrontés aujourd'hui au vieillissement démographique qui se manifeste par l'accroissement des effectifs des retraités et la baisse des actifs. D'autres problèmes de nature différente compromettent l'équilibre de son système de retraite et font de lui un système faible, injuste et fragile. Le **troisième chapitre** sera consacré au déséquilibre des régimes et leur impact sur le marché du travail, avant de présenter les conséquences du changement démographique, il serait opportun d'aborder l'efficacité des systèmes de retraite et leurs enjeux sociaux ,en commençant par présenter les causes de la dégradation du rapport démographique,puis en exposant ses effets macro-économiques. D'autre part, en puisant dans les références sociales et historiques, il serait judicieux d'analyser le niveau de vie des retraités dont une majorité est encore inscrite dans un système de gestion de vieillesse basée sur la charité et l'entraide familiale dans une société traditionnelle et dont une minorité est assujettie à un modèle de la gestion de vieillesse basé sur la retraite obligatoire . Ce chapitre entamera également la promotion du travail décent dans l'économie informelle à travers deux volets, le premier visera la présentation des spécificités de la population active dans le secteur informel dont la plupart sont des femmes. Le second volet portera sur la promotion du travail décent par les organismes internationnaux pour lequel ils font du plaidoyer tantôt par le biais des socles de la protection sociale et de l'agenda du travail décent. Tantôt par l'intégration de la promotion du travail décent dans les objectifs onusiens du Millénaire pour le Développement et ceux de Développement durable de l'agenda 2030.

Enuite, le **quatrième chapitre** tracera les diverses inégalités inhérentes aux droits entre les retraites qui sont tantôt relatives à l'appartenance au secteur public ou privé tantôt relativesaux femmes qui recoivent des retraites trés faibles en fin de carrière.

Et enfin le **cinquiéme chapitre,** abordera la présentation de nouveaux mécanismes pour réusir l'extention de la protection sociale . D'une part , ce chapitre expose les programme d'extension de l'assurance maladie ou les allocations allouées à certaines personnes ainsi que le fond de solidarité. D'autre part, il présente des propositions pour réussir l'extension à travers la mise en place de mécanismes nouveaux tel que la micro assurance ou des programmes de mécanismes d'assurance maladie.

Cette première partie essentiellement descriptive, nous permettra de mieux situer le système de retraite marocain dans cette mosaïque de systèmes et connaitre les facteurs endogènes et exogènes qui contribuent au déséquilibre de sa viabilité et qui explique la non généralisation de la couverture retraite.

L'analyse de la mise en place de la reforme fera alors l'objet de la **deuxième partie**, qui exposera dans un **premier chapitre** les ajustements structurels entamés par les quatre caisses et les diverses orientations et les tentatives d'amélioration des régimes marocains.

Le **second chapitre** détaillera les réformes tantôt paramétriques tantôt systémiques proposées par la commission technique et la commission nationale, il présentera également celle des différentes institutions passant par l'avis du BIT, celle du rapport de la Cour des comptes et la Saisine du Conseil Économique, Social et Environnemental.

De son côté, le **troisième chapitre** passera en revue les différentes expériences entamées dans les trois continents en Amérique, en Europe et en Afrique. Ce panorama des réformes entreprises à l'échelle mondiale permettra de prendre connaissance des solutions mises en œuvre face aux difficultés rencontrées et pour avoir un éclairage étendu sur les différentes possibilités de réforme au niveau du processus de réforme, des mécanismes de gouvernance, et la gestion administrative et financière.

Aussi, le **quatrième chapitre** donnera des propositions de réforme avantageuses pour les femmes en proposant l'intégration des mécanismes en faveur des droits des femmes dans le cadre des politiques des droits familiaux et des propositions d'intégration de l'approche genre.

Enfin, le **cinquième chapitre** abordera la réflexion menée par les organisations internationales telles que la banque mondiale, l'OCDE, le FMI et les critiques adressées à leur proposition de réformes des régimes de retraite dans le monde.

Première partie

Facteurs de déséquilibres des systèmes de retraite

Première partie : Facteurs de déséquilibres des systèmes de retraite

Durant la dernière décennie, le nombre des personnes âgées s'est accru considérablement multipliant, ainsi, la garantie de leur inclusion sociale et celle d'une retraite décente pour participer à la vie de la communauté.
Selon une étude présentée par l'Association Internationale de Sécurité Sociale, il y a environ 40% des personnes de plus de 64 ans en Afrique et 25 % environ en Asie qui font toujours partie de la population active, alors que cette proportion est inférieure à 10 % dans les régions plus développées du monde.

Dans les pays en développement, les personnes âgées, les femmes en particulier, continuent à apporter une contribution "invisible" très importante au système de retraite et à la société afin de permettre à d'autres membres de leurs familles d'exercer une activité économique "visible".

D'ailleurs, l'économie formelle impose le départ à la retraite mais la faiblesse des revenus de remplacement contraint un bon nombre de travailleurs âgés à travailler après la retraite aussi longtemps que possible dans l'économie informelle.
En général, le débat sur l'analyse des régimes de retraite dans le monde est complexe et a souvent été marqué par certains malentendus entre les partenaires sociaux, économiques, les économistes et les experts des organismes internationaux notamment : la Banque Mondiale, le Bureau international de Travail, l'Association Internationale de la Sécurité Sociale, l'OCDE. Et ce débat a toujours souffert d'un manque de référence ou d'un consensus unanime au niveau international. Malgré ces efforts, les initiatives onusiennes ont insisté sur l'importance du travail décent, depuis plusieurs décennies, en 2015, les objectifs de développement durable de l'agenda 2030 ont mis en place la promotion du travail décent et l'extension de la protection sociale au cœur de leurs priorités.

Au Maroc, la retraite est certes un droit fondamental consacré par la Constitution et par les conventions internationales mais il reste encore inégalitaire ; il est même devenu un privilège réservé à une certaine catégorie.

D'ailleurs, les différents rapports de diagnostic des régimes de retraite ont tous attestés que le système de retraite marocain est caractérisé par un pluralisme institutionnel non coordonné et une couverture limitée à une population relativement réduite.

Ainsi, il se caractérise par la coexistence de plusieurs régimes de retraites différents les uns des autres, quant à leurs statuts juridiques, leurs tutelles, leurs modes de gestion de réserves, leurs ressources, leurs moyens de financement et leurs modalités de prestations. Dans cette diversité, les régimes souffrent de l'insuffisance du mécanisme de pilotage, le diversification des mécanismes de revalorisation et de moyens de contrôle financier, c'est ce qui creuse le fossé du déséquilibre financier et aggrave la dette implicite qui sera endossé par les futures générations.

Autant de facteurs qui consacrent les inégalités sociales et de genre, non seulement entre tous les actifs, mais aussi entre ceux qui ne bénéficient pas d'une couverture de retraite. Ces disparités sont observées, tout aussi bien entre les différents régimes du secteur public et privé, qu'au sein d'un même régime, qu'à travers les droits des retraités et leur ayant droits, leur salaires et enfin entre les hommes et les femmes retraités.

Il est aisé de constater que les difficultés auxquelles sont confrontés les régimes de retraite dans les pays en développement sont très différentes. Lorsque 37% au plus de la population active participe à des systèmes réguliers de sécurité sociale, la retraite devient un luxe que peu de personnes âgées peuvent se permettre. Les évolutions démographiques qu'a connu notre pays ont également des répercussions sur l'emploi des jeunes, l'épargne, la croissance, le développement des marchés financiers .Au demeurant, des constats accélérant l'urgence de la réforme des retraites, qui ne favorise pas la mobilité de l'emploi et pèse négativement sur les équilibres sociaux, économiques et financiers du pays.

Dans cette perspective, l'Etat devrait mettre en place une vraie politique sociale globale qui regroupera toutes les initiatives sociales existantes pour procéder à l'extension de la couverture sociale aux catégories exclues. Cette extension peut revêtir deux formes : - soit par la modification et l'amendement de la réglementation actuelle pour permettre l'adhésion de nouvelles catégories d'assurés ; - soit carrément

par la promulgation de nouvelles lois spécifiques aux bénéficiaires exclus par la présente législation. Et, pour que les politiques de protection sociale soient davantage sensibilisées aux besoins actuels, il serait souhaitable que l'Etat opte pour des approches plus novatrices et équitables destinées à des groupes élargis de la société.

Par exemple, en optant pour des partenariats tissés entre les autorités locales, les ONG, les entreprises privées et le Gouvernement. Ou encore, en mettant en place des initiatives de micro-assurance qui ont procuré, dans certains pays, de modestes moyens aux familles à bas revenu pour se lancer dans des programmes d'épargne qui, plus tard, pourront être transférés aux plans de pension.

Ou, autre exemple, en permettant le développement d'un système de régimes de pension capitalisés sur la base des contributions des affiliés et des entreprises en complément aux régimes existants pour mettre en place une pension de solidarité afin d'aider à transférer le fardeau financier public aux groupes qui bénéficieront le plus du système et à libérer des ressources publiques qui pourraient être transférées aux groupes plus nécessiteux[9].

Pour toutes ces raisons, la réforme des systèmes de retraite globale a été nécessaire est devenue de plus en plus urgente.
Ce Gouvernement a certes amendé le 30 août 2016 quelques textes de lois relatifs au régime des pensions civiles, et militaires et également pour le RCAR. Mais ces amendements ne peuvent pas être considérée comme une réforme, selon les syndicats ces amendements résoudront le problème de la CMR aux dépends des cotisants qui subiront l'augmentation des cotisations, la baisse du taux d'annuité et l'augmentation de l'âge de la retraite. Ces amendements n'ont pas apporté une solution globale à la réforme de la retraite tant attendue. Ils ont surtout négligé des points de déséquilibres très importants tels que la coordination entre les régimes et la mobilité entre le système public et privé qui seront traités incessamment.

[9] **BANQUE MONDIALE** (2002), « Note sur la Protection Sociale au Maroc, Moyen-Orient et Afrique du Nord Groupe des Secteurs sociaux » (MNSHD), p 49.

Première partie - Facteurs de déséquilibres des systèmes de retraite

Cette première partie se propose d'examiner les facteurs de déséquilibre des systèmes de retraite à travers l'évolution de ces régimes de retraite dans le passé et a l'ambition de proposer des pistes de réflexion pour le future, en répondant aux questions suivantes en cinq chapitres.

Est-ce que les facteurs démographiques sont la cause unique du déséquilibre financier ? Quels sont les enjeux institutionnels qui ont impacté négativement la bonne gouvernance des caisses de retraites ? Quelle est l'importance de la solidarité familiale et institutionnelle, particulièrement en milieu urbain pour la population non couverte ? Est-ce que le niveau de vie des retraités leur permet de vivre dignement ? Pourquoi les inégalités entre les femmes et les hommes sont-elles plus accentuées dans l'emploi informel ? Quelle sont les mécanismes sociaux mis en place par l'Etat pour l'extension de la protection sociale ? Est-ce que les amendements adoptés le 30 août2016 ont répondu aux attentes de la réforme de retraite tant attendue ?

- Le **premier chapitre** est une revue de la présentation de l'architecture des régimes de retraite marocains en deux sections : les régimes de retraite de base obligatoires et les régimes de retraite complémentaires. Cette présentation intégrera les nouveaux amendements aux textes de lois adoptées par le Gouvernement dans le cadre de la réforme paramétrique, le 30 août 2016.

- Le **second chapitre** portera sur l'analyse de la pérennité des systèmes de retraites et sa vision d'équité inter et intra-générationnelle à travers trois sections : la première exposantes, la seconde traitant la viabilité des systèmes de retraite et leurs enjeux financiers et la dernière s'attachant à l'efficacité des systèmes de retraite et leurs enjeux sociaux .Ce chapitre permettra de comprendre que les difficultés financières des régimes ne sont pas inhérentes au financement par répartition uniquement ni liées à un changement démographique. Mais elles sont également le résultat d'une mauvaise gestion, des promesses trop généreuses, des paramètres des régimes qui n'ont pas été progressivement ajustés et des réserves placées à taux faibles ou utilisées à d'autres fins et à une faible couverture de la population.

- Le **troisième chapitre** est consacré à une analyse sur l'impact du déséquilibre des systèmes de retraite sur le marché du travail. Cette analyse est effectuée sur l'impact du changement démographique, celui du chômage des jeunes, la dégradation du rapport démographique et la situation de l'emploi. Elle est suivie, d'une étude sur le niveau de vie des sources de revenus des retraités et des personnes âgées au Maroc qui ne reçoivent pas de pensions .La deuxième section de ce chapitre est consacrée à l' étude de l'ampleur de l'économie informelle , la nécessité de la mise en place du socle de la protection sociale, comme cela a été inscrit dans l'agenda 2030 du développement durable des Nations Unis.

- Le **quatrième chapitre**, expose les inégalités engendrées par la diversité entre les retraités hommes et femmes. Le principal problème du système de retraite au Maroc est qu'il ne couvre inégalement qu'une partie de la population active dans le secteur public et les salariés du secteur privé. Les résultats montrent que les pensions versées aux retraités du secteur privé sont faibles en raison à la fois de la faiblesse des salaires et de la faible densité de cotisation, lesquelles sont en partie liées au phénomène de sous-déclaration des salaires et de la durée d'activité.

Et enfin le **cinquième chapitre**, s'achève sur la présentation des mécanismes à caractère social mis en place et qui remplissent le rôle du filet social et de la solidarité communautaire et institutionnelle. Il présente des propositions pour une extension de la protection sociale aux travailleurs non couverts par les systèmes de retraite. Les solutions de couverture à mettre en place dépendent des caractéristiques des travailleurs non salariées et les indépendants et ceux du secteur informel. Évidemment, la création de régimes pour les indépendants ne résoudra au mieux, qu'une partie du problème mais, ne changera rien au taux de couverture et à l'ampleur de l'emploi informel. C'est pour cette raison que ce chapitre propose en deuxième section la création d'une pension de solidarité, en exposant des expériences implémentée par des pays qui ont créé une pension non-contributive financée par l'impôt.

Chapitre I

L'architecture des régimes de retraite marocains

Initialement, le régime d'assurance vieillesse a été conçu pour prémunir l'individu contre le besoin à l'âge de la retraite. Cette protection est une garantie sociale dont peut bénéficier le salarié en versant des cotisations durant toute sa carrière. De manière générale, les systèmes de retraite reposent sur trois piliers : les régimes de base dont la vocation est de fournir une pension jugée minimale, les régimes complémentaires souvent d'origine socioprofessionnelle et, enfin, les régimes supplémentaires qui sont toujours facultatifs de type assurance-vie individuelle[10].

Au Maroc, le système de retraite repose sur plusieurs régimes autonomes qui se caractérisent par la diversité de leur mode de fonctionnement, de leurs modes de calcul des droits et prestations, ainsi que par la spécificité des dispositifs et principes appliqués pour le placement des réserves. Il s'agit de régimes relevant de tutelles distinctes et disposant de cadres juridiques propres avec des règles disparates ; ce sont des régimes qui ont été conçus et qui ont évolué indépendamment les uns des autres.

Le paysage des systèmes de retraite marocains pourrait être présenté en deux catégories, les régimes de base obligatoires et les régimes complémentaires. Afin de mieux cerner les caractéristiques de ces régimes, il semblerait plus judicieux de limiter l'étude aux quatre régimes à caractère général qui constituent l'ossature de la couverture retraite au Maroc, notamment la CMR, CNSS, RCAR et leurs régimes complémentaires à l'exclusion d'autres régimes publics de retraite gérés par la CMR auxquels cotisent les militaires et les Forces Auxiliaires ainsi que des régimes dits non cotisants octroyant une protection aux anciens résistants et membres de l'Armée de libération , des régimes d'assurance privée, et des régimes internes qui ne sont pas assez représentatifs des régimes de retraite au Maroc vu leur caractère sectoriel .

Ces régimes ne sont pas inclus dans les analyses sur la réforme comme cela est souvent le cas pour des régimes de cette nature dans la phase initiale de réflexion

[10] **LEGROS F.** (2002), « La réforme des régimes de pension entre choix politiques et contraintes économiques », *La Découverte*, Collection Repères, Paris, p 4.

d'une réforme. D'une part, l'importance relative des régimes non cotisants est faible et semble appelée à diminuer et, d'autre part, les régimes des militaires ont souvent des particularités qui nécessitent une démarche plus spécifique qu'il ne convient pas de traiter dans une réflexion globale.

L'étude suivante se limitera à la présentation des quatre régimes de retraite ci-dessous en intégrant les nouveaux amendements des lois adoptées dans le cadre de la réforme paramétrique du 30 août 2016:

- Un régime de pension civile destiné aux fonctionnaires, les agents des collectivités locales et de certains établissements publics et un régime de pension militaire destiné aux corps des Forces Armées Royales et des Forces Auxiliaires dont la gestion est confiée à la Caisse marocaine de retraite (CMR);
- Un régime destiné aux agents des établissements publics ainsi qu'aux agents temporaires de l'Etat et des collectivités locales, et dont la gestion est confiée au Régime Collectif d'Allocation de Retraite (RCAR) ;
- Un régime obligatoire de base destiné aux salariés du secteur privé géré par la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) ;
- Un régime complémentaire facultatif au profit du personnel du secteur privé géré par la Caisse interprofessionnelle marocaine de retraite (CIMR).

Ce chapitre s'intéressera à la présentation des régimes de base obligatoires et les régimes complémentaires : La première section sera consacrée à l'étude de différentes caractéristiques des régimes de bases qui sont la CMR et le RCAR pour le secteur public et la CNSS pour le secteur privé. La deuxième section traitera de son côté les régimes complémentaires à savoir celui de la CMR (Attakmili), celui du RCAR et enfin le régime complémentaire du secteur privé qui est la CIMR.

Section 1 : Les régimes de retraite de base obligatoires

Les régimes de base obligatoires de la retraite qui constituent l'épargne institutionnelle sont à prestations définies. Ils garantissent un niveau absolu ou relatif de prestations selon divers critères allant de l'ancienneté du salarié jusqu'au niveau du salaire. Dans ces systèmes, le montant de la prestation est conventionnellement fixé à l'avance puisque le mode de calcul de la retraite est simple : la retraite perçue par l'assuré correspond à un pourcentage de son salaire. D'ailleurs, ce sont les régimes qui seront

présentées ci-dessous la Caisse Marocaine des Retraites pour le personnel de l'Etat, le Régime Collectif d'Allocation de Retraite pour le personnel des établissements publics et la Caisse Nationale de Sécurité Sociale pour le secteur privé. Il serait opportun de caractériser chaque caisse en présentant le régime, ses bénéficiaires, les prestations servies, le mode de fonctionnement et le calcul de la pension et les nouveaux amendements aux textes de lois qui seront mis en place progressivement après le 30 août 2016.

§ 1: La Caisse Marocaine des Retraites (CMR)

La Caisse Marocaine des Retraites a été créée par le Dahir du 2 mars 1930 sous forme d'un établissement public, placée sous la tutelle du Ministère de l'Économie et des Finances, elle fut réorganisée en 1996 par la loi n° 43-95. Son champ d'application s'étend au régime de la pension civile destiné aux fonctionnaires, les agents des collectivités locales et certains établissements publics et un autre régime de la pension militaire destiné aux corps des Forces Armées Royales et des Forces Auxiliaires institués en 1971 ainsi que les pensions d'invalidités[11].

Le régime des pensions civiles fonctionne selon le principe de répartition, dans laquelle les ressources sont constituées par le versement des fonctionnaires en activité, complétées par les contributions que l'Etat et les collectivités locales versent pour le payement des pensions. C'est un régime qui est fondé sur la prévoyance collective et la solidarité intergénérationnelle puisque chaque fonctionnaire en activité cotise non seulement pour lui, mais pour les personnes qui sont déjà à la retraite.

- Les prestations servies sont la pension de vieillesse, la pension d'invalidité, la pension de survivants et les allocations familiales pour les retraités.
- Les annuités englobent les périodes d'affiliation ainsi que les périodes des services ayant fait l'objet de validation ou de transfert.

Avant l'amendement de certaines dispositions des textes de lois régissant le régime des pensions civiles, chaque annuité liquidable valait 2,5 % des émoluments de base sauf pour la pension sur demande, qui elle, était calculée sur la base de 2 % des émoluments de base. Toutefois le maximum des annuités liquidables était de 40 annuités, à condition que la pension de retraite après déduction de l'impôt sur les

[11] **SNOUSSI B.** (1998), « La retraite », *Les éditions Maghrébines*, Rabat, p 9.

revenus salariaux ne dépasse le montant de la dernière rémunération statutaire d'activité nette dudit impôt.

Sur le plan technique et financier, ce régime est basé sur le principe de la prime échelonnée qui fixe un taux de cotisation d'équilibre pour une période minimale de 10 ans. En effet, le système financier des régimes de pensions civiles est basé sur la technique de la répartition provisionnée avec constitution de réserves.

Depuis un certain nombre d'années, et afin de garantir le service des prestations, la CMR est tenue de constituer des provisions et réserves dont les modalités de placement sont fixées par voie réglementaire. Pour la CMR, la revalorisation est laissée à l'appréciation du Ministère de l'Économie et des Finances qui seul, a la faculté de prendre cette mesure afin préserver le pouvoir d'achat des pensionnés.

- Les taux de cotisation étaientde20 % pour le régime des pensions civiles avec un partage de 1/3 pour la part salariale et 2/3 pour la part patronale.
- Le mode de calcul de la pension vieillesse s'effectuait comme ce qui suit, la pension de vieillesse égale à 2,5%multiplié par le nombre d'années validées, multiplié par l'assiette de liquidation[12].

Après la publication au Bulletin Officiel n°6495 bis du 30 août 2016, du Dahir n° 1-16-109 du 16 Kaâda 1437 (20 août 2016) portant promulgation de la loi n° 71-14 modifiant et complétant la loi n° 011-71 du 12 Kaâda 1391 (30 décembre 1971) instituant un régime de pensions civiles[13]et l'abrogation de la loi n° 012-71 du 12 Kaâda 1391 (30 décembre 1971) fixant la limite d'âge des fonctionnaires et agents de l'Etat, des municipalités et des établissements publics affiliés au régime des pensions civiles. Ces lois ont connu les changements suivants :

- **La baisse du taux d'annuité**
  - 2,5 % par annuité liquidable des derniers émoluments de base soumis à retenue pour pension, pour la période de service antérieure au 1er janvier 2017 ;
  - 2% pour la période commençant le 1er janvier 2017;

Concernant la retraite anticipée, le pourcentage est fixé à 2% pour la période précédant le 1er janvier 2017 et à 1,5% pour la période postérieure à cette date (cette règle n'est pas applicable aux personnes ayant au moins 41 ans de service),

[12] L'assiette de liquidation correspond au dernier salaire perçu par l'affilié à la date de sa mise à la retraite.

[13]Bulletin Officiel n°6495 bis du 30 août 2016, du Dahir n° 1-16-109 du 16 Kaâda 1437 (20 août 2016) portant promulgation de la loi n° 71-14 modifiant et complétant la loi n° 011-71 du 12 Kaâda 1391 (30 décembre 1971) instituant un régime de pensions civiles.

- **L'augmentation du montant minimum de la pension de retraite**

  Il est à noter que cette disposition s'appliquera progressivement, ce minimum sera fixé à 1200 dh à compter du premier du mois suivant celui de la publication de la loi jusqu'au 31 décembre 2016, il atteindra 1350 dh à partir du1er janvier 2017 jusqu'au 31 décembre 2017. Ce montant atteindra 1500 dh, à compter du 1er janvier 2018, sous réserve de certaines conditions, notamment la durée de service de 10 ans, sauf en cas de décès, non cumul des pensions. Ce minimum est fixé à 1000 dh si la période de service se situe entre 5 et moins de 10 ans ;

- **Le relèvement progressif de la retenue sur salaires**

  Cette cotisation est supportée par les fonctionnaires, deviendra 14 %, en plus de la part à verser à la CMR par l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics concernés. Il est à noter que cette augmentation se fera dans une phase transitoire, ce taux est fixé à 11% jusqu'au 31 décembre 2016, il sera de 12% du 1/01/2017 au 31/12/2017 et il augmentera à 13% du 1/01/2018 au 31/12/2018) ;

- **Le report de la date de jouissance de la pension**

  Cette disposition permettra le report de la date de la jouissance à la pension de veuf au premier jour du mois qui suit la date à laquelle le fonctionnaire ou le conjoint survivant atteint l'âge de mise à la retraite des fonctionnaires et agents affiliés au régime des pensions civiles , qui était auparavant fixée à 60 ans ;

- **La détermination du salaire de base**

  Il est à noter que cette réforme a changé le calcul de la pension de retraite, sur la base de la moyenne des salaires soumis à retenue au titre des 96 derniers mois, étant précisé que cette durée est fixée respectivement à 24 mois, 48 mois et 72 mois, selon que la radiation intervienne respectivement pendant l'année 2017 ou 2018 ou 2019, sous réserve des dispositions transitoires relatives aux enseignants maintenus jusqu'à la fin de l'année scolaire ou universitaire ;

- **L'abrogation de l'article 10 de la loi 011-71**

  Cette loi concernait le maximum des annuités liquidables dans une pension de retraite qui était fixé à 40 annuités.

- **L'augmentation progressive de la limité d'âge[14]**

  Cette disposition concernera l'âge de la retraite des fonctionnaires et agents affiliés au régime des pensions civiles, qui deviendra :

  - 60 ans pour les personnes nées avant 1957 ;
  - 60 ans et six mois pour les personnes nées en 1957 ;
  - 61 ans pour les personnes nées en 1958 ;
  - 61 ans et six mois pour les personnes nées en 1959 ;
  - 62 ans pour les personnes nées en 1960 ;
  - 62 ans et six mois pour les personnes nées en 1961 ;
  - 65 ans pour les enseignants-chercheurs et les ambassadeurs ;

  Il est à noter qu'il y aura une possibilité de prorogation de la limité d'âge pour une durée de deux années renouvelable deux fois pour les enseignants-chercheurs et les autres fonctionnaires par arrêté du chef du Gouvernement, et une fois, par Dahir, pour les Ambassadeurs ;

- **Le report de la limite d'âge ouvrant droit à la pension anticipée**

  Cette disposition devient 24 ans pour les fonctionnaires et agents de sexe masculin et 18 ans pour les fonctionnaires et agents de sexe féminin (au lieu de 21 et 15 ans respectivement).

Concernant les indicateurs démographiques des régimes des pensions civiles gérés par la CMR, l'effectif des cotisants est passé vers la fin de l'année 2016, à 751.171 bénéficiaires dont 438.895 bénéficiaires de la pension principale dont 34.638 nouveaux bénéficiaires de pensions de réversion, cette situation s'explique principalement, par le gel des politiques gouvernementales en matière d'embauche qui contribue au déséquilibre financier de ce régime dont le ratio de cotisants/pensionnés est appelé à décroître.

Selon le rapport de la CMR, il serait important de signaler que le rapport démographique est passé de 12 actifs pour un retraité en 1986 à 6 en 2001, 3 en 2012 et 2,23 en 2016 devrait atteindre 1 dès 2024, date à partir de laquelle le régime comptera plus de retraités que d'affiliés cotisants. Les projections financières

[14] Abrogation de la loi n° 012-71 du 12 Kaâda 1391 (30 décembre 1971) fixant la limite d'âge des fonctionnaires et agents de l'Etat, des municipalités et des établissements publics affiliés au régime des pensions civiles.

réalisées durant les années précédentes ont confirmé que dans les conditions de fonctionnement actuelles et si aucune mesure correctrice n'est adoptée, l'avenir du régime s'annoncera difficile.

Il y a également un autre point qui échappe malgré la réforme au débat et auquel il faudrait consacrer une étude spécifique, c'est la question importante de l'équilibre du régime des pensions militaires et de son utilisation, pour couvrir les déficits de celui-ci et des excédents du régime des pensions civiles[15].

Le Gouvernement Benkirane a mis en place cette réforme paramétrique très douloureuse car en 2014, le Régime des Pensions Civiles avait affiché un différentiel négatif entre les cotisations et les prestations de plus d'un milliard de Dirhams, montant qui est venu en déduction du fonds de réserves de ce régime. Le retard pris dans la mise en œuvre de la réforme paramétrique, prévue initialement en 2015, a creusé le déficit du Régime des Pensions Civiles à 2,68 milliards en 2015, atteignant 4,76 milliards de DH en 2016.

En effet, et selon le rapport de la Cour des comptes sur les systèmes de retraite de 2017, cette réforme n'est pas de nature à apporter des solutions aux difficultés profondes et structurelles que vit le RPC qui devrait voir la totalité de ses réserves épuisées à l'horizon 2027 soit dans moins de 11 années.

Elle ne permet pas de redresser le déficit du RPC, même sur le court terme, et ne fait que l'atténuer tout en demeurant persistant. Le déficit sera ainsi limité autour de 6 à 7 MM DH jusqu'à 2020 avant de plonger à partir de 2021 pour atteindre un niveau estimé à près de 21 MM DH en 2028[17].

Il faut dire que la réforme adoptée en août 2016 ne résout qu'une partie du problème, car ses conséquences seront très lourdes sur le fonctionnaire, elles devraient absolument être suivi d'autres mesures accompagnatrices pour éviter l'appauvrissement des fonctionnaires qui selon cette réforme cotiseront plus, et travailleront plus, mais leur retraite sera plus faible que les anciennes générations.

§ 2: La Caisse Nationale de la Sécurité Sociale (CNSS)

La Caisse Nationale de Sécurité Sociale est instituée par le dahir n°1-59-148 du 31 décembre 1959. Sa gestion est assurée par le Caisse Nationale de Sécurité Sociale, établissement public doté de la personnalité morale, sous la tutelle du Ministère de l'Emploi et les Affaires Sociales.

Le régime de sécurité sociale que gère la CNSS, couvre les salariés du secteur privé dans les branches de l'industrie, du commerce, des professions libérales, de l'artisanat, de l'agriculture ainsi que les marins pêcheurs. Il couvre aussi les employés des propriétaires d'immeubles, des associations, des syndicats, des ambassades et consulats et des différents groupements.

Le régime de sécurité sociale est financé par les cotisations patronales et salariales sur la base des rémunérations brutes des salariés. Ces rémunérations englobent toutes les indemnités, primes, gratifications, ainsi que les avantages en nature ou en espèces.

Ce régime garantit quatre types de prestations : les allocations familiales ; les prestations à court terme à savoir les indemnités journalières en cas d'absence pour cause de maladie, d'accident ou de maternité ainsi que les allocations de naissance et de décès ; enfin des prestations à long terme comprenant : la pension vieillesse, d'invalidité et de survivants et l'indemnité de perte d'emploi.

Pour assurer l'autonomie financière de chaque groupe de prestations, il a été prévu d'asseoir le régime financier sur la base d'un système de répartition annuelle pour les allocations familiales et les prestations à court terme, et d'un système de répartition provisionnée pour la branche des prestations à long terme. A l'instar des deux autres branches, des réserves techniques sont constituées sous forme d'un fond de prévoyance. Ce fond est alimenté de l'excédent des recettes sur les dépenses de chaque exercice.

L'application de la répartition provisionnée vise tout d'abord à éviter une brusque variation du taux de cotisation. Celui-ci étant déterminé de telle façon que l'équilibre soit assuré selon le principe de la prime échelonnée qui fixe un taux de cotisation d'équilibre pour une période minimale de 5 ans. Ensuite, elle introduit une forme de capitalisation dans un régime basé sur la répartition dans la mesure où les réserves accumulées sur une période assez longue sont déposées à la CDG[15].

[15]Ainsi le dépôt des excédents de la CNSS à la CDG s'inscrit dans cette perspective de développement mais devrait aussi permettre à la CNSS d'assurer la pérennité de son régime de retraite. Ces dépôts devraient servir à la

Pour la CNSS, la revalorisation est laissée à l'appréciation du Gouvernement qui est le seul à avoir la faculté de prendre cette mesure pour préserver le pouvoir d'achat des pensionnés.

Actuellement, la pension vieillesse est financée par un taux de cotisation de 11,89% du salaire plafonné à 6000 DH/ mois, supporté à raison de 2/3 par l'employeur et de 1/3 par le salarié.

Pour le cas particulier du régime des marins pêcheurs, il est prévu un taux de cotisation de 4,65% pour les chalutiers et 6% pour les palangriers et les sardiniers de la recette brute du bateau de pêche qui finance aussi bien les prestations à long terme que les prestations à court terme.

La pension minimale garantie est de 1.000 DH par mois.

Le taux de cotisation au titre de l'Assurance Maladie Obligatoire est réparti comme suit :

- Pour l'ensemble des affiliés disposant ou non d'une couverture médicale :

- 1,5 %(Taux de solidarité AMO) à la charge exclusive de l'employeur ;

- Pour les affiliés AMO, le taux est de 2% à la charge des salariés et de 2% à la charge des employeurs ;

- Le mode de calcul de la pension vieillesse se base sur la méthode suivante : la pension de vieillesse est égale à 50% de l'assiette de liquidation[16] pour les 3.240 jours d'assurance additionné à 1% de la même assiette pour chaque période de 216 jours d'assurances en sus des 3.240 jours, sans toutefois dépasser 70 % du salaire.

Selon les derniers chiffres déclarés de la CNSS de 2017, le nombre d'actifs cotisants s'élève à 3.38 millions de salariés actifs déclarés, les prestations servies sont à hauteur de 16.5MDH, ainsi le nombre de pensionnées est de 560.819 personnes, et enfin le chiffre des réserves s'est élevé de 49,5MDH en 2017. La situation financière du régime est caractéristique de celle d'un régime en phase de maturation démographique, bénéficiant d'une croissance rapide de la population de cotisants financée selon la prime échelonnée. Le taux de cotisation devra nécessairement être relevé périodiquement, le rapport des prestations aux salaires tendant vers un niveau dépassant les 20 pour cent.

---

fois à assurer le versement des pensions et à promouvoir des projets économiques créateurs d'emplois, élargissant par la même, la base des régimes de retraite en augmentant la masse des cotisations versées à la caisse en général.

[16] L'assiette de liquidation est le salaire moyen défini comme la 96ème partie du total des salaires soumis à cotisations et perçus par l'intéressé pendant les 96 mois déclarés qui précèdent le dernier mois civil avant l'âge d'admission à la retraite.

§ 3: Le Régime Collectif d´Allocation de Retraite (RCAR)

Le RCAR est une institution dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, créée par le Dahir portant loi n° 1-77-216 du 4 octobre 1977 gérée par la CNRA qui est un organisme public géré par la CDG. Son Champ d'application est caractérisé par son aspect obligatoire à l'égard du personnel contractuel de droit commun, temporaire, journalier et occasionnel de l'Etat et des collectivités locales et aux personnels des organismes soumis au contrôle financier de l'Etat et le regroupement des caisses internes notamment : l'ONCF, l'ODEP, la Régie des Tabacs, l'OCP, la RAMSA et la prise en charge de 11 CIR de régies autonomes de distribution d'eau et d'électricité.

Le régime général du RCAR est financé par des cotisations salariales et des contributions patronales gérées selon une formule combinant la répartition (1/3) et la capitalisation (2/3). La cotisation salariale fixée à 6 % de l'ensemble des émoluments à concurrence du plafond est à la charge de l'affilié alors que la contribution patronale de 12% est payée par l'employeur et comporte une part fixe de 6% et une part variable de 6%. Ce taux global de 18 % est calculé sur la base d'un salaire plafonné à 4 fois le salaire moyen du régime (défini comme étant égal à la moyenne des salaires alloués à l'ensemble des affiliés) et qui évolue d'année en année au même taux que celui enregistré par ce salaire moyen. Le salaire plafond servant d'assiette au calcul des cotisations salariales et contributions patronales est porté à 16.600 DH par mois à compter du 1er janvier 2016, il a connu un accroissement de 3%.

Les pensions du régime général sont revalorisées annuellement en fonction de l'augmentation du salaire moyen du régime : toute augmentation de ce salaire est automatiquement répercutée dans les mêmes proportions sur les pensions.

Ce régime garantie les prestations suivantes : la pension de vieillesse, la pension d'invalidité, la pension de survivants et l'allocation familiale pour les retraités.

Ainsi, sont gérées en capitalisation, la cotisation salariale de 6% au titre du régime général, la contribution patronale fixe de 6% au titre du régime général et enfin la cotisation salariale de 3% au titre du régime complémentaire. Sont gérées par contre en répartition la contribution patronale variable de 6% au titre du régime général et la contribution patronale de 3% au titre du régime complémentaire.

Ce régime gère en capitalisation les (2/3) qui est affecté à un fond de risque vieillesse inscrit dans un livret individuel, puis capitalisé à 4,75% par an , ces sommes sont

juridiquement la propriété de l'affilié qui les fait valoir non seulement pour bénéficier d'une allocation de retraite ou d'invalidité, mais qui lui sont soit remboursées par le RCAR sous forme de pécule lorsqu'il ne satisfait pas aux conditions d'ouverture du droit à pension, soit transférées à son nouveau régime de retraite lorsqu'il change de secteur d'activité. En revanche, les cotisations patronales variables qui sont gérées selon le système de la répartition, ne font l'objet ni de transfert ni de remboursement. Le tiers retenu est géré en répartition est affecté à trois fonds : le fond d'invalidité-décès (1%), le fond d'allocation familiale pour les retraités (0,65%) et le fond de péréquation (4,33%).

Il convient de signaler que cette gestion hybride permet au RCAR d'honorer ses engagements avec des réserves qui lui permettent d'éviter tout déficit et même, offrir à ses affiliés des avantages non octroyés dans les autres régimes, telle que la pension d'invalidité décès.

En général, le choix de cette technique de financement mixte, en partie basée sur la capitalisation, se justifie par le souci de garantir à l'affilié ou à ses ayants droits une rente minimum de capitalisation qui correspondrait aux cotisations versées durant la carrière professionnelle.

La répartition quant à elle garantit la revalorisation automatique des pensions, le paiement des allocations familiales au profit des enfants des pensionnés, le paiement des années restant à courir jusqu'à l'âge de 60 ans en cas d'invalidité ou de décès en activité. Les ressources du RCAR, dont la gestion est assurée par la CDG, sont affectées à des fonds réglementaires et placés selon les modalités prévues par les textes en vigueur relatifs au régime général du RCAR. Elles sont employées sous les formules suivantes : en valeur d'Etat ou jouissant de sa garantie, en valeur cotées à la bourse des valeurs et en actions SICAV, en immeubles et prêts en 1ère hypothèque, et en fonds disponibles déposés à la CDG.

Dans tous les cas, le bénéfice de l'allocation de retraite est subordonné à une condition de durée minimale fixée par le législateur à trois années d'affiliation. Mais les modalités d'ouverture du droit à pension diffèrent selon que la mise à la retraite intervient pour limite d'âge ou par anticipation.

L'affilié qui justifie de 3 ans au moins d'affiliation a droit à une allocation de retraite. Si la période d'affiliation auprès du régime est inférieure à 36 mois, l'affilié adroit à un pécule payable soit à l'âge de 60 ans soit immédiatement en cas d'invalidité.

Toutefois, tout affilié qui totalise 21 ans de services valables dans le cadre du RCAR pourra bénéficier d'une retraite proportionnelle mais avec une déduction de 0,4% par mois d'anticipation par rapport aux droits acquis à la date d'exigibilité et 24% maximum, soit 5 années.

Toutes les pensions servies par le régime général du RCAR sont liquidées sur la base du salaire moyen de carrière revalorisé qui résulte de la moyenne arithmétique des salaires déclarés au régime durant toute la durée d'assujettissement de l'affilié.

Qu'elle intervienne par anticipation ou par limite d'âge, l'allocation de retraite est égale à 2 % du salaire moyen de carrière revalorisé (SAMCR) par année de cotisation. Le taux plafond de l'allocation est cependant fixé à 90% de l'assiette.

Cependant, une fois que le taux de pension atteint 60%, la base de calcul devient 1% par année validée.

Pour ce qui est de la revalorisation des salaires, le RCAR répercute les gains de productivité des salaires des actifs sur les pensions en les revalorisant en fonction de l'évolution des salaires.

-Le mode de calcul de la pension vieillesse s'effectue comme suit: la pension de vieillesse égale à 2% multiplié par le nombre d'années valides et validées et multiplié par le Salaire moyen de carrière revalorisé[17].

Après la publication au Bulletin Officiel n°6495 bis du 30 août 2016, du Dahir n° 1-16-112 du 16 Kaâda 1437 (20 août 2016) portant promulgation de la loi n° 96-15 modifiant et complétant le dahir portant loi n° 1-77-216 du 20 chaoual 1397 (4 octobre 1977) créant un régime collectif d'allocation de retraite. Cette loi a uniquement modifié le montant de la pension minimum qui était de 1000dh.

Après l'amendement de la loi n° 96-15, le montant minimum de la pension de retraite ou d'invalidité versée par le RCAR fixé à 1000 dh, connaitra une augmentation progressive comme celle du Régime de la pension civile qui atteindra 1200 dh à compter du premier du mois suivant celui de la publication de la loi jusqu'au 31 décembre 2016, et à 1350 dh du 1er janvier 2017 au 31 décembre 2017 .Et cette pension atteindra le montant de 1500 dh à compter du 1er janvier 2018, sous réserve de certaines conditions, notamment la durée de service de 10 ans, sauf en cas de décès, non cumul des pensions. Selon les indicateurs présentés par le rapport d'activité du RCAR de 2016, il couvre une population de 206.112 affiliés. Le Régime

[17] Le salaire moyen de carrière revalorisé correspond à la moyenne de tous les salaires soumis à cotisation de toute la carrière de l'affilié revalorisés à la date de liquidation de la pension.

a procédé, au recouvrement des cotisations et contributions pour un montant de 2.437,68MDH soit une hausse de 4,28% par rapport à l'année précédente, au profit de 116.228 allocataires de pensions. En 2016, le montant des prestations alloué au profit des bénéficiaires du Régime Général a atteint 4.777,94 MDH. En 2016, les ressources du Régime Général s'élèvent à 96.413,51MDH. Il convient de noter que le RCAR s'avère, pour une partie des participants, à savoir les fonctionnaires non titularisés, un régime de transition dont les droits sont éventuellement transférés à la CMR ou coordonnés avec ce dernier selon la date de titularisation .

Sur le plan financier, le RCAR bénéficie d'une assise actuarielle solide, se traduisant par un portefeuille financier qui a une viabilité à 2041, lui conférant de ce fait la sérénité nécessaire pour appréhender son avenir au profit de ses affiliés et pensionnés[18].

D'une part, l'ensemble des dispositifs, cités auparavant, ont permis à la CDG de mettre en place une véritable plateforme de gestion, appelée Usine Retraite CDG, agile et ultra moderne ayant permis d'accompagner les pouvoirs publics dans l'intégration de plusieurs Fonds et Caisses internes de retraite avec une réactivité exemplaire et au moindre coût. Au cours de l'année 2012, le programme avait enregistré un bilan très positif avec plusieurs réalisations, dont principalement, la conception de la cartographie des processus génériques, leur déploiement sur le RCAR et sur les produits des Assurances Collectives ainsi que la réalisation du domaine RCAR.

D'autre part, il est à noter que le processus d'intégration de caisses internes de retraite au sein du RCAR et de divers fonds de prévoyance au sein de la CNRA a fait doubler le nombre de clients tout en maintenant les effectifs du Pôle Prévoyance pratiquement au même niveau[19]. Le RCAR est un régime relativement jeune, dont la création avait pour but de regrouper les caisses dites « autonomes » qui étaient constituées sans patrimoine distinct.

Après avoir présenté dans une première section, les caractéristiques des régimes obligatoires de bases du secteur public : la CMR et le RCAR et pour le secteur privé : la CNSS, il serait intéressant de présenter dans une seconde section les régimes complémentaires notamment du RCAR et ATTAKMILI pour le secteur public et la CIMR pour le secteur privé.

[18] RCAR (2016), *Rapport annuel de la RCAR*, p 7.
[19] RCAR (2013), interview Cherkaoui, *Rapport annuel de la RCAR*, p 9.

Section 2: Les régimes complémentaires

La retraite complémentaire est une retraite conventionnelle facultative qui s'ajoute à la retraite légale de l'assurance vieillesse du régime général. Ce régime de retraite complémentaire permet aux affiliés du régime général de compléter leur retraite. Les institutions de retraite complémentaires sont classées selon les branches d'activité et des catégories socioprofessionnelles. En effet, au Maroc, chaque régime de base à son régime complémentaire facultatif, il y a Attakmili pour la CMR, la CIMR pour le secteur privé dont le régime de base est géré par la CNSS, et le régime complémentaire du RCAR.

§ 1 : Le régime complémentaire de la CMR (Attakmili)

Dans le cadre du plan stratégique de la CMR, qui vise l'amélioration de la qualité des services et la diversification des prestations, le produit de retraite complémentaire ATTAKMILI a été créé en 2005, par l'arrêté n° 46-05 du 14 janvier 2005 correspondant au 3 Hija 1425 (cf. Bulletin Officiel n° 5288) du Ministre des Finances.
Ce régime est destiné uniquement aux affiliés du régime de base de la CMR, notamment: le personnel civil de l'Etat, les agents des collectivités locales et le personnel des établissements publics adhérent au régime de base des pensions civiles à la CMR.
ATTAKMILI est un régime de retraite complémentaire facultatif, géré selon le principe de la capitalisation individuelle, les cotisations versées par chaque affilié seront capitalisées et revalorisées en fonction des résultats techniques et financiers de l'année en cours.
Ainsi, le régime ne connaît pas la problématique de déséquilibre à venir des régimes telle que révélée pour le régime des pensions civiles. Ce régime permet à ses affiliés de garantir un supplément à leur pension de base grâce à une rente mensuelle complémentaire qu'ils peuvent, percevoir, lors de leur mise en retraite, en renforçant leur couverture par une retraite complémentaire et selon l'option qui leur convient le mieux.
Le mode et le montant de la cotisation sont laissés au libre choix de l'affilié selon sa capacité financière. La cotisation peut être une somme forfaitaire (à partir de 50 DH) ou un pourcentage prélevé sur le salaire.

L'avantage principal du régime ATTAKMILI est qu'il vient renforcer le niveau des prestations de retraite offertes par les régimes de base qui ne couvrent pas les indemnités de fonction dans l'assiette de liquidation des pensions. Le régime est fiscalement avantageux en raison de la déductibilité de l'Impôt sur le Revenu puisque les cotisations sont opérées sur le revenu brut annuel. De plus, les adhérents tirent un avantage de l'abattement fiscal de 40% au titre des droits constitués en cas de sortie en capital ou rente certaine et 55% en cas de sortie en rente viagère. En cas de décès ou d'invalidité totale et définitive, les droits acquis au titre de la retraite complémentaire sont transmis aux ayants-droit ou aux bénéficiaires désignés par l'affilié au moment de la souscription[20].

Durant l'année 2016, le régime ATTAKMILI a connu 199 nouvelles affiliations avec une cotisation moyenne de 1.077 DH et un âge moyen des affiliés de 45 ans, ce qui a porté le total des affiliés à 2.505 personnes.

§ 2 : La Caisse Interprofessionnelle Marocaine de Retraites (CIMR)

Le régime géré par la CIMR est un régime complémentaire facultatif à cotisations définies géré en points. La CIMR prévoit deux modes de liquidation des droits : une sortie avec "option capital", ou une sortie avec "option rente".

Cette caisse a été créée en 1949 sur l'initiative d'un ensemble d'employeurs du secteur privé. Elle avait le statut d'une association patronale régie par le Dahir du 15 novembre 1958 relatif aux associations. Mais depuis le 1 er janvier 2016, la statut de la CIMR est une société mutuelle de retraite sous le contrôle de l'Autorité de contrôle des assurances et de la prévoyance sociale.

Selon l'article premier de ses statuts, l'objet de cette association est la gestion d'un régime de retraite au profit de tout le personnel salarié ou éventuellement de celui appartenant aux catégories définies par le contrat d'adhésion desdites personnes physiques ou morales employant du personnel salarié.

La gestion du régime de retraite s'entend de la collecte des contributions patronales et des cotisations salariales, du service des pensions aux allocataires, du placement des réserves de la caisse en valeurs mobilières et immobilières, étant précisé que ce placement constitue le prolongement de l'activité de la caisse de retraite, ainsi que de

[20]**MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES** (2014), «Dossier Épargne au Maroc : des mesures d'encouragement et protection pour un meilleur financement de l'économie », *Revue Al Maliya*, n°54,Direction des Assurances et de la Prévoyance Sociale, p 52.

toutes sujétions utiles ou nécessaires pour la bonne réalisation de ces tâches. Elle met en œuvre un régime pour les salariés du secteur privé qui, à la différence des autres régimes à caractère général, tous obligatoires, est volontaire et elle est gérée par les employeurs. Bien que susceptible de couvrir la même population, la CIMR fonctionne sans lien d'aucune sorte avec la CNSS.

Cependant, l'adhésion à ce régime reste facultative, ouverte à toute entreprise quelle que soit sa forme, exerçant son activité au Maroc et employant du personnel salarié; elle est aussi ouverte à titre de régime complémentaire à celui de la CNSS[21].Pour des raisons historiques, la CIMR a joué le rôle d'un régime de base pour certains travailleurs du secteur parapublic comme la Caisse Nationale du Crédit Agricole ou le Bureau de Recherches Pétrolières et Mines etc.

Il est opportun de signaler qu'en 2003, la CIMR a été soumise aux dispositions de la loi n 09-03 complétant la loi n° 17-99 portant code des assurances au même titre que toutes les sociétés d'assurance et de retraite[22], visant le report de l'application des dispositions du code à 2008.Cette nouvelle loi a permis, dès son entrée en vigueur, l'encaissement à compter de 2003 des cotisations salariales gérées auparavant par les entreprises des assurances et leur intégration dans le cadre du système de répartition. En avril 2007, sur la base des études réalisées par la Commission Nationale de la réforme des systèmes de retraite, la décision avait été prise pour exclure définitivement la CIMR du champ d'application du code des assurances. Cette décision fut entérinée par l'adoption d'une loi votée par les deux chambres du parlement. Et depuis janvier 2017, la CIMR est devenue une mutuelle soumise au contrôle de l'Autorité de contrôle et des assurances et de la prévoyance sociale.

Selon le rapport annuel de la CIMR de 2016, elle a connu le lancement des travaux de mise en œuvre du projet de transformation du cadre juridique de la caisse pour passer sous le statut d'une société mutuelle de retraite, en se soumettant au contrôle de l'Autorité de Contrôle des Assurances et de la Prévoyance Sociale (ACAPS). Cette autorité, qui va à la fois édicter des règles prudentielles, procéder aux contrôles prévus par la loi, et s'assurer que les engagements de la CIMR sont respectés. La mise en place d'un nouveau cadre de supervision et contrôle d'une autorité étatique, permettra à la caisse d'une part de consolider son système de gouvernance et d'autre part de

[21]À l'exception de certaines institutions publiques (la Royal Air Maroc, la Caisse Nationale de Crédit Agricole) qui, pour des raisons historiques, la CIMR, est intervenue comme un régime de base.

[22]**AREF M.** (2006),«Les retraites : crises, enjeux et perspectives», *Centre d'Étude et de Recherche Documentaire.*

renforcer son positionnement en tant que référence de la retraite complémentaire du secteur privé au Maroc.

Les prestations garanties par la CIMR sont : la pension de retraite, la pension d'invalidité sous forme de points gratuits et la pension d'ayants cause. Le mécanisme de fonctionnement était à l'origine axé sur un montage financier qui s'articulait autour d'un système mixte (capitalisation - répartition) où les cotisations patronales de 3% à 8% étaient versées à la CIMR laquelle les gérait en répartition alors que les cotisations salariales de 3% à 8% étaient versées aux compagnies d'assurances qui, elles, les géraient en capitalisation.

Les cotisations salariales et patronales sont calculées sur la base de tous les éléments bruts de rémunérations perçus par les participants (fixe, heures supplémentaires, commissions, gratifications, participation aux bénéfices, etc.) à la seule exception des avantages en nature et des sommes destinées au remboursement des frais effectifs d'emploi. Toutefois, le traitement annuel ne peut excéder le plafond fixé par le Conseil d'Administration de la CIMR. Ce plafond variant chaque année en fonction des variations prévisibles du salaire moyen soumis à contribution au cours de l'année précédente.

Le nombre d'adhérents de la CIMR s'est établi à environ 6276 entreprises, ce qui a fait passer le nombre des effectifs globaux de 615.934 salariés affiliés répartis entre actifs cotisants, au nombre de 333.646 et ayants droit, au nombre de 282.288[29].La CIMR leur offre le choix entre :

-Le produit Al Kamil avec des cotisations patronales et salariales égales calculées par application au salaire total avec un taux variant entre 3% et 10%, les contributions patronales, sont passible d'une majoration de 30% non génératrice de droits.

- Le produit Al Mounassib, dans lequel les taux des cotisations salariales et patronales varient entre 6% et 12% ; la part patronale étant majorée comme pour le produit Al Kamil, de 30%. Ces cotisations se liquident sur la tranche de salaire excédant le plafond du régime CNSS (actuellement fixé à 6.000 DH).

L'affilié a la faculté de racheter les périodes passées dans l'entreprise et pour lesquelles il n'a pas cotisé. La valeur de ce rachat est déterminée par un calcul actuariel effectué par les services de la caisse selon un barème de rachat. Le calcul de la pension se base sur le nombre de points acquis à la date de la retraite multiplié par la valeur du point en vigueur à la date de liquidation.

Les éléments, qui interviennent dans la détermination du nombre de points, sont la somme versée pendant une année et le salaire de référence qui est un indice reflétant l'évolution du salaire moyen de l'ensemble des affiliés à la CIMR.

Dans le cas des affiliés dont les salaires sont plafonnés, l'adhérent doit fournir tous les salaires annuels se situant entre le plafond de la retraite complémentaire à la CIMR afin de calculer les points qui résulteraient de la nouvelle tranche complémentaire. Le nombre de points, ainsi, totalisé représentera la base de la validation totale ou partielle des services passés.

La pension globale obtenue ne peut être supérieure à la moyenne des salaires des cinq dernières années pris en compte par la CIMR.

À la retraite, l'affilié peut opter :

- soit pour son capital épargne retraite,
- soit pour le versement de ce capital à la CIMR qui lui sert l'intégralité de ses droits sous forme d'une rente viagère.

Par ailleurs, les pensions servies par la CIMR aux retraités et ayants cause sont revalorisées systématiquement à effet du 1erjuillet de chaque année en fonction de l'augmentation annuelle de la valeur du point en service (0,7% par an jusqu'en 2010).

Selon le rapport de 2015, le nombre d'affiliés cotisants à la Caisse Interprofessionnelle Marocaine de Retraite (CIMR) est de l'ordre de 315.595 en 2014 contre 195.689 en 1990, soit une hausse annuelle moyenne de l'ordre de 2%. LA CIMR sert des pensions de retraite à 153.123 retraités en 2014 et le montant total des cotisations a atteint 5,843 milliards de dirhams durant la même année.[23]

§ 3 : Le régime complémentaire du RCAR

Le RCAR est constitué d'un régime général, qui est le régime de base des affiliés du RCAR, et d'un régime complémentaire, conventionnel, destiné aux affiliés du RCAR dont le salaire dépasse le plafond fixé annuellement par le régime.

Ce régime complémentaire garantit les prestations suivantes:

- La pension de vieillesse,
- La pension d'invalidité,
- La pension de décès.

[23] **MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES**(2016), «Tableau bord social 2015», *Direction des Études et des Prévisions Financière.*

Les ressources du régime sont principalement les fonds réglementaires, les provisions techniques, les provisions risques et charges, les dettes passives circulantes.

Le pécule du régime complémentaire, il s'agit généralement de l'épargne réalisée par une personne tout au long de sa carrière, est garanti lorsque le nombre de points cumulés par un affilié, lors de la liquidation de ses droits à l'âge de 60 ans, est inférieur à 1000dh. L'intéressé reçoit, alors, un versement unique égal au produit des points acquis par le salaire de référence de l'année de liquidation.

Les ressources du Régime Complémentaire s'élèvent à 1.044,93MDH contre 865,35 MDH un an auparavant, soit une progression de 20,75%. Ces ressources sont détaillées comme suit :

- Les Fonds réglementaires sont à hauteur de 503,57 MDH, ils sont constitués d'une part des Fonds de capitalisation : qui sont arrivés à 540,90 MDH contre 478,746 MDH en 2015.
- Les réserves de sécurité qui sont à hauteur de -37,33 contre -46,83 en 2015.

Les provisions techniques, destinées à faire face aux engagements du Régime à l'égard de ses pensionnés et qui atteignent532,80MDH contre 425,41 MDH en 2015, enregistrant une hausse de 25,24% qui s'explique par de nouvelles pensions liquidées et également grâce à la prise en charge du portefeuille des pensionnées des CIR des régies de distribution d'eau et d'électricité. Les dettes du passif circulant, représentant les charges à payer, se chiffrent à 8,56 MDH contre 8,02 MDH en 2015, soit une hausse de 6,73%.

Au regard de cette diversité des régimes, le premier constat, qui se dégage, est l'exclusivité de la couverture sociale des retraites aux personnes actives dans les secteurs public et privé, et l'absence de la couverture sociale pour les indépendants et travailleurs non-salariés, qui constituent actuellement 63% de la population.

En sus, il y a lieu de constater qu'il n'y a que de grandes différences entre les régimes concernant le cadre juridique, les ressources, et la nature des prestations, les caractéristiques techniques notamment : le mode de calcul de la pension, la base du salaire de référence, le mode de financement, les taux d'annuités, qui ont un impact considérable sur la viabilité financière et l'équité sociale. Le dernier constat est que les retraites de nos jours n'accompagnent plus le niveau de vie des retraités car les pensions sont restées figées, la démographie a changé alors que les besoins des retraités augmentent sans cesse. Ce sont ces différents constats et leur impact sur les systèmes qui seront traités dans le second chapitre.

Chapitre II

Equité inter et intra générationnelle dans les systèmes de retraites

Les études réalisées mettent l'accent sur la fragilité des équilibres financiers des différentes caisses qu'elles expliquent à la fois par la dégradation du rapport démographique et par la générosité des régimes qui « sous-tarifient » les droits. Le Maroc endure un problème de gouvernance qui fait que des politiques qui, sur le papier vont dans le bon sens, n'ont pas en fin de compte les effets escomptés.

Malgré l'amendement de quelques textes de lois pour certains régimes de retraite et les efforts déployés, certains régimes de retraite souffriront encore de déséquilibres financiers qui menaceront leur viabilité et d'insuffisances institutionnelles causées par la diversité de régime, le manque de coordination qui engendre une différence flagrante des prestations allouées aux pensionnés qu'ils soient hommes ou femmes. Cette situation est causée principalement par l'absence de politique sociale globale basée sur les principes de solidarité, de cohésion sociale durable et de gestion économique saine.

D'ailleurs, il est important de souligner que toute approche segmentée sur la problématique du financement des besoins de protection et de prévoyance sociale ne pourrait apporter de réponse appropriée et durable aux régimes de retraite et encore moins aux inégalités sociales qu'elles creusent entre retraités.

Selon les indicateurs, le nombre de personnes en âge d'activité par personne âgée de 60 ans et plus se situerait à 2,4 individus en 2050 alors qu'il était auparavant de 7,7 en 2010.C'est regrettable d'admettre que ce dispositif arrive à peine à couvrir environ

37% de la population active[24]; un niveau jugé relativement faible comparativement à d'autre pays. Au Maghreb, les taux de couverture de la population par les systèmes de retraite, quels que soient leurs modes de calcul, diffèrent sensiblement entre les pays. Près de 75% des actifs qui travaillent (que ce soit dans le secteur formel ou informel) sont couverts par un régime de retraite en Tunisie, contre près de 60% en Algérie[25]. Un élément important de compréhension de cette différence tient aux catégories couvertes par les régimes et, donc, à la législation. Il apparaît très clairement que le champ d'application des régimes est très large en Tunisie et peu étendu au Maroc. La faiblesse du taux de couverture au Maroc tient aussi à l'absence de couverture pour certaines catégories et l'ampleur de l'économie informelle[26].

En outre, cet avenir pourrait paraître encore plus préoccupants, nous devions tenir compte de l'effet conjugué des critères d'éligibilité que certains économistes ont jugé depuis longtemps comme étant généreux et couteux ; ils expliquent cela par l'existence d'un hiatus entre les prestations de retraite d'une part et le taux de contribution, l'âge de la retraite et l'espérance de vie du nouveau retraité, d'autre part. De son côté, Mr Poortman, le vice-président de la Banque Mondiale avait attesté que « *le problème est d'ordre structurel et non démographique, la crise du régime de retraite est souvent associée au vieillissement de la population, or dans la région MENA, 60% de la population est jeune, malgré cela les régimes de retraite connaissent déjà des difficultés financières* ».

D'ailleurs, les prévisions actuarielles avaient révélé que la générosité de certains régimes impliquerait l'accumulation d'une « dette implicite» non couverte qui augmentera pour les futurs cotisants.

La question est alors de savoir comment financer cette dette ? Le remboursement de cette dette va- t- il être réparti sur plusieurs générations et peser sur les nouveaux cotisants ? Est-ce que les pensions du secteur public resteront aussi généreuses après l'application des amendements effectués ?

[24] **COUR DES COMPTES** (2013), « Diagnostic et propositions des réformes», *Rapport sur le système de retraite.*
[25] **BOUDAHRAIN A.** (2003), « Les pensions de sécurité sociale au Maghreb: une étude sur les cas du Maroc et de la Tunisie », Revue internationale de sécurité sociale, Vol 56, 3-4 2003.
[26] **DUPUIS J.-M., EL MOUDDEN C., HAMMOUDA N.E., PETRON A., BEN BRAHAM M., DKHISSI I.,**« L'impact des systèmes de retraite sur le niveau de vie des personnes âgées au Maghreb », Économie et Statistiques n°441- 442, 2011.

Certaines caisses de retraite subiront les répercussions de ce changement démographique dans la mesure où leurs rapports démographiques chuteront au fur et à mesure que le rapport de dépendance de la population âgée augmentera.

Il est aisé de constater que d'importantes dettes implicites au titre des retraites menacent la stabilité macroéconomique et la crédibilité du cadre budgétaire. Elles représentent également des transferts entre les générations qui sont potentiellement importants, et c'est effectivement ce qui a été effectuée dans le cadre du régime de la pension civil. En effet, faute d'une intervention quelconque, les générations futures devront financer la dette implicite au titre des retraites sous forme de prestations moindres, de fiscalité et de cotisation plus élevées. Pourquoi faire payer aux nouvelles générations, une dette qu'ils n'ont pas causée ? Comment financer la transition et rembourser la dette implicite ?

Il semblerait que la problématique de réformer le secteur de la retraite soit étroitement liée aux différents aspects de la politique globale de protection et de prévoyance sociale. En vue de l'analyser, il serait opportun de se pencher sur l'évolution des systèmes de retraite au Maroc sous l'effet de différents facteurs autant institutionnels que démographiques en passant par ceux plus financiers.

Ainsi, la première section de ce chapitre sera-t-elle consacrée aux enjeux institutionnels qui traiteront deux volets, l'aspect réglementaire et celui de la gouvernance, la seconde section traitant l'enjeu financier en mettant l'accent sur la générosité des régimes et l'aggravation de la dette implicite.

Section 1 : Enjeux institutionnels et leur impact sur la gouvernance :

D'après les diagnostics et les rapports étudiés, les principales carences du système des retraites sont très diversifiées tantôt institutionnelles et financières, tantôt démographiques. D'ailleurs, cette section mettra en évidence les dysfonctionnements majeurs qui impactent la pérennité de certains régimes, notamment le financier et l'institutionnel dont l'horizon incertain de viabilité aggravera la dette de génération en génération.

D'une manière générale, il est aisé de constater que ce secteur se caractérise par la coexistence d'une multitude de régimes de retraite soumis à des dispositions aussi différentes les unes des autres quant à leur cadre juridique, leur champ d'application, leurs ressources, la nature de leurs prestations, leur mode de gestion, ainsi qu'aux règles de contrôle les régissant. Cette pluralité s'expliquait depuis longtemps par la spécificité des secteurs d'activités et par la faiblesse du pouvoir contributif. Pareillement, l'équilibre de ces régimes de retraite souffre d'autres facteurs exogènes, notamment, la sous-déclaration dans le secteur privé, l'augmentation du taux de remplacement, l'intégration de la femme dans le marché du travail, la faiblesse du recrutement dans la fonction publique.

Aujourd'hui, la situation est devenue alarmante et l'Etat devrait combler les lacunes juridiques de certains régimes de retraite en procédant à l'analyse minutieuse de ces textes, de leurs procédures, et de leurs mises en application , pour asseoir l'équité et la justice sociale. `

Cette diversité de régimes reflète de vraies différences de forme et de fond qui peuvent entraîner de graves distorsions pour la société. Il serait intéressant de les examiner minutieusement en commençant par la genèse de la création des régimes puis le volet réglementaire et terminer par le volet institutionnel qui cause un traitement différencié des droits des retraités.

§ 1: Analyse de la réglementation des régimes de retraite

Le système des régimes de retraite marocain a cumulé pendant longtemps les lacunes d'un dispositif législatif complexe et fractionné. Cet arsenal juridique n'a pas été promulgué dans le cadre d'une politique sociale déterminée. De nos jours encore, le secteur de la retraite au Maroc ne dispose pas d'une réglementation générale ou d'une loi-cadre qui régit le droit des retraites ou de la prévoyance sociale en matière de vieillesse tel que « le code des retraites » en France.

Et comme il a été précisé, il existe uniquement des textes particuliers relatifs à certaines catégories socioprofessionnelles du secteur public et privé[27]. Ceci est dû au niveau faible des taux d'activité, en particulier des femmes, et aux rigidités entravant

[27] **BRITEL F.** (1995), « L'avenir de retraite autonome, Ed consulting », Rabat, p 19.

le développement du tissu productif se traduisant en conséquence par une faible capacité d'absorption de l'offre d'emploi particulièrement des qualifications.

Pour combler ce vide juridique, l'Etat a mis en place des initiatives de redressement au niveau social tel que : le programme Tayssir qui octroie des bourses aux enfants scolarisés de milieu défavorisé, l'allocation pour les veuves défavorisées ayant à charge des enfants scolarisés, l'assistance médicale sanitaire (Régime d'Assistance Médicale, l'Assurance Maladie Obligatoire), l'Indemnité pour Perte d'Emploi…etc. Malgré tous ces efforts dispersés, le Maroc ne dispose pas aujourd'hui d'une stratégie de protection sociale qui regroupe toute la population dans un seul régime solidaire de sécurité sociale ou d'une vraie politique sociale intégrée qui vise la mise en place de filets sociaux et l'extension de la sécurité sociale aux groupes les plus vulnérables de la société en vue de garantir l'équité et la cohésion sociale.

Cette situation engendre un certain nombre de questions : Quel est le sort des personnes qui ne sont pas affiliées aux régimes de retraite ? Seront-elles obligées de travailler jusqu'à un âge avancé pour subvenir à leurs besoins ? Que prévoit l'Etat pour cette population exclue du système et, donc, privée du droit à la retraite ? Quel est le cadre légal, institutionnel et financier qui pourra assurer une couverture à ces catégories ? Serait-il possible de les regrouper dans un seul régime malgré les spécificités de chaque catégorie?

En effet, il est aisé de constater que ce vide juridique a généré deux types de problèmes réglementaires : le premier concerne les limites de l'hétérogénéité entre les régimes et le second est relatif à l'absence de couverture sociale d'une grande partie de la population active et spécialement celle employée dans l'économie informelle. A ce stade, il serait pertinent de démontrer les différentes lacunes sur le plan réglementaire avant d'aborder la question relative à la non couverture de certaines catégories.

A) Genèse de la création de régimes de retraite

Avec l'avènement du protectorat français, des industries françaises s'installèrent au Maroc créant ainsi un prolétariat urbain. Cette mutation sociale a permis la mise en

place progressive d'une règlementation de l'assurance vieillesse, inspirée de la théorie bismarckienne où prévalait le système des assurances liées au travail. Cependant, cette réglementation propre aux travailleurs ne couvrait qu'un nombre limité de risques sociaux et ne profitait qu'à une catégorie des travailleurs. Ce système de retraite a laissé des séquelles sur le plan institutionnel dont souffrent les régimes jusqu'à nos jours.

De manière générale, ces régimes de retraite ont été créés dans des périodes espacées dans le temps pour répondre à des besoins socioprofessionnels différents sans tenir compte d'une quelconque coordination avec les autres régimes.

Par le biais d'un régime facultatif, celui de la « **Caisse de Prévoyance Marocaine** » (CPM), les fonctionnaires Français pouvaient bénéficier d'une couverture sociale étant donné qu'ils n'envisageaient pas de passer leur retraite au Maroc. De ce fait, le système de retraite marocain s'est organisé sur une base professionnelle et sectorielle accordant une priorité aux administrateurs du protectorat.

Concernant le secteur public, il a fallu attendre le dahir du 1er mars 1930 pour instituer le premier régime obligatoire des pensions financé dans un premier temps par capitalisation géré par la « **Caisse Marocaine des Retraites** » (CMR), relatif aux fonctionnaires civils citoyens Français, qui fut étendu à partir de l'année 1931 aux fonctionnaires du Makhzen, leur permettant de bénéficier des mêmes avantages que les cadres Français[28]. Ce n'est qu'en 1950 qu'un Dahir Chérifien a annulé tous les anciens régimes en introduisant pour la première fois un régime de retraite unique par répartition considérant les fonctionnaires Marocains et Français égaux envers leurs droits et leurs obligations. Suite à la réforme de 1971, une séparation du régime unique a été opérée instaurant deux systèmes : un régime de pension militaire et un autre de pension civile applicable à tous les cadres relevant du statut de la fonction publique.

Le secteur privé a connu une évolution différente. L'installation des premières industries a rendu nécessaire la création par le patronat d'un organisme corporatif et coopératif en 1942, pour servir des allocations familiales aux salariés des grandes entreprises et des indemnités journalières de maternité connu sous le nom de la

[28] **FELLAT F.M.**(1986), « Sociologie de la sécurité sociale au Maroc », *Thèse*, Université de Lille.

« **Caisse d'Aide Sociale** ». Cette caisse est considérée actuellement comme l'ancêtre de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale.

Dans ce contexte, des actions patronales interentreprises ont pu également se développer, pour créer en 1949 la première caisse de retraite du secteur privé qui est la « **Caisse Interprofessionnelle Marocaine des Retraites** » (CIMR). Cette association patronale avait été chargée de servir les pensions de vieillesse et de réversion aux salariés du secteur privé. À l'origine, ces mesures ont exclusivement concerné les colons pour être progressivement étendues aux travailleurs marocains. Néanmoins seule une faible proportion de salariés a adhéré à cette caisse du fait qu'elle était facultative. Le financement est alors mixte, par répartition et par capitalisation collective. Dans lequel les contributions patronales sont affectées à la répartition et les cotisations des salariés sont versées en capitalisation à une compagnie d'assurance privée.

Le mouvement syndical marocain se développa dans les années 50, dans un contexte de lutte pour l'indépendance où l'on préparait les bases du futur Etat indépendant. Les syndicats souhaitaient l'élaboration d'une législation sociale et l'instauration d'un système de sécurité sociale pour tous les travailleurs. À l'indépendance, le Gouvernement avait travaillé sur cette question avec l'aide d'experts du BIT et en associant les partenaires sociaux. La question de la mise en place d'un système de retraite universel financé par l'impôt s'est posée mais ce projet n'a pas été retenu, sans doute pour des raisons budgétaires[29].Le BIT avait conseillé d'élargir la couverture de la CMR pour en faire un régime commun couvrant à la fois les salariés du secteur public et du secteur privé. Mais le Gouvernement ne souhaitant pas aligner les droits des salariés du secteur privé sur les droits des fonctionnaires[30].

Dès son indépendance le Maroc a œuvré en 1959, à la création de la « **Caisse Nationale de Sécurité Sociale** » (CNSS). Cette caisse, a été conçue pour assurer un système de sécurité sociale moderne, obligatoire, et conforme aux normes internationales consacrées par les termes de la convention n°102 de l'Organisation Internationale de Travail. La CNSS a connu une évolution non seulement concernant

[29] **DUPUIS J.-M., EL MOUDDEN C., PETRON A.** (2008), « Les systèmes de retraite au Maghreb : une première analyse », Rapport pour la MIRE, Ministère du Travail, des Relations Sociales et de la Solidarité.
[30] **RHOMARI M.** (2016) «La réforme des systèmes de retraite dans les pays en développement et l'extension de la couverture à l'emploi informel », *Thèse doctorale, Économies-finances*, Université Paris Dauphine, Paris IX, p148.

les prestations servies aux assujettis mais aussi une extension remarquable de couverture sociale aux différentes catégories de la société. En 1972, cette caisse a connu l'adoption d'un nouveau texte organique qui a bénéficié à l'ensemble des salariés de l'industrie, du commerce et des professions libérales. En 1981, ledit texte a été étendu aux salariéés du secteur de l'artisanat et de l'agriculture, pour les prémunir contre les risques de suppression de revenu en cas de maladie, de maternité, d'invalidité et de vieillesse.

Le secteur public a connu, par la suite, en 1977, la création du « **Régime Collectif d'Allocations de Retraite** » (RCAR) pour servir des pensions aux agents temporaires, occasionnels et vacataires de l'Etat et des collectivités locales ainsi qu'aux agents des établissements publics qu'ils soient temporaires, titulaires ou occasionnels. La gestion de ce régime est assurée par la Caisse Nationale de Retraite et d'Assurance (CNRA) qui est un organisme public géré par la Caisse de Dépôt et de Gestion (CDG). Ce régime de retraite s'est développé en plus avec l'intégration des caisses internes des retraites constituées sous le protectorat Français notamment l'OCP, l'ODEP, l'ONCF, LYDEC, SEOR, JLEC ...

Partant de ce qui précède, il est aisé de constater que les quatre caisses ont été créée dans un contexte particulier pour prémunir une catégorie de la population assujetti au milieu socio professionnel de l'économie formelle, marginalisant une autre catégorie de la population qui constitue jusqu'à aujourd'hui 63% de la société.

B) Défaillance de la réglementation actuelle

Avec la création de ces régimes fragmentés et dispersés, plusieurs insuffisances réglementaires apparurent et amenèrent à de long débat. Cette étude se limitera de présenter celles qui font l'objet des critiques les plus virulentes :

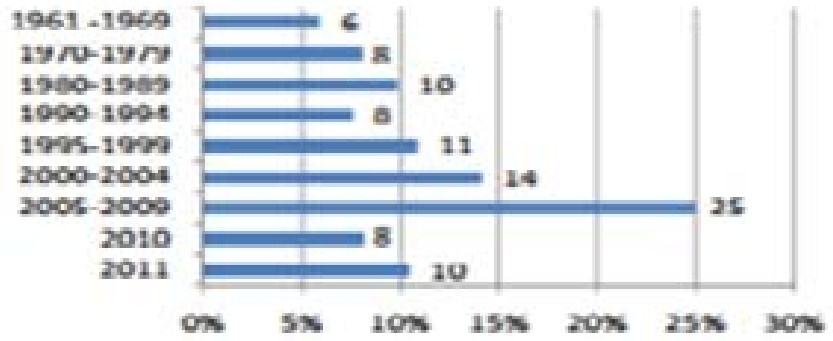
Le premier exemple est la critique à l'encontre du statut juridique de la CIMR, qui n'est pas soumis au contrôle des pouvoirs publics. Cette Caisse est gérée jusqu'à ce jour par une association patronale élue par des employeurs encadrée par les dispositions du Dahir n°1-58- 376 du 15 novembre 1958 règlementant le droit d'association. Depuis l'abrogation de l'article 339[31] du champ d'application de la loi

[31] Art 339 : les dispositions de la présente loi ne sont pas applicables à l'association pour la gestion de la CIMR « Une loi fixera les conditions de contrôle de ladite association par l'Etat. ».

n°17-99 par la loi n° 02-08[32], une nouvelle loi 64-12,portant création de l'Autorité de Contrôle des Assurances et de la Prévoyance Sociale, a institué le contrôle de l'Etat sur les opérations de retraite fonctionnant par répartition ou par répartition et capitalisation et a fixé les conditions de contrôle de la CIMR[33]. Et depuis la tenue de l'assemblée générale extraordinaire du 17 novembre 2016, la CIMR a adopté la transformation de son statut en Société mutuelle de retraite.

Le deuxième exemple est relié à la critique qui a longuement concerné les pensions de vieillesse délivrées par la CNSS. Avant 2013, les personnes n'ayant pas cumulé les cotisations de la période de stage qui était de 3.240 jours ne pouvaient pas, bénéficier d'une retraite. Chaque année, ils représentaient plus de la moitié des affiliés qui arrivaient à l'âge de la retraite. Vers la fin de l'année 2012, parmi les personnes affiliées âgées de moins de 60 ans, la CNSS comptait 2,7 millions d'actifs cotisants et 3,4 millions qui n'ont pas cotisé pendant l'année. Pour 43% d'entre eux, la dernière cotisation était antérieure à l'année 2000.

Figure 1: Répartition des affiliés n'ayant pas cotisé en 2012



Source : Donnée CNSS 2011 :

Ces chiffres illustrent la réalité d'un marché du travail où la majorité des salariés ne cotisent au régime de sécurité sociale que pendant une courte durée et où la période d'activité est une succession de périodes d'emploi formel, d'emploi informel et de chômage.

Il était regrettable de constater que ces personnes, bien qu'elles aient cotisé durant plusieurs années, ne pouvaient bénéficier ni de la retraite, ni recevoir un pécule en

[32] La loi n° 02-08 abrogeant et remplaçant l'article 339 de la loi n° 17-99 portant code des assurances :Les dispositions de l'article 339 de la loi n° 17-99 portant Code des assurances, promulguée par le dahir n° 1-02-238 du 25 rejeb 1423 (3 octobre 2002), telle que modifiée et complétée, sont abrogées et remplacées .

[33] **COUR DES COMPTES** (2013), « Diagnostic et propositions des réformes», *Rapport sur le système de retraite*, p 47.

contrepartie de leurs cotisations si elles ne remplissaient pas les conditions de stage. Cette disposition discriminatoire a été longuement critiquée par les partenaires sociaux au sein des "rounds du Dialogue Social", d'ailleurs, le Gouvernement de Abass El Fassi s'est engagé de l'amender dans son accord du 26 avril 2011. Deux ans après, le Conseil de Gouvernement du 28 mai 2013, a adopté un projet de loi amendant le régime de sécurité sociale.

Cette disposition a permis aux salariés totalisant moins de 3.240 jours de cotisations à la CNSS de récupérer leurs versements, majorés du taux de rendement du fonds des réserves de la Caisse pour les cotisants qui remplissent certaines conditions : «*Ainsi, toute personne ayant atteint l'âge de retraite dispose d'un délai de 5 ans pour effectuer une demande de remboursement du capital. Le délai commence à courir à partir de l'âge de la retraite. Mais pour des raisons d'équité, il s'applique également aux personnes âgées de 60 ans depuis 2000. La disposition concerne donc toute personne âgée d'au plus 73 ans. Les cotisants, âgés de 74 et plus, ne sont pas éligibles car cela suppose qu'ils ont atteint les 60 ans avant 2000. Dans tous les cas, le non-respect du délai de 5 ans entraîne la prescription du droit au remboursement*».

Certes cette loi adoptée renforce un peu l'équité entre les retraités mais elle n'est pas aussi intéressante que ce que laisse entendre les porteurs du projet de loi. Elle ne contribuera pas, en effet, à réduire de manière significative la pauvreté des personnes âgées pour au moins trois raisons. Premièrement, elle exclut les personnes qui, en 2014, sont âgées de plus de 74 ans et qui sont souvent les plus vulnérables. Deuxièmement, ne sera remboursée que la part salariale des cotisations qui ne représente que le tiers des cotisations. Troisièmement, la durée de cotisation moyenne des personnes concernées n'est que de 730 jours, soit moins de 3 ans. Ces deux derniers éléments font que la somme remboursée en moyenne à chaque retraité sera vraisemblablement faible.

D'un autre côté, le troisième exemple permettra d'illustrer les conséquences des dissemblances existantes dans la pratique en prenant les 3 régimes qui sont à prestations définies, mais sont plus ou moins contributifs et différents par les taux d'annuité appliqués et les salaires de référence pris en compte, par exemple :

- Un retraité du secteur public, affilié au RPC, reçoit une pension égale à : 2%[34]X nombre d'années de cotisation X la base de la moyenne des salaires soumis à retenue au titre de la moyenne des huit dernières années d'activités[35].

- Un retraité du secteur public, affilié au RCAR, reçoit une pension égale à : 2% X nombre d'années de cotisation X salaire moyen de carrière plafonné.

- Un retraité du secteur privé, affilié à la CNSS, qui a cotisé pendant la durée requise de 3240jours, reçoit une pension égale à : 50% de la moyenne des salaires perçus au cours des 96 mois (8 ans) précédant le départ à la retraite, plafonnés à 6000 DH (2,57 fois le SMIG). Le taux de 50% est augmenté d'un point pour chaque période de 216 jours supplémentaire, sans dépasser 70%.

Selon ces exemples, les trois régimes obligatoires n'offrent donc pas le même taux de remplacement à leurs affiliés et certains salariés sont, au sein même de chaque régime, plus avantagés que d'autres. Il est pour le moins étonnant de constater que ces trois retraités recevront trois retraites différentes bien qu'ils aient tous cotisé pendant la même durée et sur la base d'un salaire similaire. L'affiliation à tel ou tel régime est importante dans la mesure où chacun d'entre eux se base, pour le calcul de la retraite, sur ses propres caractéristiques.

À cet égard, le Conseil Économique Social et Environnemental avait insisté dans son rapport publié en 2014 sur la nécessité d'élaborer une loi-cadre au secteur de la retraite en vue de remédier aux carences d'ordre structurel, technique et réglementaire dans un délai maîtrisé en vue de l'introduire dans le circuit législatif à court terme , le délai était prévu pour le mois de juin 2015, mais le retard de la mise en place de la réforme globale ne l'a pas permis.

Ces différents exemples exposés reflètent les disparités existantes qui ont des différentes conséquences sur les retraités, ces différences obligeront le législateur à aller vers une réforme globale, qui puisse intégrer les populations non couvertes en vue de mettre en place à long terme un régime harmonisé et unifié.

[34] 2% pour la période commençant le 1er janvier 2017.

[35] Bulletin Officiel n°6495 bis du 30 août 2016, du Dahir n° 1-16-109 du 16 Kaâda 1437 (20 août 2016) portant promulgation de la loi n° 71-14 modifiant et complétant la loi n° 011-71 du 12 Kaâda 1391 (30 décembre 1971) instituant un régime de pensions civiles .

C) Absence de réglementations pour 63% de la population

Ceci étant, et malgré l'existence de plusieurs régimes, le secteur de la retraite au Maroc reste marqué par l'insuffisance de la couverture obligatoire. En effet, seuls 37% de la population active bénéficie d'une couverture de retraite à la fin de 2013, soit 4,12 millions de marocains en âge d'activité sur 11,7 millions[36].

Cette faiblesse est essentiellement due d'une part, à l'inexistence de couverture sociale pour 63% de la population notamment : les indépendants, les employés du secteur informel tels que les conducteurs de taxi, les domestiques de maisons, et les métiers indépendants formels notamment les architectes, les notaires, les artistes, les professionnels du sport, les pharmaciens et d'autre part, étant donné les pratiques de non ou de sous-déclaration des salariés qui continuent à prévaloir dans le secteur privé.

Présentement, la couverture des régimes de retraite est limitée aux personnes qui travaillent dans l'économie formelle, en effet, les régimes de retraite concernant principalement le secteur public absorbant environ 50 % du montant des allocations servies, alors qu'ils ne représentent que 10% de la population active. Le niveau faible du taux de couverture s'explique par les facteurs structurels du marché de l'emploi, notamment un taux d'emploi de l'ordre de 45% et un taux de sous-emploi d'environ 11%.

En outre, cela fait quelques années que le Gouvernement a annoncé la préparation d'un projet de loi concernant les droits sociaux de certaines catégories non assujetties aux régimes de retraite notamment, les professions libérales et les indépendants lequel vient d'être examiné et adopté par le Conseil de Gouvernement, le 7 janvier 2016. Il est opportun de préciser que le Conseil du Gouvernement a adopté plusieurs textes de lois, dont le projet de loi 99-15 visant l'élaboration d'un régime de retraite au profit des catégories des professionnels, des travailleurs indépendants et des non-salariés, ces textes sont actuellement en discussion dans les commissions parlementaires et le projet loi n 98.15 relatif à l'assurance maladie obligatoire (AMO) pour les travailleurs indépendants et les non-salariés exerçant une profession libérale a été adopté par la

[36]**CESE**- Conseil Économique, Social et Environnemental (2014), « Avis du CESE sur les projets de lois relatives au régime des pensions civiles », *Saisine* n° 10, p 13.

chambre des conseillers, le 5 août 2016 . Il est à noter que ces textes sont dans les dernières phases du circuit réglementaire qui est sa publication au bulletin officiel. Hélas, même en étant adopté par le conseil du Gouvernement en 2016, ce texte restera prisonnier de la lenteur et la lourdeur du circuit procédural.

En attendant que ce projet voie le jour, les citoyens les plus avertis et surtout les plus aisés qui sont conscients de la nécessité d'épargner recourent aux produits d'assurance-vie gérés par les compagnies d'assurances privées ou par les banques. Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'elle se traduira, par l'accroissement de ces populations pauvres parmi les personnes âgées alors qu'ils auraient pu cotiser à des régimes de retraite s'ils avaient été institués à leur profit.
D'autre part, à partir du 1er janvier 2017, la CIMR a changé de statut en devenant une mutuelle soumise au contrôle de l'autorité de contrôle des assurances et de la prévoyance sociale.
À travers ce changement de statut, la CIMR envisage également de s'étendre à la couverture des non salariées et des indépendants, en leur offrant la possibilité d'effectuer des contributions forfaitaires ou des versements exceptionnels.
La présente étude ne dispose pas des dispositions spécifiques et détaillées relatives à cette extension.

En vue de mieux cerner les autres limites du système de retraite, il serait judicieux de traiter le volet de la gouvernance en analysant les conséquences du pluralisme institutionnel, l'absence de tutelle unique et le manque d'harmonisation et de coordination dans les régimes de retraite.

§ 2 : Dysfonctionnements reliés à la multiplication des caisses

En fait, les dysfonctionnements, qui caractérisent notre système de retraite sont imputables non pas à son architecture mais plutôt à la logique du fonctionnement interne de ses caisses de retraite. D'ailleurs, cette situation a fait l'objet de forte recommandation dans les rapports de la Cour des comptes et l'avis du CESE pour l'adoption par la voie législative de dispositifs de gouvernance et de pilotage des régimes de retraites en vue d'assurer leur pérennité et leur adéquation au vu des évolutions financières, économiques, sociales et démographiques.

Pour contrecarrer ces dysfonctionnements, les rapports ont proposés dans un premier temps de concevoir des dispositifs pour maitriser les règles de gestion uniformes et des mécanismes appropriés telles que la mise en place d'organes de gouvernance modernes, représentatifs, suffisamment dotés en ressources et en compétences et disposant de prérogatives leur permettant de prendre, les décisions nécessaires au fonctionnement et à la gestion des régimes, ainsi qu'au maintien de leur viabilité sur le long terme.

Ensuite, ces rapports ont suggéré de permettre progressivement à ce dispositif une évaluation continue de la performance des outils de pilotage et de gestion des risques mis en place en vue de les actualiser et d'en améliorer l'efficacité. Aussi , de permettre l'introduction des principes de gouvernance participative et de transparence basée sur une ségrégation claire des prérogatives d'orientation stratégique et de pilotage de celles de gestion, en assurant la représentativité effective et légitime des représentants des acteurs économiques et sociaux dans les organes d'orientation, de pilotage des régimes, de définition et d'évaluation des politiques d'investissement de leurs réserves financières.

Et enfin, pour résoudre le problème de diversité d'intervenants les rapports de la Cour des comptes et le CES propose que l'ensemble des régimes de retraite soient soumis au contrôle des pouvoirs publics principalement en ce qui concerne la gestion des risques et l'observation des règles prudentielles applicables au métier de l'assurance et de la prévoyance[37].En effet, si ces propositions sont adoptées, elles contribueront progressivement à l'amélioration de la gouvernance des caisses.
À cet égard, serait-il intéressant d'analyser en détail les insuffisances des modalités de gouvernance relatives au régime de retraite en envisageant tour à tour l'incidence de la multiplicité des intervenants dans le secteur et les effets des lacunes d'harmonisation et de coordination qui l'ont caractérisé ?

A) Pluralisme institutionnel

Le système de retraite est une mosaïque d'institutions où chaque régime se distingue par des caractéristiques propres découlant de son cadre juridique, de sa tutelle

[37] **CESE-** Conseil économique, Social et Environnemental (2014), « Avis du CESE sur les projets de lois relatives au régime des pensions civiles », *Saisine* n° 10, p13.

administrative ou de son champ d'application ; dès lors, il apparaît important d'analyser les particularités des quatre régimes essentiels pour faire ressortir les lacunes qui entravent la réalisation d'une bonne gouvernance dans le secteur.

Le secteur public est géré par la Caisse Marocaine des Retraites (CMR). Ce régime obligatoire couvre l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat selon le mode de la répartition. Depuis 1958, cette caisse a été gérée administrativement par le service des pensions du Ministère de l'Économie et des Finances. Durant cette période, la caisse a connu un cumul de dysfonctionnements dont l'effet s'est traduit par la fragilisation de sa santé financière.

Il a fallu attendre la loi de 1996, réorganisant la CMR, pour assurer une gouvernance adéquate, qui lui a conférée une autonomie administrative et financière et qui l'a dotée d'un Conseil d'Administration. En outre, l'incorporation de la CMR dans la structure même de l'administration et la budgétisation de fait des régimes de pension avait eu pour principales conséquences le non versement, pendant une longue période, des cotisations patronales par l'Etat employeur. Ce n'est qu'en 2005, que l'Etat a remédié partiellement à cette situation en versant un montant de 11,08 MM DH ayant servi à l'apurement des arriérés au titre de la contribution patronale due au régime pendant la période 1956-1996, ainsi que des dépenses consenties par le RPC pour les régimes non cotisants et pour le régime militaire. Ces versements ont permis de mettre à la disposition du RPC des ressources financières significatives, mais qui toutefois n'étaient pas de nature à améliorer notablement l'équilibre financier du régime.

Par ailleurs, la Cour des comptes avait soulevé d'autres observations concernant la gouvernance de la Caisse. Celles-ci étaient principalement liées à l'organisation, au système d'information, au contrôle des pensions et à la gestion de certains placements effectués par la CMR[46].

D'autre part, le Régime Collectif d'Allocation de Retraite (RCAR) est géré par la Caisse Nationale de Retraite et d'Assurances (CNRA), organisme public géré par la Caisse de Dépôt et de Gestion (CDG).Ce régime est obligatoire pour le personnel contractuel de droit commun, temporaire, journalier et occasionnel de l'Etat, des collectivités locales et pour le personnel des organismes soumis au contrôle financier de l'Etat. Il est géré depuis sa création par un comité de direction qui regroupe les représentants du Gouvernement, ceux des affiliés et ceux de l'administration.

Cependant, il n'est pas doté d'un Conseil d'Administration disposant de réelles prérogatives et de pouvoirs nécessaires à la prise de décision pour un exercice adéquat de ses missions. Dans les faits, le RCAR ne jouit pas des attributions d'un établissement doté de la personnalité morale, de l'autonomie réelle et d'organes de gouvernance adéquats. Il est considéré comme une structure hiérarchiquement rattachée et gérée par la Caisse de Dépôt et de Gestion.

Malgré cela, il a réussi le processus d'intégration des caisses internes de retraite en 2002 notamment l'intégration de l'ONCF, l'ODEP, la Régie des Tabacs, l'OCP, la RAMSA et la prise en charge de 11 CIR de régies autonomes de distribution d'eau et d'électricité. Ce processus n'est cependant pas encore achevé puisque les caisses internes de retraite de l'ex. Office national de l'électricité, et de Bank Al Maghrib ne sont pas encore transférés au RCAR.

Le secteur privé est régi par la Caisse Nationale de la Sécurité Sociale, (CNSS) établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière sous la tutelle du Ministère de l'Emploi et des Affaires Sociales. Ce régime obligatoire, géré par le mode de la répartition selon le principe de la prime échelonnée, couvre l'ensemble des salariés du secteur privé. Il est dirigé par un Conseil d'Administration tripartite composé des représentants des salariés, des représentants des employeurs et des représentants de l'Etat. Il convient de préciser que la lutte d'intérêt entre les membres du conseil a été la cause principale du blocage de ses travaux entre 1992 et 2000.

Cette paralysie était due à la divergence d'opinion par rapport à la gestion de la caisse, du budget et des ressources humaines. D'ailleurs les pouvoirs du Conseil d'Administration restent très limités selon l'article 8 du Dahir portant loi relatif à la sécurité sociale concernant la modification des paramètres, la gestion des réserves techniques du régime et la gestion des créances de la Caisse.

La Caisse Interprofessionnelle Marocaine de Retraites (CIMR) est gérée depuis 2003 par répartition avec constitution de provision. En effet, avant cette date, elle était gérée selon les régimes de répartition ou de capitalisation. Ainsi, les cotisations patronales étaient-elles versées à la CIMR selon le mode de la répartition, tandis que les cotisations salariales étaient versées aux assurances privées selon le mode de la capitalisation.

Les principaux organes de gouvernance de la CIMR, selon ses statuts, sont l'Assemblée Générale des adhérents qui constitue l'instance suprême de décision et le

Conseil d'Administration. Elle est la seule caisse disposant d'un statut d'association patronale privée, statut qui l'expose régulièrement aux critiques. Toutefois, depuis son exclusion du champ d'application de la loi n°17-99 portant code des assurances, la CIMR reste encadrée par les seules dispositions du Dahir n°1-58-376 du 15 novembre 1958 règlementant le droit d'association. Or, ce dispositif juridique est manifestement inadapté pour un régime de retraite collectant l'épargne et devant servir des rentes pour des décennies.

En effet, après la promulgation de la loi n°17-99 portant code des assurances, il a été décidé d'exclure la CIMR de son champ d'application pour faire écho à l'adoption de la loi n° 02-08 qui disposait, en outre, en son corps qu'une loi viendrait fixer les conditions de contrôle de l'Etat sur ce régime. Dès le 1er janvier 2017, la CIMR est devenue une mutuelle soumise au contrôle de l'autorité de contrôle des assurances et de la prévoyance sociale. Ce changement de statut s'accompagne d'une mise en conformité avec la loi dont la cotisation salariale ne sera remboursée que si le salarié quitte son employeur.

Partant de ce qui a été exposé, il s'avère que si la réforme n'est pas entamée ces disparités structurelles, resteront, parmi les sources de problèmes de gouvernance qui encombreront de plus en plus les régimes de retraite. D'ailleurs, la diversité d'intervenants et plus particulièrement l'absence de tutelle unique est une cause qui mériterait l'attention.

B) Absence de tutelle unique

Il s'avère que la diversité des cadres juridiques régissant ces régimes s'est traduite par la multiplicité des intervenants au niveau administratif en l'absence de tutelle gouvernementale unique. Cette diversité d'intervenants ne constitue pas de problèmes pour le moment mais il serait judicieux d'envisager une unicité pour assurer une bonne gouvernance.

Par exemple, la CNSS relève théoriquement du Ministère de l'Emploi et des Affaires Sociales pour la tutelle administrative et du Ministère de l'Économie et des Finances pour le contrôle financier. De son côté, la CMR relève du Ministère de l'Économie et des Finances pour la tutelle et le contrôle financier.

Par contre, le RCAR ne dispose d'aucune forme de tutelle. C'est son Conseil d'Administration qui regroupe des représentants de plusieurs ministères.

Ainsi, cet exemple démontre-t-il qu'au sein d'un même département comme le Ministère de l'Économie et des Finances, il y a plusieurs structures qui gèrent les régimes de retraite ?
Tout d'abord, il y a la Direction des Établissements Publics et des Participations (DEPP) qui sont chargée de par la loi du contrôle financier de ces établissements. Ensuite, il y a la Direction du Budget qui se charge de la gestion du régime de la CMR et enfin la Direction d'Assurance et de la Prévoyance Sociale (DAPS) qui est responsable de l'équilibre et du pilotage actuariel et de la pérennité des régimes[38].

D'après cette analyse, il est important de souligner que le système de retraite marocain dépend de plusieurs institutions et qu'il est soumis à différentes tutelles administratives. Aujourd'hui, la multiplicité de ces intervenants est remise en question dans l'optique d'une nouvelle stratégie d'unification.

À ce propos, la réforme globale devrait réunir les différents acteurs dans une même structure afin de réduire, ainsi, le nombre des intervenants. Comme l'a si bien dit, l'économiste, David Robalino, dans son rapport sur la région MENA : « *La réussite d'une initiative politique quelconque visant à réformer le programme des retraites d'un pays dépendra largement de la planification et de la capacité d'administration. Une attention toute particulière devra être accordée à la répartition des responsabilités entre les divers organismes publics prenant part au processus* »[39].

Toutefois, il semblerait que cette multiplicité d'intervenants ait provoqué d'autres carences relatives au manque d'harmonisation et de coordination.

C) Manque d'harmonisation et de coordination

D'une manière générale, les critiques les plus fréquentes formulées à l'égard de la gestion du système des régimes de retraite marocains ont porté sur le manque de

[38] **CDG-** (2007), « La problématique de réformes des retraites au Maroc », conférence sur les retraites, CDG.
[39] **ROBALINO D.** (2008), «Les pays de la région MENA veulent réformer leurs régimes de retraite menacés de crise financière», *the World Bank*, p16-67.

coordination et d'harmonisation entre les régimes. Aussi, est-ce dans le souci de sauvegarder les droits sociaux des assurés que le législateur a-t-il jugé utile de coordonner les régimes en matière de pension de vieillesse, d'invalidité, d'ayants cause ou de survivants avant de procéder à leur harmonisation ?

Dans cet esprit, les dispositions prévues par la loi[40] sur la coordination des régimes de prévoyance sociale sauvegardent les droits des bénéficiaires pendant les périodes d'affiliation aux différents régimes. En effet, cette loi concerne la liquidation des droits de pension des personnes ayant été assujetties successivement à plusieurs régimes de prévoyance sociale mais qui ne remplissent pas les conditions requises pour pouvoir bénéficier de l'une des pensions allouées.

À titre d'exemple, pour bénéficier de la loi sur la coordination, la personne qui a déjà travaillé dans le secteur privé et qui a rejoint la fonction publique est tenu d'informer la CMR dès son affiliation sur toutes les périodes pour lesquelles elle a déjà cotisé à la CNSS. Cette loi s'applique également aux personnes qui remplissent les conditions mais qui n'ont pas fait valoir leurs droits de pension à la fin de leur durée d'affiliation. Quant à la mise en œuvre des règles de la coordination, elle incombe au dernier régime de prévoyance sociale dont relève l'assujetti au moment de l'ouverture de ses droits ou de ceux de ses ayants droits[41].

Malgré cela, il peut arriver que des personnes ayant travaillé au début de leur carrière dans le secteur privé régi par la CNSS finissent leur carrière dans le secteur public régi par la CMR ou le RCAR. Selon la loi sur la coordination, si l'affilié change de régime de retraite du public au privé ou vice versa, il est tenu d'agir comme suit : « *il doit informer la 1ère caisse des jours pour lesquels il a déjà cotisé soit à la CNSS, soit au RCAR, soit à la CMR. Ces informations doivent être communiquées à la 2ème caisse dès le changement de régime* ». En analysant ces procédures, il arrive que certains affiliés se retrouvent dans une situation assez précaire à l'âge de la retraite selon trois scénarii qui peuvent se présenter à lui :

- Si l'affilié a réussi à cumuler la période de stage relative à chaque régime (CMR ou CNSS), il devrait se contenter d'une faible retraite, issue des deux régimes dans lesquels il a cotisé.

[40] Le Dahir portant loi n 1-93-29 du 10 septembre 1993, B.O n 4220 du 15 -9-1993, p 497.
[41] **CNSS** (2009), *Rapport du 50ème anniversaire de la CNSS*, p 27.

- Si l'affilié a cumulé la période de stage relative à une seule caisse, il lui sera possible de bénéficier d'une retraite mais il sera condamné à perdre les cotisations versées dans l'autre caisse.
- Si l'affilié n'a pas réussi à cumuler la période de stage obligatoire dans aucun régime, ni CNSS, ni CMR, il ne pourra bénéficier d'aucune retraite.

Il s'avère que, malgré la promulgation de cette loi, son application se retrouve limitée aux régimes obligatoires prévus pour les salariés du secteur privé comme ceux des secteurs publics et semi-publics. Actuellement, cette législation est considérée uniquement comme une loi de totalisation des durées d'affiliation de l'assujetti et de chacun des autres régimes à condition que ces périodes ne se superposent pas. Cela a également des conséquences négatives sur la mobilité au sein du marché de travail, puisque la décision de changement d'emploi peut être fortement influencée par le paramètre "couverture retraite".

D'autre part, selon le rapport de la DAPS[42], cette loi aurait dû être complétée en prévoyant une meilleure articulation entre les régimes pour la prise en charge du risque invalidité-décès et pour trancher sur les transferts entre le RCAR et la CMR en cas de titularisation. Ce rapport préconise une coordination entre les régimes de bases et les régimes complémentaires en particulier pour ce qui concerne la CNSS et la CIMR[43]. À ce propos, le Professeur Boudahrain a affirmé que « *l'application effective de ce texte ne pourrait se faire sans un effort d'adaptation des caisses et des institutions concernées, y compris celles gérant les régimes volontaires* »[44].

Il ressort de cette analyse que les régimes de sécurité sociale souffrent encore d'une grande faiblesse de gouvernance qui aura un impact négatif sur leur viabilité et leur pérennité financière et qui peut conduire à des résultats socialement différents. Et cela malgré les amendements des textes de loi n°72-14 fixant la limite d'âge de retraite des fonctionnaires et agents affiliés au régime des pensions civiles, la loi n°71-14 modifiant et complétant la loi n°011-71 instituant le régime de pensions civiles publié

[42] **DAPS** (2007), « Rapport d'activité des régimes de retraite : Processus de réforme du secteur de la retraite au Maroc », direction des assurances et de la prévoyance sociale », *Ministère des finances et de la privation,* p 6-9.
[43] **MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES**(2007), « Dossier : régimes de retraite au Maroc : contraintes et limites », *Revue Al Maliya*,n°40, Direction des Assurances et de la Prévoyance Sociale, p 25-30.
[44] **BOUDAHRAIN** (2000), « La sécurité sociale au Maghreb : carences et défis Maroc », éd el Madariss, p 294.

le 30 août 2016 dans le Bulletin Officiel, aucune disposition n'a prévu des mesures pour améliorer la gouvernance des régimes, ou améliorer la coordination et la mobilité du travail entre le secteur public et privé.

En effet, il serait intéressant de traiter certains aspects dont quelques affiliés tirent parti, à travers des privilèges particuliers accordés par quelques régimes, notamment le bénéfice de la retraite anticipée, les pensions de réversion ou encore les indemnités pour les veuves qui diffèrent d'un régime à l'autre alors que d'autres ne bénéficient nullement de la protection sociale[45].

§ 3 Impact sur les droits des retraités et leurs ayant droits

Comme ce qui a été dit précédemment, la diversité de gestion des régimes de retraite aura un impact sur le retraité, en creusant même un fossé entre les différents retraités assujettis aux différentes caisses. À titre d'exemple le régime de la pension civile ainsi que la CNSS fonctionnent sur la base de la répartition simple provisionnée. En revanche, celui du RCAR est mixte : près des deux tiers des cotisations sont gérées en capitalisation, le reste en répartition simple, il permet à ses assurés d'opter soit pour un capital soit pour une rente viagère. Ces différences aussi simples soient elles, concernant l'assiette, les taux d'annuité et autres peuvent causer de grande différence au niveau des droits des retraités.

Des exemples concrets ont été présentées dans l'étude effectuée par le CREADH sur « **améliorer la connaissance selon le genre du système de protection sociale** » en partenariat avec l'ONU Femmes et le Ministère de l'Emploi et des Affaires 2014 et qui vient d'être présentée en 2016. Ce rapport a présenté des recommandations et des propositions de révisions et de mécanismes alternatifs concernant les pensions d'invalidités et de vieillesse, la retraite anticipée et la pension de réversion.

A) Pensions d'invalidité et de vieillesse

Le régime des pensions d'invalidité et de vieillesse relevant de la sécurité demeure placé sous le plafond réglementaire fixé actuellement à 6000 DH par mois.

[45] **HOLZMANN R**. (2000), « L'approche de la Banque mondiale quant à la réforme des pensions », *Revue internationale de Sécurité Sociale*, vol. 53, no J, p 5-6.

C'est sous cette limite que s'effectuent les cotisations, soit un niveau inférieur au triple du salaire minimum légal mensuel alors que l'écart des salaires aussi bien dans le privé que dans le public dépasse allégrement vingt fois. La même règle s'applique par le RCAR. Mais le plafond retenu dans ce cas équivaut à quatre fois le salaire moyen de cotisation au régime, qui s'établit à partir du 1er Janvier 2016 à 17.100,00 DH par mois, près de 7 fois le salaire minimum légal mensuel.
En revanche, les cotisations aux pensions civiles et militaires sont calculées sur l'intégralité du traitement de base de l'indemnité de résidence ainsi que de l'ensemble des indemnités et primes à caractère permanent afférentes à la situation statutaire du fonctionnaire. Les taux de cotisation marquent aussi des différences considérables quant à leur valeur et mode de répartition entre l'assuré et son employeur.

Pour les assujettis à la CNSS, il est de 7,93% pour les employeurs et 3,96% pour les salariés, soit un total de 11,96% sous le plafond réglementaire retenu, révélant une cotisation annuelle maximum de 8560,80DH dont 5709,60DH à la charge des employeurs.

Pour le RCAR, ce taux est de 6% à la charge de l'employé et de 12% au moins, à la charge de l'employeur. La cotisation peut donc atteindre 31687,20 DH dont 21 124,8 DH sont à la charge de l'employeur.
Pour les très hauts salaires de la fonction publique qui avoisinent 500.000 DH, la cotisation aux pensions civiles équivaudrait à 100.000 DH dont la moitié est à la charge de l'Etat et pour les pensions militaires à 150.000 DH dont 100.000 à la charge de l'Etat. Le salaire qui sert de base de calcul pour la liquidation de la pension dégage aussi des différences criantes. Par ailleurs, il correspond pour le RCAR au salaire moyen de carrière et pour la CNSS au salaire moyen déclaré pendant les huit dernières années.

En revanche, selon les nouvelles dispositions de la loi pour les pensions civiles et militaires ce n'est plus le dernier salaire annuel qui détermine la liquidation de la pension, mais cette pension est calculée sur la base de la moyenne des salaires soumis à retenue au titre de la moyenne des huit dernières années d'activité. Le nombre des annuités de cotisation est multiplié pour le calcul des pensions civiles et militaires par 2points par an pour une retraite à l'âge de retraite ans et à 2% pour une retraite

anticipée. A ce stade, il serait également intéressant de traiter d'autres différences qui sont indéniables quant à l'obtention de la retraite anticipée.

B) Retraite anticipée

Selon le rapport du CREADH, le régime de sécurité sociale est nettement désavantageux. D'une part, il ignore aussi bien la retraite anticipée que le remboursement des cotisations salariales des travailleurs qui quittent le régime sans avoir droit à une pension quelconque. D'autre part, à 60 ans (ou 55 ans pour les travailleurs des mines), la pension de vieillesse était acquise aux seuls assurés qui justifiaient de 3240 jours de cotisation sur la base d'un montant équivalent à la moitié du salaire mensuel moyen déclaré durant les huit dernières années d'activité.

Au- delà de ce seuil, ce montant est augmenté d'un point supplémentaire de 216 jours de cotisation dans la limite de 70%, soit au mieux une pension de 4020 DH pour celui qui aurait cotisé sur la base d'un salaire moyen de 6000 DH.
Entre le régime des pensions civiles et celui de la sécurité sociale, celui du RCAR se trouve dans une situation intermédiaire en prenant comme base de calcul le salaire moyen de toute la carrière revalorisé auquel il est appliqué à 60 ans un coefficient annuel de 2% sous le plafond de 75%. Ce régime autorise la retraite anticipée à partir de 21 ans d'activités et le paiement d'un pécule pour ceux qui ont cotisé moins de 3 ans. La différenciation selon le genre est moins manifeste mais parfois tout aussi difficile à comprendre, voire à accepter[46].

Concernant le régime de la pension civile, après la publication au Bulletin Officiel n°6495 bis du 30 août 2016, et selon les dispositions de l'article 1er de la loi n°71-14 modifiant l'article 4 de la loi n°011-71, le droit à la pension de retraite avant la limite d'âge est acquis aux fonctionnaires et agents de sexe masculin comptant 24 années au moins de service effectif et aux fonctionnaires et agents de sexe féminin comptant 18 années au moins de service effectif .
Il est à noter que les conséquences de cette réforme paramétrique s'est fait sentir rapidement à travers un effet négatif sur la trésorerie du régime, en 2015, les départs

[46]**ONU Femmes** (2014), « Améliorer la connaissance selon le genre du système de protection sociale », CREADH, ONU Femmes, Ministère de l'Emploi et des Affaires 2014, présentée en 2016, p 40.

anticipés se sont multipliés atteignant 7.521, dont 85% concernent le personnel enseignant, contre 1.586 en 2014. En 2016, ils devraient atteindre 8.617 alors que la moyenne des départs sur l'ensemble de la période 2006-2014 a été de 1.250. Selon la Cour des comptes de 2017, le départ anticipé de 50% des affiliés justifiant 30 années d'activité annulera les effets de la réforme paramétrique puisque les réserves du régime devraient s'épuiser à l'horizon 2022, soit à la même date qu'avant l'adoption de la réforme. Par ailleurs, le principe du service de la pension immédiatement après la date de mise à la retraite et non pas à l'âge légal de départ à la retraite est également critiqué. le service immédiat des pensions en cas de départ anticipé à la retraite, contrairement au RCAR et au régime de retraite géré par la CNSS. Ces dernières années, on assiste à une recrudescence du départ anticipé en retraite. Ce nombre a atteint en 2013 un total de 1.635, en 2015, il a été de 7.521, et en 2016 il a culminé à 8.617. Et, même si, les départs anticipés du RPC subissent une décote, cette dernière ne permet pas d'assurer la neutralité pour le régime lorsque le départ anticipé a lieu à un âge suffisamment précoce.

Et enfin, il serait opportun de traiter les différences reliées aux pensions de réversion dans les régimes de retraite.

C) Pensions de réversion

Selon le rapport du CREADH, la réversion s'effectue dans des conditions nuancées selon chacun des trois régimes. Dans le cadre du régime des pensions civiles et militaires, pour que le(s) conjoint(s) puissent y prétendre, il faut que le mariage ait été contracté au moins deux ans avant la cessation de l'activité de l'assuré ou qu'il ait duré au moins cinq ans, à moins qu'un enfant en ait été issu au plus tard dans les 300 jours qui suivent le décès.

Toutefois, si la pension de retraite a été attribuée en raison de la réforme du fonctionnaire pour invalidité, la seule antériorité du mariage au décès suffit. La règle d'antériorité de deux années du mariage durant la période d'activité de l'assuré se retrouve également dans les conditions prévues pour la réversion des pensions de retraite au conjoint survivant prévues par le RCAR, mais elle n'est guère tempérée par l'antériorité de 5 années pendant la période d'inactivité.

Ce régime exige en outre que « *le mariage soit antérieur à l'événement qui a entrainé le décès de l'affilié, qu'il soit titulaire d'une pension de retraite ou réunissant les conditions pour l'obtenir* », ce qui peut faire écarter les conjoints dont le mariage est survenu durant une longue maladie du cujus ou à la suite d'un accident.

Le RCAR est également le seul régime à prévoir des conditions de calcul différentes du montant de la réversion selon que l'assuré était ou non au moment de son décès au service d'un employeur adhérent.

Les conditions prévues par le régime de sécurité sociale paraissent les plus souples en matière de réversion en faveur du conjoint: elles requièrent seulement l'antériorité du mariage au décès sans condition de durée. Ce droit est également acquis en faveur de la veuve en toute circonstance si un enfant est né de l'union avec l'assuré pendant celle-ci ou au cours des 300 jours qui suivent le décès de l'assuré (art 59).

Le régime des pensions civiles prévoyait le report de la réversion pour le veuf jusqu'à l'âge de 60 ans, à moins qu'il ne soit atteint d'une invalidité totale et permanente. Les autres sont muets sur les conditions d'âge. Cette disposition de l'article 37 a été amendé le 30 août 2016, elle a permis le report de la date de la jouissance à la pension de veuf au premier jour du mois qui suit la date à laquelle le fonctionnaire ou le conjoint survivant atteint l'âge de mise à la retraite des fonctionnaires et agents affiliés au régime des pensions civiles , qui était auparavant fixée à 60 ans . En revanche, les trois écartent l'attribution de la pension au conjoint en cas de remariage.
Le montant de la pension reversée s'établit pour le conjoint survivant à 50% de la pension d'invalidité ou de vieillesse à laquelle avait droit l'assuré. Il est partagé à parts égales en cas de pluralité d'épouses. Les orphelins ont droit également à 50%, qu'ils doivent aussi partager s'ils sont plusieurs.

Mais dans le régime de sécurité sociale, ce seuil est atteint seulement pour les orphelins de père et de mère. Autrement, il est ramené à 25%. Le RCAR prévoit comme le régime des pensions civiles et militaires la réversion de la pension due en faveur du conjoint et des enfants survivants.

La pension du conjoint est reversée aux enfants en cas de décès, de remariage ou de déchéance. En revanche, leurs propres pensions ne sont pas réversibles. Par contre, le régime de sécurité sociale ne prévoit aucune réversion et précise que les pensions attribuées aux orphelins de mère et de père ne peuvent en aucun cas dépasser 50% et celles qui sont attribuées aux orphelins de père ou de mère 25% (article 59 du dahir de 1972).

Le régime des pensions civiles prévoit la réversion de la pension de la fonctionnaire à ses orphelins seulement lorsqu'ils sont également orphelins de père. En revanche, lorsque la mère prédécédée à l'assuré, la réversion de la pension du père à ses enfants est majorée de 50%. Dans tous ces régimes, le montant total des pensions des survivants ne peut être supérieur au montant de la pension d'invalidité ou de vieillesse à laquelle l'assuré aurait pu prétendre à la date de son décès.
Celui auquel ont droit les enfants et son évolution connaissent des variations selon les régimes : il est seulement de 25% de la pension pour l'enfant orphelin de père ou de mère, dans le régime de sécurité sociale et atteint 50% lorsque l'enfant perd son second parent. Le cumul des pensions par les orphelins ne semble pas soulever d'obstacle. Il est de 50% dans le régime des pensions civiles lorsqu'il s'agit de réversion de la pension du père à ses enfants. Mais si les enfants sont orphelins de père et de mère, ce taux est doublé.

La même règle semble s'appliquer pour la réversion de la pension de la mère à ses enfants, quand bien même la loi consacre des dispositions différentes à ces situations. En cas de décès ou de perte de droits par un conjoint survivant, sa part est partagée entre ses enfants. En revanche si c'est un enfant qui perd ses droits, sa part n'est pas reversée à ses collatéraux. Dans le RCAR, les enfants ont droit à la réversion au taux de 50%. La part du droit du conjoint survivant est reversée aux enfants en cas de décès ou de remariage.

Selon le rapport du CREADH, la mesure qui semble la plus discriminatoire a trait à la réversion des droits de la femme fonctionnaire. À la différence des autres textes qui évoquent simplement le conjoint survivant, la section 1 du titre 3 du dahir régissant les pensions civiles s'intitule « la pension de veuve » et organise la réversion de la pension de l'assuré exclusivement à sa femme survivante. Il faut ensuite se reporter à

la section 3 qui traite des « cas particuliers » pour trouver les règles complémentaires qui aménagent les conditions de réversion des droits de la fonctionnaire à son époux et à ses enfants survivants. L'article 37 vient d'être modifié et il reconnait au mari le droit à une pension de survivant dont le paiement est différé jusqu'à l'âge de l'obtention de la retraite.

À son décès, son montant est partagé entre les orphelins survivants. De son côté, l'article 36 attribue une pension de 50% aux enfants de la fonctionnaire décédée et porte ce taux 100% si le père lui a prédécédé. C'est donc surtout l'éclatement de la couverture sociale en régimes autonomes qui est à la base des différences de traitement entre les assurés et leurs ayants droits. S'y ajoute pour beaucoup l'ineffectivité relative du régime de sécurité sociale et celui des accidents du travail et des maladies professionnelles. Les réformes en gestation n'annoncent d'ailleurs pas de changements fondamentaux en direction de l'harmonisation du système, de l'amélioration de son efficience et de son extension.[47]

Il ressort clairement que les retraités subissent un traitement différencié d'un régime à un autre pour les mêmes droits que ce soit la retraite anticipée ou même la pension de réversion. À ce niveau, il serait intéressant de se demander si ces différences institutionnels peuvent-ils affecter le volet financier ? Auront –ils un impact sur les engagements envers les retraités dans le futur ?

Section 2 : Viabilité des systèmes de retraite et leurs enjeux financiers

Partout dans le monde, les effets conjugués du ralentissement économique et du vieillissement démographique placent la pérennité des régimes de retraite parmi les grands enjeux économiques, sociaux et politiques. Spécialement ceux financés par le principe de la répartition qui commencent de plus en plus à montrer des signes d'essoufflement lesquels trouvent leur source dans certains facteurs exogènes relatifs à la stagnation des recrutements, l'allongement de l'espérance de vie, le chômage, la faiblesse de la couverture des actifs modèles réussis dans la mesure où il a permis au RCAR et la CIMR un équilibre financier pérenne dans lequel les réserves constituées sont développées à travers des placements financiers et immobiliers.

[47]**ONU Femmes** (2014), « Améliorer la connaissance selon le genre du système de protection sociale », CREADH, ONU Femmes, Ministère de l'Emploi et des Affaires 2014, présentée en 2016, p 54.

Les variables économiques se répercutent sur les systèmes de pensions à deux égards. Premièrement, un taux de croissance économique plus élevé permettra de servir des pensions plus élevées puisque celles-ci sont payées à partir du revenu total du moment (soit les salaires, soit le revenu du capital), quel que soit le mode de financement.

Deuxièmement, le taux de cotisation nécessaire pour financer les retraites est recalculé périodiquement. Dans certains systèmes de financement, la révision du taux de cotisation nécessite une réévaluation des hypothèses économiques en fonction de la situation économique actuelle. Chaque système de financement réagira différemment à une situation économique différente[48].

Au Maroc, la situation des équilibres financiers de l'ensemble des caisses nationales de retraite est devenue une préoccupation des pouvoirs publics dans la mesure où les études actuarielles récentes constatent que les régimes de retraite actuels cumulent une dette implicite qui est à la fois non couverte et qui s'aggrave de plus en plus : les droits déjà acquis n'étant pas couverts par les réserves actuelles et les prévisions de charges et de recettes futures étant, pour leur part, déséquilibrées. C'est le cas, en particulier, du régime des pensions civiles géré par la Caisse Marocaine des Retraites déjà engagée dans une phase de maturation laquelle sera, à son tour, marquée par la montée en charge du volume des prestations et la baisse des excédents financiers et qui a été elle-même confrontée à l'arrivée des premiers déficits depuis 2012.

Sur le plan macroéconomique, le poids des retraites n'est pas négligeable. Ainsi, le niveau des cotisations des différentes caisses est en baisse continue depuis 2005 pour atteindre 3,2% du PIB en 2009, celui des dépenses n'a cessé de s'accroitre pour atteindre 2,87% du PIB en 2009[49].

D'un autre côté , à la différence de plusieurs pays, le régime de retraite marocain n'a été que légèrement affecté par la crise économique et financière mondiale de 2008[50]qui avait contribué à l'effondrement des marchés boursiers et ses profondes répercussions sur l'épargne-retraite de millions d'individus dans le monde[51]. Le Maroc, pour sa part, n'eut à subir que de légers contrecoups, son noyau de banques commerciales ayant été en mesure de faire face aux chocs et aux variations des taux d'intérêts et de changes.

[48] **PLAMONDON P**. (2008), Denis la Tulippe : Rapport technique n°16 de l'AISS « Financement optimal d'un système de pensions », p 10.
[49] **HCP**- Haut-Commissariat au Plan (2012), «La soutenabilité du système de retraite au Maroc», p 11.
[50] **WHITEHOUSE E.** (2009), *Les pensions dans les pays de l'OCDE*, p 11.
[51] **OCDE** (1998), « Perspectives de l'OCDE sur les pensions privées», rapport de l'OCDE, p 34.

Selon les propos de M. Jaloul Ayad, Directeur Général de la BMCE : «*L'effondrement des actions au Maroc a été dû à des facteurs d'ordre psychologique, un cas de panique des marchands œuvrant dans les bourses marocaines* ». D'ailleurs M. Ayad a affirmé que les banques marocaines étaient immunisées contre les bouleversements du système bancaire mondial à cause de leurs liens faibles avec l'étranger[52]. De son côté M. Kettani, Président d'Attijariwafa Banque, défend la solidité du système bancaire marocain en attestant que: « La crise financière mondiale se limite à des instances, à des instruments de finances très avancés, comme les hypothèques et autres produits dérivés alors que ces derniers n'existent pas au Maroc». En conséquence, c'est le facteur économique qui permet d'analyser les perspectives macroéconomiques relatives à la durée d'activité des individus, aux niveaux des salaires et des charges sociales par rapport à l'inflation.

Il est important de souligner qu'avant d'entamer ces ajustements paramétriques le rapport annuel a présenté en 2016, des déséquilibres financiers importants avec un déficit de 1,45 MMDH contre un déficit de 996 MDH en 2015. Selon les prévisions, ce déficit atteindra respectivement, 2,38 MMDH en 2017 et 2,75 MMDH en 2018.
Selon les propos de Mr Mohammed El Alaoui El ABDALLAOUI , Directeur Général de la CMR « *il n'y a donc pas de surprise, le déficit du régime des pensions civiles s'aggraverait d'une année à l'autre d'une manière plus accélérée durant cette décennie pour atteindre 23 milliards de DH en 2022, année de l'épuisement total des réserves. En 2023, il faudra près de 25 milliards de DH en plus des cotisations annuelles salariales et patronales, pour pouvoir payer la globalité des prestations. Il est clair que devant l'ampleur de ces déficits et en l'absence de réforme, le fonds de réserve du régime des pensions civiles, qui est de l'ordre de 85 milliards de DH, est ridiculement faible. Il suffira de financer les déficits durant les 6 prochaines années (horizon 2022)* ».
Ce déséquilibre annoncé se serait aggravé davantage dans les années à venir si aucune mesure d'ajustement n'avait été prise. Certes les amendements adoptées résoudront une partie du problème de l'équilibre financier au dépend des fonctionnaires, qui travailleront plus avec une cotisation plus importante et un taux d'annuité réduit. Ces amendements adoptés en fin de mandat gouvernemental, ont été longuement critiqués

[52] **MAWASSI(2009),** « Maroc : la crise économique mondiale déclenche une baisse du marché », Maghrébia.

car ils ont choisi de faire payer la dette implicite aux futures générations, ces ajustements ne peuvent pas être considérés comme une réforme de la retraite.
Il n'en demeure pas moins que la conjoncture économique a accéléré l'urgence d'une réforme du système de retraite. Mais cette réforme devrait déboucher sur un système de retraite sûr, adéquat, viable sur le plan financier et efficace du point de vue économique[53].
À ce titre, cette deuxième section traitera la viabilité des systèmes de retraite et leurs enjeux financiers en analysant tout d'abord l'impact de la notion de générosité sur les régimes, ensuite les conséquences que peuvent avoir des lacunes de gestion financière et enfin l'impact de cette gestion sur l'équilibre intergénérationnel.

§ 1: Analyse de la notion de générosité dans les régimes de retraite

Il est évident, que le mode de répartition suppose une solidarité entre les générations des actifs et celles des retraités dans la mesure où les pensions de retraite servies sont financées à partir des cotisations des actifs. Certes, les régimes marocains étaient excédentaires pendant les premières années de leur existence mais ils se trouvent actuellement dans une phase de maturité qui se caractérise essentiellement par une situation financière déficitaire à moyen terme, voir même à court terme pour certaines caisses.

Cette situation s'explique principalement par l'accroissement rapide de la population des retraités et une diminution de celles des actifs cotisants ce qui a entraîné une augmentation des dépenses au titre des pensions de retraite et une baisse des cotisations. Selon les études actuarielles, le secteur des retraites connaîtra un déséquilibre financier accentué par l'augmentation des dépenses au titre des pensions de retraite et une baisse des cotisations. Quelles sont les causes de ce déséquilibre ? Seraient-elles liées au mode de fonctionnement ? Ce déséquilibre est-il ressenti dans les régimes de retraite qui fonctionnent selon le principe de la répartition seulement ?

À ce propos, il y a lieu de rappeler que ces régimes obligatoires n'ont été institués qu'au profit des travailleurs salariés qu'ils soient fonctionnaires civils ou militaires de

[53] **SEKKAT K. et ACHY L.**(2007), « L'économie marocaine en questions (1956-2006) »,*l'Harmattan.*

l'Etat, des collectivités locales ou des établissements publics, ou employés du secteur privé. Aucun dispositif obligatoire n'a été mis en place pour les autres catégories de la population active. Cet aspect réglementaire prive diverses catégories de la couverture sociale sous toutes ses formes. Notamment, le secteur informel qui regroupe les emplois à temps partiel, le travail temporaire, occasionnel, intérimaire ou saisonnier et d'une manière générale les formes d'emplois à rémunération horaire qui constituent une autre source de la faiblesse de la couverture sociale[54].

À cet égard, il serait intéressant d'analyser les enjeux économiques et financiers en définissant cette notion de générosité reprochée au système, en examinant son impact sur les régimes et enfin en traitant la notion de générosité fiscale pour certains régimes.

A) Notion de générosité des régimes

Cette notion de générosité est l'objet d'un grand débat, comment peut-on qualifier la retraite des marocains et celles de la région Mena de généreuses, alors que de nombreux retraités vivent dans des situations très difficiles ? Comment peut-on la qualifier de généreuse alors que la pension du retraité n'accompagne pas son niveau de vie ? Alors que le retraité vit dans une situation moins confortable que lorsqu'il était actif ?

Cette générosité se manifeste à travers plusieurs indicateurs qui vont des taux d'annuité élevés aux conditions de liquidation des pensions plus qu'avantageuses du régime d'autant plus qu'elles offrent des rendements supérieurs à la croissance économique. Jusqu'à présent, les pronostics ont révélé que l'impact de la générosité n'est pas négligeable, les retraites promises dans la région du MENA, sont relativement généreuses et trop onéreuses[55].

Au Maroc, les régimes obligatoires offrent des taux de remplacement [56]bruts très généreux en comparaison à ceux des pays d'Europe[57]. Ils varient entre 70% pour le

[54]**CHERKAOUI M.** (2009), « Vieillissement, transition démographique et crise des systèmes de retraite: cas du Maroc », *Thèse pour l'obtention du doctorat et Sciences Économiques*, Université Pierre Mendès France et Université Mohammed V (FSJES).

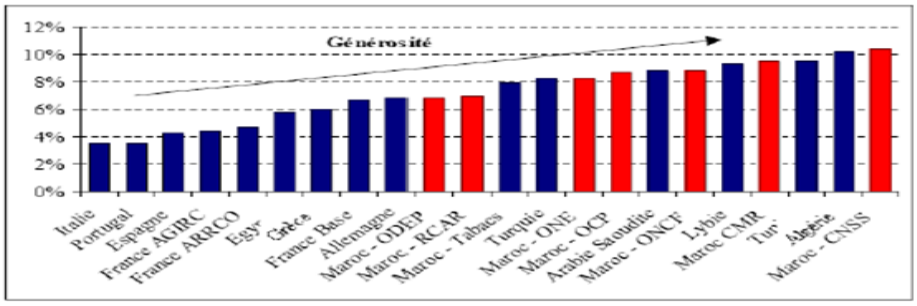
[55] **BANQUE MONDIALE**(2004), «Valoriser les possibilités d'emploi dans les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord. Vers un nouveau contrat social», *Rapport sur le développement de la région MENA*, Editions ESKA, Paris.

[56] Le taux de remplacement se calcule en divisant le montant de la retraite par le dernier salaire, il indique la part du revenu brut total qui est remplacée où préservée à la retraite.

[57] (France: 50% à 60%, Allemagne: moins de 50%, Italie : moins de 80%) ou à des pays d'Amérique latine (Pérou:62%, Chili : 55%) et aussi en comparaison avec les pays arabes (Tunisie: 65%, Jordanie: 70%).

cas de la CNSS et de 100% pour la CMR avant l'amendement des textes de loi en août 2016.

Figure 2: Indice de Générosité des régimes /Taux de rendement interne



Source : CESA 2001

En outre, il peut sembler, parfois, que les pensions offertes par certains régimes soient faibles tant qu'on ne prend pas en considération les cotisations qui ont été payées pour l'acquisition de ces droits. Pour apprécier le degré de générosité des régimes de retraite en mettant en parallèle les cotisations et les prestations, il convient de recourir à la méthode universellement reconnue qui table sur le calcul des rendements des régimes à travers d'une part le rapport entre taux d'annuité et taux de cotisation pour les régimes en annuités et, d'autre part, le rapport entre la valeur de liquidation et la valeur d'acquisition pour les régimes en points[58].

En général, les plans des employés dans la fonction publique relevant de la CMR visaient à assurer des niveaux de remplacement du revenu plus élevés que ceux des salariés du secteur privé affiliés à la CNSS. D'ailleurs, les pensions de base tendaient à être parmi les plus généreuses du monde. De ce fait, les taux de remplacement étaient identiques, quel que soit le niveau de salaire, le régime de retraite garantissaient le même niveau de revenu de remplacement à un individu ayant un faible revenu qu'à un individu ayant un revenu élevé.

Selon le rapport de la Cour des comptes, d'autres facteurs liés au fonctionnement du régime des pensions civiles avaient un impact non négligeable quoique moins important que les précédents sur son équilibre financier. À titre d'exemple, on peut relever les deux facteurs suivants :

- Le premier est lié à la non neutralité actuarielle des départs en retraite avant la limite d'âge. En effet, les règles actuelles prévoient actuellement la possibilité de partir

[58] **CHERKAOUI M**. (2009), « Vieillissement, transition démographique et crise des systèmes de retraite: cas du Maroc », *op cité* .

en retraite par anticipation (à partir de 18ans de service pour les femmes et 24 ans pour les hommes). Le droit à la retraite est calculé sur la base de la moyenne des huit dernières années d'activités, selon que la radiation intervienne respectivement pendant l'année 2017 ou 2018 ou 2019 et ce moyennant une réduction de l'annuité de 2, 5% à 2 %.

- Le deuxième cas concerne la prise en charge des allocations familiales. Celles-ci ne sont pas individualisées, ni sur le plan de la cotisation, ni au niveau d'un fonds de réserve dédié. Elles sont, ainsi, payées par le régime et viennent, de fait, alourdir ses charges[59].

C'est pour cette raison qu'avant l'amendement des textes de lois en août 2016, les prestations étaient généreuses pour certains participants tandis que, pour d'autres, elles parvenaient à peine à les maintenir au-dessus du seuil de la pauvreté. Le problème des systèmes "à prestations généreuses", est que rares sont ceux, mêmes parmi les détenteurs de revenus moyens ou élevés, qui sont disposés à épargner en dehors du régime de retraite obligatoire. Il faut dire que l'argument de générosité a été tellement critiqué, que les amendements des textes de lois adoptés par le gouvernement Benkirane, l'a réduit en adoptant une réforme paramétrique très douloureuse. Il faut dire que l'accent a toujours été mis sur la générosité de la CMR mais rien n'est dit sur l'insuffisance des pensions versées par la CNSS ni sur l'évolution du pouvoir d'achat des retraités dans des régimes sans indexation. Dans cette perspective, il serait opportun d'analyser l'impact de la générosité des régimes.

B) Impact de la générosité des régimes

Le Régime de pension civile de la CMR a toujours été critiqué pour sa générosité par rapport aux autres régimes, parce qu'il se basait pour le calcul de la pension sur le dernier salaire. Il lui a été reproché qu'il n'établissait pas de corrélation entre l'effort de cotisation fourni et la prestation octroyée surtout avec la tendance à la promotion d'avancement de grade dans l'administration publique à l'approche de l'âge de départ à la retraite. De fait, la liquidation de la pension de retraite sur cette base n'était pas correctement reliée à l'effort de cotisation puisqu'elle ne tenait pas compte des faibles niveaux de cotisation du fonctionnaire en début et milieu de carrière en comparaison avec sa rémunération de fin de parcours professionnel.

[59] **COUR DES COMPTES** (2013), « Diagnostic et propositions des réformes», op cité, p 28.

Ce constat est confirmé par le rapport de la Cour des comptes de 2013 qui avait affirmé que« *le régime de la CMR se caractérise par une générosité excessive de ses prestations en comparaison avec l'effort de cotisation consenti. Ainsi, il offre à ses affiliés un droit de 2,5% du dernier salaire pour toute année de cotisation soit un taux de remplacement qui, avec l'abattement fiscal élevé (soit 55%) dont bénéficient les pensions de retraite, peut dans certains cas atteindre 100 % au bout de seulement 30 à 35 ans de carrière et peut même dépasser le dernier salaire net.*

Il est important de noter que cette générosité tant critiquée n'existe plus, car après l'amendement des textes de lois en août 2016, le fonctionnaire travaillera pour une durée plus longue, avec un salaire réduit et des cotisations plus importantes.

En effet, la loi n°06-89 du 21 décembre 1989 avait permis une revalorisation des pensions civiles. L'assiette de cotisation et de liquidation des pensions, qui se limitait avant au traitement de base, a été élargie pour inclure l'indemnité de résidence et la moitié des indemnités statutaires puis s'est encore élargie suite à l'entrée en vigueur de la loi n°19-97 du 18 septembre 1997 pour englober la totalité des indemnités statutaires. Cette réforme sera par la suite généralisée à l'ensemble des pensionnés. Or, il faut dire que depuis l'élargissement de cette assiette à la totalité de la rémunération en 1990, ce taux de remplacement va devenir la principale cause du déséquilibre du régime »[60].

Avant l'amendement des textes de lois régissant les pensions civiles , cet état était aggravé par la modification des caractéristiques de la population des futurs retraités qui avait tendance à comprendre de plus en plus de cadres ou d'agents qui terminaient leur carrière dans les échelles de rémunération les plus élevées de la fonction publique. Ainsi, l'effectif des cadres parmi les retraités qui était de 6% en 1986 est passé à 45% en 2011.

Cette situation est normale d'autant plus préoccupante, compte tenu que la base de cotisation du régime des retraites civiles n'était pas plafonnée, que cela avait pour effet d'accentuer davantage les engagements futurs du régime chaque fois que la fonction publique connaissait une augmentation des salaires significatives puisque cette dernière est directement prise en compte dans la cotisation et surtout dans la liquidation des pensions. Par exemple, l'assiette de cotisation et de liquidation des

[60] **COUR DES COMPTES** (2013), « Diagnostic et propositions des réformes», op cité, p 26.

pensions delà CMR qui se limitait avant au traitement de base a été élargie pour inclure l'indemnité de résidence et la moitié des indemnités statutaires puis s'est encore élargie suite à l'entrée en vigueur de la loi n°19-97 du 18 septembre 1997 pour englober la totalité des indemnités statutaires.

A ces éléments de réflexion, il faut rajouter, aussi, "la validation des services passés" qui est relié à certains régimes qui avaient pris en charge à titre gratuit les services passés de certains affiliés sans donner lieu au paiement des charges de validation ce qui a aggravé le déséquilibre structurel entre les cotisations et les prestations. C'est le cas de la CMR qui prend en charge gratuitement la validation des services rendus dans l'armée de libération et dans la résistance ainsi que les périodes accomplies au titre du service militaire ou du service civil. D'autres régimes, tels que les régimes des pensions militaires et les régimes interne de l'OCP, allouent des bonifications qui peuvent atteindre jusqu'à 20 % par année de travail lesquels sont décomptés dans le calcul de la pension pour 1,20 année[61].

Dans le secteur privé, certaines personnes sous-déclarent leurs salaires d'activité pendant longtemps avant de gonfler leurs déclarations à quelques années de la retraite. D'autres font de l'évasion avant de retourner au système quand ils sont proches de la retraite.

Par ailleurs, la générosité du système se retrouve également au niveau du rythme d'acquisition des droits (surtout pour la CNSS) où un affilié qui travaille à plein temps se voit crédité de 26 jours d'assurance par mois. À ce rythme, l'acquisition de 50 % des droits à la pension ne nécessite qu'un peu plus de 10 années (ou 3240 jours) alors que, pour des taux équivalents, le RCAR requiert 25 ans et la CMR 20 ans.

Cette notion de générosité s'expliquait aussi par l'importance des taux d'annuité au Maroc par rapport à d'autres pays qui sont relevés à 2% pour la CNSS, à 2 %[62] pour la CMR et à 2% pour le RCAR tandis qu'en France ce taux se limite à 1,33%.

Certes, ces dispositions ont eu des retombées positives sur le plan social mais le Législateur n'avait pas effectué des prévisions actuarielles sur l'impact qu'aurait pu

[61]**CERED** - Centre d'Études et de Recherche Démographique, (2006), « Les personnes âgées au Maroc : Profil, santé et rapports sociaux », HCP, p 23.

[62]2% pour la période commençant le 1er janvier 2017.

avoir ces taux avec le changement démographique pour les futures générations. Après l'adoption de ce qu'appelle le Gouvernement « *réforme paramétrique* », le Législateur devra accompagner cette réforme par des mesures parallèles qui garantiront au fonctionnaire un salaire intéressant et une retraite motivante, tel que la révision des salaires de la fonction publique, et la révision des avancements de grade dans l'administration, par exemple il serait opportun d'ajouter une échelle 12 ou 13 pour avantager les fonctionnaires qui travailleront jusqu'à l'âge de 63 ans. Aujourd'hui, les analyses actuarielles n'attestent que cette situation à creuser le déséquilibre et à augmenter significativement les engagements non couverts du régime. C'est pour cette raison qu'il serait important de traiter l'impact de cette générosité sur la fiscalité.

C) Générosité de la fiscalité pour certains régimes

Afin de réduire l'écart de revenu entre les actifs et les retraités, l'Etat a fait le choix de passer par la fiscalité. L'impôt sur le revenu (IR) est plus faible pour les retraités, qui bénéficient d'un dispositif d'abattement fiscal.

L'IR est progressif. Il existe 5 tranches d'imposition. Les revenus inférieurs à 2500 DH mensuels sont exonérés. La première tranche de revenu, qui correspond à la part du revenu comprise entre 2500 et 4166 DH est imposée à 10%. La 5ème tranche, qui correspond à la part du revenu supérieure à 15.000 DH, est imposée à 38%.

Tableau1 : Impôt sur le revenu, taux par tranche de revenu

Tranches de revenu (en DH)		Taux (en %)
annuel	Mensuel	
moins de 30 000	moins de 2 500	0
30 001 – 50 000	2 501 – 4 166	10
50 001 – 60 000	4 167 – 5 000	20
60 001 – 80 000	5 001 – 6 666	30
80 001 – 180 000	6 667 – 15 000	34
plus de 180 000	plus de 15 001	38

Source : Code général des impôt

Dans un système de ce type, avec un abattement forfaitaire, les retraités bénéficient d'une réduction de leur impôt d'autant plus forte que leur revenu est élevé. Le tableau 3 compare, pour un même revenu, l'impôt des actifs et des retraités.

Tableau 2: Impôt sur le revenu, comparaison entre actifs et retraités

Revenu en DH		Impôt sur le revenu (annuel)			
		Actif		Retraité	
mensuel	*annuel*	*en DH*	*en % du revenu*	*en DH*	*en % du revenu*
2 334	28 008	0	0	0	0
3 200	38 400	840	2	0	0
4 200	50 400	2 080	4	24	0,05
10 000	120 000	23 600	20	7 600	6
14 000	168 000	39 920	24	17 072	10
17 000	204 000	53 120	26	24 416	12

Source : Code général des impôts

Dans un pays où 82% de la population active occupée n'est pas couverte et où les ressources fiscales proviennent principalement de la TVA, payée par tous, il n'est pas juste que les retraités bénéficient d'un abattement fiscal forfaitaire. La majorité des retraités (65%) ont un revenu inférieur à la première tranche d'imposition et ne sont donc pas assujettis à l'impôt sur le revenu. De même la quasi-totalité des retraités du secteur privé ont une pension inférieure à cette tranche. Ceux qui bénéficient le plus de ce mécanisme sont donc les fonctionnaires aux plus hauts revenus. Par exemple, un individu qui reçoit un revenu égal au salaire moyen des actifs (38.400 DH annuel) paie un impôt équivalent à 2% de son revenu s'il est actif et il est exonéré s'il est retraité. Un individu qui a un revenu annuel de 120.000 DH, soit à peu près quatre fois le SMIG, paie un impôt de 20% s'il est actif et de 6% s'il est retraité[63].

En 2013, avec la loi des finances n°115-12, le taux d'abattement pour les retraités a été augmenté pour être porté à 55%. Cette décision est officiellement motivée par la volonté d'augmenter le revenu disponible des retraités, affectés par la baisse de leur pouvoir d'achat. Cette modification parait peu justifiable à plus d'un titre : elle ne bénéficie qu'aux pensions les plus élevées et les sujétions que subissent les actifs qui sont souvent aussi importantes que celles auxquelles devraient faire face les retraités.
Dans un autre registre, cette situation porte atteinte au principe de l'égalité des citoyens, en fonction de leurs capacités contributives, devant les charges publiques. L'augmentation de l'abattement fiscal à 55% sur les pensions a eu un impact négatif sur les recettes fiscales de l'Etat au titre de l'impôt sur le revenu qui se présente comme suit[64] :

[63]**RHOMARI M.** (2016) «La réforme des systèmes de retraite dans les pays en développement et l'extension de la couverture à l'emploi informel », op cité, p 161.
[64]Cette mesure n'a pas d'impact significatif sur les pensionnés de la CNSS étant donné que le salaire de base des cotisations et le taux de remplacement sont respectivement plafonnés à 6.000 DH et 70%.

Tableau 3: Tableau d'abattement fiscal

	CMR*	RCAR	CIMR
Pensionnés exonérés avec abattement 40%	181 072	77 403	12 488
Pensionnés exonérés avec abattement 55%	204 832	83 128	17 464
Pensionnés bénéficiant de l'augmentation de l'abattement	86 453	8 994	8 900
Manque à gagner pour l'Etat en recettes fiscales 2013	320	43	49

Source : Rapport cour des Comptes 2013.

Cette mesure a fait subir au trésor public un manque à gagner non négligeable qui se chiffre à 412 millions DH au titre de la seule année 2013. La baisse des ressources fiscales est appelée à croître significativement dans les années à venir avec l'afflux de nouveaux retraités que connaîtront ces régimes.

Bien qu'elle apparaisse comme neutre pour les régimes, ce type de mesure a un impact indirect négatif sur le comportement des actifs envers l'adhésion ou non à certaines mesures envisagées dans le cadre de la réforme paramétrique comme la prolongation volontaire de l'âge de départ à la retraite. En effet, avec un abattement fiscal de 55% sur les pensions, certains actifs pourraient décider de partir à la retraite de façon anticipée tout en bénéficiant d'un taux de remplacement conséquent ce qui aura pour effet d'influer négativement sur l'équilibre des régimes.

À titre d'illustration, avant l'amendement de textes de lois régissant le régime des pensions civiles en août 2016, et pour disposer d'une pension équivalente au dernier salaire net, l'augmentation de l'abattement avait pour effet de réduire la durée d'activité et de cotisation nécessaires. Celle-ci pouvait atteindre dans le cas de la CMR entre 30 et 34 ans selon le niveau de rémunération qui est bien loin des 40 années d'activités nécessaires pour atteindre le plafond du régime. De plus, si aucune réforme n'aurait était entreprise, la mise en œuvre des dispositions réglementaires pour garantir l'équilibre du régime des pensions civiles sur 10 ans aurait dû se traduire par un ajustement brutal des taux de cotisation qui serait également inapplicable. En effet, les projections actuarielles ont montré que le taux des cotisations (salariales et patronales) allait être brutalement porté à 73% si la situation de statu quo se maintenait jusqu'à 2018 date à laquelle le régime devra de par la loi être soumis au mécanisme de la prime échelonnée[65].

[65] **COUR DES COMPTES** (2013), « Diagnostic et propositions des réformes», op cité, p 30.

Certes, ces rapports parlent de générosité des régimes comme étant une source de déséquilibre mais cette générosité reste très relative par rapport au niveau de vie des retraités puisque la pension moyenne par pensionné reste faible. Une large couche de la population parvenue au terme de son parcours actif se retrouve totalement démunie avec de maigres pensions largement insuffisantes pour couvrir leurs besoins fondamentaux.

Après avoir démontré que la générosité de la fiscalité constitue un facteur de déséquilibre, il serait convenable d'exposer les autres facteurs de déséquilibre financier, qui sont : l'insuffisance des mécanismes de revalorisation, de pilotage et de contrôle financier.

§ 2 : Lacunes de gestion financière et technique des régimes

Le système des retraites s'est construit progressivement et par profession. Les fonctionnaires puis les travailleurs du secteur privé ont tour à tour défendu leurs intérêts pour bénéficier d'un revenu une fois à la retraite. Cette construction progressive a donné lieu à un système fragmenté, aux différentes modalités.

Dans le processus de réforme, les questions liées aux modalités de la prise de décision et au cheminement qui conduit à l'adoption des réformes sont négligées et ce malgré leur importance. L'expérience montre que l'accent doit être mis sur le mode de pilotage de la réforme et sur ses mécanismes de suivi.

Pour dégager un consensus et déterminer les outils de pilotage fiables, une concertation de l'ensemble des parties prenantes: le Gouvernement, les responsables des caisses, les opérateurs des secteurs privés et publics, les partenaires sociaux, les employeurs et dirigeants sans oublier les salariés et les retraités s'avère indispensable pour avoir une vision globale et cohérente de la politique de retraite.

Il faut dire que la diversité d'intervenants dans la gestion du secteur de retraite est également une cause de déséquilibre. La concertation et l'implication des parties prenantes est nécessaire pour la mise en place de la réforme, mais la gestion technique et financière devra être confiée à une instance de régulation autonome comme ce a été proposée dans le rapport de diagnostic de la Cour des comptes.

Qui plus est, comme l'a si bien dit, l'économiste, David Robalino, dans son rapport sur la région MENA : « *La réussite d'une initiative politique quelconque visant à*

réformer le programme des retraites d'un pays dépendra largement de la planification et de la capacité d'administration. Une attention toute particulière devra être accordée à la répartition des responsabilités entre les divers organismes publics prenant part au processus »[66].

Certes la notion de générosité de certains régimes peut constituer un facteur de déséquilibre, mais les problèmes financiers des régimes de retraite peuvent dériver également de causes internes qui constituent un problème d'équité du point de vue de la gestion financière et technique, la diversification des mécanismes de revalorisation, et la différence des moyens de contrôle qu'il serait judicieux d'analyser .

A) Insuffisance du mécanisme de pilotage de certains régimes

Le régime des pensions civiles de la CMR fonctionne selon le mode de répartition, qui est ajusté selon la technique de la prime échelonnée. Ce mécanisme est actionné lorsque le montant de la réserve de prévoyance baisse jusqu'à atteindre l'équivalent de deux fois la moyenne des dépenses constatées au cours des trois derniers exercices. À partir de ce seuil, les cotisations doivent être ajustées de manière à garantir l'équilibre sur une période minimale de 10 ans ainsi qu'un excédent pouvant alimenter la provision y afférente. L'application de ce mécanisme signifie qu'il est nécessaire d'attendre jusqu'à la quasi-faillite du régime (moins de 2 années de service des prestations) pour réagir par un ajustement qui se limitera à rétablir la trésorerie du régime pour 10 ans.

Malgré ces mécanismes de pilotage, la situation financière du régime des pensions civiles se caractérise par des déséquilibres financiers importants avec un déficit estimé à 2,6 milliards en 2015 et qui devrait arriver à 5,5 milliards de DH au moins en 2016.

Ces lacunes ont eu pour conséquence de faire durer la situation de statu quo pendant de nombreuses années sans que ne soient mis en œuvre des ajustements pour corriger ou au moins pour ne pas amplifier le déséquilibre. De son côté, le rapport de la Cour des comptes sur les systèmes de retraite (publié en juillet 2013 sur la base des études de 2011) avait annoncé que le déficit du régime devrait continuer à s'aggraver pour atteindre 24,85 MMDH en 2021, avoisiner les 46 MMDH en 2030 pour, finalement, atteindre 78 MMDH en 2061 (voir tableau ci-joint).

[66] **ROBALINO D.** (2008), «Les pays de la région MENA veulent réformer leurs régimes de retraite menacés de crise financière», *the World Bank*, p16-67.

Tableau 4: Tableau de Déficit cumulé par année

Année	Déficit cumulé (M DH)	Ratio de couverture Réserves
2014	0,21	4,50
2015	2,30	3,90
2016	6,76	3,30
2017	14,04	2,60
2018	24,58	2,00
2019	38,75	1,30
2020	56,94	0,70
2021	79,20	0,05
2022	105,81	-

Source : Présentation lors du séminaire Septembre 2015 –Ministère des Finances.

Selon le dernier rapport de 2013 de la Cour des comptes, il est important de signaler que le régime des pensions militaires a connu, lui aussi, l'épuisement total de ses réserves depuis plusieurs années au point que celles-ci sont actuellement prises en charge par le budget de l'Etat. Subrepticement, ce déficit se répercute depuis des années sur le régime des pensions civiles dans le silence le plus total sans que cela ne soit évoqué publiquement alors que la question suivante devrait être clairement posée : « Jusqu'à quand ce sujet restera-t-il tabou ?»

D'autre part, la CMR gère, aussi, pour le compte de l'Etat d'autres régimes non contributifs notamment, les pensions des anciens résistants et les pensions d'invalidité civiles et militaires, ainsi que des régimes dits «particuliers » qui sont en voie d'extinction, tels que les aides renouvelables, les allocations forfaitaires, les rentes forfaitaires, etc. Aujourd'hui, il convient, d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité d'entamer une réflexion sur tous les régimes gérés par la CMR, en égard à leur impact sur le déséquilibre.

Pour pallier aux lacunes de gestion, la CMR a conclu un nouveau contrat avec l'Etat[67] ; ce contrat-programme a eu pour principal objectif de tracer le cadre qui va régir les relations entre l'Etat et la Caisse Marocaine des Retraites en définissant les engagements de chacune des deux parties pour les trois prochaines années. Ce contrat s'inspire d'une vision qui met au cœur de ses objectifs la veille rigoureuse et

[67] Décision prise par le Conseil d'Administration de la Caisse Marocaine des Retraites lors sa session tenue le 08 septembre 2009, et confirmé par le Conseil d'Administration tenu le 15 décembre 2010.

permanente de la pérennité des régimes de retraite et la bonne marche de l'institution en charge de les gérer[68].

Pour le cas du régime de retraite de la CNSS, le pilotage par la technique de la prime échelonnée prévoit un équilibre sur 5 ans. Or, le fait de limiter la recherche de l'équilibre sur un horizon de 5 ans ne fait que renvoyer à plus tard l'apparition des déficits. De plus, la mise en œuvre de ce mécanisme n'est pas automatique puisqu'elle ne peut être décidée directement par les organes de direction de la Caisse mais reste tributaire de son adoption par voie de décret[69].

À ce titre, il faut souligner que les régimes de la CNSS et du RCAR ne sont pas viables sur le long terme, car leurs déficits sont causés par la diversité des modes de financement, certains sont gérés par répartition ou par capitalisation et d'autres par un régime mixte[70]. En effet, les régimes de répartition ont déjà démontré leurs limites, ils s'avèrent largement sous financés. De ce fait, il est aisé de constater que la solidarité intergénérationnelle est menacée, ainsi, le nombre des retraités augmentera alors que le nombre des nouveaux cotisants au système plafonnera, les générations futures devront, ainsi, financer la dette implicite au titre des retraites sous forme de prestations moindres et de fiscalité plus élevée[71].

En conséquence, les cotisations ne suffiront plus pour financer les prestations. Aujourd'hui, la réforme de la retraite requiert au préalable d'établir les mécanismes et les mesures de financement des déficits des régimes qui seront, par définition, douloureux étant donné le niveau élevé de la dette implicite qu'il serait nécessaire de combler. D'ailleurs, la réforme paramétrique adoptée pour le régime des pensions civiles devrait, selon les études actuarielles basées sur les données de 2016, avoir pour effet de prolonger d'une période de cinq années supplémentaires l'horizon de viabilité du régime. Elle devrait en outre diminuer considérablement sa dette implicite sur le long terme de près de 53,3%.

Dans cet élan, il conviendra d'éviter autant que possible le recours au nouveau régime pour absorber une partie de cette dette car ce faisant, il accablerait, dès sa mise en œuvre, sa capacité à ne pas reproduire les erreurs passées qui ont mené au risque de peser significativement sur le nouveau système de retraite dès sa naissance. Toutefois,

[68] Contrat de programme entre l'état et la caisse marocaine des retraites pour la période 2011-2013.
[69] **COUR DES COMPTES** (2013), « Diagnostic et propositions des réformes», Rapport sur le système de retraite.
[70] **ARAKI D.** (2004), « les systèmes de retraite face au développement économique : quelles perspectives pour le Maroc ? «*Thèse de Doctorat d'Etat en science économique*, Université Mohammed V Agdal, Faculté de Droit.
[71] **ROBALINO D.** (2008), «Les pays de la région MENA veulent réformer leurs régimes de retraite menacés de crise financière», *the World Bank.*

pour assurer l'équilibre des régimes de retraite, il serait intéressant d'appliquer une indexation qui permet de maintenir le rapport stable entre les pensions et les salaires évitant le décrochage du revenu des retraités. En effet, la revalorisation des salaires est nécessaire pour le maintien du pouvoir d'achat des retraités. Si les pensions des retraités n'évoluent pas, au moins comme les prix, leur pouvoir d'achat diminuera tout au long de leur retraite.

Certes, les modes de revalorisation par le choix d'une indexation concernent aussi bien la période de la carrière avant la liquidation que celle de la retraite. C'est pour cette raison qu'il serait intéressant d'analyser l'impact de cette différence des modes de revalorisation.

B) Diversification des mécanismes de revalorisation

Concernant les mécanismes de revalorisation, il est aisé de constater qu'ils sont différents d'une caisse à une autre. Par exemple, le RCAR et la CIMR se basent sur l'évolution des salaires des affiliés. Ainsi, le mécanisme de revalorisation des rentes du RCAR est corrélé dans les mêmes proportions à l'évolution du salaire moyen du régime ce qui ne garantit pas le financement des revalorisations lorsque les rendements des réserves du régime sont insuffisants.

Cette insuffisance de couverture des revalorisations peut s'amplifier dans le temps, puisqu'une fois acquise, elle est irréversible quel que soit le niveau des rendements ultérieurs du portefeuille du régime. En outre, des situations ponctuelles, comme l'adhésion des caisses internes de retraite de certains grands établissements publics, sont de nature à avoir une répercussion significative sur l'augmentation normale des salaires et, par conséquent, la revalorisation des pensions.

Cette situation est due à l'inadaptation de certains de ses paramètres et principalement la revalorisation des pensions. En effet, celles-ci sont indexées sur l'évolution du salaire moyen du régime ce qui risque de poser des contraintes pour le financement de la revalorisation. Il en serait, ainsi, par exemple dans le cas d'une baisse importante des rendements des réserves du régime surtout quand la conjoncture est défavorable[72].

D'autre part, cette revalorisation des pensions peut paraître parfois généreuse. C'est le cas notamment de la CIMR qui a pratiqué, durant de nombreuses années, des

[72] **COUR DES COMPTES** (2013), « Diagnostic et propositions des réformes», *Rapport sur le système de retraite.*

revalorisations annuelles à deux chiffres dépassant de loin le rythme d'évolution de l'indice du coût de la vie comme ce fut le cas pour la période allant de 1974 à 1999 où le pouvoir d'achat de ses pensions avait augmenté de plus de 500%. Au niveau de la CNSS, cette revalorisation s'effectue selon la décision des pouvoirs publics[73].

Concernant la CMR, elle procède à la revalorisation en fonction de la valeur du point d'indice. En effet, la loi n°06-89 du 21 décembre 1989 a permis une revalorisation des pensions civiles. L'assiette de cotisation et de liquidation des pensions qui se limitait avant au traitement de base a été élargie pour inclure l'indemnité de résidence et la moitié des indemnités statutaires puis s'est encore élargie suite à l'entrée en vigueur de la loi n°19-97 du 18 septembre 1997 pour englober la totalité des indemnités statutaires. Cette réforme sera par la suite généralisée à l'ensemble des pensionnés.

Plus encore, certaines réformes, malgré leur impact positif sur le plan social, vont contribuer à creuser davantage le déséquilibre et à augmenter significativement les engagements non couverts du régime. Il convient notamment de cite, à ce propos, l'augmentation de la pension minimale dans le cas où elle serait prise en charge dans le futur par le régime. Cette situation va être exacerbée par la politique de révision des salaires dans la fonction publique et par l'allègement des conditions d'avancement de grade à partir de 1998.

Dans le cadre de la réforme globale, il serait judicieux de confier la gestion financière des fonds à une institution qualifiée qui prendra en considération les facteurs de rentabilité, de sécurité, et de liquidité. C'est dans cette perspective que la Direction de la Politique Économique Générale avait suggéré dans le rapport de 2000 sur «les retraites face aux déséquilibres démographiques, économiques et sociaux» de créer une nouvelle autorité de régulation qui veillera au bon fonctionnement des placements des organismes de retraite: «*Cette autorité de régulation du secteur permettrait l'élargissement de la couverture après l'ajustement à la baisse des rendements et le développement d'un âge complémentaire obligatoire en capitalisation pour aboutir à un régime mixte. Ce système de capitalisation sera en effet moins vulnérable aux facteurs démographiques et constituera une opportunité pour le développement de l'épargne à long terme qui doit assurer les bases d'une croissance économique accélérée. Cet étage complémentaire devrait toutefois être géré selon des règles prudentielles avec une diversification des placements et la souscription à des fonds*

[73] **CDG**- (2007) « La problématique de réformes des retraites au Maroc », Travaux d'une conférence.

sécuritaires»[74]. Certes, la diversification des mécanismes de revalorisation constitue une des causes du déséquilibre des régimes mais il serait également intéressant d'étudier un autre aspect lié à l'analyse des moyens de contrôle financier.

C) Analyse des moyens de contrôle financier

S'agissant des moyens utilisés pour le contrôle financier des caisses de retraite, celles-ci semblent faire face à des disparités techniques qui sont relatives à la sécurité et à la pérennité des régimes. Concernant la CMR et la CNSS, le contrôle est assuré par le Ministère de l'Économie et des Finances qui organise la gestion financière et comptable.

Néanmoins, ce contrôle ne concerne que les dépenses des établissements publics ; il est ainsi purement administratif et limité. C'est dans une perspective de transparence qu'une commission spécialisée avait été constituée en 2003 par décision de M. Fathallah Oualalou, Ancien Ministre des Finances et de la Privatisation, afin d'élaborer un plan comptable propre à l'activité de la retraite. C'est dans cet esprit que, quatre ans après, le Conseil National de la Comptabilité a adopté lors de sa 10èmeassemblée plénière tenue le 10 mai 2007, le plan Comptable des Caisses de Retraites (PCCR), qui a été approuvé en décembre 2007 par l'avis n°6 du Ministre de l'Économie et des Finances, Président du CNC.

Depuis son adoption, le plan comptable répond aux besoins de la normalisation comptable du secteur des retraites, ressenti aussi bien par les pouvoirs publics que par les gestionnaires des différentes caisses. Il tient compte de la diversité et de la particularité du secteur, en constituant un outil performant pour la définition et la réalisation des objectifs stratégiques, et se positionne comme un mécanisme apte à prendre en charge toutes les activités actuelles des caisses de retraite, en tenant compte des spécificités de chaque caisse et en intégrant les changements susceptibles d'être introduits par les réformes envisagées.

Pour l'Etat, il constitue un moyen de consolidation et d'harmonisation de l'information financière entres les différents organismes. Il permet aussi à l'affilié, d'accéder à une information fiable et crédible sur son épargne retraite, et ses

[74]**MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES** (2000), «Rapport sur : les retraites face aux déséquilibres démographiques, économiques et sociaux», *Direction de la Politique Économique Générale*, p 23.

cotisations pour son organisme de retraite[75]. De manière générale, le Plan Comptable des Caisses de Retraite (PCCR) est conçu de façon à satisfaire aussi bien les objectifs primordiaux de la normalisation comptable que les besoins propres au secteur de la retraite au Maroc.

Compte tenu de cette grande diversité se situe à plusieurs niveaux, ce plan comptable sectoriel[76] est venu répondre aux spécificités du secteur de la retraite. D'une part, en vue d'uniformiser et d'harmoniser les concepts et les modes de comptabilisation des opérations liées à l'activité de la retraite qui touchent aussi bien les cotisations que les prestations. D'autre part, en vue d'améliorer la gestion et le suivi de ces entités pour l'obtention d'une image fidèle du patrimoine de la situation financière et des résultats. Et finalement pour mettre en place un outil de transparence et d'évaluation des engagements et risques liés à ce secteur.

D'un autre côté, et en vue de combler ces lacunes structurelles, l'année 2016 a connu la création « **d'une autorité de contrôle des assurances et de la prévoyance sociale »**qui exercera le contrôle sur les personnes de droit public ou de droit privé, à l'exception de l'Etat qui exerce ou gère des opérations d'assurance ou de réassurance régies par le Code des Assurances, ainsi que les opérations de retraite, par répartition ou par capitalisation, régies par les lois déterminées par ce projet de loi, l'assurance maladie obligatoire et les mutuelles.

En avril 2016, le Conseil de gouvernement, a adopté le projet de décret 2-16-171 relatif à l'application de la loi 64-12 portant création de l'Autorité de contrôle des assurances et de la prévoyance sociale, instituant le contrôle sur les opérations de retraite, fonctionnant par répartition ou par répartition et capitalisation modifiant et complétant la loi n° 17-99 portant code des assurances, la loi n° 65-00 portant code de la couverture médicale de base et le dahir portant loi n° 1-73-366 du 30 Rabii I 1394 (23 avril 1974) relatif à l'assurance à l' exportation.

Cette nouvelle autorité qui est opérationnelle , permettra d'atteindre plusieurs objectifs à commencer par l'organisation du secteur des assurances et la protection des assurés en garantissant la solvabilité des compagnies et du secteur, de communiquer les données statistiques et financières se rapportant aux entités soumises à son contrôle, désigner deux de ses représentants à la Commission de régulation et fixer les éléments

[75] **EZ ZOUAK (Mohammed)** « l'apport des normes IFRS/IAS au nouveau Plan comptable des Caisses de Retraite » *Mémoire sur le projet de Fin d'Études*, l'École Nationale de Commerce et de Gestion Oujda.
[76] **Document du Conseil National de la comptabilité** « Plan Comptable des Caisses de Retraites ».

du salaire que perçoivent les employés de l'Instance et ce, pour l'application des dispositions de la loi 011.71 instituant le régime des pensions civiles et de la loi 65-00 portant code de la couverture médicale de base. L'ACAPS remplacera ainsi la DAPS.

D'après cette analyse, il est aisé de remarquer que le système de retraite marocain dépend de plusieurs institutions au niveau de la gestion des réserves, du contrôle financier, de la revalorisation, du pilotage. Aujourd'hui, cette multiplicité est remise en question dans l'optique d'une nouvelle stratégie.

L'analyse des facteurs de déséquilibre a montré la gravité de la situation des engagements non couverts qui aura pour conséquence de consommer la totalité des réserves accumulées par les régimes de base et les empêcheront d'honorer leurs engagements envers la population de retraités dans le futur. D'ailleurs, les pouvoirs publics ne pourront se substituer aux régimes pour le maintien des prestations de retraite aux pensionnés car cela induirait une pression non soutenable sur les finances publiques. En outre, les caisses de retraite via le placement des réserves considérables dont elles disposent constituent un acteur financier et économique de premier plan. L'épuisement de leurs réserves aura un effet néfaste sur l'économie, les marchés financiers et même sur le financement du trésor public dont une partie significative de la dette est détenue par les organismes de retraite.

Après avoir présenté les causes techniques du déséquilibre financier, ce troisième paragraphe sera réservé à l'étude d'autres causes du déséquilibre intergénérationnel notamment la gestion des réserves, l'aggravation de la dette implicite et son financement.

§ 3 : Déséquilibre financier intergénérationnel

S'agissant de la gestion financière des régimes, il convient de signaler que les études actuarielles menées par le cabinet Actuariat ont annoncé la défaillance des mécanismes de certains régimes, c'est ce qui a aggravé le montant de la «dette implicite»[77], accumulée par les régimes au cours des dernières décennies pour un montant global estimé à 1.200 Milliards de dirhams, soit plus du double du PIB national[78]. En terme de couverture, il convient de signaler la faiblesse du taux

[77] Des dettes implicites au titre des retraites menacent la stabilité macroéconomique et la crédibilité du cadre budgétaire. Elles représentent également des transferts entre les générations qui sont potentiellement importants.

[78] **CESE**- Conseil Economique, Social et Environnemental (2014), « Avis du CESE sur les projets de lois relatives au régime des pensions civiles », Saisine n° 10.p 37.

d'emprise du régime de la CNSS sur l'ensemble des salariés du secteur privé qui ne dépasse pas 82% en 2016..Ainsi, d'autres millions de salariés relevant du périmètre de cette caisse ne sont pas couverts. De plus, l'immatriculation d'un assuré à la CNSS ne signifie pas nécessairement que celui-ci bénéficiera d'une pension lors de son départ à la retraite. Selon les statistiques de la Caisse, 76.000 assurés partent à la retraite chaque année, dont 35.000 qui n'ont pas droit à une pension, dans ce sens, un budget d'un milliard de dirhams a été alloué à cette opération. Les cotisations remboursées sont revalorisées au taux moyen de rendement des réserves, soit 3,8% par an. En 2014, 53.000 assurés ont bénéficié de la nouvelle prestation relative au remboursement des cotisations salariales et les reversements ont totalisé 233MDH.

Malgré cela, les engagements actuariels confirment la fragilité de ce régime qui provient de la sous-tarification des droits pendant les quinze premières années d'activité où chaque période de 216 jours de cotisation est équivalente à une annuité d'environ 3,33%. Les projections actuarielles font ressortir que le solde technique et financier dudit régime serait négatif à partir de 2021 et que les réserves devraient être totalement épuisées en 2030.

Selon le rapport de la cour des compte de 2016, si l'on projette le régime sur un horizon de 50 ans, sa dette implicite aurait atteint des niveaux alarmants jusqu'à dépasser les 737,8 MM DH (soit plus de 63% du PIB), en s'aggravant d'année en année au gré de la revalorisation des droits qui alourdissent davantage ses engagements. Ainsi, il est estimé que la dette, qui a largement dépassé la dette de l'Etat, s'est accrue à un rythme qui dépasse les 20 MM DH chaque année .

Les enseignements de l'expérience internationale donnent à penser qu'un niveau de financement plus élevé pourrait entraîner quatre avantages potentiels qui sont :

1- un taux de rendement plus élevés sur les cotisations et une meilleure répartition des risques,
2- une augmentation potentielle de l'épargne nationale;
3- le développement des marchés de valeurs mobilières ;
4- un secteur bancaire plus stable et efficace.

Selon David Robalino, dans la plupart des pays de la région, il existe trois obstacles à la hausse des niveaux de financement mêmes si ceux-ci ne sont pas forcément rédhibitoires : « *Tout d'abord, la fragilité de la situation budgétaire qui rend difficile le financement des coûts de transition puisque une partie des nouvelles cotisations ne*

peut plus être utilisée pour financer les retraites. Deuxièmement, les possibilités d'investissement sont limitées même dans les pays dont les secteurs financiers sont plus avancés. Troisièmement, la faiblesse des structures de gouvernance, l'insuffisance des capacités institutionnelles et le peu d'expertise du secteur privé en matière de recherche de financement externe font qu'il est difficile de mener des politiques d'investissement qui soient dans l'intérêt des affiliés à un régime. Les pays les mieux placés pour accroître leur financement sont l'Égypte, la Jordanie, le Liban, le Maroc et la Tunisie. Ces pays disposent d'un noyau de banques solides et qui ont entrepris des réformes de leur secteur financier. Ils ont une industrie naissante dans le secteur des assurances et un savoir-faire dans la gestion de fonds qui pourraient servir de base au développement d'une caisse volontaire privée »[79].

Au Maroc, la prise en charge de la dette non financée des régimes actuels, surtout celui des pensions civiles, est le problème qui se pose avec le plus d'acuité. En effet, la création du nouveau système de retraite et sa généralisation pourraient amener à prendre la décision de fermer les régimes existants. Il s'agira, donc, en particulier de définir un schéma réaliste permettant le financement de la dette accumulée. Il est ainsi fondamental de pouvoir s'accorder sur les sources de financement de la transition puisqu'il est évident que les réformes paramétriques ne permettront de réduire qu'en partie le niveau de la dette des régimes, particulièrement celle du régime des pensions civiles de la CMR.

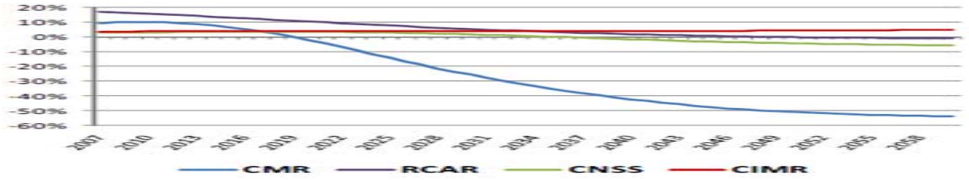
Dans cet élan, il serait opportun de traiter le processus relatif à la gestion de réserve qui diffère d'une caisse à l'autre puis l'aggravation de la dette implicite et enfin le financement de la dette implicite.

A) Gestion des réserves techniques

Malgré l'application de la réforme paramétrique de 2016, les prévisions actuarielles à l'horizon de 2060 n'ont pas changé, attestant que, mis à part le RCAR et la CIMR qui disposent de réserves suffisantes, les autres régimes qui fonctionnent en répartition auront des réserves techniques insuffisantes pour le régime des pensions civiles de la CMR, en 2021 pour la CNSS et en 2022 pour le RCAR.

[79] **ROBALINO D.(**2005), « Pensions in Middle East and North Africa. Time for Change », *the World Bank.*

Figure 3 : Évolution des réserves par caisse du PIB



Source : Rapport actuariat volet l'étude du statut quo 2009

Selon le graphique suivant, il est intéressant de constater que les réserves RCAR passent de 17% à 0% ; les réserves CNSS montent jusqu'à 3,5% du PIB avant de devenir un déficit cumulé pouvant représenter jusqu'à 6% du PIB en 2060. Les réserves CIMR restent au niveau élevé compris entre 3,5% et 5% du PIB, et leur poids augmente en fin d'horizon de projection. L'endettement virtuel de la CMR représente jusqu'à 50% du PIB à l'horizon de cette projection.

Quant au total de leurs engagements actualisés nets des réserves étaient en 2011, l'équivalent de 813 MDH s'élevant à 83MDH pour le RCAR, 77 MDH pour la CMR et 27 MDH pour la CNSS[80].

Il est à noter qu'en l'absence de dispositions réglementaires fixant les modalités de couverture des réserves techniques[81], les régimes de retraite effectuent des placements de réserve.

Par exemple pour la CNSS, la réglementation en vigueur impose à la caisse de déposer ses excédents auprès de la CDG avec une rémunération fixée annuellement par arrêté conjoint du Ministre de l'Emploi et des Affaires Sociales et du Ministre de l'Économie et des Finances. En effet, la fixation de la rémunération des réserves de la CNSS se fait sur la base d'une indexation de rémunération de 75 % des réserves techniques sur les taux d'intérêts des Bons du Trésor à 15 ans et l'indexation de rémunération des 25% restantes sur les taux d'intérêts des bons du Trésor à 10 ans.

Cela induit un taux de rémunération des placements moins important pour la CNSS, car les taux de rendement servis par la CDG restent inférieurs à ceux offerts sur le marché financier, notamment 4,74% en 2008, 4,68% en 2009 et 4,65% en 2010.Sur la même période, la Caisse marocaine de retraite (CMR) a obtenu un rendement moyen de 6,09%, le Régime collectif d'allocation de retraites (RCAR) 6,07% et la Caisse interprofessionnelle marocaine de retraite (CIMR) 10,68%.

[80]**COUR DES COMPTES** (2013), « Diagnostic et propositions des réformes», op cité, pp14-15.
[81]**DAPS** (2007), « Rapport d'activité des régimes de retraite : Processus de réforme du secteur de la retraite au Maroc », Direction des assurances et de la prévoyance sociale », *Ministère des finances et de la privation, p* 7.

Durant ces dernières années, la CNSS a formulé à maintes reprises le souhait de voir lever l'obligation de la domiciliation de ses réserves auprès de la CDG pour pouvoir gérer elle-même ses capitaux, et un débat sérieux a été ouvert.

L'argument souvent avancé pour justifier cette modalité de gestion des réserves de la CNSS tient au fait que s'agissant de l'argent des salariés, il incombe à l'Etat de lui garantir un placement sécurisé au maximum. Mais la CNSS n'est pas de cet avis, et cela fait d'ailleurs bien longtemps qu'elle réclame de pouvoir en disposer. Elle souhaite au moins accéder au même niveau de liberté de gestion que la CMR, pour laquelle l'administration fixe des quotas de placement qui lui offrent malgré tous des possibilités de rendements plus élevés. D'ailleurs, à ce sujet, lors du Conseil d'Administration de juin2016, les membres du Conseil d'Administration (tout particulièrement les représentants des syndicats) ont insisté sur l'importance de la rentabilité de ces fonds qui sont déposés auprès de la CDG et souhaitent l'introduire dans le projet de contrat programme 2016-2018. Ils estiment que le placement dans le marché financier pourrait rapporter plus aux salariés du secteur privé.

Selon les projections financières de la CNSS, le solde technique et financier du régime sera négatif qu'à partir de 2026 ce qui déclenchera la ponction sur les réserves qui seront totalement épuisées en 2037. Cette dégradation, par rapport à la situation de 2007, telle que constatée par la Commission Technique chargée de la réforme des retraites, s'explique, en partie, par l'impact des réformes sociales notamment : la revalorisation de la pension minimale qui est passée de 500 à 600 DH en 2008 puis à 1000 DH en 2011, les augmentations successives du SMIG et l'intégration de nouvelles populations. Ce constat est d'autant plus préoccupant qu'une partie importante des pensionnés du régime totalise une ancienneté de cotisation avoisinant cette période dite de stage. Cette situation est de nature à encourager la sous déclaration, voir la non déclaration au-delà de la période minimale d'assurance. Si le gel des réserves permet au régime de la CNSS de consolider sa situation financière tant que son solde technique est positif, le fait de limiter la recherche de l'équilibre à un horizon de 5 ans ne fait que reporter dans le temps l'apparition des déficits. En effet, l'importante sous-tarification des droits amène inéluctablement à accumuler la dette non financée qui est masquée par le facteur démographique.

Concernant le RCAR, il existe un décret où figure une liste de placements autorisés. Malgré ces avantages, le régime général du RCAR devrait connaître des difficultés en matière d'équilibre financier, cette situation est due à l'inadaptation de certains de ses

paramètres et principalement la revalorisation des pensions. En effet, celles-ci sont indexées sur l'évolution du moyen du régime, ce qui risque de poser des contraintes pour le financement de la revalorisation. Comme par exemple, dans le cas d'une baisse importante des rendements des réserves du régime, surtout quand la conjoncture est défavorable. En effet, les projections actuarielles montrent que le régime devrait connaître un épuisement total de ses réserves à l'horizon 2042[82]. Ainsi, à fin 2012, le total des droits accumulés est de 110 MDH comparé à celui des réserves qui est de 83 MDH fait ressortir un taux de couverture des engagements de 76 % et cette tendance sera approximativement la même durant la période de projection. À signaler que les projections financières du régime reflètent une relative soutenabilité.

Ainsi, son solde financier deviendrait négatif à partir de 2022 et les réserves ne seraient épuisées qu'en 2042. Il convient de préciser que le RCAR est le régime qui accumule le plus de réserves par rapport aux autres régimes de retraite. Cependant, si la tendance à la baisse des rendements financiers se maintient dans le futur, elle aggravera le déficit financier du régime[83].

De son côté, l'analyse du régime des pensions civiles de la CMR avait mis en évidence un déséquilibre financier structurel. Depuis 2014, le solde technique a commencé à s'inscrire dans un trend baissier irréversible. Les réserves vont, alors décroître jusqu'à devenir négatives à partir de 2021 cumulant une dette de 583 milliards DH, évidemment la réforme paramétrique entamée le 30 août aura des répercussions positives sur le déséquilibre financier. Il faut souligner que les placements des excédents de la CMR, sont du ressort du Ministre chargé des Finances.

D'ailleurs, la loi n°43-95 portant réorganisation de la CMR a mis l'accent sur l'importance de l'équilibre financier à moyen et long terme des régimes de retraite gérés par la caisse. Elle a, ainsi, institué l'obligation de constituer des réserves et provisions afin de garantir le service des prestations prévues par les régimes des pensions civiles et militaires.

De son côté, la CIMR gère ses fonds selon les décisions de son Conseil d'Administration et contrairement aux autres régimes, les projections financières de la

[82] L'horizon de viabilité est 2042 si l'on prend en considération les récentes projections faites par les services du RCAR. Selon la commission technique, cet horizon est fixé à 2049.

[83] **COUR DES COMPTES** (2013), « Diagnostic et propositions des réformes», op cité, p 35.

CIMR montrent que son régime ne connaîtra pas d'épuisement de ses réserves durant la période de projection.

Ces dernières resteront positives durant toute la période malgré l'apparition d'un déficit technique entre 2033 et 2050. Par conséquent, le régime pourra assurer le service normal de ses prestations jusqu'à 2060. Cette situation d'équilibre est due à l'utilisation du principal outil de pilotage du régime, à savoir la valeur du point décidée chaque année par le Conseil d'Administration en fonction de la situation financière et de l'équilibre du régime.

B) Aggravation de la dette implicite

Dans cette conjoncture, il y a lieu de constater l'incapacité des régimes à couvrir leurs engagements implicites malgré les niveaux importants de leurs réserves en particulier pour le régime de la pension civile qui a un taux de couverture qui ne dépassant pas 12% et la CNSS qui a un taux de couverture de 4%.

Tableau 5: Tableau des années de déficit des caisses :

Régime/Caisse	CMR	RCAR	CNSS	CIMR
Dette implicite en (MDH)	687	112	495	63
Date du premier déficit	2014	2021	2026	N.A
Date d'épuisement des réserves	2022	2049	2037	N.A
Taux de préfinancement	32%	74%	26%	72%
Taux des cotisations d'équilibre	54%		14%	

Source : Présentation du séminaire du 1er septembre 2013- Commission technique chargée de la réforme des régimes de retraite (arrêté à 2013).

D'ailleurs, ce tableau illustre en détail le montant de la dette implicite étalée sur les différentes années en précisant la date de l'épuisement des réserves. Ce montant est diffèrent d'un régime à un autre, il est à noter que ces indicateurs ne prennent pas en considération les ajustements paramétriques adoptés le 30 août 2016 dans le régime de la pension civile. Il est de 687 MDH pour le régime des pensions civiles, de 112 MDH pour le RCAR, de 495 MDH pour la CNSS et de 63 MDH pour la CIMR.

Et selon les prévisions, le régime des pensions civiles en sera le premier affecté à partir de 2022, suivi par la CNSS en 2037 et, enfin, le RCAR en 2049.

Il est important de signaler que certaines décisions prises par le passé ont eu des conséquences inévitables sur plusieurs générations.

À titre d'exemple, le rapport de la Cour des comptes sur l'Etat de la Gestion des Établissements Publics de 2006 avait constaté que les placements des actions BNDE et de MANAGEM ont causé la perte d'un montant de 92 MDH : « *La CMR, aurait dû vendre les actions BNDE au moment où celle-ci enregistrait des résultats négatifs de plus de 3 milliards sur les exercices 2001 et 2002.*

Cependant celle-ci avait fait le choix de conserver ces titres jusqu'à ce que l'Assemblée Générale Extraordinaire de la Banque de décembre 2003 décide l'annulation d'environ 70 MDH, définitive de ces actions. Suite à des difficultés qu'a connu MANAGEM, la CMR avait décidé de céder l'ensemble de ses titres à une période où ont été enregistrées les plus grandes baisses du cours de l'action ce qui a fortement augmenté la moins-value la situant à 22.151.279DH. Les pertes découlant de ces placements avait affecté négativement les ressources de la CMR ».

D'autre part et selon le même rapport de 2006 « *la CMR avait réalisé des gains, si l'on ajoute la plus-value latente qui était de 3.005 MDH, le produit global généré des placements boursiers s'élevait à 3.529 MDH. Il en résulte clairement que cette activité, a rapporté aux affiliés la somme globale de 3.529 MDH, ce qui représente plus de 90 % du capital investi* »[84].

Il y a également une autre source de déficits qui passe toujours sous silence, c'est le déficit causé par le régime militaire qui a connu l'épuisement total de ses réserves depuis plusieurs années, et qui est actuellement prises en charge selon le dernier rapport de Cour des comptes par le budget de l'Etat. « *Ainsi, malgré les mesures importantes qui ont été entreprises notamment le relèvement des taux de cotisations et de contributions, le relèvement de l'âge de départ en retraite du personnel militaire et le versement par l'Etat de 5,02 MDH à la CMR qui a couvert le déficit de la caisse pour les exercices de 1996 à 2003, le régime militaire demeure structurellement déficitaire. Ce déficit, s'est amplifier davantage à partir de 2010, il continue à être supporté par le régime civil, bien que les deux régimes soient indépendants au regard de la loi* ». D'ailleurs, selon le rapport de la cour des compte de 2017, le régime militaire connaît un déficit structurel depuis 1993 avec un niveau de ressources issues des cotisations salariales et patronales inférieures aux prestations. Le déficit en

[84] **COUR DES COMPTES** (2006), p 76.

question est régulièrement comblé par les ressources du RPC, et ce afin de garantir le maintien du service normal des prestations au profit du personnel bénéficiaire du régime. Lesdites avances sont remboursées par l'Etat à travers une subvention du régime. Ce remboursement se fait souvent avec retard et n'est pas actualisé, ce qui ne permet pas de prendre en compte le manque à gagner subi par le RPC à cause du non placement des montants correspondants.

Selon le rapport de la CMR de 2016 « Le RPM souffre d'un déséquilibre structurel chronique qui a enregistré au titre de l'année 2016 un déficit de 1,45 MMDH contre un déficit de 996 MDH en 2015. Selon les prévisions, ce déficit atteindra respectivement, 2,38 MMDH en 2017 et 2,75 MMDH en 2018 ». Il convient, cependant, d'attirer l'attention des pouvoirs publics encore une fois sur la nécessité d'entamer une réflexion sur ce sujet en égard à l'importance des charges sur le budget de l'Etat qui sont devenues en 2013 de plus en plus lourdes.

Selon le rapport de la cour des compte de 2016 "*L'entrée en vigueur de la réforme paramétrique du régime des pensions civiles, adoptée en 2016, devait avoir un effet positif sur la diminution de la dette implicite du régime en raison d'une tarification appropriée des coûts des prestations. A l'horizon 2065, cette dette serait de 344,58 MMDH, soit 29,45% du PIB*"[85].

Il y a lieu de constater que ces déséquilibres se seraient aggravés davantage dans les années à venir si aucune mesure d'ajustement n'avait été prise concernant la CMR en vue de prolonger leur horizon de viabilité. Cependant, le processus devrait continuer pour les autres régimes, il faut dire que plus la réforme globale est retardée, plus les efforts nécessaires pour rééquilibrer les régimes seront lourds et les impacts qui en découleront socialement, économiquement et politiquement préjudiciables.

Cette urgence, quant à la mise en œuvre effective de la réforme globale et aux impératifs des autres réformes paramétriques des autres régimes y conduisant, est liée à la nécessité de considérer que, pour le retour à l'équilibre du régime sur un horizon viable, il y a lieu d'intégrer que l'effectivité des résultats attendus des mesures prises soient étroitement liées au moment de leur entrée en vigueur.

[85] **COUR DES COMPTES** (2017),"*Rapport sur la CMR*" p 23.

C) Financement de la dette implicite

Le taux de rendement viable implicite qu'un régime par répartition peut avoir sur des cotisations est en fonction du taux de croissance de la masse salariale couverte. À long terme, un bon substitut à ce taux de rendement viable implicite est le taux de croissance de l'économie (3 à 4% l'an). Ces engagements concernent la valeur actuelle des promesses de retraites faites aux personnes actuellement à la retraite et les droits à la retraite accumulés à ce jour par les affiliés qui cotisent à ce jour.

En vue de financer cette dette implicite, il conviendrait selon les recommandations du rapport de la Cour des comptes de procéder à une juste liquidation des droits et de s'accorder sur quelques sources de financement à adopter pour faire face à la dette en réfléchissant à des sources tel que le financement par la collectivité à travers une taxe spécifique ou via le budget de l'Etat. Ou bien un financement par les affiliés actuels, bénéficiaires de l'ancien régime, à travers une augmentation des cotisations et la destination d'une partie des cotisations au financement de la dette via un fonds dédié. Ou enfin à travers le financement par les nouveaux affiliés c'est-à-dire par les générations futures via leurs cotisations en profitant, ainsi, de l'effet de moteur démographique. C'est justement cette recommandation qui a été appliquée dans l'amendement des lois adoptées, le 30 août 2016. Par conséquent, il faut dire que les conséquences de ces ajustements allégeront le poids de la dette implicite qui sera payé par le fonctionnaire, mais ils contribueront à l'appauvrissement des futures générations qui seront tenues de payer une dette implicite qu'ils n'ont pas causée. Certes, ces choix ne seront pas applicables facilement, car cette réforme paramétrique a été rejetée par les partenaires sociaux, et elle a été sévèrement critiquée. En égard aux diverses contraintes posées, cette réforme devra être suivie par d'autres reformes qui règleront les problèmes de déséquilibre énoncé. Notamment, en terme de gouvernance, de soutenabilité budgétaire des finances publiques, d'équité vis-à-vis des générations futures et d'impact sur le pouvoir d'achat de la population des retraités. Cependant, il est fondamental de retenir une solution qui ne ferait pas excessivement porter le poids de la réforme sur le ou les régimes à créer car cela aboutirait, in fine, à un déséquilibre précoce difficilement corrigeable et qui remettrait en cause la réalisation des objectifs assignés à la réforme systémique[86].

[86]**COUR DES COMPTES** (2013), « Diagnostic et propositions des réformes», op cité.

Partant de ce constat, il est impératif de mettre en œuvre la réforme globale du secteur en terme de “temps maîtrisé et réaliste“ avec, dans l’immédiat, d’autres mesures d’urgence accompagnatrices de la réforme paramétrique du régime des pensions civiles qui soient adéquates pour le rééquilibrage des régimes. Toutefois, l’urgence ne doit pas se focaliser uniquement sur le secteur public, il faudrait également accélérer la réforme du secteur privé et l’extension de la protection sociale au détriment de la pertinence d’une dynamique d’ensemble qui restera orientée vers l’objectif de la réforme globale.

Aujourd’hui, la mise en place de réformes globale du système de retraite est donc fondamentale. Une simple action sur les paramètres a été entamée, en conservant l’architecture actuelle, pour allonger l’horizon de viabilité des régimes, et en particulier la CMR, pendant quelques années, mais elle ne pourrait pas résoudre la problématique de la viabilité des autres régimes. La dégradation structurelle des équilibres des régimes conjugués à la détérioration des indicateurs démographiques aura un impact négatif sur la situation macroéconomique du pays. En tenant compte des lacunes illustrées, il serait intéressant d’analyser dans le troisième chapitre l’enjeu social analysant, tour à tour, le volet démographique, celui du chômage et emploi puis enfin les inégalités sociales entre retraités.

Chapitre III

Déséquilibre des régimes et son impact sur le marché du travail

---

À l'instar de beaucoup de pays, le Maroc fait face depuis quelque temps à des signes de crise des systèmes de retraite liée aux mutations socio-économiques et démographiques que connaît le monde : un taux de chômage galopant, une faible croissance économique, une entrée tardive dans le monde du travail, l'allongement de l'espérance de vie, la détérioration du rapport cotisant-retraité et la mauvaise gestion de certains régimes.

Ainsi, il y a lieu de constater qu'il y a 15 ans, le Maroc ne comptait pas plus de 400.000 personnes retraitées, alors qu'aujourd'hui, l'effectif des personnes âgées de 60 ans et plus passerait de 2,7 millions en 2010 à 10,1 millions en 2050.

En effet, les anticipations de l'augmentation de l'espérance de vie et de la baisse de la fécondité viennent ajouter un élément d'inquiétude quant à la diminution future de la population susceptible de cotiser et celle supposée être pensionnée, notamment les jeunes qui souffrent de longues périodes de chômage même s'ils sont diplômés.

Dans la même perspective, la Direction de la Politique Économique Générale avait formulé, lors d'une étude effectuée en 2002 intitulée « les politiques sociales au Maroc, état des lieux», des propositions conséquentes, combinant à la fois les politiques macroéconomiques, sociales et d'emplois appropriés, censées garantir une croissance forte et durable et une réglementation du travail qui encourage la flexibilité, la compétitivité et l'extension de la sécurité sociale à toute la population[87].

[87] **MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES** (2002), «Rapport : Les politiques sociales au Maroc Etat des lieux», N°80, *Direction de la Politique Économique Générale*, p 6.

Il faut dire, que l'emploi n'est pas seulement un élément déterminant face aux défis que représente le vieillissement de la population pour les systèmes de sécurité sociale, car il a également un effet direct sur la protection sociale des individus[88]. L'emploi précaire, le travail à temps partiel et temporaire, les interruptions de carrière, le chômage et les bas salaires sont autant de facteurs qui augmentent le risque qu'encourt un individu pour ne pas percevoir un revenu suffisant pendant sa vieillesse et qui, finalement, contribuent à perpétuer l'insécurité du revenu au-delà de l'âge de la retraite[89].

Cette situation s'est, d'ailleurs, accentuée depuis la mise en œuvre des dernières réformes des régimes de retraite lesquelles ont renforcé le lien entre cotisations et prestations et, donc, entre parcours professionnel et niveau de revenu lors de la retraite. La sécurité du revenu pendant la vieillesse est une source particulière d'inquiétude pour les travailleurs occupant un emploi précaire et ceux employés dans l'agriculture de subsistance et le secteur informel, notamment, dans les pays à faible revenu et, de plus en plus, dans les pays à revenu intermédiaire.

Selon la définition de l'OIT, l'économie informelle « *fait référence à toutes les activités économiques de travailleurs et d'unités économiques qui ne sont pas couverts – en vertu de la législation ou de la pratique – par des dispositions formelles*»[90]. Les personnes employées dans le secteur informel dont une majorité est féminine sont généralement exclues de tous les systèmes publics de protection sociale et sont, donc, mal protégées contre des risques majeurs comme la maladie, l'invalidité, la maternité, le chômage et la vieillesse. Or, si ces catégories de travailleurs pouvaient bénéficier de la couverture des systèmes publics de protection sociale, l'ensemble de la société en tirerait de grands avantages.

En effet, non seulement, les travailleurs individuels seraient mieux protégés contre les aléas de la vie mais le fait d'augmenter le nombre d'assurés sociaux et, donc de

[88] **SARFATI H. BONOLI G.** (2002), « Mutations du marché du travail et protection sociale dans une perspective internationale» Peter Lang, Berne.
[89] **EL AOUFI N. ET ALII** (2003), « Entreprise et ressources humaines », *Rapport du social*, n° 162, décembre.
[90] **OIT** - Organisation Internationale du Travail (2003), « Rapport de la Conférence, Dix-septième Conférence internationale des statisticiens du travail », Genève.

cotisants, permettrait de mieux répartir la charge financière des dépenses sociales au sein de la société et garantir une retraite décente, adaptée au niveau de vie requis.
Compte tenu du rapide développement du secteur informel observé ces dernières années dans de nombreux pays, l'élargissement de la couverture sociale aux travailleurs concernés revêt désormais un caractère urgent[91].

Selon les organismes internationaux, pour que les systèmes de protection sociale puissent garantir de façon durable la sécurité du revenu des retraités, il est impératif qu'ils offrent un niveau adéquat de protection sociale aux travailleurs occupant un emploi précaire ou employés dans le secteur informel.

En vue d'accomplir cet objectif, le socle de protection sociale et l'agenda du travail décent se sont fondés sur les principes partagés de justice sociale et sur le droit universel pour toute personne à la sécurité sociale et à un niveau de vie suffisant à sa santé, à son bien-être et à ceux de sa famille.
Les dispositions prises dans le cadre du socle reprennent toute une série de droits proclamés par la Déclaration universelle des droits de l'homme. L'objectif est que personne ne devrait vivre au-dessous d'un certain niveau de revenu et que toute personne devrait pouvoir avoir accès au moins à des services sociaux.

Et c'est le même objectif tracé par l'objectif numéro 1 du Millénaire pour le Développement en 2014, et par l'agenda 2030 qui a également inscrit le travail décent au niveau de l'objectif numéro 8 du Développement Durable. Cette implication onusienne reflète également l'intérêt majeur qu'à la promotion du travail décent sur la lutte contre la précarité et l'inclusion sociale.
En vue de bien analyser les aspects liés aux marchés du travail, il serait judicieux de les aborder au travers de deux sections :
La première concerne l'efficacité des systèmes de retraite et leurs enjeux sociaux, et la seconde concernant la promotion du travail décent dans l'économie informelle.

[91] **MEJJATI ALAMI R**. (2004), «Le secteur informel au Maroc : 1956-2004», *Rapport thématique du Cinquantenaire de l'Indépendance du Royaume du Maroc.*

Section 1 : Efficacité des systèmes de retraite et leurs enjeux sociaux

Le facteur social reflète les mutations de la société, il représente les inégalités des niveaux de vie, de la pauvreté, du chômage lesquelles ont un impact certain sur les systèmes de retraite. L'évolution du « social » au Maroc à travers les différentes phases démographiques reflète cette mutation permanente.

En effet, la grande divergence entre les revenus des retraités dans les régimes de retraite provient de certains calculs spécifiques effectués sur la base de l'âge, du sexe et du statut, qui engendrent une grande différence entre le niveau de vie des personnes âgées par rapport aux actifs.

Dans ce cadre, il est important de souligner que l'évolution démographique est un facteur particulièrement important dans les régimes par répartition à prestations définies puisque le coût évolue en fonction du nombre de bénéficiaires par rapport au nombre de cotisants.

Par contre dans le régime à cotisations définies, l'allongement de la durée de la retraite entrainerait une réduction des pensions. D'ailleurs, d'importantes variations démographiques peuvent avoir un impact "indirect" sur ces régimes étant donné que le contexte démographique peut influencer l'économie, notamment par la hausse de l'épargne de groupes de jeunes et la liquidation de l'épargne dans des groupes de personnes âgées[92].Quelles sont leurs sources de revenus et la structure de leurs dépenses ? Quelle est l'importance de la solidarité familiale, particulièrement en milieu urbain ? Les retraités ont-ils un niveau de vie significativement supérieur à celui des personnes âgées qui ne reçoivent pas de pension.

Selon les publications de la Banque mondiale, le facteur démographique est une des sources de déséquilibre des régimes de retraite dans le monde. En 1990, 500.000 millions de personnes dans le monde étaient âgées de plus de 60 ans, en 2030, ce nombre devrait tripler pour atteindre 1.400.000 millions.

Selon l'Économiste David Robalino, les pays de la région Mena connaîtront une augmentation rapide du taux de dépendance des personnes âgées et surtout une

[92] **PLAMONDON P., Denis La tulipe,** (2008), « Financement optimal d'un système de pensions »,*rapport technique*, n°16, AISS, p 9.

augmentation continue des taux de participation des femmes. Cela aura des effets spectaculaires sur la taille de la population active qui devrait s'accroître de 3,3 % entre 2002 et 2010, à 1,8 % au cours de la seconde moitié de la décennie 2020[93].
Cette augmentation de la proportion des personnes âgées provoquera une augmentation des dépenses de santé et une pression sur les budgets des États qui deviendra insoutenable.
Comment on en est arrivé là ? Que dire à une population qui a cotisé toute une vie active durant pour se retrouver en fin de carrière sans retraite ? Plusieurs institutions nationales se sont penchées sur la question et ont opéré des diagnostics sur les différentes caisses gérant les retraites des Marocains. Ainsi selon le Haut-commissariat au Plan : «*le problème des régimes de retraites vient du fait que le nombre de bénéficiaires augmente plus vite que celui des cotisants*».

En effet, la mise en œuvre d'une stratégie de développement social qui intègre l'aspect protection sociale est devenue urgente, car, sans prise en considération du développement humain, il n'est pas possible de soutenir la croissance économique qui facilite l'élargissement ultérieur de la protection sociale. D'ailleurs, l'augmentation du nombre de retraités par rapport à la stagnation du nombre de nouveaux cotisants, est due à la stagnation de l'emploi des jeunes dans le secteur formel.

En vue de mieux cerner l'impact de la transition démographique sur l'équilibre des régimes de retraite, il serait opportun d'étudier, en premier lieu, les conséquences du vieillissement démographique sur les caisses de retraite et, en second lieu, les causes des changements démographiques : le rapport de dépendance démographique.

§ 1: Perennité financière des systèmes de retraite et démographique

La société marocaine passe par un changement démographique lié à l'évolution de la science médicale, la baisse de l'alphabétisation, le travail de la femme, la baisse de la morbidité, le prolongement des études académiques, et l'insertion des programmes de santé maternelle et infantile[94].
Cette transition démographique engendrera, selon les projections du HCP de 2030, l'approche d'un vieillissement de la population qui devrait s'accentuer par la baisse de

[93] **ROBALINO D.** (2005), «Pensions in Middle East and North Africa Time for Change », *the World Bank.*
[94] **NIKONOFF J.** (2005), « La Banque mondiale et la théorie des trois piliers », août.

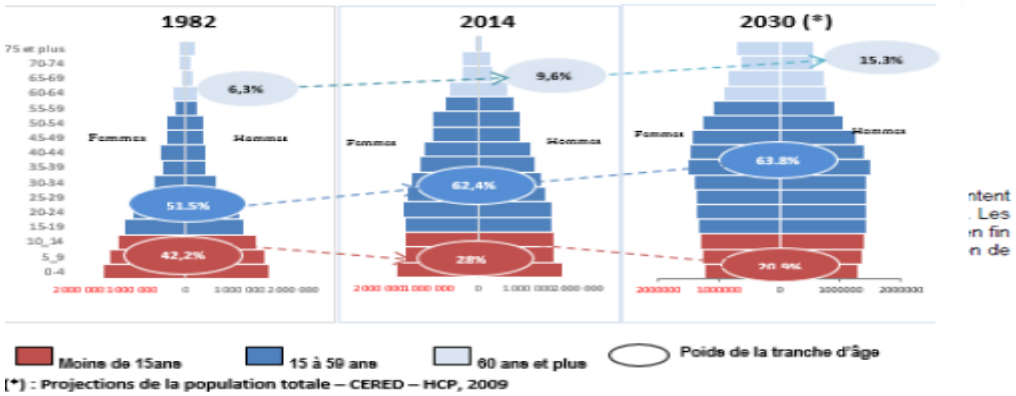
la fécondité, l'allongement de l'espérance de vie et la baisse de l'offre additionnelle du travail.

D'une manière générale, la théorie de la transition démographique peut se résumer dans l'existence de deux phases : la première concerne l'accélération c'est-à-dire la baisse de la mortalité et la seconde concerne la décélération démographique, c'est-à-dire lorsque la natalité qui s'ajuste et se met à diminuer plus vite que la mortalité.

Au Maroc, il est aisé de constater que c'est cette dernière phase qui s'atténue de plus en plus en créant une dilatation démographique sans précédent qui se prémunit par le choix d'une plus petite taille de famille. C'est ainsi que se trace la baisse de la fécondité avec un rythme démographique ralentissant pour arriver au phénomène dit « déjuvénisation »[95].

Certes, cette transition démographique a un impact conséquent sur la maturité du régime avec l'augmentation de la population des retraités et la faiblesse des recrutements dans la fonction publique. Parallèlement, une amélioration de l'espérance de vie à l'âge de la retraite est observée. Elle est passée en 1980 de 17,17 ans pour les hommes et 18,49 ans pour les femmes à respectivement 19,6 ans et 21,63 ans en 2011 ; cela aboutissant à ce que la population de retraités bénéficiera pendant une période plus longue de la pension de vieillesse financée par les affiliés dont le nombre continue à diminuer par rapport aux retraités. Or, il faut ajouter à cela le fait que les affiliés ont tendance à cotiser de moins en moins longtemps avec le retard de l'accès à l'activité ce qui réduit d'autant les ressources du régime[96].

Figure 4 : Transition démographique



Source : Élaboré par l'observatoire Marocain du Travail avec les données du HCP.

[95] **HCP-** Haut-commissariat au Plan (2012), «La soutenabilité du système de retraite au Maroc», p 27.

[96] **CERED**- Haut-commissariat au plan (2006), «Politiques de population et développement humain au Maroc : bilan des cinquante années passées », *50 ans de développement humain au Maroc, CERED.*

Selon les projections du HCP de 2030, le changement qui portera le plus de conséquences est le basculement progressif de la structure des âges se distinguant d'une part, par l'arrivée massive des jeunes sur le marché du travail avec une formation diplômante et, d'autre part, par le processus dit de vieillissement démographique séculaire par le poids relatif de la tranche d'âge des « 60 ans et plus».

Certainement, ce changement aura quelques répercussions, notamment : la baisse de la pression démographique des jeunes de moins de 15 ans qui s'atténuera légèrement avec l'amélioration de la qualité du rendement des systèmes scolaires. Ce facteur contribuera à l'augmentation des travailleurs sur le marché du travail par rapport à ce que l'économie moderne peut absorber pour deux générations ce qui accentuera l'ampleur du secteur informel et de la pauvreté. Et enfin, la troisième implication qui nous importe le plus et qui concerne les conséquences sur la viabilité financière des systèmes de retraite et de la protection sociale[97].

Certes, le processus de vieillissement démographique ne devrait pas faire tomber dans «l'âgisme » les personnes âgées de ces dernières années sont en bien meilleure santé que leurs homologues des années 90 qui ont vécu leur enfance aux siècles précédents usées par les maladies chroniques, et d'ailleurs, le fossé entre les générations n'a jamais été aussi grand.

Malgré cela, en termes relatifs, la proportion de la population âgée n'atteindra les niveaux observés en Europe qu'au-delà de 2030, en terme absolu, l'évolution rapide de leur effectif exercera une pression lourde sur les systèmes de santé et de retraite accompagnée d'une transition épidémiologique qui se traduira par l'apparition de causes de décès liées à la vieillesse dont le coût est souvent exorbitant. À cet effet, il serait intéressant d'examiner les causes de ce changement démographique et l'impact de cette transition démographique sur la retraite des générations futures.

A) Cause des changements démographiques

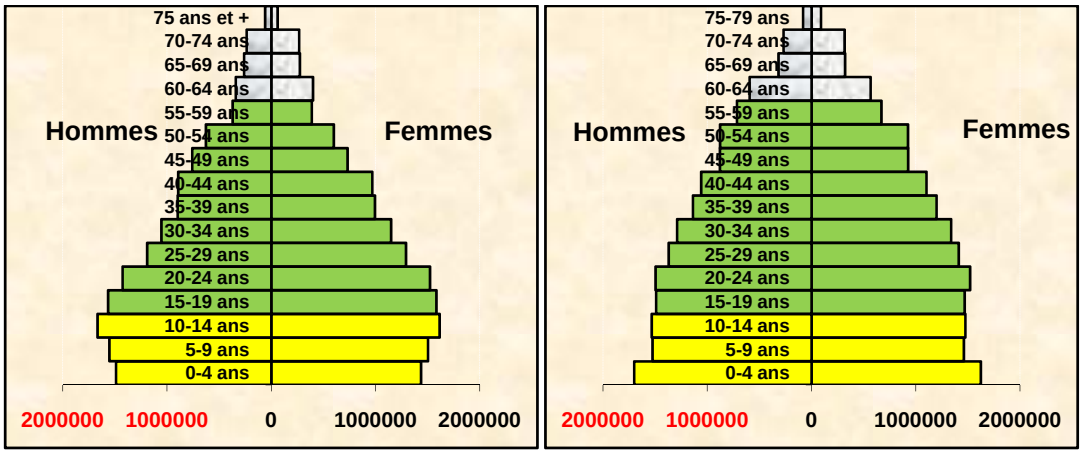
D'une manière générale, la transition de la démographie cause une inversion de la pyramide des âges ; qui elle est passée au Maroc d'une forme triangulaire

[97]CERED - Haut-commissariat au plan, (2006), « Les personnes âgées au Maroc : Profil, santé et rapports sociaux », HCP.

progressivement à une forme de meule de foin avec un élargissement de son sommet appelé aussi «vieillissement par le sommet»[98].

Cet accroissement de la longévité chez les personnes âgées de 60 ans est dû au fait de la translation progressive des classes nombreuses du baby-boom vers le haut de la pyramide des âges et du fait de la poursuite du phénomène d'allongement de la durée de vie moyenne. En toute hypothèse, le nombre des plus de 60 ans devrait avoisiner les 6 millions à l'horizon 2030 et devrait, dès lors, pouvoir devenir proche de celui des enfants de moins de 15 ans[99].

Figure 4 :Pyramides des âges (2004-2014)



RGPH 2004 RGPH 2014

Source : HCP : Présentation des principaux résultats du recensement général de la population et de l'habitat 2014.

Il est aisé de constater la différence qu'a subie la pyramide des âges en dix ans. Les résultats du recensement général de la population et de l'habitat 2014 reflètent que la part des jeunes de moins de 15 ans a diminué de 31,2% à 28,0%, la population en âge d'activité (15-59 ans) est restée aussi importante entre 61,2% et 62,4%.

Le taux moyen d'accroissement démographique au Maroc entre 2004-2014 est de l'ordre de 1,25%. Cependant, la comparaison de la structure par groupe d'âge de la population entre 2004 et 2014 fait état d'un léger élargissement du sommet de la pyramide des âges au détriment de la base. Cet état de vieillissement s'avère d'une plus grande importance, car selon les projections du CERED, la proportion des personnes âgées de 60 ans et plus, qui ne représente en 2014 que 9,6% de la population, augmentera pour atteindre 15,3% en 2030 suite aux changements

[98]**CERED** - Centre d'Études et de Recherche Démographique (2006), « Les personnes âgées au Maroc : Profil, santé et rapports sociaux », HCP, p 25.
[99]**HCP**- Haut-Commissariat au Plan (2006), « Rapport Prospective Maroc 2030, Quelle Démographie ? », p 54.

démographiques. Aussi, le nombre de personnes âgées serait presque similaire à celui des jeunes en 2050.

Selon l'enquête nationale sur l'emploi du HCP, les changements démographiques de la population en âge de travailler sont reliés à trois éléments importants :

- Premièrement, l'espérance de vie à la naissance est passée de 47 ans en 1962 à 74,3 ans pour les hommes et 76,2 ans pour les femmes en 2013[100], cette progression constitue un indicateur des progrès réalisés en matière de développement de l'état nutritionnel et à l'accès à l'eau potable. Ce gain en nombre d'années de vie moyenne indique que non seulement plus de personnes survivent pour atteindre l'âge de la vieillesse mais de plus que celles qui l'atteignent vivent plus longtemps qu'auparavant.

  De même, les variations de l'espérance de vie affectent aussi la structure de la population. En effet, l'allongement de l'espérance de vie, qui se traduit par une augmentation de la probabilité de survie, conduit également à un déséquilibre au niveau du régime de retraite car les retraités vivant plus longtemps seront plus nombreux.

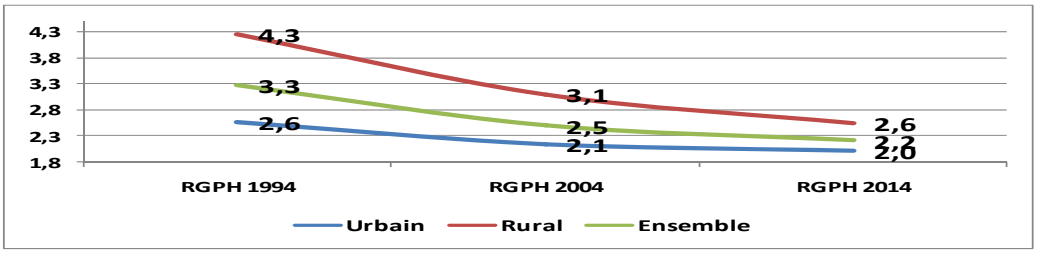
  De ce fait, la population augmentera par le haut de la pyramide des âges et conduira à une élévation du ratio de dépendance. Par la suite, une augmentation continue du taux de cotisation s'avérera nécessaire si l'on veut maintenir un niveau constant des pensions.

  Toutefois, à la différence d'une diminution de la population active, l'allongement de la durée de vie ne conduira pas à une dégradation de la rentabilité financière mais, plutôt, à son amélioration. Avec une population active constante, les retraités bénéficieront d'une pension constante qui leur sera versée plus longtemps[101]. Le taux de cotisation augmentera et la rentabilité financière sera positive tant que l'espérance de vie continuera à s'accroître régulièrement Deuxièmement, l'indice synthétique de la fécondité a connu une baisse. Estimée à 2,21 enfants en 2014 par milieu de résidence il était de 7,2 enfants par femme en 1962.

[100]**HCP-** Haut-Commissariat au Plan (2014), «La Femme Marocaine en Chiffres, Tendances d'évolution des caractéristiques démographiques et socioprofessionnelles », p 10.

[101]**DUPUIS J.-M. et EL MOUDDEN CL.** (2003), « Les difficultés de mesurer l'aspect redistributif d'un système de retraite », INSEE, *Economie et Statistique*, n°366.

Figure 5 : Indice synthétique de fécondité



Source : HCP : Présentation des principaux résultats du recensement général de la population et de l'habitat 2014.

Cette baisse du taux de natalité est due à plusieurs facteurs: Principalement l'élévation de l'instruction féminine et ses aspirations professionnelles, l'irruption des techniques médicalisées de limitation des naissances et le changement du calendrier de la nuptialité à travers la planification familiale usant des moyens de contraception, et enfin l'intégration de la femme dans le monde du travail et le mariage tardif.

Ce décalage temporel de l'amorce de la baisse de la fécondité est relatif aux disparités spatiales, sociales et économiques. D'une part, par une transition de « modernisation » touchant les populations ayant bénéficié de la scolarisation, des infrastructures sociales et le développement des moyens de communication. D'autre part, par une transition de « crise de pauvreté » affectant les catégories de la population n'ayant pas ou peu bénéficié de ces investissements sociaux.

En effet, dans le contexte de crise les familles adoptent un « ajustement » de la fécondité en raison de la détérioration du niveau de vie et de l'augmentation du coût de l'enfant. L'évolution de la fécondité revêt ainsi un caractère dual[102]. Les couples désirent moins d'enfants, à la fois parce que leurs contraintes budgétaires sont perceptibles et parce qu'ils espèrent donner de meilleures chances de promotion sociale à leurs descendants.

La durée de la période de charge des « enfants » s'allonge au fil de la période de modernisation. Comme nous pouvons le constater, le Maroc est pour longtemps un pays jeune, mais la diminution du taux de fécondité nationale

[102]**CERED** –Haut-commissariat au plan (1998), «Situation démographique régionale au Maroc », analyse comparative, *Direction de la statistique*, Rabat.

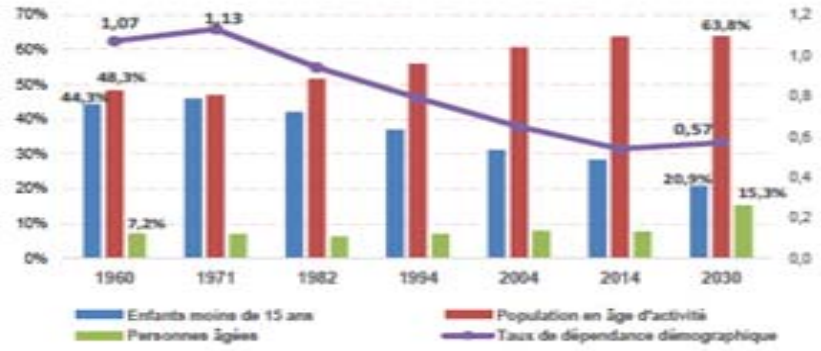
entraîne un ralentissement de la croissance démographique, ce qui ne manque pas d'avoir un impact sur l'accès au marché de l'emploi.

- Troisièmement, la diminution des personnes qui accèdent au marché de l'emploi, au cours des cinq dernières années, dans une conjoncture économique particulièrement difficile, tant à l'échelle internationale que nationale, l'économie nationale a créé 116.000 postes d'emploi nets, dont plus des trois quarts sont concentrés dans les villes.

  L'emploi non rémunéré, composé principalement d'aides familiales à raison de près de 98% a enregistré, quant à lui, un recul de 26.000 postes lors de ce trimestre, recouvrant la perte de 2.000 postes dans les villes et de 24.000 dans les zones rurales.

  Au premier trimestre 2018, l'offre globale du travail (population active âgée de 15 ans et plus) a stagné autour de 12.154.000 actifs au niveau national, dont plus d'un quart sont des femmes. Le taux d'activité s'est replié de 1,7 point de pourcentage, pour s'établir à 47,5% au premier trimestre de 2018, contre 47% au cours de la même période de l'année précédente. Ce taux est provoqué par le chômage des jeunes diplômés et par l'augmentation régulière de l'âge moyen d'entrée au marché du travail. Ce retard d'intégration au marché du travail cause fatalement une diminution du taux de remplacement des retraités par les nouveaux affiliés.

Figure 6: Évolution de la structure par âge de la population



Source : Élaboré par l'observatoire Marocain du Travail avec les données du HCP

Le graphique ci-dessus illustre l'évolution du nombre de travailleurs et des cotisants ; il dévoile, ainsi, deux problèmes importants qui pénalisent l'économie marocaine : le

niveau faible du taux d'emploi, c'est-à-dire le ratio entre le nombre de travailleurs et la population en âge de travailler (15-64 ans), et du taux de couverture, c'est-à-dire le ratio entre le nombre de cotisants et le nombre total de travailleurs.

Dans ce contexte, il ne faut jamais perdre de vue qu'il existe une relation de réciprocité entre les paramètres démographiques en question et le développement économique, si, par exemple, le taux d'accroissement démographique peut avoir un effet important sur les niveaux d'enseignement et du logement, ceux-ci tendent à leur tour à exercer un effet important sur l'accroissement démographique.
Cette situation impose de toute évidence la mise en place d'une politique de réforme d'envergure, pour cela, il convient de mettre en exergue les répercussions de ce vieillissement démographique sur le marché de l'emploi.

B) Évolution démographique

En dépit de la baisse tendancielle du rythme démographique, la croissance future de la population des différents groupes d'âge aura des répercussions importantes sur les besoins socioéconomiques. Ainsi, le nombre de jeunes, y compris les jeunes filles, entrant sur le marché du travail continuera à être la principale conséquence de l'évolution démographique dans les années à venir.
Selon l'étude du HCP concernant le vieillissement de la population marocaine de 2012, l'effectif des personnes âgées de 60 ans et plus, passerait de 2,7 millions en 2010 à 10,1 millions en 2050, année où elle représenterait 24,5% de la population totale alors qu'elle ne constituait que 7,2% et 8,1% respectivement en 1960 et 2004.

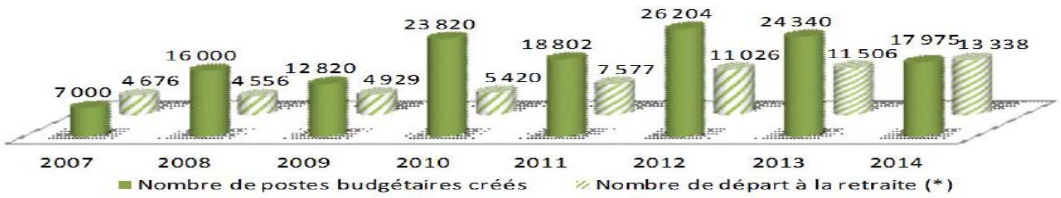
La conséquence immédiate de l'évolution contrastée entre les actifs cotisants et les bénéficiaires est la dégradation du rapport démographique. Ce rapport est passé de 15 actifs en moyenne pour un seul retraité en 1980 à 5,8 actifs en 1993 et à 3,9 actifs en 2009, pour atteindre 2,8 en 2013 et devrait atteindre 1 dès 2024[103].
La caractéristique préoccupante qui entache les différents régimes de retraite de base est le déséquilibre démographique et financier qui s'est aggravé ces dernières années. En effet, sur le plan démographique, excepté le régime CNSS, la population des actifs

[103]**CESE-** Conseil Économique, Social et Environnemental (2014), « Avis du CESE sur les projets de lois relatives au régime des pensions civiles », *Saisine* n° 10.

cotisants reste faible et surtout croît moins vite. En revanche, les effectifs de retraités pour toutes les caisses ont tendance à augmenter à un rythme plus rapide que celui des actifs cotisants.

Dans le secteur public, cette situation s'explique par la stabilité des effectifs de fonctionnaires et agents au regard des politiques publiques en la matière avec la limitation du poids de la masse salariale du secteur public dans le PIB et ralentissement des recrutements dans la fonction publique.

Figure 7: Création des postes budgétaires et des départs à la retraite



Source : Rapport du MEF sur les ressources humaines 2015

Le flux des départs à la retraite tel qu'il est présenté par le graphique ci-dessus, est marqué par une forte tendance à la hausse. Ainsi, le nombre de départs à la retraite atteindrait vers la fin de 2014, environ 13.338 départs, soit une augmentation de 16% par rapport à 2013. Cette tendance à la hausse s'accentuerait davantage au cours des 4 prochaines années. Il faut dire que, ces chiffres traduisent d'une part, la faible proportion des jeunes dans la Fonction Publique et d'autre part, l'importance des départs à la retraite prévus pour les prochaines années.

Tableau 6: Départs en retraite et départs cumulés

Année	Départs	Départs cumulés
2015	14 632	
2016	16 987	31 619
2017	18 927	50 546
2018	20 768	71 314
2019	21 138	92 452
Total (2015-2019)	92 452	-

Source : Rapport du MEF sur les ressources humaines 2015

Le nombre cumulé prévu des départs à la retraite du personnel civil de l'Etat atteindrait au terme de la période 2015-2019 près de 92.452 départs, ce qui représente 16 % de l'effectif actuel du personnel civil de l'Etat.
Ce flux important des départs à la retraite, qui devrait connaître prochainement une certaine inflexion dans la mesure où le gouvernement s'est engagé à la réforme des systèmes de retraite, exige le déploiement d'une nouvelle stratégie de gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les administrations publiques afin d'établir l'adéquation entre les compétences dont disposent ces administrations et les besoins futurs en ressources humaines[104].

Dans le secteur privé, la relative soutenabilité des équilibres du régime s'explique par le moteur démographique actuel qui devrait être renforcé par la progression attendue du taux de couverture des salariés à l'issue de l'amélioration du contrôle et par le potentiel important d'affiliation lié à l'extension de la couverture de retraite aux non-salariés.
Le nombre de personnes en âge d'activité par personne âgées de 60 ans et plus se situerait à 2,4 individus en 2050 au lieu de 7,7 en 2010. Cela s'explique essentiellement par une sous tarification de l'acquisition des droits auprès des régimes longtemps masquée par une démographie favorable et la non prise en considération de l'allongement de l'espérance de vie.

Dans ce cadre, il est aisé de constater que la structure par âge a connu une profonde modification. La population âgée de 15 à 59 ans s'accroîtrait jusqu'en 2040 passant de 20,5 millions en 2010 à 24,9 millions en 2040 et baisserait progressivement pour atteindre un effectif de 24,1 millions en 2050.
La même tendance serait observée pour le groupe âgé de 18 à 59 ans avec un décalage d'une année seulement étant donné que le point d'inflexion serait en 2041. La population âgée de 18 à 24 ans, qui peut être considérée comme celle qui accède pour la première fois au marché du travail connaîtrait un léger accroissement de son effectif jusqu'en 2012. Après cette date, elle diminuerait sensiblement pour atteindre 3,5 millions en 2050 soit une baisse d'environ 21,6% par rapport à 2010[105]. Dans cet

[104]**MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DESFINANCES** (2015), «Rapport du MEF sur les ressources humaines de 2015», *Direction des Études et des Prévisions Financière.*
[105]**HCP-** Haut-commissariat au Plan (2012), «La soutenabilité du système de retraite au Maroc», p 13.

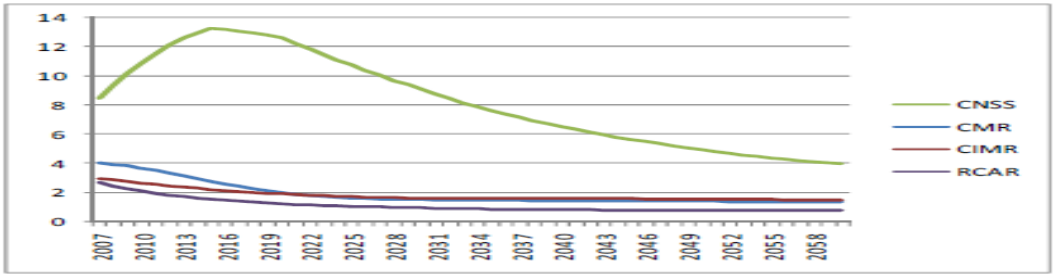
élan, il serait opportun de s'intéresser aux conséquences de ce changement sur le rapport démographique.

C) Dégradation du rapport démographique

L'évolution du ratio de dépendance des personnes âgées résume parfaitement le problème démographique auquel l'économie marocaine sera confrontée. Calculé comme ratio entre le nombre de personnes âgées de 60 ans et plus, et le nombre de personnes âgées entre 15 et 59 ans, ce ratio de dépendance passerait de 13,1% en 2010 à 41,9% en 2050. Cette évolution provoquera évidemment des tensions sur la soutenabilité financière du système de retraite marocain.

Ainsi, entre 2000 et 2011, le rapport démographique a évolué de 6 à 3 pour le régime des pensions civiles de la CMR et de 11 à 3 pour le régime général du RCAR et concernant la CIMR, il a décru à 4,2 en 2000 et à 2,9 en 2011. Par contre, il s'améliore, pour la CNSS où il est passé de 7 à 9,54[106].

Figure 8: Rapport démographique (cotisants/ Retraités)



Source : Rapport actuariat volet 1 étude du statu quo 2009

Selon ce graphique, la relative stabilité des effectifs de cotisants, couplée à la très forte hausse du nombre de bénéficiaires, explique l'allure des courbes ci-dessus pour CMR, RCAR et CIMR. La CNSS bénéficie quant à elle à un moteur démographique plus avantageux à court terme du moins.

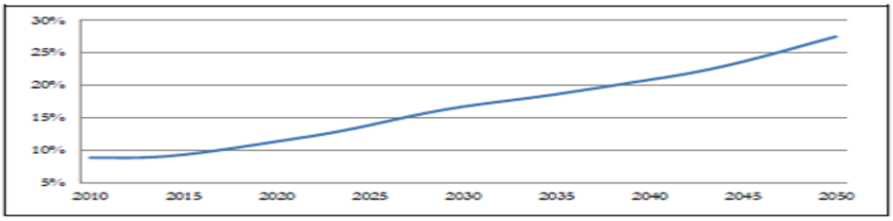
En effet, alors que le niveau des cotisations des différentes caisses est en baisse continue depuis 2005 pour atteindre 3,2% du PIB en 2009, celui des dépenses n'a cessé de s'accroitre pour atteindre 2,9% du PIB en 2009. En conséquence, l'excédent

[106]**COUR DES COMPTES** (2013), « Diagnostic et propositions des réformes», op cité, pp 11-15.

financier de l'ensemble des caisses a tendance à diminuer, passant de 0,95% du PIB en 2005 à 0,33% en 2009.

Le problème du vieillissement démographique peut être résumé par l'évolution du ratio de dépendance c'est-à-dire du ratio entre le nombre des personnes âgées de 65 ans et plus et le nombre des personnes âgées entre 15 et 64 ans. Le graphique 8 montre parfaitement l'ampleur du problème démographique du fait que le ratio de dépendance devrait passer de 8,9% en 2010 à 27,5% en 2050.

Figure 9: Ratio de dépendance (Pop/65 et pop/15-64)



Source : HCP 2012

Ainsi, la situation financière des systèmes de retraite sera encore plus affectée dans l'avenir en raison de la transition démographique avancée au Maroc et du changement profond qu'il produit dans la pyramide des âges. D'ailleurs, la population en âge d'activité fera face dans un premier temps à une crise de l'emploi et en fin de carrière à une problématique de la retraite si la réforme ne s'accélère pas.

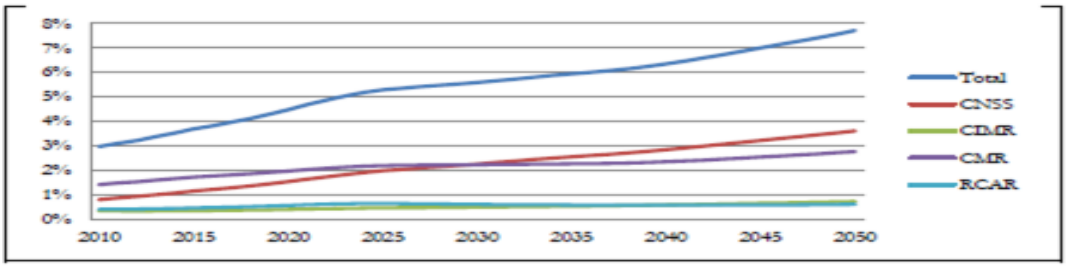
Le rapport de dépendance démographique indique aujourd'hui une proportion moyenne de 190.000 personnes par an d'ici 2030, passant de 20,4 millions en 2010 à 21,7 millions en 2015, à 22,7 millions en 2020 pour atteindre 24,2 millions à l'horizon 2030[107].

Le graphique 9 démontre l'évolution de la dépense totale des retraites versées par chaque caisse rapportée au PIB. Pour chaque caisse, on peut remarquer la forte augmentation des dépenses qui reflète évidemment l'évolution du nombre des retraités. La situation la plus alarmante concerne la CNSS dont les dépenses devraient atteindre 3,6 % du PIB en 2050 alors que, pour la CMR, la dépense des retraites serait

[107]**HCP** - Haut-Commissariat au Plan (2011), «La situation de l'emploi et du chômage au Maroc et ses déterminants structurels et politiques dans un contexte de transition», 11 mai, Casablanca, p 5.

de 2,8% du PIB. En particulier, la dépense totale devrait représenter 7,7% du PIB à l'horizon 2050 alors qu'en 2010 elle ne représente que 3% du PIB.

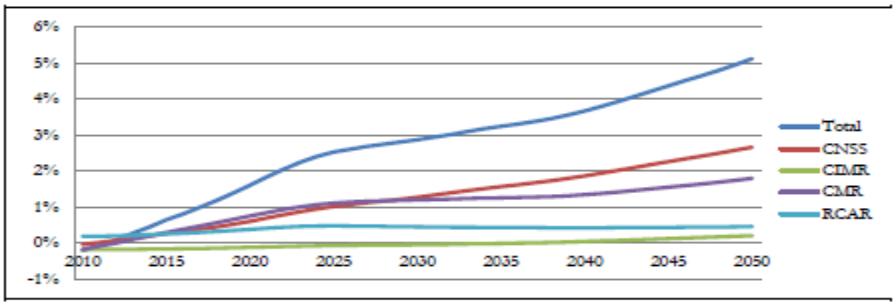
Figure 10: Dépenses du système de retraite/ PIB



Source : Hcp2012

La dégradation du rapport démographique a entrainé un déséquilibre entre les dépenses et les ressources des différents régimes. En effet, alors que le niveau des cotisations des différentes caisses est en baisse continue, passant de 3,4% du PIB en 2005 à 3,2% en 2009, celui des dépenses s'est accru progressivement de 2,5% du PIB à 2,9% respectivement. En conséquence, l'excédent financier de l'ensemble des caisses a tendance à diminuer passant de 0,93% du PIB en 2005 à 0,23% en 2009.

Figure 11: Déficits du système de retraite/ PIB



Source : Hcp2012

Il est toutefois important de souligner que les déficits calculés ici sont des déficits techniques, c'est-à-dire calculés en prenant en considération uniquement les cotisations perçues et les retraites versées. En réalité, chaque caisse perçoit des recettes supplémentaires liées à la rémunération des réserves accumulées. La présence d'importantes réserves accumulées par les caisses de retraite jusqu'en 2009 implique

que les déficits techniques pourraient, au moins en partie, être compensés par des revenus financiers.

Évidemment, dans le cas où le déficit technique est supérieur aux revenus financiers, la valeur de la réserve baisse au cours du temps. Le résultat actuariel montre que les réserves deviendraient négatives en 2023 pour la CNSS, en 2029 pour la CMR et en 2050 pour le RCAR. Pour la CIMR, par contre, les réserves resteraient positives pour toute la période prise en considération. Les réserves totales ne deviendraient négatives qu'à partir de l'année 2032[108].

Pour compléter l'analyse de ce facteur démographique, il serait intéressant de traiter les effets macro- changements démographiques au niveau du travail des jeunes ou leur chômage.

§ 2: Conséquence du changement démographique

Selon les économistes de la Banque mondiale, sans réformes des retraites, les dépenses publiques déjà élevées consacrées aux retraites ne feront que croître. La dégradation structurelle des équilibres des régimes conjugués à la détérioration des indicateurs démographiques aura un impact négatif sur la situation macroéconomique du pays.

En effet, et comme l'ont montré plusieurs études dont notamment celle du HCP, cette dégradation impliquera une réduction de l'épargne et par conséquent, une rétraction de l'investissement. Le HCP a estimé que ce dernier agrégat passera de 35% du PIB actuellement à 25% en 2050[109].

Afin de résoudre le problème du financement des retraites, il serait indispensable d'agir sur le taux d'emploi et le taux de couverture[110]. D'ailleurs, les deux problèmes majeurs qui caractérisent le marché du travail au Maroc sont reliés à la faiblesse du taux d'activité et du taux de couverture.

[108] **HCP-** Haut-Commissariat au Plan (2012), «La soutenabilité du système de retraite au Maroc», p 54.
[109] **COUR DES COMPTES** (2013), « Diagnostic et propositions des réformes», op cité.
[110] **HCP-** Haut-commissariat au Plan (2012), «La soutenabilité du système de retraite au Maroc», p 27.

La faiblesse du taux d'activité s'explique par les facteurs structurels du marché de l'emploi, notamment le poids du secteur agricole dans l'emploi, avec plus de 40% des actifs occupés avec une grande partie des emplois saisonniers, le chômage des jeunes et notamment les diplômés.

Par contre, la faiblesse du taux d'emploi est expliqué principalement par le faible niveau de participation des femmes au marché du travail et par des rigidités entravant le développement du tissu productif (coût de production élevé, faible progrès technologique, etc.) qui se traduisent par une faible capacité d'absorption de l'offre de travail, notamment du travail qualifié et enfin du niveau de la retraite[111].

Or, la protection sociale contribue à la relance de la consommation à court terme par le biais du rétablissement de la confiance des ménages. Elle doit, par conséquent, jouer le rôle de filet de sécurité permettant d'éviter aux travailleurs de sombrer dans la dépendance et la pauvreté et renforcer la cohésion sociale.

Dans cet élan, il serait indispensable d'examiner de près l'effet macro-économique créé par le changement démographique notamment sur le travail des jeunes.

A) Effets macro-économique de la démographie

Comme il a été largement exposé, le changement démographique provoque des effets considérables aussi au niveau macroéconomique. En modifiant le nombre d'individus en âge de travailler et la structure par âge de la population, le vieillissement aura un effet direct sur l'offre de travail et sur l'épargne agrégée mais aussi un effet sur le niveau moyen de la productivité du fait que les nouvelles générations ont un niveau d'éducation supérieur par rapport aux générations passées, et aussi du fait que la productivité des travailleurs varie avec l'âge de façon non-linéaire et sur les flux internationaux de capitaux.

En particulier, l'épargne d'une économie dépend de plusieurs facteurs, notamment les caractéristiques démographiques, la taille du système de protection sociale, le comportement en termes de départ à la retraite, les contraintes de liquidité, le

[111]**GUERRAOUI D.** (2002), « Femmes fonctionnaires du Maroc: enquête et témoignages», Volume 265 *de Collection "Connaissance économique"*, Éditions Toubkal.

chômage des jeunes et l'incertitude concernant les revenus futurs et l'espérance de vie[112].

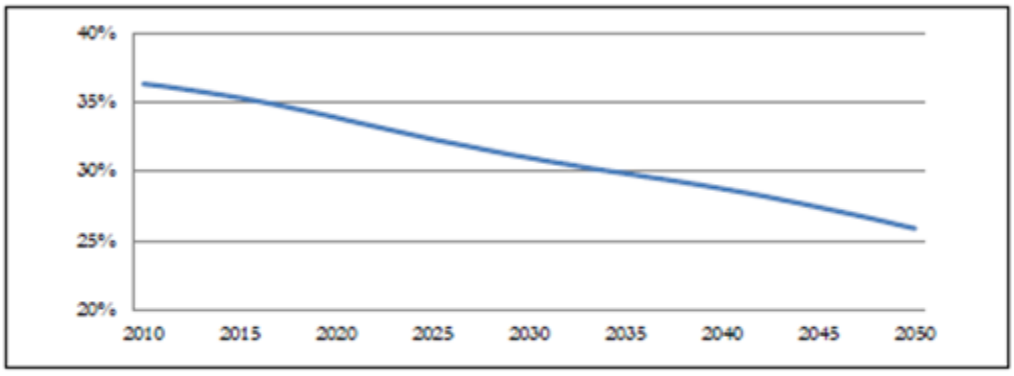
Concernant les aspects démographiques, l'épargne devrait être plus faible dans une économie où la part de personnes retraitées est plus élevée. En fait, conformément à la théorie du cycle de vie, les individus, en cherchant à parfaire leur consommation au cours de leur vie, présentent une propension élevée à épargner pendant la vie active et faible, voire négative, pendant la vie inactive.

Par exemple, le nombre de chômeurs a augmenté en 2016 pour atteindre près de 1.169.000 chômeurs, soit une hausse de presque 12.000 chômeurs supplémentaires par rapport au même trimestre de 2015. Le taux mondial du chômage des jeunes a atteint 13,1%, soit près de trois fois celui des adultes. Il est particulièrement élevé au Moyen-Orient et en Afrique du Nord ainsi que dans certaines régions d'Amérique Latine et d'Europe du Sud. Au Maroc, la problématique du chômage, notamment des jeunes diplômés, s'impose avec acuité.

De plus, comme exposé dans la section précédente, le vieillissement produit des déficits considérables dans le système de retraite ce qui implique une réduction de la valeur des réserves détenues par les caisses de retraite et donc de l'épargne.

L'effet du vieillissement sur l'épargne se reflète directement sur l'investissement. Le graphique 11 montre que l'effet sur l'investissement serait négatif et, en particulier, le ratio entre l'investissement et le PIB baisserait de 10 pp à l'horizon 2050.

Figure12: Investissements / PIB

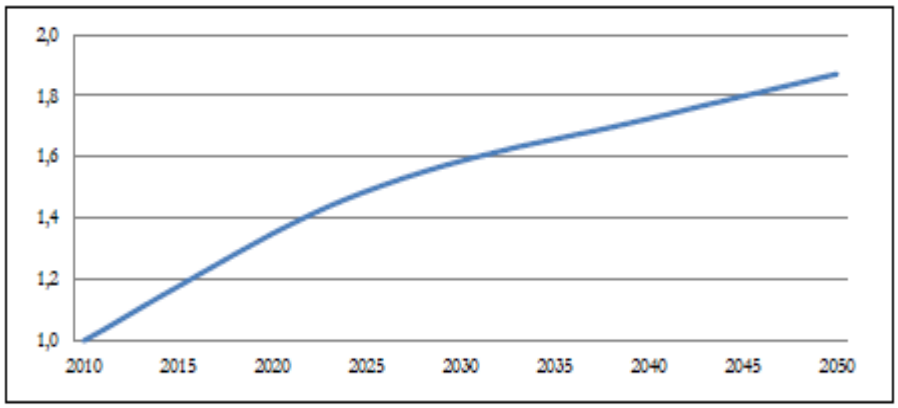


Source : Hcp2012

[112]Kirsanova et Sefton ont évalué en 2007, l'importance de ces différents facteurs dans une analyse comparée des taux d'épargne aux États-Unis, en Grande Bretagne et en Italie.

L'effet négatif sur l'investissement se reflète par l'accumulation du stock de capital disponible dans l'économie. L'effet combiné sur le stock de capital et sur l'offre de travail comporterait une évolution à la hausse du capital par unité de travail efficace (graphique 12) ce qui implique une augmentation au cours du temps de la productivité marginale du travail et donc du salaire par unité de travail efficace mais aussi une baisse au cours du temps de la productivité marginale du capital et donc du taux de rémunération du capital.

Figure 13: Capital par unité de travail efficace



Source : Hcp2012

Tenant compte de ce qui précède, il est opportun de souligner que la situation du marché du travail a significativement changé sous l'effet des mutations sociodémographiques et économiques qui ont engendré la baisse du taux de chômage, la prolongation des durées de recherche d'emploi, la multiplication de l'emploi précaire et informel effectué par les femmes et les personnes âgées. À cet égard, il serait intéressant de traiter ci-dessous les répercussions des mutations du marché de travail sur le chômage des jeunes.

A) Chômage des jeunes diplômés sur les retraites

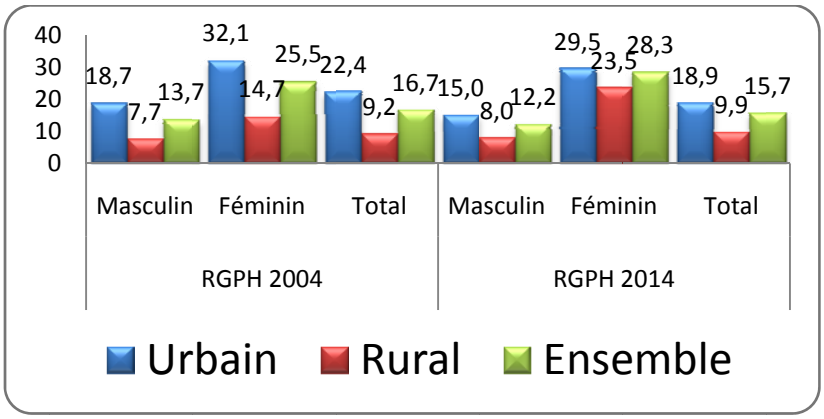
Comme dans toute société en cours de modernisation accélérée, le paysage social sera de plus en plus complexe et varié, la division du travail social se différenciera de plus en plus, avec la montée du secteur des services et l'apparition de métiers nouveaux. D'ailleurs, au cours de la dernière décennie, le Maroc a enregistré une faible croissance économique qui n'a pas permis aux salaires d'augmenter créant ainsi un autre facteur de déséquilibre des régimes de retraite.

En effet, le taux du chômage national, selon les dernières statistiques de 2018 du HCP, s'est réduit de 13,8% en 1999 à 9,1% en mois d'avril 2011 pour s'établir à 10,5% entre le 1er trimestre de 2017 et celui de 2018[130].

D'après les statistiques annoncées, il est important de souligner que les actifs titulaires d'un diplôme de niveau supérieur dont trois sur quatre n'ont jamais travaillé auparavant, souffrent le plus du chômage relativement aux autres catégories d'actifs. Ainsi, les primo-demandeurs d'emploi sont particulièrement touchés par le chômage représentant en 2018 près de 56,4% de l'ensemble des chômeurs.

Depuis la moitié des années quatre-vingt, le chômage de longue durée est devenu un problème majeur comme en témoigne l'augmentation considérable de la part des chômeurs de plus de douze mois au niveau national passant de 54,7% en 1984 à 66,4% en 2018. Ceci est causé par une forte sélectivité à l'entrée du marché du travail et une forte incidence du chômage de longue durée.

Figure14:Taux de chômage selon le milieu de résidence et le sexe (%)



Source : HCP : Présentation des principaux résultats du recensement général de la population et de l'habitat 2014.

Cette diminution du taux de chômage général à travers les années est due à la baisse du taux de croissance, à l'augmentation relative de l'offre de main d'œuvre et la création d'emploi dans les secteurs nouveaux de l'industrie et de la formation professionnelle, l'offshoring, l'automobile, l'aéronautique, l'agro alimentaire, les énergie renouvelable et l'efficacité énergétique, le transport et logistique…etc.
Au regard des statistiques énumérées, il semble que la répartition de l'emploi n'est pas équitable. Il ressort qu'une grande partie de ceux qui occupent certains postes se considèrent comme étant en situation de chômage déguisé ou bien estiment que leur travail est temporaire en attendant qu'ils décrochent un poste dans la fonction publique ou dans une société avec une très bonne rémunération[113].

En effet, les jeunes, aujourd'hui, accèdent au marché de l'emploi tardivement à cause soit de la prolongation de la durée des études, soit du manque d'opportunité de travail, il serait opportun de traiter la répercussion de cette situation sur les régimes de retraites.

B) Impact du chômage sur l'équilibre des régimes de retraite

Au Maroc, le chômage reste prépondérant dans le milieu des jeunes diplômés. Ce phénomène à long terme accentue véritablement le déséquilibre du système des régimes de retraite, puisque l'insertion des jeunes dans le marché du travail se fait d'une façon tardive, ainsi le temps consacré au travail et aux cotisations se réduit considérablement[114].
D'une manière générale, le chômage a une portée négative sur la carrière de la personne en activité et sur sa retraite ; aussi, notera-t-on à cet égard, que chez les diplômés de niveaux moyen et supérieur, le chômage est plus intense parmi les femmes que parmi les hommes.

À titre d'exemple, dans le secteur privé, le jeune qui a intégré le marché de l'emploi doit cumuler au moins 3240 jours l'équivalent de 15 ans pour percevoir sa retraite et doit bien évidemment avoir travaillé plus pour avoir une bonne retraite puisque le maximum de la pension de vieillesse de la CNSS est de 70% du salaire moyen.

[113]**BENRIDA A.** (1985), « Les perspectives de l'emploi à long terme », Séminaire sur les besoins de la population à long terme, organisé par le ministre du Plan à Rabat les 23-24-25 octobre 1985.
[114]**BARAKA N., BENRIDA A**. (2006), « La croissance économique et l'emploi », Rapport thématique.

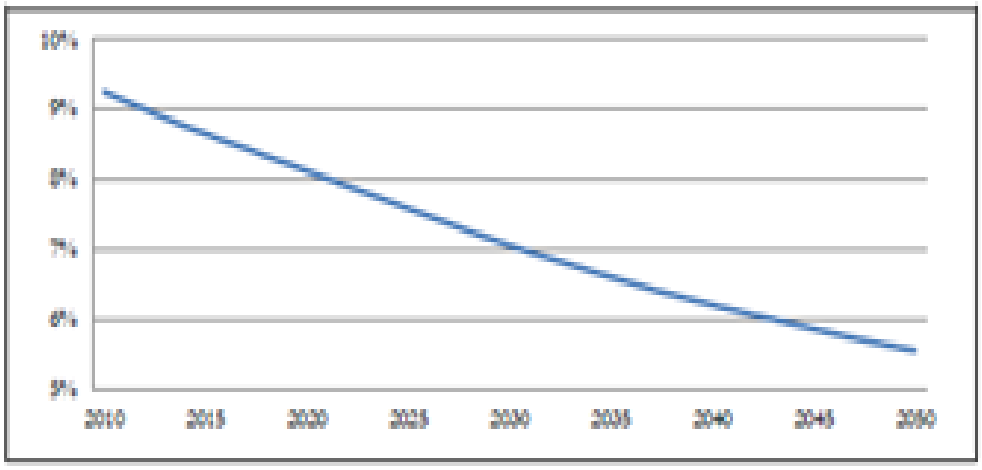
Concernant le secteur public, selon les nouvelles dispositions :

- Si l'affilié est une femme, elle doit travailler au moins 18 ans ;
- Si l'affilié est un homme, il doit travailler au moins 24 ans ;

S'il est affilié au RCAR, le maximum à percevoir est 90% du salaire moyen revalorisé.

Dans cet élan, le graphique 14 illustre l'évolution du taux de chômage qui baissera de plus de 3,5 points de pourcentage à l'horizon de 2050. Cette évolution est expliquée par le fait que l'augmentation du salaire prévue par la négociation entre les syndicats est inférieure par rapport à l'augmentation qui se produirait si le salaire était parfaitement flexible.

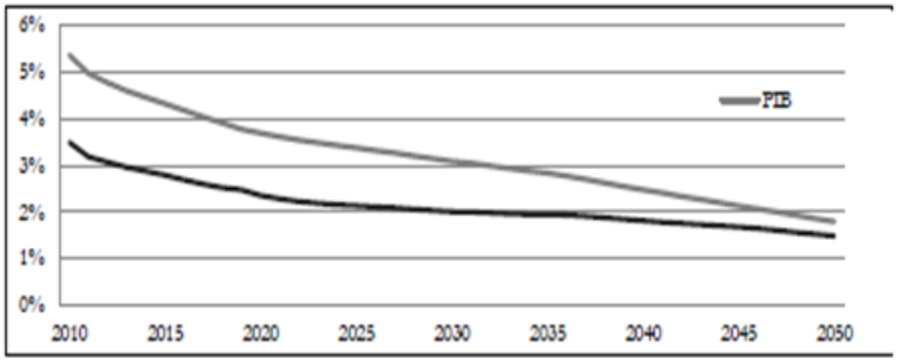
Figure15: Taux de chômage



Source : Hcp2012

Pour contre, le graphique 15 présente l'évolution du taux de croissance du PIB et du PIB par tête. Il est aisé de constater que les taux de croissance de l'économie dépendent de la croissance de la productivité (supposée égale à 1,5% par an), de la croissance du stock de capital disponible qui est affecté négativement, d'une part, par l'évolution de l'investissement et, d'autre part, par le taux de croissance de la quantité de travail employé qui dépend de facteurs démographiques et de l'évolution du taux de chômage. Cependant, la forte baisse de la croissance économique est essentiellement expliquée par la dynamique de convergence de l'économie marocaine vers son équilibre stationnaire de long terme.

Figure16: Évolution du taux de croissance du PIB et du PIB par tête



Source : Hcp2012

Les exemples, cités ci-dessous, expliquent les difficultés que peuvent rencontrer les affiliés qui sont âgés de plus de 30ans en termes d'évolution de carrière et de cotisation dans les régimes de retraite lorsqu'ils intègrent tardivement le marché de l'emploi soit à cause du chômage ou du fait de longues études. De plus, avec la modernisation des structures économiques, les besoins de formation longue et qualifiante se développent rapidement ; les jeunes demeurent au domicile familial jusqu'à des âges de plus en plus élevés. Ce facteur démographique, cause également des divergences entre retraités et des répercussions sociales et générationnelles surtout en analysant les répercussions des derniers amendements effectuées sur la loi régissant le régime des pensions civiles qu'il serait intéressant d'examiner dans le prochain paragraphe.

§ 3: Répercussion sociale et générationnelle

La retraite est définie par certains comme la diminution des rôles sociaux et, par-là, la baisse des interactions sociales. Selon d'autres, la théorie du «désengagement» avance que l'homme vieillissant restreint progressivement, plus ou moins consciemment, ses rapports avec la société et réciproquement. Cet état de fait découle principalement de la diminution de l'activité professionnelle, voir de la cessation de toute activité rémunérée[115].

[115]**CERED** –Haut-commissariat au plan (2008), «Situation et perspectives démographiques du Maroc », *Publications du centre d'études et recherches démographiques.*

Étant donné le manque de données récentes, l'étude suivante a utilisé les statistiques de l'enquête des personnes âgées de 2006, qui annonce que la perte de contact avec l'environnement professionnel n'est pas considérée comme facteur très important du bien-être par 56,2% d'entre elles, alors que pour 27,5%, ne le juge pas importante du tout.

Évidemment, tout régime de retraite est censé garantir un niveau de vie suffisant. Or, certains retraités vivent dans des conditions de vie défavorables compte tenu de la faiblesse de leurs pensions.

D'une manière générale, les retraités souffrent de certaines inégalités qui impactent négativement leur vie en société. D'une part l'inégalité la plus sensible reste celle qui oppose les personnes âgées couvertes par un système de retraite de celles qui ne le sont pas évidemment. D'autre part, certains retraités subissent les conséquences de diversification des modes de calcul de la pension. Ces inégalités induisent des transferts implicites entre catégories sociales et peuvent avoir des effets sur leur niveau de vie[116].

Il est évident que l'objectif principal d'un système public de retraite est de garantir aux personnes âgées un niveau de vie décent pendant leur retraite. Il existe toutefois différentes interprétations de cet objectif fondamental.

- La première consiste à dire que le régime de retraite ne devrait garantir que des conditions de vie correspondant à un niveau de base. Un seuil qui garantit non seulement les biens alimentaires, mais aussi le logement, l'éducation, l'énergie, les soins médicaux, l'hygiène, le transport, les communications, les loisirs, etc.
- La seconde interprétation consiste à dire que le régime des retraites doit assurer au retraité un niveau de vie raisonnable par rapport à celui dont il jouissait avant son départ à la retraite. Selon cette interprétation, le système de retraite joue un rôle d'assurance dans le contexte de marchés financiers.

Ce constat nous amène à poser les questions suivantes : comment les personnes âgées ayant rompu avec leur environnement professionnel vivent-elles cette coupure au quotidien? S'impliquent- elles dans de nouvelles activités utiles à la famille? Est-ce qu'ils réussissent à subsister dignement avec leur retraite ? Comment combattent-elles

[116]**DUPUIS J.-M., EL MOUDDEN C., HAMMOUDA N.E., PETRON A., BEN BRAHAM M., DKHISSI I.,** (2011), «L'impact des systèmes de retraite sur le niveau de vie des personnes âgées au Maghreb », *Economie et Statistiques*, n°441- 442.

leur état de maladie et les nouvelles charges de la vieillesse? Quand est-il de l'équité intergénérationnelle ?

A) Analyse de la retraite des personnes âgées

Selon l'enquête Nationale de 2006, seulement 22% des personnes âgées urbaines reçoivent une pension de retraite et seulement 6% des ménages où résidents des personnes âgées vivent exclusivement de cette pension, mais ce ne sont pas là la totalité des retraités. L'enquête ne contient pas les données sur l'occupation passée des personnes âgées mais en regardant le niveau scolaire de ces personnes, il s'avère que ceux qui ont un niveau d'éducation secondaire ou supérieur sont surreprésentés parmi ceux qui partent à la retraite avant 60 ans ce qui laisse penser que ce sont essentiellement des anciens cadres du secteur privé formel ou des salariés du secteur public[117].

La répartition des personnes âgées de plus de 60 ans par statut d'occupation montre que plus de la moitié n'a aucun revenu, 22% ont une pension de retraite et 17% un revenu du travail. Cette répartition est nettement différente entre les hommes et les femmes. Les retraités représentent 41% des hommes et seulement 4% des femmes. Ceci est plus lié à une faible participation des femmes au marché du travail qu'à une plus forte prévalence de l'emploi informel.

Tableau 7: Répartition de la population agée par statut d'occupation

	Ensemble	Hommes	Femmes
Inactif sans pension	48,9	17,5	78,4
Retraité	**22**	**40,9**	**4,1**
Infirme/malade	10,4	9	11,7
Indépendant	8,6	15,7	1,9
Salarié	7,4	12,7	2,4
Rentier	1,1	2	0,3
Employeur	0,8	1,6	0,1
Aide familiale	0,5	0	1
Autre	0,3	0,6	0,1
Observations	1845	896	949

Source : Enquête l'ENVM 2006, HCP

[117] Lié à l'opération « départs volontaires » de la fonction publique qui a eu lieu en 2005-2006, elle a vu le départ en préretraite de près de 39.000 fonctionnaires, soit 7,6% de l'effectif de la fonction publique.

D'après le tableau ci-dessous, la grande majorité des femmes âgées sont inactives et ne perçoivent donc aucun revenu (78% auquel on rajoute les 12% de malades ou infirmes). Très peu de femmes travaillent après 60 ans (4,4% contre 30% des hommes). La proportion des femmes malades ou infirmes est plus forte que celle des hommes et cela ne s'explique pas seulement par une durée de vie prolongée des femmes puisque la proportion des femmes par tranche d'âge est à peine supérieure à celle des hommes au-delà de 60 ans. Cela est certainement le reflet d'une moindre affectation des dépenses à la prévention et à la santé des femmes au sein des ménages. La majorité des personnes âgées isolées sont des femmes, veuves et sans revenu. Les autres travaillent (8% sont salariées, 8% travailleurs à leur propre compte) ou perçoivent une pension (4%). Elles vivent donc essentiellement grâce à la solidarité familiale, aux transferts monétaires et non monétaires de membres de leur famille (qui constituent 49% de leurs revenus, cf. tableau 9). Ce type de ménage est surreprésenté dans les régions semi-périphériques, il est donc fort probable que leurs enfants aient migré vers les régions centrales où il y a plus d'opportunités d'études et d'emploi[118].

Tableau 8: Sources de revenu par type de ménage

	Total	Total ménages sans personne âgée	Total ménages avec personne âgée	Personne âgée isolée	Ménage de personnes âgées	Cohabitation 3 ou 4 générations	Cohabitation personnes âgées et non âgées (1 ou 2 générations)
Salaire	**59,2**	**65,7**	**46**	6,8	5,9	**54**	**47,4**
Revenu d'indépendant	18,5	19,6	16	6,1	9,1	22,3	15,3
Transferts monétaires	10	7,6	15	**49**	**42**	9,6	14
Pensions	9,5	4,8	19	17,1	37	12	20
Transferts non monétaires	2,8	2,3	4	21	6	2,1	3,3
Part des ménages vivant exclusivement de pension	3,5	2,1	6,3	5,4	**17**	2,9	6,7
Pension représente au moins 50% des revenus	10,7	6,6	19	**21**	**40**	13,9	**19,7**
Observations	4176	2792	1384	56	53	345	930

Source : Enquête l'ENVM 2006, HCP

À travers la lecture de cette étude, il ressort que les ménages de personnes âgées vivant avec une pension est de 37%) et ceux vivant de transferts familiaux est de 42%. C'est parmi les ménages de personnes âgées que l'on retrouve la plus forte proportion de ménages vivant exclusivement de pensions qui est de 17%. Les ménages où cohabitent plusieurs générations vivent surtout de revenus du travail. Il

[118]**RHOMARI M.** (2016), «Réforme des systèmes de retraite dans les pays en développement et l'extension de la couverture à l'emploi informel », *Thèse doctorale, Économies-finances*, Université Paris Dauphine P IX, p348.

est a noté que seuls 3% des ménages où cohabitent 3 ou 4 générations vivent exclusivement de pensions, et 14% vivent surtout grâce aux pensions, en représentent au moins 50% de leur revenu[119].

Dans les ménages où cohabitent personnes âgées et non-âgées (1 ou 2 générations), les chiffres sont de 6,7% et 19,7%. Cela montre que dans le cas de la cohabitation à 3 générations ou plus, ce sont plutôt les plus jeunes qui prennent en charge le ménage alors que dans le cas de cohabitation intergénérationnelle plus resserrée, la pension joue un rôle plus important et la personne âgée contribue significativement aux dépenses des ménages ce qui laisse penser que les personnes âgées dans cette configuration attirent les plus jeunes qui continuent à résider avec eux. En vue mieux cerner ce point, il serait intéressant d'analyser la distribution de la retraite entre les générations.

B) Faible redistribution intra et intergénérationnelle

D'une manière générale, les vieux retraités bénéficient d'une retraite moins importante que les jeunes "nouveaux" retraités, du fait que l'indexation ne porte que sur l'inflation et que les pensions sont calculées sur la base des salaires précédents la liquidation.

Par exemple, à la CMR, un retraité de 60 ans disposait d'une retraite 5 fois plus élevée que celle du retraité de 75 ans ou plus[120].Cela ne sera plus le cas, après la réforme paramétrique entamée en août 2016. Cet écart tient, aussi, à la mise en œuvre du programme des départs volontaires qui a permis aux fonctionnaires d'avoir des revenus élevés en liquidant hâtivement leur retraite.

Dans le régime de la CMR, parce qu'il n'y a pas de plafond et que le salaire de référence (SR) se limitait au dernier salaire (avant août 2016), les carrières ascendantes étaient plus avantagées et le taux de remplacement (était défini comme le rapport de la pension et du dernier salaire), ce n'est plus le cas, car cette réforme a changé le calcul de la pension de retraite, sur la base de la moyenne des huit dernières années d'activités. Il faut dire qu'avant cette réforme c'était le régime le plus généreux des trois pour les carrières moyennes et longues.

[119]**CERED** – Centre d'Études et de Recherche Démographique, (2006), « Les personnes âgées au Maroc : Profil, santé et rapports sociaux », HCP.
[120]**DUPUIS J.-M. et EL MOUDDEN C.** (2002), « Economie des retraites », *Economia*,

Le régime de la CNSS est le moins contributif des trois, du fait que la pension ne peut dépasser 70% du SR, il désavantage ainsi les carrières longues. En effet, un salarié qui a cotisé un peu plus de 10 ans (3240 jours) reçoit une pension égale à 50% du SR. Un salarié qui a cotisé 20 ans (6240 jours) reçoit une pension égale à 63% du SR. À partir d'une durée de cotisation de 7560 jours (c'est-à-dire 24 ans 2 mois et 20 jours) la pension sera égale à 70% du salaire de référence quelle que soit sa durée de cotisation, ce qui désavantage ceux qui ont commencé à cotiser plus tôt. Le SR à la CNSS étant le salaire moyen des 8 dernières années plafonné à 6000DH, les salariés qui ont une rémunération supérieure au plafond, susceptibles d'avoir un taux d'épargne plus élevé, ont donc un taux de remplacement plus faible.

Dans le RCAR, la pension est assise sur le salaire moyen de carrière et le plafond est élevé, les carrières plates sont plus avantagées. La décroissance de la pension avec l'âge s'explique, aussi, par le fait que les durées de carrière sont plus courtes pour les classes d'âge précédentes et que la revalorisation des pensions est au mieux équivalente à celle du coût de la vie et reste inférieure à celle de l'évolution salariale[121].

De nombreux faits concourent à indiquer que les changements démographiques ont eu une incidence relativement modérée sur les dépenses de santé et que celles-ci augmentent principalement à la suite de l'introduction de nouvelles technologies et de la hausse du coût des produits pharmaceutiques et des équipements médicaux ainsi qu'en raison de l'inefficacité des services de santé.

Comme l'organisation des systèmes de soins de santé et leurs modes de financement sont étroitement liés aux coûts, il importe de les évaluer et, éventuellement, de les réformer si l'on souhaite garantir leur viabilité. D'ailleurs, la répartition des dépenses de consommation montre que les personnes âgées consacrent une part plus importante de leur budget à l'alimentation, à l'énergie et à la santé ; moins à l'habillement, à l'équipement, au transport et aux loisirs[122].

A la lumière de tous ces éléments, les conséquences du vieillissement de la population sur les systèmes de retraite pourraient donc être moins graves que ce que l'on redoute souvent.

[121] **CHERKAOUI M.** (2009), « Vieillissement, transition démographique et crise des systèmes de retraite: cas du Maroc », *Thèse pour l'obtention du doctorat et Sciences Économiques*, Université Pierre Mendès France et Université Mohammed V (FSJES).

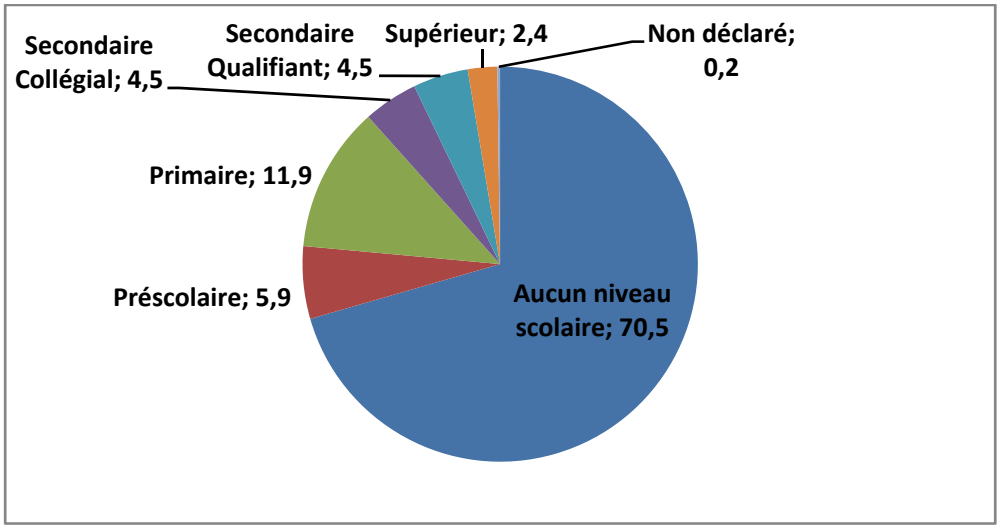
[122]**AVIVA R. ET XENIASCHEIL-A**. (2001), « Les innovations récentes en matière de politique de santé dans la sécurité sociale », Berne, Peter Lang.

Naturellement, pour garantir la viabilité économique et sociale de ces systèmes au cours des années à venir, il est indispensable de surveiller de près leur fonctionnement. Ces évaluations devront être réalisées selon une approche globale, c'est-à-dire en incluant, à la fois, le secteur privé et le secteur public afin de déterminer quelle est la façon la plus équitable et la plus rentable de diminuer les inégalités. Ainsi, la mise en œuvre de réformes bien conçues, ayant pour objectif la viabilité à la fois économique et sociale peut contribuer à limiter les pressions démographiques sur les inégalités. C'est pour cette raison qu'il serait opportun d'analyser l'adaptation de la retraite au niveau de vie des retraités.

C) Adaptation de la retraite au niveau de vie des retraités

Dans la pratique, il n'existe pas de règles officielles permettant de déterminer le bon niveau de la retraite ou le taux idéal de remplacement. Les choix doivent tenir compte tout d'abord des facteurs culturels, comme les structures familiales ou le fait que les particuliers soient plus ou moins disposés à épargner en vue de la retraite, et deuxièmement, les facteurs économiques, notamment le niveau de vie général de la population, les estimations relatives aux besoins minimaux de consommation[123].

Figure17 : Personnes âgées de 60 ans et plus selon le niveau scolaire (%)



Source : HCP : Présentation des principaux résultats du recensement général de la population et de l'habitat 2014.

[123]**ROBALINO D.**(2005), « Pensions in Middle East and North Africa. Time for Change», *the World Bank*, p 14.

Selon la théorie du flux de richesses entre générations, la valeur nette des flux de richesse est ascendante dans les sociétés pré-transitionnelles alors qu'elle est descendante dans les sociétés post-transitionnelles[124].

Les résultats de l'enquête menée sur les personnes âgées de 2006 a démontré que l'aide descendante était faible ce qui est de nature à classer le Maroc parmi les sociétés pré-transitionnelles.

En effet, 88,4% des personnes âgées avaient déclaré ne pas fournir d'aide matérielle à leurs enfants ne vivant pas avec eux. À peine 7,6% avaient déclaré le faire de manière régulière et 4% de manière occasionnelle.

Pour l'aide matérielle descendante, régulière et occasionnelle, l'étude a démontré que la proportion des hommes est plus importante soit 12,8% contre 3,8% de femmes pour l'aide régulière, elle a ressortit que 4,9% bénéficient de l'aide occasionnelle.

Chez les personnes âgées de 75 ans et plus, l'occurrence de cette aide est moins fréquente. Selon le milieu de résidence peu de différence se dégage, elle est seulement de 0,5 points en faveur du milieu rural. L'existence d'une pension de retraite est également un facteur qui favorise légèrement le don matériel dans le sens descendant, surtout dans le cas de l'aide régulière : 49,6% des personnes âgées disposant d'une pension de retraite déclarent aider régulièrement un enfant qui ne vit pas avec elles contre 34,5% des personnes âgées non pensionnées. Avoir une pension est évidement, un facteur qui prédispose davantage la personne âgée à donner de l'aide matérielle.

Concernant le domaine lié à la santé des personnes âgées, il est important de souligner qu'une bonne partie d'entre elles déclarent souffrir de pathologies multiples, chroniques et parfois invalidantes. Il est désormais établi que c'est pendant les deux dernières années de leur vie que les individus ont le plus besoin des services de santé et des soins de longue durée et ce pratiquement quel que soit leur âge[125].

Or la plupart des projections relatives aux dépenses de santé sont basées sur la moyenne des dépenses courantes par classe d'âge. Elles ne reflètent donc pas vraiment le fait que, avec l'accroissement de la longévité, les individus tendent à vivre plus longtemps sans problèmes de santé.

[124] **CERED** –Haut-commissariat au plan (1996), « Projections de la population de 1994 à 2014», *Ministère Chargé de la Population*, Rabat, Maroc

[125] **OCDE** (1998), « Préserver la prospérité d'une société vieillissante », *Synthèses de l'OCDE*, n°5, Paris, p 34.

À partir de là, il est plus facile de supposer que, au fur et à mesure du vieillissement de la population, les dépenses de santé augmenteront moins vite que ce que l'on redoutait jusque-là.

Ainsi, près des deux tiers 58,9% des enquêtés ont déclaré être atteints d'au moins une maladie chronique au moment de l'enquête. Les femmes déclarent être plus touchées que les hommes : 66,6% d'entre elles souffrent d'au moins une de ces maladies, contre 53,3% pour les hommes.

Ces résultats s'expliquent par les risques plus élevés des maladies auxquelles s'exposent les femmes comme ceux résultant des séquelles liées à des accouchements répétés ou, peut-être, aux multiples corvées domestiques qui affectent leur état de santé à mesure qu'elles vieillissent[126].

L'évaluation des régimes de retraite au Maroc ne peut pas être appréhendée sous le seul angle financier de leur pérennité et de leur viabilité même si ces critères sont déterminants pour assurer la confiance des affiliés. Elle nécessite également la prise en compte d'autres critères afin de s'assurer de leur capacité de tenir leurs engagements et d'atteindre les objectifs qu'ils se sont assignés.

C'est la raison pour laquelle il serait pertinent de compléter cette analyse dans la deuxième section qui sera réservée à la promotion du travail décent dans l'économie informelle. En analysant l'ampleur et la duplication de l'économie informelle et l'importance qui lui ait allouée à travers les stratégies des différents organes des Nations Unis.

Section 2: Promotion du travail décent dans l'économie informelle

L'économie informelle n'est pas un «secteur» proprement dit car elle s'étend à pratiquement tous les secteurs et englobe toutes les catégories de travailleurs: les salariés, les travailleurs indépendants, les travailleurs à domicile, les travailleurs familiaux non rémunérés, etc.…

Les travailleurs de l'économie informelle n'ont ni sécurité de l'emploi, ni sécurité sociale. Il suffit d'une brève période d'incapacité de travail pour que la famille du travailleur ait du mal à survivre financièrement. Le travail dans l'économie informelle comporte souvent divers risques que l'environnement non réglementé ne fait qu'accroître.

[126]**CERED** – Centre d'Études et de Recherche Démographique (2006), « Les personnes âgées au Maroc : Profil, santé et rapports sociaux », HCP, p 19.

La dénomination «secteur informel» est utilisée pour désigner cette partie de l'économie des pays en développement qui concentre un nombre plus ou moins important d'emplois pour la plupart dans des activités indépendantes ou de très petites unités de production. Celles-ci partagent un certain nombre de caractéristiques en commun: faible capital, peu de main-d'œuvre qualifiée, accès limité aux marchés organisés et à la technologie, revenus faibles et irréguliers, conditions de travail généralement médiocres qui échappent aux réglementations publiques et qui sont presque toujours, en marge des systèmes officiels de protection sociale et de protection des travailleurs.

C'est en 1993 que la 15ème Conférence Internationale des Statisticiens du Travail considéra le secteur informel comme étant un ensemble d'unités de production qui constituent un élément, au sein du Système de Comptabilité National (SCN), du secteur institutionnel des ménages en tant qu'entreprises individuelles.

En 2002, à l'occasion de sa Conférence Internationale sur le Travail (CIT), l'OIT publie un rapport sur le travail décent et l'économie informelle[127] et pose la question de la protection sociale des travailleurs non couverts. Progressivement, différentes institutions s'intéressent à la question en sensibilisant certains gouvernements. La prise de conscience est devenue de plus en plus forte. Et lors de la Conférence Internationale du Travail de 2012, il y a eu un consensus autour du fait que la sécurité sociale est un stabilisateur économique fondamental en période de contraction de l'économie. Les pays se sont engagés à adopter le « socle de protection sociale ».

Ainsi, l'OIT retrouve un écho auprès des Gouvernements, la Banque mondiales'intéressa à son tour à la question en l'exposant dans son rapport « **Résilience, Equity and Opportunity**»[128]. De son côté, l'OCDE adhère également à cette approche, qualifiant l'emploi informel dans les Pays en voie de Développement de « normalité indépassable »[129] et plaidant pour une stratégie propre à lui. Puis les Nations Unis, avec les objectifs du Millénaire pour le Développement en 2000 et en 2015 avec l'agenda 2030 du développement durable.

Au Maroc, l'emploi informel est dominant et les carrières dans l'emploi formel privé sont courtes et discontinues. Le système de retraite ne couvre ainsi qu'une minorité et

[127]**OIT -** Organisation Internationale du Travail (2002), «Résolution concernant le travail décent et l'économie informelle », 7eme question à l'ordre du jour, *Conseil d'Administration*, Genève.

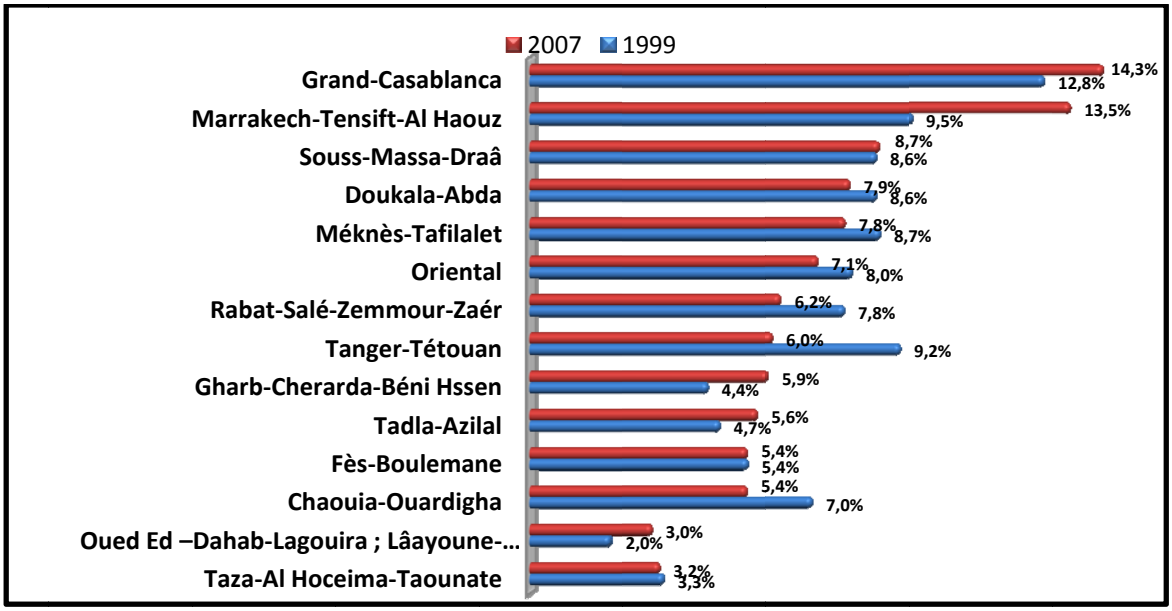
[128]**BANQUE MONDIALE**(2012),«The World Bank 2012-2022, Social Protection and Labor Strategy. Resilience, Equity and Opportunity », *Publication de la Banque mondiale.*

[129]**JÜTTING J. et LAIGLESIA** (2009) «L'emploi informel dans les pays en développement; une normalité indépassable ?» *OCDE, Centre de Développement*, Paris.

ne protège pas tous les affiliés de la pauvreté. Il ne bénéficie pas par ailleurs à tous les affiliés de la même manière, il est mal calibré et par certains aspects, injuste. Il y a peu d'éléments dans les rapports officiels sur la situation des retraités, sur le niveau des pensions effectivement perçues et sur la pauvreté des personnes âgées. Cette étude s'est basée essentiellement sur l'enquête du secteur informel de 2007 pour le traitement des données qui a permis de mieux comprendre les déterminants de l'emploi informel au Maroc, d'en déterminer l'ampleur, les caractéristiques.

Selon l'étude entamée par le HCP, M. Lahlimi a affirmé que : « *La prédominance de l'emploi de faible qualification renvoie à la structure de l'économie nationale et au niveau de productivité de ses composantes sectorielles. L'amélioration de la croissance n'a pas été, en effet, accompagnée par un changement notable des structures économiques, en faveur des activités à haut contenu technologique. Les secteurs de l'agriculture, du bâtiment et travaux publics et des services, qui participent pour 80% à la valeur ajoutée totale, continuent d'être les principaux moteurs de la croissance économique. Leurs croissances durant la décennie 2000 ont atteint respectivement 5,8%, 7,2% et 5%, alors que celle du secteur industriel n'a pas dépassé 3%. Cependant, ces secteurs se distinguent par la faiblesse de leurs multiplicateurs d'emploi, et notamment d'emploi qualifiés. Intensifs en emploi, ils participent peu, aussi directement qu'indirectement, au recrutement de la main d'œuvre qualifiée et le travail décent*".

Figure18: Répartition des unités de production informelles par régions



Source : Enquête nationale sur le secteur informel réalisée par le HCP en 2007

Comme il est aisé de constater dans le graphique, cette population existent dans toutes les régions du Royaume, mais elle souffre de l'absence de protection sociale, rares sont ceux qui bénéficient d'une protection sociale partielle conduisant à une retraite très faible. La non réglementation de ce secteur informel a des conséquences pénibles sur ses travailleurs qui ne sont, d'une part, ni en mesure de cotiser, ni disposés à le faire lorsque les prestations ne répondent pas à leurs besoins prioritaires. La vieillesse leur parait très éloignée et l'idée de la retraite quasi irréelle. Ainsi, considèrent-ils que le coût du financement des prestations de la sécurité sociale représente un pourcentage relativement élevé de leur revenu.

D'autre part, ils sont méfiants à l'égard de la gestion des fonds et ils ignorent complètement les avantages qu'ils peuvent en retirer. Et pourtant le secteur informel participe pour 37,3% à l'emploi non agricole total contre 39% en 1999 et représente en 2007, 40,8% de l'emploi hors agriculture et hors administration et collectivités locales[130].

En vue de traiter l'impact de cette économie informelle, il serait utile d'analyser les caractéristiques sociodémographiques dans ce secteur , il s'agit de comprendre les causes de cet emploi informel et la place du travail décent et que prévoit les organismes internationaux pour la promotion du travail décent et la réduction de l'économie informelle à travers les objectifs du millénaire pour le développement.et les objectifs de développement durable de l'agenda 2030 des Nations Unis.

§ 1: Caractéristiques sociodémographiques du secteur informel :

Il faut dire que la majorité de la population active des pays en voie de développement est concentré dans l'emploi informel. Cela signifie qu'elle ne cotise pas dans le système de retraite en place et ne perçoit pas de pension une fois arrivée à l'âge de la retraite.

Certains occupent un emploi informel pendant toute leur durée d'activité, d'autres finissent par intégrer le marché du travail formel après quelques années d'activité ou alternent des périodes de chômage, d'emploi formel et d'emploi informel.

[130]**HCP**- Haut-Commissariat au Plan (2007), «Enquête nationale sur le secteur informel »,op cité, p 39.

Ceux-là sont affiliés au système de retraite mais leur durée de cotisation ne sera pas suffisamment longue pour leur ouvrir le droit à une pension suffisante. Certains recevront des pensions faibles, d'autres ne recevront pas de pension du tout.
Au Maroc, l'analyse de la population active exerçant dans le secteur informel selon l'âge révèle que cette population est relativement jeune. En effet, 42,6% des actifs dans l'informel ont moins de 35 ans contre 46,6% dans la population active non agricole. Cette proportion est relativement plus élevée chez les actifs informels ruraux qui sont de 44,4% et de 41,9% chez les citadins. Les personnes âgés de moins de 18 ans ne constituent que 3,7% de la population active informelle et la proportion des actifs du troisième âge (60 ans et plus) est de 7,2%.

En dépit de sa contribution de manière significative à la création d'emplois, le secteur informel pose une problématique complexe à résoudre liée à la précarité des emplois et aux nouvelles formes d'exclusion et de pauvreté qu'il génère. Cette caractéristique commune à tous les pays en voie de développement interroge les relations entre le travail dans l'économie informelle, le décrochage scolaire et le manque de compétences demandées par les entreprises formelles.

Les défis que posent les régimes de sécurité sociale et les marchés de l'emploi aux pouvoirs publics dans les différents pays ne présentent souvent que peu d'originalité. Ils appellent partout à trouver des voies nouvelles pour favoriser l'inclusion sociale et prévenir d'une part ,la précarité, sans pour autant grever la compétitivité de l'économie dont le dynamisme demeure le moteur de l'emploi et le moyen direct d'extraire les plus pauvres du cycle de la pauvreté.
D'autre part, les populations qui ne tirent pas de leur activité les revenus suffisants pour elles et leurs familles[131], et c'est cette catégorie qui sera traité incessamment, car elle constitue la cible prioritaire des politiques de protection sociale. L'objectif de cette section est de répondre aux questions suivantes : Quels sont les caractéristiques du secteur informel ? Pourquoi les femmes sont plus nombreuses dans l'économie informelle ? Quels sont les initiatives entreprises par les gouvernements pour la promotion du travail décent ? Que prévoit le socle de la protection sociale ? Et enfin est ce que les objectifs du millénaire pour le développement et ont réussi à réduire les

[131] CHEKROUNI D. (2016), « Perspectives d'une protection sociale non discriminatoire », CREADH, Avril.

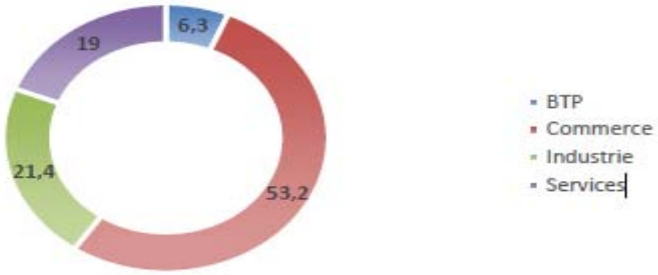
écarts ? Que prévoit l'agenda 2030 les objectifs de développement durable pour la promotion du travail décent et l'extension de la protection sociale ?

En vue de répondre à ces questions, cette section se propose de traiter d'abord les spécificités de la population active dans le secteur informel, ensuite d'exposer les initiatives entreprises par les organismes internationales pour la promotion du travail décent et l'extension de la protection sociale.

A) Spécificités de la population active dans le secteur informel

Par rapport à 1999, la population active informelle s'avère de moins en moins jeune puisque la proportion des actifs âgés de moins de 35 ans a baissé de 4 points passant de 46,6% à 42,6%. En outre, l'examen de l'âge moyen des actifs occupés témoigne d'une grande hétérogénéité selon le statut professionnel de ces actifs : contrairement aux chefs des Unités de Productions Indépendantes, les indépendants, les employeurs et les associés dont l'âge moyen est de 42,7 ans.

Figure19: Emploi informel par secteur d'activité en 2007 (%)

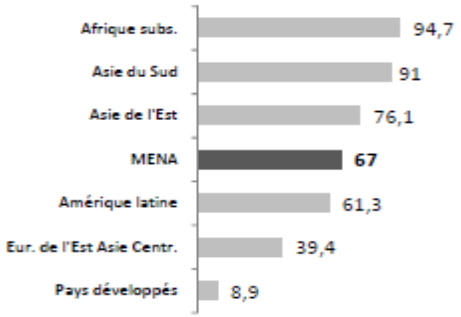


S*ource : Enquête nationale sur le secteur informel réalisée par le HCP en 2007*

La main d'œuvre dans le secteur informel est manifestement plus jeune puisque l'âge moyen des salariés s'élève à 29,2 ans ; il est de 26,9 ans pour les aides familiaux et de 17,3 ans chez les apprentis.

Il faut dire que ce phénomène est universel, car la grande majorité des travailleurs des pays en développement et même de certains pays industrialisés riches travaillent dans l'économie informelle. Par exemple, dans la plupart des pays d'Afrique, une proportion croissante de la main-d'œuvre urbaine est active dans l'économie informelle, ce qui s'explique par la stagnation de l'emploi salarié, par l'exode rurale et par le fait que les salariés doivent compléter leurs revenus en baisse par les gains qu'ils tirent de l'économie informelle.

Figure20: Part de l'emploi informel dans l'emploi total par region en (%)



Source : Loaza&Wajda 2001

Au Kenya, l'emploi informel représentait en 1996 près des deux tiers de l'emploi urbain total, contre 10 % à peine en 1972[132]. En Asie, même si dans plusieurs pays, l'emploi salarié a beaucoup progressé, l'économie informelle demeure très importante. Par exemple, en Inde, plus de 90 % des travailleurs relèvent de l'économie informelle. En Amérique latine, l'augmentation de la main-d'œuvre urbaine ces dernières années est due essentiellement à l'économie informelle, en Argentine et au Brésil, par exemple, près de 40 % des travailleurs salariés urbains relève de l'économie informelle[133] dont une grande partie est constituée de femme. Comment se fait-il que le degré d'intégration des femmes dans l'économie informelle soit plus élevé que les hommes ?

B) Place des femmes dans le secteur informel

L'OIT insiste néanmoins sur la distinction entre le « secteur informel » et « l'emploi informel », entre les entreprises et les personnes. Il y a d'une part, l'ensemble des unités non-enregistrées , échappant au contrôle de l'administration fiscale que l'on regroupe sous l'appellation de « secteur informel » et d'autre part, l'ensemble des actifs occupés non-enregistrés auprès des organismes de sécurité sociale qui composent« l'emploi informel »[134].

Il faut dire que les statistiques du BIT ont démontré que dans beaucoup de pays, il y a plus de femmes que d'hommes dans l'économie informelle parce qu'elles peuvent

[132]**BIT**- Bureau International du Travail (1999), « Kenya: Meeting the employment challenges of the 21st century», Addis Ababa, East Africa Multidisciplinary Advisory Team.
[133]**BIT**- Bureau International du Travail (2001), « Rapport VI : la 89ème session de la Conférence Internationale du Travail, chapitre III sur la sécurité sociale : questions, défis et perspectives », 5-21 juin, p 15-16.
[134]**HUSSMANS R.** (2004), «Measuring the informal economy: From employment in the informal sector to informal employment », *Working paper* n° 53, ILO.

plus facilement concilier travail et responsabilités familiales. La proportion de main-d'œuvre urbaine féminine relevant de l'économie informelle est plus forte que celle de la main-d'œuvre urbaine masculine. Les femmes ont tendance à rester dans l'économie informelle pendant une grande partie de leur vie professionnelle alors que les hommes y restent moins, du moins dans les pays industrialisés.

Les écarts de revenu s'expliquent tout d'abord par la différence dans la nature des activités exercées dans le même secteur d'activité[135]. Il est observé que des femmes et des hommes ayant le même statut professionnel et la même profession, exercent des activités différentes. Par exemple, dans le secteur agricole, les femmes travaillent dans l'agriculture de subsistance, dans la production à petite échelle ou l'agriculture traditionnelle d'exploitation (café, sucre, cacao) alors que les hommes sont dans des grandes exploitations mécanisées[136].

De même, dans le secteur de l'industrie, une employée informelle exerce plutôt des tâches manuelles dans des unités intenses en main d'œuvre. Une femme travaillant à son compte, en tant que vendeuse et dans une logique de subsistance, vend le plus souvent des produits qu'elle cuisine, ou coud, périssables, sur une table ou à même le sol. Un homme vend plutôt des produits non périssables et se déplace pour chercher sa clientèle avec une charrette.

Tableau 9:Taux de salariat et féminisation(informel, non agricole)

	Emploi du secteur informel	*Emploi non agricole global*
Taux de féminisation (*)	*10,8 %*	*18,6 %*
Taux de salariat	*15,8 %*	*66,7 %*

*Pour le secteur informel, il s'agit du taux de féminisation de l'emploi permanent du secteur

Source : Enquête nationale sur le secteur informel réalisée par le HCP en 2007.

Ensuite, les femmes ont un moindre accès aux ressources. Outre l'éducation et la formation, l'accès au crédit est un déterminant important de l'accès, pour les femmes, à des emplois de meilleure qualité[137].

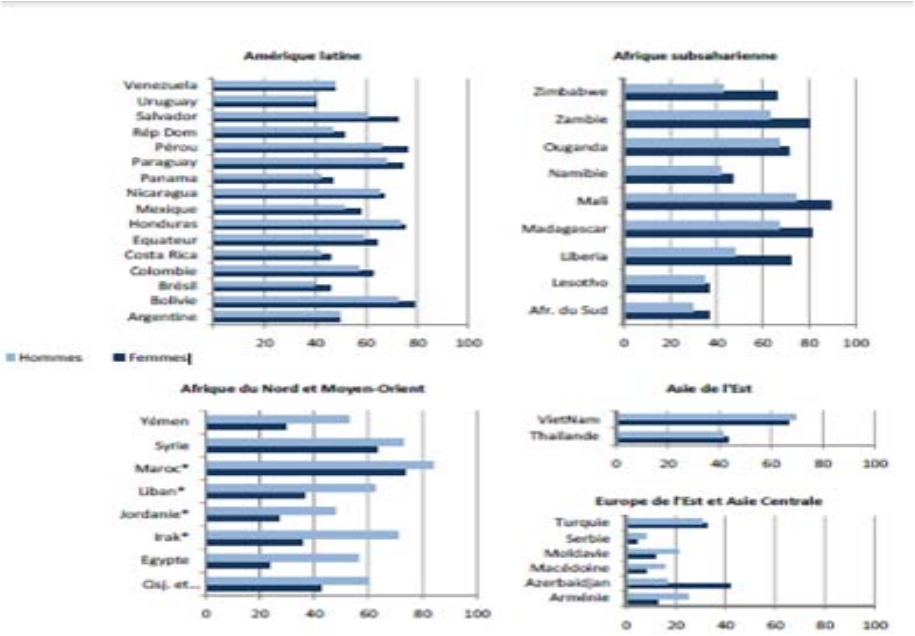
[135]**CHEN M**. (2004), «Women in the Informal Sector: a Global Picture, the Global Movement», WIEGO, Cambridge.

[136] **KUCERA D. XENOGIANI T. (**2009), « Les causes de la persistance de l'emploi informel», in Jütting, J., Laiglesia De J. «L'emploi informel dans les pays en développement; une normalité indépassable ? *OCDE*, Paris.

[137] **MEKNASSI F. R.** (1994),« Femmes et travail : Femmes Marocaines citoyennes de demain», *l'Université de Virginie*,Éditions le Fennec.

Même en restant dans l'informel, un travailleur familial ou travailleur à son compte sans local, peut, grâce à la formation, à l'expérience et au crédit, évoluer vers un statut de micro-entrepreneur.

Figure 21 : Indicateurs homme /femme dans le secteur informel



Source : Donnée de l'OIT 2009

La lignée des travaux de De Soto[138], explique le moindre accès des femmes au crédit par le droit des femmes par rapport à la propriété de la terre dans de nombreux Pays ce qui fait qu'elles ont moins la possibilité d'utiliser leurs biens, le cas échéant, en tant que garantie pour contracter un crédit[139].Enfin, en raison d'un certain nombre de normes sociales, les femmes, plus que les hommes, travaillent à domicile. Pour accomplir les tâches ménagères qui leur incombe ou pour des raisons culturelles, certaines travaillent à domicile et occupent ainsi un emploi moins rémunérateur[140]. Bien que résultant d'un choix, il n'est pas tout à fait correct de comptabiliser ce type d'emploi comme relevant de l'informel volontaire[141].C'est un choix, mais qui se fait considérant un certain nombre de contraintes et règles sociales que l'économiste Sen désigne par « institutions informelles »[142].

[138]**DE SOTO H.**(2000), «The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else», New York, NY: *Basic Books*.
[139]**KUCERA D., XENOGIANI T** (2009), « Les causes de la persistance de l'emploi informel», op cité.
[140]**MORRISSON C., JÜTTING J**. (2005),«Women's Discrimination in Developing Countries: A New Data Set for Better Policies», *World Development*, Vol. 33, n°. 7, pp. 1065-1081.
[141]**BENERIA L**. (2001),«Shifting the Risk: New Employment Patterns, Informalisation and Women's Work », *International Journal of Politics*, Culture, and Society, Vol. 15, n°1.
[142]**SEN G.(**2007), « Informal Institutions and Gender Equality», in J. Jütting, D. Dreschler, S. Bartsch and I. de Soysa (eds.), Informal Institutions – How Social Norms Help or Hinder Development, *Development Centre Studies*, OECD, Paris.

Pour ce qui est de la sécurité du revenu à long terme, cette différence a des implications particulièrement importantes dans la mesure où les femmes vivent généralement plus longtemps que les hommes. Les femmes sont confrontées à des problèmes supplémentaires, par exemple, le licenciement en cas de grossesse ou de mariage. Les femmes, qui travaillent dans l'économie informelle, ne bénéficient pas des prestations dont bénéficient, en principe, les femmes salariées dans l'économie formelle pour éduquer leurs enfants notamment les allocations familiales, le congé de maternité payé, les pauses d'allaitement, l'aide financière pour la garde des enfants…
L'ampleur de l'économie informelle est évidente ; d'ailleurs l'absence de la sécurité sociale dans ces secteurs reste toujours l'objet de critique virulente. Cette lacune ne fait que creuser le fossé entre les actifs du secteur formel et ceux du secteur informel, ce qui menace la cohésion sociale. C'est pour cette raison qu'il est primordial de réfléchir à l'élargissement de la couverture au secteur informel.

C) Possibilité de la couverture au secteur informel

En général, les différentes études avancent deux raisons pour expliquer l'ampleur de l'emploi informel au Maroc. La première est que 40% de la population active occupée l'est dans le secteur agricole, or cette catégorie de la population est traditionnellement peu couverte par le système de sécurité sociale[143]. La deuxième est qu'une part importante de la population occupe un emploi indépendant, les non-affiliés à la CNSS, les travailleurs non-salariés, les employeurs, les associés et les membres de coopératives qui ne sont affiliés à aucun système de retraite…etc.

Tableau 10: Emploi informel des catégories éligibles l'affiliation

	Urbain	Rural	National	National HA
Salariés	51,4	83,6	59,9	55,6
	(64)	*(23,1)*	*(42)*	*(62)*
Apprentis	100	100	100	100
	(1)	*(0,4)*	*(0,8)*	*(1,4)*
Aides familiaux	100	100	100	100
	(4)	*(44,4)*	*(23,5)*	*(3,5)*
Travailleurs domestiques	98,7	100	98,6	98,6
	(2)	*(0,2)*	*(1)*	*(1,5)*

Source : l'enquête sur l'emploi HCP 2009

Il faut dire que l'absence de régime de retraite ouvert à ces catégories et le fait que le système de couverture médicale ne soit, pour eux, obligatoire que depuis 2005 expliqueraient la faible affiliation de cette catégorie de la population, et par là, le fort

[143]**ANGEL-URDINOLA, D.F., TANABE K.** (2012),«Micro-determinants of Informal employment in the MENA Region», SP *Discussion paper* 12001, The World Bank.

pourcentage d'emplois informels, même si certains exercent des métiers respectables tels que les indépendants (notaire, pharmacien, médecins).

C'est d'ailleurs ce même argument qui apparait dans les conclusions et recommandations formulées par le rapport de la Cour des comptes. Ledit rapport propose d'accélérer la création d'un régime de retraite pour les indépendants dans le but d'augmenter le nombre de cotisants et le taux de couverture.

Les différentes options politiques envisagées en ce qui concerne l'élargissement de la couverture des régimes de retraite sont fondées sur un certain nombre de considérations communes. Certaines approches proposent de ramener les exclus dans le champ d'application du régime en vigueur. Elles impliquent le respect d'un certain nombre de principes de la sécurité sociale, comme notamment, les droits aux prestations basées sur le paiement de cotisations, l'affiliation obligatoire et l'obligation de respecter la législation de la sécurité sociale.

Une approche différente suppose, du fait de son financement par l'impôt général, le paiement d'une prestation uniquement basée sur la preuve d'un risque tel que la vieillesse ou la faiblesse des revenus. Et la dernière peut viser certains groupes de personnes exclues ; de toute évidence la couverture par un régime public de sécurité sociale est irréaliste d'où le fait que la seule solution consisterait à adopter des dispositions collectives privées basées sur un soutien mutuel.

L'élargissement de la couverture au secteur informel nécessite de mettre en place des régimes spéciaux, ou de traiter les travailleurs de ce secteur de manière particulière, afin que le programme correspond mieux à leurs besoins et à leur capacité limitée de cotisation.

Il arrive que cela revienne à ne leur fournir que des prestations d'invalidité et de survivants, ou encore des prestations de vieillesse à un âge relativement élevé. Dans certains cas, il faudrait mettre au point des régimes spécialement conçus pour répondre aux besoins des travailleurs du secteur informel et, par voie de conséquence d'assouplir un certain nombre de restrictions législatives en ce qui concerne la couverture des régimes de prestations de vieillesse. Dans certains pays, par exemple, les salariés des petites entreprises sont exclus.

Les avantages sociaux d'une couverture plus importante vont bien au-delà des coûts administratifs supplémentaires et permettent de réduire l'assistance sociale que l'Etat devra de toute façon, en fin de compte, payer aux citoyens les plus démunis.

Une autre approche consisterait à s'appuyer sur les institutions qui opèrent au sein du secteur informel lui-même (clubs d'épargne, coopératives et autres organisations informelles,) et à leur offrir une assistance pour la création de leurs propres régimes de retraite visant une protection contre la pauvreté.

Cette formule a un certain nombre d'implications au niveau de la conception des régimes. Ceux-ci devraient être autocontrôlés et volontaires. Ils devraient couvrir une série de risques sociaux - soins de santé, chômage, besoins familiaux, manque de nourriture, mauvaises récoltes, besoins d'éducation et création de petites entreprises, en plus du revenu de retraite à proprement parler. Il faudrait, également, qu'ils fonctionnent sur la base de comptes individuels d'épargne-retraite mais ils ne pourraient bénéficier de la force collective des régimes de retraite de grande taille. Ils permettraient, cependant, d'offrir une protection minimale à un grand nombre de personnes qui, faute de tels régimes, seraient exclues[144].

D'ailleurs, c'est l'objectif visé par le projet de loi concernant les droits sociaux de certaines catégories non assujetties aux régimes de retraite notamment, les professions libérales et les indépendants lequel vient d'être examiné et adopté par le Conseil de Gouvernement, le 7 janvier 2016. Il est opportun de préciser que le Conseil du Gouvernement a adopté plusieurs textes de lois, dont le projet de loi 99-15 visant l'élaboration d'un régime de retraite au profit des catégories des professionnels, des travailleurs indépendants et des non-salariés et le projet loi n 98.15 relatif à l'assurance maladie obligatoire (AMO) pour les travailleurs indépendants et les non-salariés exerçant une profession libérale qui seront traité dans la deuxième partie . L'adoption de ces textes de lois est une grande avancée pour l'extension de la protection sociale au Maroc. d'autre part, À travers le changement du statut de la CIMR , elle envisage de s'étendre à la couverture des non salariées et des indépendants, en leur offrant la possibilité d'effectuer des contributions forfaitaires ou des versements exceptionnels.

C'est dans la perceptive d'étendre la protection sociale et de réduire les écarts que les organismes internationaux se sont penché sur la question. Les prochains paragraphes présenteront les initiatives universelles entreprises par les différents organismes internationaux.

[144]**GILLION C.** (2000),« Développement et réforme des régimes de retraite de la sécurité sociale : l'approche du bureau international du travail», *Revue internationale de Sécurité Sociale*, vol.53, n°1, janvier-mars, p 25.

§ 2: Promotion du travail décent par les organismes internationnaux

Le socle de protection sociale est une approche nouvelle et innovante des politiques sociales, qui vise à étendre la couverture de la protection sociale dans le cadre de la campagne intitulée «La sécurité sociale pour tous» et d'en faire un des objectifs stratégiques de l'Agenda du travail décent. En 2009, les responsables des agences de l'ONU ont approuvé la proposition de l'OIT pour lancer une initiative pour un socle de protection sociale (SPS), qui figure parmi les neuf initiatives conjointes de l'ONU pour amortir les effets de la crise économique. Le Groupe consultatif mondial sur le socle de protection sociale a été créé en 2010, dans le cadre de l'Initiative du Socle de Protection Social, pour favoriser les activités de soutien au niveau mondial et élaborer les autres aspects conceptuels de cette approche[145].

Le socle de protection sociale a été conçu par l'OIT, puis adopté par le Conseil des chefs de secrétariat des Nations Unies et par les chefs d'Etat et de Gouvernement, lors du Sommet sur les objectifs du Millénaire pour le développement de 2010, comme un ensemble intégré de mesures conçues pour garantir à tous, en particulier les groupes vulnérables, une sécurité du revenu et un accès aux services sociaux essentiels ainsi que pour protéger les individus et les rendre autonomes tout au long de la vie.

Il est accablant de constater que même avec l'adoption en 2012 de la recommandation n° 202 sur les socles de la protection sociale, 73 % de la population mondiale ne bénéficie pas encore d'une protection sociale adéquate. Cette faible couverture est un frein au développement économique et social. C'est pour cette raison que le 27 septembre 2015, les États membres des Nations Unies ont adopté 17 objectifs de développement durable (ODD) dans lesquels, la protection sociale est l'une des priorités du nouvel agenda de développement 2030[146].

Comme l'a dit le Secrétaire Général des Nations Unies, Ban Ki-moon, les objectifs de 2030 «*répondent aux aspirations de toute l'humanité de pouvoir vivre une vie décente, sans pauvreté, ni faim ni inégalités, où tout le monde – hommes, femmes, garçons et filles – puisse développer pleinement son potentiel. Ils nous engagent tous à être des citoyens du monde responsables, soucieux des plus démunis, et à agir pour le climat et les écosystèmes de notre planète dont toute vie dépend.*»

[145]**MEKNASSIF. R.** (2007), « L'effectivité du droit du travail et l'aspiration au travail décent dans les pays en développement: une grille d'analyse », Volume 177, *Discussion paper: International Institute for Labour Studies.*
[146]**CERED** –Haut-commissariat au plan (1997c), «Sécurité sociale et développement socio-économique».

Ce nouvel agenda pour le développement appelle à redoubler d'efforts pour combattre toutes les formes de pauvreté et répartir équitablement les richesses. Les fruits de la croissance pourront ainsi profiter à tous au fur et à mesure du développement des pays. En mettant en place des systèmes universels de protection sociale s'appuyant sur des socles de protection sociale, les pays ne laissent personne de côté, assurant une prospérité pour tous.

Quelle est la définition du Socle de Protection Sociale ? Est- elle garante d'une réelle extension de la protection sociale ? Nécessite- elle une réelle volonté politique ?

A) Socle de la protection sociale

Un grand nombre de pays ont déjà intégré les principaux éléments et aspects pratiques du socle dans leurs systèmes de protection sociale. Dans les pays à revenu faible et moyen, plusieurs indicateurs montrent que l'accès aux programmes de sécurité sociale est étroitement lié à une réduction de la pauvreté et des inégalités, outre d'autres transformations sociales.

Les études du BIT montrent ainsi que les programmes modestes de transferts en espèces pour les enfants et les personnes âgées contribuent à la réduction des écarts. Aussi que l'efficacité des mesures relevant du socle de protection sociale dans la réduction de la pauvreté, la limitation des inégalités et la promotion d'une croissance économique équitable est déjà bien établie dans les pays développés.

Qui plus est, les dispositifs relevant du socle de protection sociale peuvent conduire à une autonomisation plus grande des femmes, qui sont surreprésentées dans les groupes à bas revenu. En outre, l'expérience des transferts sociaux montre que les aides versées directement aux femmes élèvent leur statut et leur permettent de mieux contrôler la manière dont est dépensé le revenu du ménage.

Le Socle de la protection sociale garantit:

a) une sécurité du revenu de base, sous la forme de divers transferts sociaux (en espèces ou en nature), comme les pensions pour les personnes âgées ou handicapées, les allocations familiales, les allocations de soutien au revenu et/ou les garanties d'emploi, ainsi que les services pour les chômeurs et les travailleurs pauvres;
b) un accès financièrement abordable aux services sociaux essentiels en matière de santé, d'eau potable et d'assainissement, d'éducation, de sécurité

alimentaire, de logement et autres domaines définis en fonction des priorités nationales.

Ce concept fait partie d'une stratégie bidimensionnelle d'extension de la sécurité sociale, comprenant un ensemble de garanties sociales de base pour tous (dimension horizontale) et la mise en application progressive de normes plus élevées (dimension verticale); il respecte la convention n° 102 de l'OIT concernant la sécurité sociale de 1952, ainsi que d'autres textes internationaux, à mesure que les pays développent leur espace fiscal et politique.

La Conférence internationale du Travail (CIT) de 2011 a amélioré la définition du socle de protection sociale en adoptant une approche unifiée concernant la sécurité du revenu et l'accès aux biens et services essentiels. Elle a également souligné que les politiques relatives au socle social devraient promouvoir des activités économiques productives et l'esprit d'entreprise, par le biais d'entreprises durables et par l'accès au travail décent.

L'expression «socles de protection sociale», au pluriel, se réfère aux adaptations nationales de l'approche globale, en fonction du contexte spécifique de chaque pays. Certes, le socle de protection sociale ne peut être considéré comme la solution miracle aux problèmes sociaux de la planète; mais plusieurs expériences, réalisées tout autour du monde, montrent que les pays peuvent réaliser des progrès plus rapides en matière de réduction de la pauvreté, des inégalités et de l'exclusion sociale si ces questions sont abordées de façon cohérente, et si ils commencent par étendre de façon horizontale l'accès aux services sociaux essentiels et à la sécurité du revenu.

D'une manière générale, le socle de protection sociale peut contribuer à répondre aux défis liés aux transformations telles que le changement démographique.

Selon les BIT, le coût d'un socle de protection sociale bien conçu est faible comparé aux recettes fiscales souvent perdues faute d'un système efficace de collecte des impôts frappant les contribuables les plus aisés ou des mesures remédiant à l'inefficacité de nombreux programmes de dépenses publiques.

Non seulement tout socle de protection sociale efficace et répondant aux spécificités d'un pays est financièrement abordable, mais à long terme, parce qu'il accroît la productivité de la force de travail, la résilience de la société et la stabilité du processus politique, il finit même par s'autofinancer. Cependant, il requiert une réelle volonté politique, un espace fiscal et des institutions efficaces qui sont les conditions indispensables à sa réussite.

En d'autres termes, les niveaux de protection sociale sont bien plus conditionnés par l'environnement politique d'un pays que par son niveau de développement économique. Après avoir présenté le socle de la protection sociale, le prochain sous-paragraphe se propose d'examiner l'agenda du travail décent.

B) Agenda du travail décent

Promouvoir l'emploi, garantir les droits au travail, étendre la protection sociale et encourager le dialogue social, ce sont les quatre piliers de l'Agenda du travail décent de l'OIT et l'agenda 2030, l'égalité hommes-femmes étant une thématique transversale. Ils sont indispensables pour faire avancer le programme de développement durable dans son intégralité.

Selon le Directeur Général du BIT : « *En outre, la notion du travail connait un changement, en raison de l'évolution technologique, environnementale et démographique. Mais nous pourrons concrétiser la vision de développement durable que véhicule ce programme de transformation à l'horizon 2030 si nous nous rassemblons au sein d'un partenariat mondial unissant Gouvernements, entreprises et syndicats, organisations multilatérales, société civile et gens comme vous et moi. Chacun et chacune d'entre nous a un rôle à jouer pour veiller à ce que personne ne soit laissé pour compte*»[147] .

Il convient de préciser que l'objectif fondamental de l'Agenda du travail décent est d'offrir des opportunités et de permettre l'inclusion économique afin d'assurer une sortie permanente de la pauvreté. Cet agenda regroupe des mesures et des programmes bien conçus, dans le cadre du socle de protection sociale pour lui permettent d'atteindre cet objectif.

De ce fait, il est important que les politiques nationales destinées à créer et étendre le socle soient liées aux politiques et aux institutions de l'emploi.

Le lien entre le socle de protection sociale et les politiques de l'emploi peut prendre diverses formes. Beaucoup de pays à bas revenu, où l'auto-emploi et l'informalité dominent, cherchent dans l'urgence des moyens de mettre en place des mesures de protection sociale de base.

[147]**OIT** - Organisation Internationale du Travail (2016), «Le travail décent et le programme de développement durable à l'horizon 2030 », Genève, p 3.

En plus de ces initiatives, il serait intéressant de mieux appréhender les autres efforts déployés par les institutions onusiennes dans le prochain paragraphe.

§ 3: Réalisation des objectifs des Nations Unis

En septembre 2000, les dirigeants mondiaux, se basant sur une décennie de conférences et de sommets des Nations Unies, ont adopté la Déclaration du Millénaire de l'ONU.

La Déclaration exhorte les nations à s'engager en faveur d'un partenariat mondial pour réduire l'extrême pauvreté ;celle-ci s'est traduite par la mise en place d'un éventail de mesures pratiques qui ont permis aux personnes du monde entier d'améliorer leurs vies ainsi que leurs perspectives d'avenir à travers les huit objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) qui sont :

1. *Éliminer l'extrême pauvreté et la faim,*
2. *Assurer l'éducation primaire pour tous,*
3. *Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes,*
4. *Réduire la mortalité des enfants de moins de cinq ans,*
5. *Améliorer la santé maternelle,*
6. *Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies,*
7. *Assurer un environnement durable,*
8. *Mettre en place un partenariat mondial pour le développement .*

Plus récemment, en septembre 2015, les dirigeants du monde se sont réunis au Siège des Nations Unies à New York pour adopter un nouveau programme en matière de développement durable. Ce nouvel agenda pour 2030 comprend 17 nouveaux objectifs de développement durable (ODD), ou objectifs mondiaux, qui guideront la politique et le financement du développement pour les 15 prochaines années en commençant par un engagement historique pour éradiquer la pauvreté.

Les OMD ont fixé des objectifs mesurables, convenus à l'échelle mondiale, afin d'éliminer l'extrême pauvreté et la faim, de prévenir les maladies mortelles mais guérissables et d'élargir les perspectives éducatives de tous les enfants entre autres impératifs de développement.

Les OMD ont permis d'accomplir des progrès dans plusieurs domaines importants comme, la pauvreté monétaire, l'accès à des sources d'eau potable de meilleure qualité, l'inscription à l'école primaire et la réduction de la mortalité infantile.

Pourtant des millions de personnes n'ont pas tiré parti de ces progrès : le nouveau programme de développement doit s'appliquer à tous les pays, promouvoir des sociétés pacifiques et ouvertes, créer de meilleurs emplois et relever les défis environnementaux de notre temps, notamment les changements climatiques.

Les ODD doivent finaliser le programme appliqué par les OMD et s'assurer que personne ne passe pour un laissé-pour-compte.

Les 17 objectifs tracés par l'agenda 2030 sont :

1. *Éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde,*
2. *Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable,*
3. *Permettre à tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien-être de tous,*
4. *Assurer l'accès de tous à une éducation de qualité, sur un pied d'égalité, et promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie,*
5. *Parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles,*
6. *Garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau,*
7. *Garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes à un coût abordable,*
8. *Promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous,*
9. *Bâtir une infrastructure résiliente, promouvoir une industrialisation durable qui profite à tous et encourager l'innovation,*
10. *Réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre,*
11. *Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables,*
12. *Établir des modes de consommation et de production durables,*
13. *Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions,*
14. *Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable,*
15. *Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification,*

enrayer et inverser le processus de dégradation des terres et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité,

16. *Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes,*
17. *Renforcer les moyens de mettre en œuvre le Partenariat mondial pour le développement durable et le revitaliser.*

Il serait intéressant de présenter les avancées que les Objectifs du Millénaire pour le Développement ont réussi à réaliser dans le domaine de l'emploi et de la protection sociale et ceux visé par l'agenda 2030 concernant le travail décent.

A) Réalisations des Objectifs du Millénaire pour le Développement

Grâce aux efforts concertés au plan mondial, régional, national et local, les objectifs du Millénaire pour le développement ont permis de sortir plus d'un milliard de personnes de l'extrême pauvreté, de réaliser des progrès remarquables dans la lutte contre la faim, l'accès des filles à l'école, la protection de l'environnement et le travail décent…

Les données et analyses présentées par les Nations Unies, en 2015, prouvent que, grâce à des partenariats innovants, des actions ciblées, des stratégies adaptées, des ressources adéquates et une volonté politique, que même les pays les plus pauvres peuvent réaliser des progrès spectaculaires et sans précédent.

Selon les conclusions du rapport des OMD de 2015, les objectifs du Millénaire pour le développement ont considérablement amélioré la qualité de vie des personnes. D'une part, la pauvreté mondiale a été réduite de moitié 5 ans avant l'échéance de 2015, 90% des enfants vivant dans les régions en développement bénéficient, désormais, d'une éducation dans le primaire et les écarts d'inscription entre les garçons et les filles ont diminué. D'autre part, des avancées remarquables ont été accomplies dans la lutte contre le paludisme et la tuberculose parallèlement à l'amélioration de tous les indicateurs de santé[148].

Malgré ces efforts, les progrès ont tendance à laisser de côté les femmes et ceux qui se trouvent au plus bas de l'échelle économique ou qui sont désavantagés à cause de leur âge, handicap ou ethnicité. Il faut dire que certains facteurs contribuent encore à leur

[148] www.undp.org

vulnérabilité accrue tels que l'accès inégal au travail rémunéré, des salaires plus bas, le manque de protection sociale ou des déclarations frauduleuses.

Selon Ban Ki-moon, Secrétaire Général de l'ONU : « *la mobilisation mondiale en faveur des objectifs du Millénaire pour le développement est le mouvement de lutte contre la pauvreté le plus réussi de l'histoire. En plaçant les personnes et leurs besoins immédiats au premier plan, les OMD ont refaçonné la prise de décisions à la fois dans les pays développés et les pays en développement. Malgré les gains remarquables obtenus, je suis tout à fait conscient que les inégalités persistent et que les progrès ont été inégaux. Ainsi de nouveaux progrès nécessiteront une volonté politique inébranlable et un effort collectif à long terme. Nous devons nous attaquer aux causes profondes et redoubler d'efforts pour intégrer les dimensions économiques, sociales et environnementales du développement durable. Le programme de développement pour l'après-2015, comprenant l'ensemble des objectifs de développement durable, s'efforce de refléter ces leçons, de construire sur nos succès et d'engager fermement tous les pays sur la voie d'un monde plus prospère, durable et équitable*».

À cet égard, il serait intéressant de présenter l'objectif numéro 1 concernant l'élimination de l'extrême pauvreté et la faim des objectifs du Millénaire pour le développement et ainsi que le volet relatif au travail décent.

B) Objectif numéro 1 des Objectifs du Millénaire pour le Développement

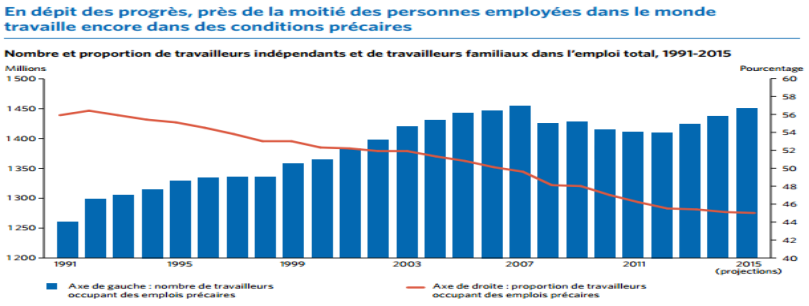
Alors que l'économie mondiale est entrée dans une nouvelle période combinant une croissance plus lente, une accentuation des inégalités et des perturbations financières, l'emploi ne se développe pas assez vite pour absorber une main-d'œuvre en augmentation.

La situation de l'emploi s'est améliorée légèrement en Afrique subsaharienne mais les améliorations des moyens de subsistance ont été annulés par un sous-emploi élevé et persistant et un emploi informel ainsi que par une faible productivité du travail. Les jeunes, en particulier les jeunes femmes, continuent d'être affectées de manière disproportionnée par les possibilités d'emploi limitées et par le chômage[149].

[149]**ONU**- Organisation des Nations Unis, (2015), « Rapport des Objectifs du Millénaire pour le Développement 2015», *Nations Unis*, New York, p 19.

Basé sur les cinq classes économiques définies par l'Organisation Internationale du Travail, le nombre d'individus dans les classes moyennes actives vivant avec plus de 4 dollars par jour a presque triplé entre 1991 et 2015. Peu d'entre eux sont couverts par des systèmes de protection sociale et ils courent le risque constant de retomber dans la pauvreté. Il reste beaucoup à faire pour augmenter la productivité, promouvoir une transformation structurelle durable et développer les systèmes de protection pour les travailleurs les plus pauvres et les plus vulnérables et leurs familles.

Figure 22: Travailleurs indépendants et travailleurs familiaux (1991-2015)



Source : OCDE 2015

Cependant, au plan mondial, 45 % de tous les travailleurs travaillent encore dans des conditions précaires. Ils bénéficient rarement des avantages associés à un travail décent. L'Afrique subsaharienne et l'Asie du Sud représentent plus de la moitié des travailleurs du monde ayant un emploi précaire avec trois sur quatre dans cette catégorie. Leur nombre ayant un emploi précaire a augmenté de 25 millions depuis 2008 à cause du nombre croissant de personnes arrivant sur le marché du travail et des possibilités limitées d'emplois rémunérés. Actuellement, il y a 1,45 milliard de travailleurs ayant un emploi précaire dans le monde[150].

Au Maroc, depuis le lancement du processus des Objectifs du Millénaire pour le Développement en 2000, d'importants progrès ont été réalisés. Cependant, des variations ont été enregistrées en termes de rythme de réalisation par rapport à chaque objectif. Les priorités retenues pour l'agenda post 2015 à l'issue d'un processus de consultation s'inscrivent en continuité, avec les OMD actuellement en vigueur, dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de la protection sociale.

[150]**ONU**- Organisation des Nations Unis (2015), « Rapport des Objectifs du Millénaire pour le Développement 2015», *Nations Unis*, New York, p 19.

Tableau 11: Evolution des indicateurs de l'OMD

Cible 1 bis Accès à un emploi productif et à un travail décent pour tous y compris les femmes et les jeunes	Taux d'activité de la population âgée de 15 ans et plus	Ensemble	—	51,4	51,0	48,0	—
		Masculin	—	78,1	76,1	72,4	—
		Féminin	—	25,6	27,1	25,2	—
	Proportion de la population salariée vivant avec moins d'1$ PPA par jour (en %)	Ensemble	2,4	1,2	0,3	0,0	—
	Proportion des indépendants dans la population active occupée (en %)	Ensemble	—	25,8	24,4	27,6	—
		Masculin	—	30,6	29,0	32,4	—
		Féminin	—	12,1	12,2	14,6	—
	Proportion des aides familiales dans la population active occupée (en %)	Ensemble	—	31,1	26,8	22,4	—
		Masculin	—	22,9	16,8	12,5	—
		Féminin	—	54,5	53,1	49,2	—

Source : Rapport OMD 2015

Le rapport des OMD 2015, a ressorti les inégalités entre hommes et femmes, entre milieu urbain et milieu rural au même titre que celles qui concernent les catégories sociales en situation de vulnérabilité .C'est le cas des 1,4 million de personnes à besoins spécifiques ou des 3,3 millions de personnes âgées de 60 ans et plus dont 84 % n'ont pas de retraite et 85 % pas de couverture médicale.

Ainsi, ledit rapport affirme que la lutte contre la vulnérabilité de ces catégories sociales a été considérée comme une obligation permanente à la charge des politiques publiques dans le domaine social. De leur côté, les inégalités entre les hommes et les femmes et entre le milieu urbain et le milieu rural, héritées des structures et des normes sociales, ont été considérées comme des exemples qui doivent bénéficier d'actions spécifiques et de discriminations positives, dans le cadre de programmes volontaristes de lutte pour l'égalité de situation et de chances de tous les citoyens.
Dans le même sens, il a affirmé que la réduction des inégalités, sous toutes ses formes, devrait constituer, dans tous les cas, un facteur déterminant de la consolidation de la cohésion sociale dans une société de vieille tradition où les valeurs et les comportements d'une jeunesse dominante connaissent de profonds changements[151].

Devant le caractère stratégique du secteur de la santé, celui-ci a été retenu comme priorité pour l'agenda post 2015 et en particulier l'accès universel aux services de santé de qualité. Il s'agit plus précisément de l'élargissement de l'offre de soins de santé, de l'extension géographique et du développement de la proximité en particulier

[151]**HCP**- Rapport des OMD 2015, « Le Maroc entre Objectifs du Millénaire pour le Développement et Objectifs de Développement Durable : Les acquis et les défis », *Rapport National,* août 2015, p16.

dans les régions isolées mal desservies avec un ciblage des populations spécifiques , les personnes âgées et les personnes à besoins spécifiques…

Il s'agit aussi de garantir une couverture médicale universelle, d'augmenter les allocations budgétaires dédiées à la sécurité sociale, d'encourager le recours aux médicaments génériques et de sensibiliser les populations aux risques de santé[152]. Dans notre société, l'ensemble des pauvres ne bénéficient pas des allocations familiales et des prestations formelles de retraite. Néanmoins, le système ne couvre pas ceux qui en ont le plus besoin et notamment ceux qui ne disposent pas d'une source permanente de revenu, qui n'ont pas de sécurité d'emploi ou qui ont perdu leur emploi et qui sont, dès lors, vulnérables aux chocs extérieurs et aux maladies, au décès du chef de famille occupé dans le secteur informel, au divorce et à la répudiation[153].

En vue de continuer l'analyse, il serait judicieux d'étudier plus amplement l'objectif numéro 8 de développement durable tracé par l'agenda 2030.

C) Objectif numéro 8 de Développement durable de l'agenda 2030

Conscient de l'importance du lutter contre l'informel, l'agenda 2030 des Nations Unis a consacré l'objectif numéro 8 de développement durable à la promotion de l'économie formelle. Cet objectif visera le maintien d'un taux de croissance économique par habitant adapté au contexte national et, en particulier, un taux de croissance annuelle du produit intérieur brut d'au moins 7 % dans les pays les moins avancés.

Cet objectif est d'autant plus remarquable car il vise la promotion des politiques axées sur le développement qui favorisent des activités productives, la création d'emplois décents, l'entreprenariat, la créativité et l'innovation, stimulent la croissance des micro-entreprises et des petites et moyennes entreprises et facilitent leur intégration dans le secteur formel y compris par l'accès aux services financiers.

D'ici à 2030, cet objectif tentera de parvenir au plein emploi productif et se propose de garantir à toutes les femmes et à tous les hommes, y compris les jeunes et les personnes handicapées, un travail décent et un salaire égal pour un travail de valeur

[152]**MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES** (2015), «Rapport économique et financier du projet de loi de Finances pour l'année budgétaire 2015», *Publication du MEF*.

[153]**BANQUE MONDIALE** (2001), « Rapport : Volume 1 : Rapport principal : Mise à jour de la pauvreté, Moyen-Orient et Afrique du Nord Groupe des Secteurs sociaux » (MNSHD), No. 21506-MOR.

égale. Cet objectif s'attachera, aussi, à défendre les droits des travailleurs, à promouvoir la sécurité sur le lieu de travail et à assurer la protection de tous les travailleurs, y compris les migrants, en particulier les femmes, et ceux qui ont un emploi précaire.
À travers le renforcement de la capacité des institutions financières nationales à favoriser et à généraliser l'accès de tous aux services bancaires et financiers et aux services d'assurance.

D'ici 2020, l'agenda des Nations Unis élaborera et mettra en œuvre une stratégie mondiale en faveur de l'emploi des jeunes et appliquera le Pacte mondial pour l'emploi de l'Organisation internationale du Travail[154].

Le Programme à l'horizon 2030 place le travail décent pour tous, et le mandat de l'OIT pour la justice sociale, au cœur des politiques pour un développement durable et une croissance partagée. Plusieurs pays ont retrouvé, ou préservé, la croissance depuis la crise financière de 2008. Il est important d'améliorer la situation des 780 millions de femmes et d'hommes qui travaillent, mais ne gagnent pas suffisamment pour se hisser eux et leurs familles au-dessus du seuil de pauvreté de 2 dollars par jour.
En plaçant la création d'emplois au cœur de l'élaboration de politiques économiques et des plans de développement, il sera difficile de multiplier les possibilités de travail décent mais aussi faire naître une croissance plus soutenue, partagée, qui favorise la réduction de la pauvreté[155].

Certes, l'application des OMD et des ODD nécessite une grande volonté politique pour la mise en place du socle de la protection sociale et son extension pour garantir l'équité et la justice sociale. Ces deux principes sont très importants car la situation actuelle déborde d'inégalité entre les retraités. En vue de mieux identifier ces inégalités, il serait intéressant d'exposer ceux relatifs au sexe et au secteur d'activité dans le chapitre suivant.

[154]**ONU**- (2015), « Projet de document final de l'Assemblée Générale du Sommet des Nations-Unies consacré à l'adoption du programme de développement pour l'après-2015», août, *Nations-Unis*, p 22.
[155]**OIT** - Organisation Internationale du Travail (2016), «Le travail décent et le programme de développement durable à l'horizon 2030 », Genève, p 9.

Chapitre IV

Inégalités des droits entre les retraités

Il est évident que les politiques de l'emploi devraient, d'une part, favoriser la compétitivité et garantir la paix sociale dans le but de préserver les emplois et, d'autre part, assurer l'adoption d'une certaine flexibilité à l'entrée du marché du travail qui Conditionne l'amélioration de cette compétitivité.
Dans l'objectif de mieux répondre à ces attentes, le Ministère de l'Emploi et des Affaires Sociales a déclenché un processus de concertation des partenaires avec l'appui du BIT et ce, en vue d'élaborer une vision globale de la prise en charge de la problématique de l'emploi, dans le cadre d'une véritable Stratégie Nationale de l'Emploi (SNE).

Le diagnostic présenté a annoncé que la situation du marché du travail est incompatible avec les objectifs de développement du pays et exigeant le passage d'une logique de programmes d'emploi limités vers une nouvelle vision de l'action publique dans le domaine de l'emploi. En identifiant différentes inégalités, la stratégie a l'ambition de mettre en place des objectifs stratégiques à l'horizon 2025 qui rompent avec la situation actuelle et favorisent une dynamique volontaire de création d'emplois productifs et décents.
Par exemple, avant l'amendement des textes de lois régissant le régime des pensions civiles, il promettait l'octroi de prestations relativement élevées aux personnes déjà retraitées avant que le système ne soit arrivé à maturité et alors que les recettes de cotisations couvraient aisément les dépenses, de même que les promesses comparables faites aux futurs retraités et qui ne peuvent pas être honorées à des taux raisonnables de cotisations.

En second lieu, les prestations des retraites publiques restent sensibles, à court terme, à la situation budgétaire de l'état et, à long terme, aux besoins de financement du

secteur public, ce qui fait douter que les promesses faites actuellement aux cotisants puissent être tenues.

D'autres facteurs peuvent également empêcher un individu d'accumuler le nombre d'années de cotisations nécessaire à l'obtention d'une pension au taux plein: une incapacité de travail, des problèmes de santé ou encore la nécessité de s'occuper d'enfants ou de parents âgés qui touche particulièrement les femmes. Ces risques liés au marché du travail peuvent également réduire considérablement la capacité des femmes et des hommes à s'assurer un niveau de revenu suffisant pendant la retraite.

À cela, s'ajoutent aussi des questions d'équité entre générations. Si des efforts de redistribution entre générations s'expliquent, parfois, dans les périodes de transition économique, une surenchère de générosité ne peut que freiner la formation de capital et, réduire le niveau de production pour les générations actuelles et à venir. Cela est particulièrement vrai lorsque des «chocs» démographiques créent un lourd fardeau pour la génération de travailleurs futures au moment de leur départ à la retraite ou bien détériorent leur situation si les promesses qui leur avaient été faites en matière de retraites sont revues à la baisse[156].

D'autres inégalités entre les hommes et les femmes sont reprochés aux systèmes de retraite, au plan mondial, près de trois quarts des hommes en âge de travailler font partie de la population active, contre la moitié seulement pour les femmes du même âge. Dans le monde, les femmes gagnent 24 % de moins que les hommes[157] ce qui reflète une grande inégalité, de façon directe, que leurs cotisations et leurs prestations de retraite sont moins élevées.

Il est vrai que de nombreuses femmes travaillant à temps partiel ou occupant des emplois précaires ou à contrats déterminés, se trouvent face à une mosaïque de systèmes de sécurité et des droits à la retraite insuffisants[158]. En effet, il existe des écarts flagrants entre les pensions moyennes des hommes et celles des femmes qui restent encore plus fortes dans le secteur privé que dans le secteur public qui s'ajoute aux autres différences dans les systèmes de retraite.

[156]**HOLZMANN R. (**2000), « L'approche de la Banque mondiale quant à la réforme des pensions», *Revue internationale de Sécurité Sociale*, vol. 53, n° J, p 6.
[157]**WU HONGBO,** « le Rapport sur les Objectifs du millénaire pour le développement», ONU, p 8.
[158]**CERED** –Haut-commissariat au plan (1989), «Femmes et conditions féminines au Maroc», *Direction de la statistique*, Rabat.

Conscient de l'importance de contrecarrer les inégalités existantes entre retraités , la Stratégie Nationale de l'Emploi tient compte des dimensions aussi bien spatiales, générationnelles que de genre, et qui visent notamment, le suivi des dispositifs ciblés de la politique active de l'emploi et l'amélioration du fonctionnement du marché du travail, la valorisation du capital humain à travers des actions en amont pour améliorer les performances des systèmes et enfin une meilleure prise en compte de l'emploi dans les politiques transversales et sectorielles macroéconomique, fiscale et commerciale[159].

À cet égard, il serait opportun d'étudier dans ce chapitre les inégalités des droits entre les retraités dans deux sections: l'analyse de la retraite dans les secteurs public et privé, l'analyse genre sur l'intégration de la femme dans le marché du travail.

Section 1: Principales différences entre le secteur public et privé

Les différences entre les retraites du secteur public et celles du secteur privé peuvent conduire à des résultats socialement différents, en particulier, pour ceux qui bénéficient de certains avantages .En effet, la notion de générosité qui était avant très critiquée, ne l'ai plus après l'amendement de la loi n° 71-14 instituant le régime de pensions civiles, car le calcul de la pension ne se base plus sur le dernier salaire. D'autre part, la possibilité de demander la retraite anticipée pour les femmes qui était de 15 ans, est devenue de 18 ans[160]la possibilité de percevoir le pécule des cotisations ou encore la possibilité de bénéficier des pensions de réversion. Ces différences dans les modes de fonctionnement se répercutent sur les niveaux des retraites et entraînent de vraies distorsions dans la société.

Or, le montant des prestations est plus stable et leur répartition plus équitable si les risques peuvent être partagés entre un plus grand nombre de personnes et être garanti par les recettes fiscales de l'Etat[161].

De façon globale, la viabilité d'un régime de retraite n'est pas liée à son mode de financement. Autant les régimes reposant sur la répartition que ceux fondés sur la capitalisation doivent être financés par les recettes courantes de l'Etat; d'un point de

[159]**BIT**- Bureau International du Travail (2014), «le code du travail, dix ans après son entrée en vigueur: entre les exigences du développement économique et la garantie du travail décent», Conférence organisée par le MEAS en partenariat avec le BIT, 22 et 23 septembre 2014, Rabat, p 80.
[160] Selon les dispositions de l'article 1er de la loi n°71-14 modifiant l'article 4 de la loi n°011-71.
[161] **BARR N.** (2000), «The economics of the welfare state», *University Press*, Oxford, New York.

vue macro-économique, il est impossible de «mettre de côté» des fonds destinés aux générations futures.

Par ailleurs, en ce qui concerne la redistribution des ressources entre actifs et inactifs au sein de la société, l'assurance sociale a un rôle important à jouer puisqu'elle assure une protection adéquate pour les individus qui ont exercé des emplois précaires ou qui se sont arrêtés de travailler pour s'occuper de leur famille ou en raison d'un handicap ou d'une maladie.

Dans les régimes privés, ce sont les individus qui assument les risques liés aux placements financiers , au marché du travail et à l'évolution démographique .Par contre dans le cadre des régimes publics, ces risques sont partagés par de multiples classes d'âge lesquelles englobent cotisants et bénéficiaires, et sont garantis par les recettes et la capacité d'endettement de l'Etat. Ainsi, le partage des risques compense les incertitudes liées au montant des pensions et contribue à une plus grande égalité des revenus au sein de la population âgée[162]. Cette section sera réservée à la présentation aux différences entre les retraités du secteur public et privé et à la présentation des mécanismes mis en place pour freiner la fraude et la non déclaration dans le secteur privé.

§ 1 : Lacunes inhérentes aux secteurs public et privé

En analysant le marché du travail, il est remarquable qu'une large partie de la population salariée est privée de ses droits à la sécurité sociale ce qui a pour effet d'accroître la précarité et la pauvreté de cette couche sociale à l'âge de vieillesse. Qui plus est, par manque de rigueur, certaines mauvaises habitudes comme la fraude sociale impacte de plus en plus négativement la pérennité et l'efficacité du système de retraite des salariés du secteur privé. La sous déclaration ou l'absence de déclaration de la masse salariale effective et des jours travaillés privent également le système de retraite de ressources importantes. Ces carences entravent la mobilité des travailleurs entre les deux secteurs et contribuent à la non fluidité dans le marché de l'emploi.

En effet, malgré les départs massifs en retraite, la fonction publique ne recrute plus autant de jeunes et participe, ce faisant, au déséquilibre entre cotisants et retraités. Si l'on considère que les recrutements dans le secteur public pourront à peine couvrir les

[162]**AISS** - Association Internationale de Sécurité Sociale (2003), «Les systèmes de sécurité sociale face au vieillissement de la population: dix questions clés»,Contribution de l'AISS à la mise en œuvre du Plan d'action international sur le vieillissement, Genève, p 16.

départs à la retraite, la population d'actifs cotisants devrait rester stable jusqu'à 2060, ce qui signifie que les cotisations à recevoir ne devraient connaître que peu de progression, en dehors des augmentations de salaires.

¨La population des retraités, en revanche, connaîtra un accroissement significatif et sera multipliée par 2,5 d'ici 20 ans. Cette évolution asymétrique divergente des deux populations va induire une nette détérioration du rapport démographique du régime puisqu'il passera à un actif pour un retraité dès 2024. Cette tendance à la détérioration des équilibres se vérifie également au niveau des projections financières[163].

La modernisation du secteur du travail ne va pas sans tensions extrêmes, certains individus se propulsant à l'avant-garde de leur siècle, alors que d'autres conservent un cadre de travail souvent séculaire. Or, l'entrée dans la modernité est une condition de survie comme l'éternelle adaptation au milieu pour un organisme vivant. Ceci demande un énorme effort de reconversion de la main-d'œuvre, avec le doigté et les compétences adaptés, pour ne pas froisser les sensibilités et créer des inhibitions psychologiques. Rien ne serait plus dangereux qu'une « fracture sociale », entre un secteur moderne ouvert, riche et un secteur ancien miséreux, voire archaïque ou autarcique qui se sentirait délaissé et méprisé[164].

À cet égard, il serait judicieux de traiter d'abord les inégalités entre les retraités du secteur public et privé de la non déclaration dans le secteur privé ensuite l'impact de l'évolution des salaires sur les retraites et enfin l'accroissement de la non déclaration et la fraude dans le secteur privé.

A) Inégalités entre les retraités du secteur public et privé

L'analyse des régimes de retraite a démontré que le vieillissement de la population pèsera lourdement sur le financement des systèmes de couverture en causant certaines inégalités dans le secteur privé comme dans le secteur public. Une première inégalité apparaît lorsque l'on compare la pension octroyée par le secteur public et celle du secteur privé[165].

[163] **COUR DES COMPTES** (2013), « Diagnostic et propositions des réformes», op cité, p 28.
[164] **HCP**- Haut-Commissariat au Plan, « Rapport Prospective Maroc 2030, Quelle Démographie ? », p 73.
[165] **DUPUIS J.-M., EL MOUDDEN C., PETRON A.,** (2008), « Les systèmes de retraite au Maghreb : une première analyse », *Rapport pour la MIRE*, Ministère du Travail, des Relations Sociales et de la Solidarité.

Cette différence tient à la fois aux montants des salaires, à la législation et aux durées de carrière. Trois facteurs qui favorisent le secteur public. Pour une carrière complète, les taux de pension sont respectivement de 100% du dernier salaire à la CMR (amendement des textes de lois avant le 30 août 2016), 90% du salaire moyen de carrière à la CNSS et 75% à la CIMR. De plus, les taux de remplacement effectifs sont inférieurs compte tenu de la durée effective de carrière.

Selon les calculs faits, il convient de préciser que le taux élevé de la CNSS cache de grandes disparités. Il est, certes, élevé pour les petites pensions qui bénéficient du minimum de retraite mais pas pour la majorité des retraités. Par exemple, le taux moyen effectif de remplacement du dernier salaire pouvait atteindre avant la réforme 81% pour les fonctionnaires de la CMR, mais seulement 36% pour les agents du RCAR.

Pour la CMR, le taux était très élevé puisqu'il atteignait les 100% alors qu'à la CNSS, il se caractérise par un faible taux de la liquidation de la retraite. Néanmoins, du fait de l'indexation des pensions à l'inflation et non au salaire, ce ratio évolue dans le même sens de détérioration progressive.

Cette évolution est le résultat de deux facteurs interdépendants. Le premier facteur concerne la politique salariale poursuivie dans la fonction publique qui se base sur une revalorisation des salaires par bonds irréguliers et catégoriels, sans aucune corrélation avec l'évolution de l'inflation et de la croissance économique[166].

Quant au deuxième facteur, est relatif à l'indexation qui relève du domaine des pouvoirs publics. Ces derniers sont moins sollicités pour intervenir sur les pensions qu'ils ne le sont pour la révision des salaires. Comme ça était déjà signalé, cette indexation se limite au tiers du taux d'inflation réel.

Cette différence s'explique par: les durées de carrière qui sont plus élevées à la CMR, 33 ans contre seulement 21,5 ans au RCAR, une valeur d'annuité qui est devenue de 2%[167] à la CMR comme celle du RCAR et enfin, le taux de pension qui s'applique au dernier salaire pour la CMR et au salaire moyen de carrière au RCAR. Dans la pratique, les retraites sont plus élevées dans le secteur public que dans le secteur privé.

[166] **EL AOUFI N.** (1992), « La régulation du rapport salarial au Maroc», Éditions de la Faculté des Sciences Juridiques Économiques et Sociales de Rabat, Tome I.

[167] 2% pour la période commençant le 1er janvier 2017.

Il convient de relever l'écart grandissant entre l'évolution des salaires qui tient compte de l'inflation et de la croissance économique même si elle se fait d'une manière irrégulière et l'évolution des pensions de retraite qui ne dépasse pas le tiers du taux d'inflation.

Quant au RCAR, il cherche à établir une certaine équité entre les actifs cotisants et les retraités et calcule plutôt la pension sur la base des salaires. En général, l'analyse de la répartition des retraites fait ressortir de fortes disparités entre les retraités qu'il serait intéressant d'analyser ci-dessus.

B) Impact de l'évolution des salaires sur la retraite

Dans l'enchaînement vertueux entre l'offre et la demande de travail qui caractérise le développement du capitalisme en longue période, l'industrialisation a joué un rôle crucial se traduisant par un processus continu de salarisation et de fixation généralisée des travailleurs dans le salariat[168].

Au Maroc, les limites de l'extension de la salarisation résultent du type de régulation du rapport salarial. Celle-ci incorporant comme donnée permanente, la soumission des modes de production traditionnels (rural et artisanal) et informels. Le marché du travail marocain se caractérise par sa segmentation. Selon les secteurs, comme ce la était précédemment dit, il y a une différence entre l'emploi salarié proprement dit, les autres formes particulières d'emploi salarié et, enfin, des procédures non salariales d'utilisation de la force de travail.

Dans le secteur moderne de travail, les relations sont généralement typiquement salariales tandis que, dans le secteur des activités non modernes, coexistent des activités fondées aussi bien sur des relations salariales de travail que non salariales. Cette segmentation peut aussi correspondre à la segmentation entre secteur formel et secteur informel. Le premier secteur correspond à des emplois fondés sur des relations salariales normalisées et institutionnalisées alors que le secteur informel ne l'est pas[169].

Par ailleurs, au sein même du secteur moderne où prédominent généralement des formes plus ou moins typiques du rapport salarial, deux modalités contrastées

[168]**LAUTIER B**. (1987), « Fixation restreinte dans le salariat, secteur informel, et politique d'emploi en Amérique Latine », *Revue Tiers-monde*, n°110, avril juin, p 35.

[169] **CHERKAOUI M.** (2009), « Vieillissement, transition démographique et crise des systèmes de retraite: cas du Maroc », op cité, p 178.

d'emploi sont à distinguer : des emplois permanents et relativement stables et des formes d'emplois temporaires et précaires (emploi à durée limitée, emploi saisonnier, et emploi occasionnel correspondant à tout emploi qu'une personne est contrainte d'accepter afin de subsister).

Il y a lieu de préciser qu'au Maroc même si les formes d'emploi se polarisent autour du mode salarial, ceci n'implique pas cependant une salarisation généralisée c'est-à-dire une extension du mode salarial d'organisation de la production à l'ensemble de la société. Le phénomène de la montée du chômage associé à un tassement du taux brut d'activité fait apparaître clairement le caractère restreint du procès de salarisation.

Selon Lopez Castano, les distorsions du marché du travail font naître dans les excavations informelles du mode de production salariale de multiples formes particulières d'emploi s'exerçant dans un contexte de précarité extrême en raison non seulement de leur déconnexion juridique mais encore des limites intrinsèques (étroites) à créer des emplois de tels modes d'organisation sociales : il s'agit, essentiellement, des travailleurs installés à leur compte autres que les professions libérales, des aides familiaux, des domestiques, des salariés liés à des entreprises d'un effectif inférieur à 10 personnes et produisant dans le cadre de l'économie non comptabilisée[170].

En conséquence, et afin d'améliorer le niveau de la couverture sociale du régime CNSS et lutter contre l'évasion sociale, il est nécessaire de mettre en place un dispositif juridique suffisamment dissuasif pour renforcer le contrôle qui prévoit des sanctions applicables et en adéquation avec les dispositions légales en matière de couverture sociale en cas de fraude ou non déclaration.

C) Accroissement de la fraude dans le secteur privé

Consciente de la prolifération du phénomène de la non déclaration et de la sous déclaration, la CNSS a déployé durant les dernières années des efforts importants. Ainsi, elle a amélioré d'une manière significative la qualité de service, le niveau des prestations servies et a étendu progressivement l'assurance maladie obligatoire.

[170]**LOPEZ-CASTANO H.** (1987), « Secteur informel et société moderne », *Revue Tiers-monde*, n°110, avril-juin, , p 370.

Parallèlement, elle a procédé à la réorganisation de son système d'inspection et de contrôle de manière à le rendre plus efficace et plus transparent. Mais malgré les efforts déployés, en termes de couverture, il convient de signaler la faiblesse du taux d'emprise du régime de la CNSS sur l'ensemble des salariés du secteur privé qui ne dépasse pas 82% en 2016. Le nombre de salariés couverts est passé uniquement de 1,6 millions en 2005 à 3,38 millions en 2017, soit environ 2 million de salariés qui ont été intégrés pour la première fois dans le système en l'espace de 10 ans, seulement 1,2 million (36,4%) de salariés du secteur privé occupent des emplois formels[171].

Ainsi, la population des salariés non déclarée et non couverte par la CNSS reste importante, elle s'élève à environ 1,2 million de salariés. Cette situation est de nature à encourager la sous déclaration, voir la non déclaration au-delà de la période minimale d'assurance.

En pratique, l'immatriculation d'un assuré à la CNSS ne signifie pas nécessairement que celui-ci bénéficiera d'une pension lors de son départ à la retraite. En effet, il est constaté que, jusqu'à fin 2012, la population totale d'assurés qui bénéficiaient d'une pension de retraite atteignait environ les 308 043 tandis que près de 622.000 assurés (inactifs) arrivaient à l'âge légal de retraite sans cumuler les 3240 jours de cotisations nécessaires pour l'ouverture du droit à une pension[172].

Selon les statistiques de la Caisse de 2014, 76.000 assurés partent à la retraite chaque année, dont 35.000 qui n'ont pas droit à une pension. Un budget d'un milliard de dirhams a été alloué à cette opération. Les cotisations remboursées sont revalorisées au taux moyen de rendement des réserves, soit 3,8% par an.

Depuis août 2014, 53 000 assurés bénéficie de la nouvelle prestation relative au remboursement des cotisations salariales et les reversements ont totalisé 233 millions de dirhams[192].

Il convient également de préciser qu'avant l'adoption de la décision du Conseil d'Administration de la CNSS, ces assurés dormants ne pouvaient ni bénéficier d'une pension puisqu'ils ne satisfaisaient pas la condition de cotisation, ni même bénéficier du remboursement de leurs cotisations. La décision de la CNSS de rembourser la part

[171] HCP et BANQUE MONDIALE : « Le marché du travail au Maroc, défis et opportunités », novembre 2017, p 10.

[172] **COUR DES COMPTES** (2013), « Diagnostic et propositions des réformes», op cité, p 37-39.

salariale des cotisations perçues à une partie de ces assurés constitue une étape importante pour remédier à cette situation.
D'ailleurs, la relative pérennité des équilibres démographiques du régime, par rapport aux autres régimes de base, s'explique d'une part, par l'importance actuelle du moteur démographique et, d'autre part, par le potentiel important que devrait assurer l'extension du régime aux salariés non déclarés et la lutte contre la sous déclaration.

En revanche, la fragilité du régime provient de la sous tarification des droits pendant les quinze premières années d'activité ; soit 3.240 jours où chaque période de 216 jours de cotisation est équivalente à une annuité d'environ 3,33%. Ce constat est d'autant plus préoccupant qu'une partie importante des pensionnés du régime totalise une ancienneté de cotisation avoisinant cette période dite de stage. Pourquoi autant de salariés échappent à la CNSS ? Quelle est la procédure suivie pour sanctionner les récalcitrants ? Et quels sont les efforts que devraient déployés la CNSS pour améliorer le contrôle ?

§ 2 : Renforcement du contrôle au niveau du secteur privé

Dans la perspective de lutter contre la fraude sociale, un dispositif de contrôle a été mis en place entre les services de l'inspection du travail du Ministère de l'Emploi et des Affaires Sociales et les services de l'inspection et contrôle de la CNSS. En outre, ce dispositif de contrôle n'a pas encore réussi sa mission ; il nécessite une réelle volonté politique pour la mise en place d'une politique concertée de la lutte contre la fraude et un renforcement des moyens d'action de l'administration pour traiter des problématiques qui y sont liées dans le secteur formel permettant, ainsi, l'adhésion de tous les organismes et instances intervenant dans le champ économique.

En vue de limiter cette évasion sociale, il serait approprié de mettre en place de nouvelles mesures notamment le renforcement des prérogatives du corps de l'inspection et de la modification de la législation en vigueur.

A) Amélioration de la réglementation de contrôle dans le privé :

Dans l'objectif de renforcer des mécanismes d'inspection, et lutter contre la fraude sociale, il serait opportun de prendre progressivement les mesures relatives à la

déclaration, la pénalisation des sanctions, la force juridique des procès-verbaux à travers les actions suivantes

1. *L'obligation de la déclaration immédiate du salarié après l'embauche :* Cette disposition va avoir un effet immédiat, dans la mesure où dans la législation en vigueur, n'oblige pas l'employeur à déclarer immédiatement après l'embauche ce qui pose un réel problème pour la détermination de la période de régularisation qui représente, souvent, l'objet de contestations par les affiliés. Dans la réglementation actuelle, en l'absence de documents justifiant les dates réelles de l'embauche, l'inspection ne pourra sanctionner l'employeur que par l'équivalent d'un an de régularisation du salaire non déclaré et ce quelle que soit la date d'embauche du salarié. Cette nouvelle procédure permettra d'inciter les employeurs à déclarer leur salariés et aux salariés d'être régularisés dans leurs droits en fonction de leur date d'embauche.
2. *L'adhésion obligatoire des entreprises au système de la télé-déclaration :*Cette mesure devrait être appliquée à travers l'utilisation du réseau local et le portail Internet de la CNSS, d'une manière progressive, pour permettre la déclaration au sein des entreprises qui regroupent un nombre élevé de salariés et qui pourra être élargie par la suite à toutes les entreprises.
3. *La régularisation de l'assiette des cotisations :*Dans la législation en vigueur, l'assiette des cotisations est régie par des procédures internes à la CNSS qui n'ont pas force de loi et, donc, contestable par l'employeur. Cette loi devrait régir notamment : le déroulement des missions, les délais de réalisation, le délai de mise en demeure, le délai de report, le délai de notification des chefs de redressement, le délai d'introduction des recours auprès de la commission centrale de recours et l'assiette des cotisations. Elle rendra opposable à la CNSS et à l'employeur le processus d'inspection et de contrôle à l'instar de la Direction Générale des Impôts.
4. *La mise en place d'un dispositif fiscal incitatif et approprié aux petites et moyennes entreprises afin d'inciter les opérateurs à payer leurs impôts.*

Pour compléter ces propositions, d'autres mesures devraient être adoptés pour le renforcement des prérogatives du corps de l'inspection.

B) Amélioration de collaboration pour l'inspection dans le privé

1. *Le renforcement des relations de coopération :*

   Cette collaboration fructueuse permettra une meilleure planification des missions d'inspection et de contrôle et assurera un échange régulier d'informations entre la CNSS, l'Administration des Impôts, les services d'autorités relevant du Ministère de l'Intérieur qui autorisent l'activité des projets au niveau local.

2. *L'échange de donnée entre la CNSS et l'administration fiscale*:

   La consécration du droit de la CNSS à se faire communiquer les informations disponibles auprès de l'administration fiscale sur les organismes affiliés : Cette mesure facilitera l'accès des inspecteurs à l'information puisque certains employeurs refusent la présentation des documents ou présentent de faux documents.

À ce propos, il serait plus avisé d'assurer un échange d'information entre la CNSS et l'administration fiscale sur toutes les informations nécessaires à la réalisation des missions d'inspection ou de contrôle. D'ailleurs, les articles 128 et 130 du code du recouvrement des créances publiques prévoient des sanctions en cas de retard dans la communication de l'information par les tiers privés et il serait souhaitable de prévoir la même chose dans la loi sur la sécurité sociale.

C) Renforcement du pouvoir des inspecteurs

1. *L'amélioration des conditions des ressources humaines dédiées au contrôle :*

   Malgré la réalisation d'opérations de contrôle conjointes entre toutes les administrations concernées, il y a un manque d'inspecteurs par rapport aux nombres d'entreprises dans plusieurs villes. En effet, il serait opportun d'adopter une approche équitable pour assurer un minimum de protection pour l'inspecteur et le contrôleur qui exerce sa mission dignement.

2. *La pénalisation des sanctions :*

   Cette pénalisation améliorera les moyens des inspecteurs qui font face soit à divers obstacles pour effectuer le relevé du personnel en exercice dans l'entreprise, soit aux agressions verbales et/ou physiques durant leur mission. Cette sanction pourrait aller jusqu'à l'emprisonnement avec une amende

importante, une peine de prison avec sursis et une amende et, en cas de récidive, une peine de prison ferme avec doublement de l'amende.

3. *Force juridique des procès-verbaux établis par les inspecteurs de la CNSS :*
   Cette procédure permettra aux inspecteurs de s'imposer de plus en plus puisque leurs procès-verbaux auront une force juridique qui leur permettra d'en faire bénéficier les assurés concernés.

En procédant à cette étude, il apparaît clairement que les mutations sociales et économiques ont eu des conséquences sur le marché du travail, notamment avec l'intégration de la femme qui sera traité ci-dessous dans la deuxième section et qui présentera une analyse de la dimension genre.

Section 2: Analyse des retraites des femmes

L'intégration de l'approche genre dans les nouvelles politiques sociales et au niveau des programmes et objectifs du développement humain est devenue une nécessité, à l'heure où près d'un actif sur deux dans le marché du travail est une femme. Cette volonté s'inscrit dans une perspective de réduction des inégalités et du renforcement des capacités des femmes et de leur accès aux ressources.

Selon le rapport des Objectifs du Millénaire pour le Développement de 2015, malgré des gains importants pour les femmes, des écarts importants persistent entre les femmes et les hommes sur le marché du travail. Les femmes sont toujours moins susceptibles de faire partie de la population active que les hommes.

Depuis 2015, près de 50 % des femmes en âge de travailler (15 ans ou plus) font partie de la population active, contre 77 % des hommes. Malgré les progrès accomplis par les femmes dans le domaine de l'éducation, elles font face à une transition plus difficile vers le travail salarié et perçoivent des salaires inférieurs à ceux des hommes. Au plan mondial, les femmes gagnent 24 % de moins que les hommes, les plus grandes disparités se trouvant en Asie du Sud (33 %) et en Afrique subsaharienne (30 %).

Sur 92 pays disposant de données sur le taux de chômage par niveau d'éducation en 2012-2013, il y avait 78 pays où les femmes diplômées de l'enseignement supérieur avaient des taux de chômage plus élevés que les hommes ayant le même niveau d'éducation. La participation des femmes à la population active demeure

particulièrement basse en Afrique du Nord, en Asie de l'Ouest et en Asie du Sud, où le taux de participation des femmes est égal au quart ou au tiers de celui des hommes.

Les obstacles à l'emploi des femmes incluent les responsabilités domestiques et les contraintes culturelles[173]. Ces facteurs contribuent à la faiblesse des salaires des femmes. Les femmes sont plus susceptibles que les hommes d'être des travailleurs familiaux, qui n'ont que peu ou pas de sécurité financière ou de protection sociale.

La participation des femmes au marché du travail est, souvent, considérée comme une des principales panacées face aux problèmes engendrés par le vieillissement de la population. Comme il est constaté dans les pays nordiques, un taux de fécondité relativement élevé n'est pas incompatible avec une forte participation des femmes au marché du travail .En effet, c'est l'Etat qui devrait soutenir les familles au moyen d'allocations et de services sociaux pour permettre aux femmes de concilier travail et vie de famille[174].

Dans cet élan, il serait judicieux d'effectuer une analyse genre pour traiter d'une part, l'intégration de la femme dans le marché du travail et son impact sur l'équilibre des régimes de retraite et, enfin de faire des propositions concrètes d'intégration de l'approche genre dans la réforme des systèmes de retraite.

§ 1 : Intégration des femmes dans le marché du travail

L'impact de l'accroissement du taux d'activité féminin est lié, non seulement, au nombre de femmes exerçant un emploi lucratif mais, aussi, à la nature des emplois qu'elles occupent. Si la hausse du taux d'activité des femmes correspond principalement à des emplois à temps partiel ou précaires[175], ses effets bénéfiques peuvent être limités même si le taux d'emploi global enregistre une hausse nominale.

La participation des femmes dans le marché du travail constitue, non seulement, un moyen efficace de protéger les familles contre la pauvreté, notamment les familles monoparentales[176], mais elle contribue, également, à la sécurité financière des femmes pendant leur vieillesse. En raison du faible niveau de leurs salaires, des interruptions dans leur vie active et de la répartition inégale du travail non rémunéré, les femmes

[173]**MERNISSI F. &ALAHYANE M.** (1998), « Femmes partagées, famille-travail: collection », collection Approches, l'Université de Virginie, *Editions Le Fennec.*

[174]**JANET C. GORNICK, MARCIA MEYERS ETKATHERIN R**. (1997), «Supporting the employment of mothers: Policy variation across fourteen welfare states», *Journal of European Social Policy 7* (1), pp. 45-70.

[175]**HINRICHS K.** (2000), « Lutter contre le chômage: Que peut-on apprendre de qui?», Roland Sigg et Christina Behrend: La sécurité sociale dans le village global. *Commission Européenne*, Bruxelles, pp. 86- 100.

[176]**FORSSÉN K. ET HARKOVITA M.** (2002), «Politique familiale, mesures d'incitation au travail et travail des mères», dans Sigg et Behrendt.

âgées n'ont pas toujours droit à une pension et, si elles en perçoivent une, celle-ci est en général nettement inférieure à celle des hommes[177].

L'accroissement de la participation des femmes au marché du travail aurait, donc, le double effet de rééquilibrer le rapport entre actifs et inactifs au sein de la société et d'améliorer le revenu des femmes pendant leur vieillesse. Associée à la croissance économique, la promotion de l'emploi qui constitue l'élément clé pour assurer l'avenir d'une population qui vieillit.

a viabilité des systèmes de protection sociale, ainsi que des plans d'épargne individuels en vue de la retraite dépend, donc, essentiellement de la capacité des sociétés à rééquilibrer le rapport entre actifs et inactifs d'une façon efficace et équitable en vue de mieux cerner l'impact de l'intégration de la femme dans le marché de l'emploi, il serait intéressant d'examiner incessamment les secteurs d'activité dans lesquels les femmes sont très présentes.

A) Secteurs d'activités des femmes

Durant la dernière décennie, le marché du travail a enregistré une progression constante de la participation des femmes[178].Cependant, si l'on se penche sur les caractéristiques sociodémographiques de leur insertion, ce sont les inégalités qui constituent le trait dominant puisque le travail féminin se conjugue au sous-emploi et à la sous-qualification dans les secteurs les moins qualifiés et les moins rémunérés.

Dans le milieu rural, le travail féminin est particulièrement axé sur les activités domestiques et économiques à faible valeur ajoutée notamment l'agriculture, l'artisanat ou le commerce, dans lesquelles les femmes souffrent, bien souvent, d'une large sous-estimation et d'une absence de protection sociale.

Les statistiques du dernier recensement de 2014 annoncent que les femmes employées sont essentiellement intégrées dans l'agriculture. Avec un taux de 91,3% contre 76,4 % pour les hommes, dont 84,1 % ont un statut d'aide familiale, et 15,9 % disposent d'un revenu indépendant, dont 4,9 % sont salariées et 10,5% sont indépendantes.

Malgré leur importance dans l'économie rurale, la nature des tâches qu'elles exercent reste toujours à la limite du domestique et de l'économique ; elles souffrent encore de

[177] **GINN J., STREET D. ET ARBER S.** (2001), «Women, work and pensions: International prospects», Milton Keynes, *Open University Press*.

[178] L'offre de travail des femmes entre 25-44 ans a presque doublé de 1971 (4 %) à 2000 (27 %).

la non-prise en compte de leur pluriactivité, de la non-reconnaissance morale et financière du travail des aides familiales, de l'indigence des filets de protection sociale, la faible syndicalisation et de leur forte insertion dans le travail informel qui se répercute négativement sur leur protection sociale à l'âge de la vieillesse[179].

Dans le milieu urbain, les femmes cherchent la stabilité du travail, les retraites sûres et les prestations sociales avantageuses comme dans les secteurs de l'enseignement, de la santé, l'industrie ou dans la fonction publique. Toutefois, la féminisation de la fonction publique ne signifie pas pour autant l'existence d'une égalité des chances en matière d'accès aux postes de haute qualification[180] puisque la majorité a un statut moyen, 20% d'entre elles uniquement étant cantonnées au mieux à l'échelle 10.
Elles subissent également de multiples formes de discrimination au niveau du recrutement, de l'affectation de poste, pour la participation aux missions à l'étranger et dans la promotion de carrière qui impactent négativement leur retraite à long terme.

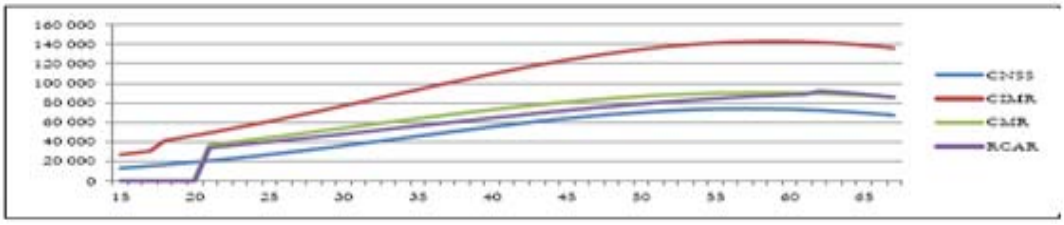
D'ailleurs, les mêmes caractéristiques de stagnation se retrouvent dans les pays qui étaient le plus en avance en terme de réduction des écarts dans un passé récent comme la Suède ou le Danemark ou existent encore comme aux États Unis d'Amérique ou Amérique Latine.
Il est vrai que les données fines qui peuvent donner une image exacte de la discrimination salariale fondée sur le genre par secteur et catégorie de professions sont très difficiles à collecter[181] ; toutefois, certaines informations sectorielles permettent de faire ressortir ce constat :

- Dans la fonction publique, la loi établit une stricte égalité des salaires pour le même travail mais les femmes ne perçoivent que 29 % de la masse salariale annuelle brute[182]. Cette différenciation est liée au fait que les femmes occupent les postes les moins bien rémunérés.

[179]**BELGHAZI S.** (1995), «Emploi féminin urbain et avantage compétitif du Maroc», *CERAB & UNRISD*, Genève.
[180] Selon le HCP : le nombre des femmes Ministres est passé de 4 en 1993 à 7 en 2007 puis à 5 en 2011, soit 15% de l'ensemble du gouvernement, on compte actuellement 10 ambassadrices.
[181]**NACIRI R.** (2010), « Diagnostic de l'état de l'égalité/équité dans le secteur de l'emploi et la formation professionnelle et la protection sociale »,*Études du Ministère de l'Emploi et la Formation Professionnelle, Rabat.*
[182]**AJBILOU** (2003), « Activité économique, vulnérabilité à la pauvreté et inégalités entre hommes et femmes », Atelier: analyse de la situation et de l'évolution des écarts dans une perspective genre, Direction de la statistique, UNIFEM, PNUD, ESCWA.

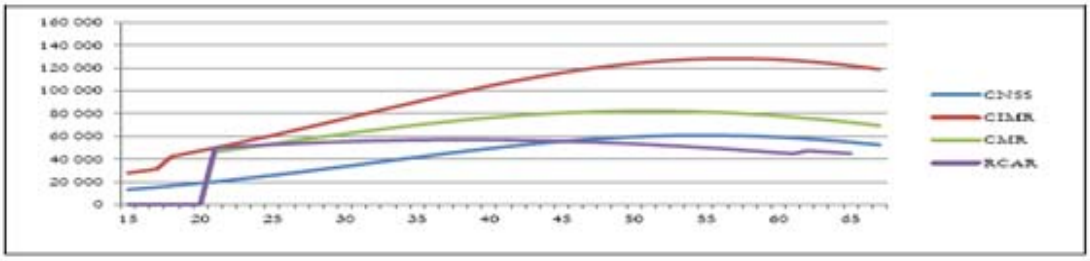
- Dans le secteur privé, la discrimination varie selon les secteurs comme le montrent les données ci-dessous, l'estimation de l'écart dans la discrimination salariale dans les entreprises, entre hommes et femmes, est évaluée à41,2 %[183].
-

Figure 23: Salaires par âge et genre (2009) pour les hommes



Source : caisses de retraite (CNSS, CIMR, RCAR, CMR)

Figure 24: Salaires par âge et genre (2009) pour les femmes



Source : caisses de retraite (CNSS, CIMR, RCAR, CMR)

Selon le graphique, un fossé continue d'exister entre les salaires perçus par les femmes et ceux perçus par les hommes. Malgré les lois, la majorité des femmes gagnent encore environ 27% moins que les hommes dans la région MENA[184] et selon ce rapport, les femmes restent désavantagées sur le marché du travail.

À ce stade, il serait pertinent de se demander quelles sont les causes de la faiblesse des retraites ?

B) Causes de faiblesse des retraites des femmes

Dans notre société, les femmes n'ont pas les mêmes chances que les hommes pour cumuler une vie active réussie et une vie familiale. C'est pour cette raison que certaines choisissent de mettre fin à leur carrière pour s'occuper des enfants, des

[183]**BELGHAZI S**. (1995), «Emploi féminin urbain et avantage compétitif du Maroc», CERAB & UNRISD, Genève.

[184]**CHAMLOU N**. (2006), « La réforme des systèmes de retraite et la question de l'égalité des sexes dans la région Mena », *Lettre d'information trimestrielle du groupe de la Banque mondiale Maghreb*, janvier, n°1, p 40.

parents ou de personnes dépendantes. Profitant uniquement des avantages familiaux et pensions de réversion, elles choisissent de rester cantonnées au rôle d'épouse et de mère où elles bénéficient des droits dérivés dépendant toujours du mari.

L'accès des femmes au marché du travail a, certes, transformé leur statut familial et sociétal mais cette situation, bien qu'avantageuse sur plusieurs plans, ne leur a pas octroyé automatiquement les avantages d'une assurance maladie et d'une retraite. La contribution féminine à l'activité économique se faisait surtout dans des circonstances de précarité, d'exploitation et de non-reconnaissance sociale et politique.

Comment expliquer les situations dans lesquelles les femmes arrivent rarement à effectuer une carrière complète? La femme est avant tout une mère de famille qui a plusieurs obligations sociales : les engagements familiaux, l'éducation des enfants, et, enfin, l'évolution de sa carrière professionnelle. En l'occurrence, cette dernière est fréquemment reléguée en dernier par ordre de priorité.

En général, les femmes accordent plus d'importance à leurs engagements familiaux qu'à l'évolution de leur carrière professionnelle ; certaines font quelques sacrifices qui ont des répercussions sur leur retraite[185]. Par exemple, elles choisissent de travailler à temps partiel, occupent des emplois précaires ou à contrats déterminés[186], prennent des retraites anticipées ou des départs volontaires.

Malheureusement, en fin de carrière, elles se retrouvent face à de faibles ou des droits insuffisants pour son obtention. Bien que les statistiques ne soient pas disponible, il semblerait que ces mécanismes informels nuisent à leur capacité à accumuler leurs droits de retraite et les rend plus vulnérables dans le système.

Dans le cas des régimes par répartition liés aux revenus, certains États introduisent des systèmes de crédits destinées à prendre en compte les périodes d'inactivité dues à la prise en charge d'enfants, soit par le père soit par la mère, ainsi que le travail non professionnel fourni par des personnes chargées pour prodiguer des soins de longue durée à un proche dépendant.

Dans certains pays comme l'Allemagne, l'Etat finance les cotisations de retraite décès personnes grâce aux fonds du régime d'assurance pour soins de longue durée. En effet, nombre de fonds de pensions et de compagnies d'assurance effectuent ces

[185]**PATERNO A.** (2006), «Travail des femmes caractéristiques familiales et sociales: le cas Maroc», déc, p 8.
[186]**ALAMI M.** (2001) « Femmes et marche du travail au Maroc », Communication présentée au XXIVe Générale de la population (UISFP) Salvador, Brésil.

calculs sur la base des tableaux de mortalité qui sont différents pour les femmes et pour les hommes.

Comme les femmes ont une espérance de vie plus longue que celle des hommes, selon certains elles doivent donc payer plus de cotisations pour avoir droit à la même pension mensuelle que les hommes et elles perçoivent des annuités plus réduites que celles des hommes pour un même volume de capital investi[187]. Qu'en est-il de la situation des femmes dans le marché du travail marocain ? Bénéficient-elles de certains avantages ? Et quelles sont les répercussions de cette intégration pour le changement du statut des femmes dans la société ?

C) Impact de l'intégration des femmes sur le marché du travail

La pleine participation des femmes au marché du travail constitue un facteur puissant de croissance dans lequel l'instruction est l'aspect clé. Entre 1991 et 2015, la proportion de femmes dans l'emploi précaire par rapport à l'emploi total des femmes a diminué de 13 points de pourcentage. En revanche, l'emploi précaire des hommes a diminué de 9 points de pourcentage. En milieu urbain, la proportion des femmes actives instruites augmente de plus en plus. Les femmes qui ont investi dans leurs études, valorisent leur aptitude et leur formation dans un emploi «décent», garantissant à la fois leur sécurité financière, leur promotion, et leur protection sociale.

Du point de vue de l'état matrimonial, il est constaté que la proportion des femmes actives est plus élevée chez les célibataires, les divorcées et les veuves que chez les mariées. Selon les statistiques basées sur le sexe du chef du ménage, 16,2% sont dirigés par des femmes, soit 18,5% en milieu urbain et 11,8% en milieu rural. Parmi ces types de ménages 20,6% sont constitués d'une seule personne, 56% des femmes chefs de ménages, dont14,2% sont divorcés, 56% sont veuves, 64,5% sont analphabètes et 70,1% sont inactives[188].

Ces indicateurs attestent, d'une part, que les femmes en rupture d'union précédente sont plus souvent obligées de travailler pour pourvoir à la subsistance de leur propre famille et, d'autre part, que les femmes célibataires, qui n'ont pas encore la tâche de

[187]**AISS** - Association Internationale de Sécurité Sociale (2003), «Les systèmes de sécurité sociale face au vieillissement de la population: dix questions clés»,Contribution de l'AISS à la mise en œuvre du Plan d'action international sur le vieillissement, Genève.

[188]**MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES (2016)**, «Tableau bord social 2015», *Direction des Études et des Prévisions Financière.*

soigner des enfants, peuvent plus librement se consacrer à des activités extra domestiques. Cependant, ce raisonnement s'applique plus aux femmes citadines qu'aux femmes rurales puisque celles-ci travaillent très souvent dans le cadre d'entreprises familiales[189].

En plus de ces facteurs sociaux, il faut tenir compte du fait que de nombreuses femmes arrêtent de travailler pendant plusieurs années pour élever leurs enfants. En ce qui concerne la retraite, il y a un autre phénomène social, de nombreuses épouses, qui ont deux ou trois ans de moins que leur mari, souhaitent arrêter de travailler en même temps que lui et prennent ainsi leur retraite anticipée. L'ensemble de ce groupe d'inactifs constitue une population à charge à laquelle il faut apporter un soutien, d'une manière ou d'une autre, en utilisant pour ce faire le produit de l'économie nationale et donc, pour l'essentiel, celui de la population active[190].

Du point de vue économique, la participation des femmes au marché du travail constitue un vrai gisement d'emplois, une croissance générée par la satisfaction des besoins sociaux. Toutefois, elle devrait être organisée à temps plein, d'une manière collective plus qu'individuelle et dans un cadre professionnel qui valorise les qualifications réelles, au-delà des stéréotypes et des discriminations[191].

Les taux d'activité des femmes sont inférieurs à ceux des hommes à tous les âges. Cela s'explique par des raisons à la fois culturelles et historiques dont un grand nombre est lié au faible niveau d'éducation des jeunes femmes dans les années cinquante et soixante et par conséquent à leurs difficultés à trouver un emploi.

À long terme, les données des pays de la région MENA démontrent que la relation entre la participation des femmes dans le marché du travail et le taux de chômage est très différente, ceux ayant un taux de participation féminine plus élevé c le taux de chômage le plus faible.

Selon Mr Mustapha Kamel Nabil : « *Les femmes qui travaillent à l'extérieur de la maison, ont tendance à acheter la plupart des biens et services sur le marché, ce qui, à son tour, entraîne une demande de création d'emplois. Il convient donc de mentionner que la crainte qu'une plus grande participation féminine entraîne un taux*

[189]**ANNA PATERNO. GIUSEPPE GABRIELLI, AGATA V. D'ADDATO** (2006), Publications de Max-Planck-*InstitutfürdemografischeForschung* ,*Working paper* WP 2006-052 .

[190]**GILLION C**. (2000), « Développement et réforme des régimes de retraite de la sécurité sociale : l'approche du bureau international du travail», *Revue internationale de Sécurité Sociale*, vol.53, n°1, janvier-mars, p 3.

[191]**ATTAC** (2003), «Commission femmes, genre et mondialisation», Publication de ATTAC.

de chômage plus élevé est en grande partie dénuée de tout fondement, du moins à long terme[192] ».

La femme transfère dans le domaine marchand une grande part des activités socialement indispensables jusque-là réalisées par les femmes dans la sphère domestique telles que la restauration, le médical, le para médical, la culture, les loisirs, les collectivités territoriales… C'est un cercle vicieux qui, en offrant une plus grande disponibilité de gardes d'enfants, de services de proximité et d'aide à la dépendance des personnes âgées, permettra aux femmes d'avoir un travail décent.

À ce titre, il serait opportun de traiter les facteurs les plus marquants d'inégalité dans les systèmes de retraite notamment les discriminations à l'égard des femmes dans la région Mena, celles liées au genre et enfin les dispositions positives pour les femmes.

§ 2 : Discriminations à l'égard des femmes dans les systèmes de retraite

Il y a quelques années, le rapport de la Banque mondiale avait relevé les inégalités qui existent dans les différents régimes de retraite dans la région MENA qui faisaient apparaitre un traitement différent aux hommes et aux femmes. Aussi, serait-il opportun d'analyser ces inégalités afin de pouvoir proposer des mécanismes d'atténuation dans la réforme globale de la retraite. À cet effet, il existe des dispositions positives qui se reflètent à travers les lois dans la région MENA garantissant aux femmes des retraites plus flexibles et des prestations de survivants plus sûres, des âges standards d'éligibilité et des périodes favorables d'accès à la retraite.

Et d'autres dispositions négatives, qui concernent les séquelles de la polygamie, les prestations de survie pour les enfants, la pension du veuf…

À cet égard, il serait utile de se poser les questions suivantes : Quels sont les facteurs les plus marquants d'inégalité qui se répercutent sur les systèmes de retraite actuels? Et quels seraient les changements nécessaires pour garantir l'équité entre les prestataires dans les systèmes de retraite ?

[192]**KAMEL M. N.**(2006), «Les femmes dans le marché du travail : élément important dans la compétitivité mondiale», *Lettre d'information trimestrielle du Groupe de la Banque mondiale au* Maghreb, Janvier, n°1, p 40.

A) Discriminations à l'égard des femmes dans la région MENA

En analysant l'aspect culturel enraciné dans la société musulmane, les conclusions du rapport de la Banque mondiale[193]ont démontré que les séquelles de la polygamie et du mariage à un âge avancé avec de jeunes épouses imposent un coût élevé aux régimes de retraite marocains. Prenant l'exemple du calcul de la part du conjoint survivant à la CMR, celle-ci est égale dans tous les cas à 50% des droits à la pension du défunt mais en cas de pluralité de veuves, la pension est divisée à parts égales entre elles. Dans ce cas, la pension a des chances d'être payée sur une durée plus longue, si l'affilié a épousé des femmes très jeunes. De fait, si l'on tient compte de ce facteur, il apparaîtrait, qu'en moyenne, un adhérent homme est plus coûteux au régime de retraite qu'une adhérente femme[194].

Prenons un autre exemple, au niveau de la CMR, le paiement de la pension du veuf d'une fonctionnaire est différé jusqu'au premier jour du mois qui suit la date à laquelle le fonctionnaire ou le conjoint survivant atteint l'âge de mise à la retraite des fonctionnaires et agents affiliés au régime des pensions civiles[195] , qui était auparavant fixée à 60 ans, en cas de remariage le veuf perd le droit de pension. Comment expliquer la situation suivante ? Au décès du mari, le système est solidaire avec l'épouse qui peut percevoir la pension tandis que le mari est privé de ce droit jusqu'à l'âge de l'obtention de la retraite. Nonobstant, cette pension est reversée immédiatement au veuf seulement s'il est atteint d'une infirmité ou maladie incurable le mettant dans l'impossibilité d'exercer une activité salariée. Cette infirmité est constatée par la Commission de Réforme instituée par l'article 29 de la loi n° 011.71[196].

Selon le rapport de la Banque mondiale, tous les régimes examinés dans la région MENA démontrent que les règlementations pour transférer les droits du survivant aux enfants sont les mêmes pour les femmes et les hommes sauf pour le Maroc et l'Iran. Au Maroc, les prestations de survie pour les enfants sont divisées par deux si le père est vivant mais pas si la mère est la survivante.

[193]**ROBALINO D.** (2005), « Pensions in Middle East and North Africa. Time for Change», *The World Bank.*
[194]**CHAMLOU N.**(2006), « La réforme des systèmes de retraite et la question de l'égalité des sexes dans la région Mena », *Lettre d'information trimestrielle du groupe de la Banque mondiale Maghreb*, janvier, n°1, p 5.
[195]Bulletin Officiel n°6495 bis du 30 août 2016, du Dahir n° 1-16-109 du 16 Kaâda 1437 (20 août 2016) portant promulgation de la loi n° 71-14 modifiant et complétant la loi n° 011-71 du 12 Kaâda 1391 (30 décembre 1971) instituant un régime de pensions civiles.
[196]**CMR** (2008), « Guide de l'affilié du régime des pensions civiles »,*Publication de la CMR*, Mars, p 26.

Dans le régime de la République Islamique d'Iran, les enfants ne peuvent bénéficier des prestations de survie que si le père est en vie. Encore une fois, étant donné l'hypothèse que ce sont les hommes qui soutiennent principalement les familles, les réglementations pour accéder à la pension de survie sont plus flexibles pour les femmes que pour les hommes. Dans tous les cas, les prestations de survie ne peuvent être cumulées avec une retraite vieillesse pour l'homme ou la femme qui s'est remariée.

Dans d'autres pays, par exemple dans le régime de la fonction publique à Djibouti, les maris qui survivent à leurs épouses n'ont pas droit à la pension. Au Bahreïn, en Égypte et dans la République du Yémen, les maris ont droit à la pension de survie seulement s'ils sont inaptes au travail. En Jordanie, les maris survivants ont également droit à la pension de leur femme s'ils sont inaptes au travail mais s'ils ne sont pas éligibles leur part va aux enfants.

Partant de ce qui précède, il serait opportun de traiter les aspects de discrimination liée au genre dans les régimes de retraite.

B) Discriminations liées au genre

D'une manière générale, les normes de couverture sociale de ces différents régimes légaux obligatoires sont formulées en termes aveugles au genre. Les différenciations principales qu'elles opèrent ont trait soit à la maternité soit à l'attribution des allocations familiales à l'un des époux, prioritairement au mari ou à la mère lorsqu'elle a la garde des enfants. Un traitement différencié des époux se profile parfois aussi à l'occasion de la réversion des pensions[197].

Ce type de discrimination liée au sexe n'affecte pas nécessairement la femme ou la défunte épouse mais affecte le bien être des survivants. Ainsi, pour statuer sur des questions liées au genre, la Cour Suprême de Landmark aux États-Unis, dans l'affaire Wiesenfeld en 1972, avait modifié la formulation de la loi américaine de la sécurité sociale. La formule : « le/la veuf/veuve survivant/e est éligible » est devenue « le/la conjoint/conjointe est éligible »[198].

[197]**ONU Femmes** (2014), « Améliorer la connaissance selon le genre du système de protection sociale », CREADH, ONU Femmes, Ministère de l'Emploi et des Affaires 2014, présentée en 2016, p 18.

[198]**CHAMLOU N.** (2006), « La réforme des systèmes de retraite et la question de l'égalité des sexes dans la région Mena », *Lettre d'information trimestrielle du groupe de la Banque mondiale Maghreb*, janvier, n°1.

Ce type de discrimination significative est lié au genre. De telles dispositions minimisent également la valeur du revenu du travail de toute une vie que les femmes consentent pour leurs familles. Bien plus encore, lorsque ces discriminations sont gérées sur la base d'un présupposé rôle plutôt que sur la base de la contribution réelle que la femme apporte au foyer, ceci affecte la famille et pas forcément la femme elle-même.

Par ailleurs, une autre question importante liée au genre concerne le traitement de la retraite en cas de divorce. Tous les régimes donnent droit à la femme de jouir d'une pension de survie de son mari si elle est encore mariée avec lui à sa mort. L'Égypte constitue une exception puisque la femme divorcée peut percevoir la pension de survie de son défunt mari si elle n'a pas initié le divorce. Il existe, certes, d'autres facteurs de discrimination plus spécifiques à chaque caisse de retraite qui n'ont pas été traités, cependant il y a d'autres aspects positifs dont la femme bénéficie dans les régimes de retraite[199].

Par ailleurs, en France, le Mouvement des entreprises de France « Medef » considère le concept de la neutralité actuarielle comme étant discriminatoire. Concrètement, ce principe lie le montant de la pension à la durée de vie du (de la) retraitée : s'il vit plus longtemps, il serait normal de percevoir moins et c'est le cas de la majorité des femmes dont l'espérance de vie est supérieure à celle des hommes. Selon le MEDEF « *La neutralité actuarielle constitue le sommet de la perversité des attaques envers les retraites des femmes : non seulement les femmes sont victimes d'inégalité tout au long de leur vie professionnelle - avec des salaires plus bas, des carrières pénalisées et écourtées, un chômage systématiquement plus fort, un temps partiel souvent imposé, les statuts les plus précaires – inégalités qui aboutissent à des pensions particulièrement basses, mais on voudrait les réduire encore au nom de la neutralité actuarielle* »[200].

Mis à part, les discriminations présentées, les régimes de retraite ont mis en place certaines dispositions positives envers les femmes qu'il serait intéressant de présenter.

[199]**ACHOUR O.** (2014), « Diagnostic des différents facteurs exogènes et endogènes qui menace la viabilité et la pérennité financière des caisses de retraite au Maroc ».*Revue marocaine des sciences politiques et sociales* : Université Mohammed V –Souissi -Rabat, Dialogue Social au Maroc n°5, vol IX mai/juin 2014.
[200]**ATTAC** (2003), Commission femmes, genre et mondialisation, Publication de ATTAC, p198.

C) Dispositions positives aux femmes

Malgré les aspects négatifs qui engendrent une discrimination à l'égard des femmes, le rapport de la Banque mondiale souligne d'autres aspects positifs concernant certaines dispositions de la loi sur la retraite qui garantissent aux femmes, une retraite plus souple et des prestations de survivants plus sûres. Légalement, les femmes ont le droit de prendre leur retraite plus tôt que les hommes puisque les âges d'éligibilité et les périodes d'accès à la retraite sont soit équivalents pour les femmes et les hommes, soit favorables aux femmes.

Néanmoins, les règles des retraites anticipées tendent à être plus généreuses pour les femmes que pour les hommes. Par exemple, dans la fonction publique au Maroc, selon la loi n° 011-71 amendé le 30 août 2016 instituant le régime des pensions civiles, « *Tout fonctionnaire a le droit à une pension de retraite après 24 années au moins d'exercice effectif pour les hommes et seulement 18 années de service effectif pour les femmes* ».

Tableau 12: Evolution favorable des taux d'activité des femmes sur les caisses

			2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
CNSS	Dépenses / PIB	S1	0,8%	1,2%	1,5%	2,0%	2,3%	2,6%	2,8%	3,2%	3,6%
		S8	0,8%	1,1%	1,5%	1,9%	2,1%	2,3%	2,5%	2,6%	2,9%
	Cotisations / PIB	S1	0,8%	0,9%	0,9%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	0,9%
		S8	0,8%	0,9%	1,0%	1,0%	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%	1,2%
	Déficits / PIB	S1	0,0%	0,3%	0,6%	1,0%	1,3%	1,6%	1,8%	2,2%	2,7%
		S8	0,0%	0,2%	0,5%	0,9%	1,0%	1,2%	1,4%	1,5%	1,7%
CIMR	Dépenses / PIB	S1	0,3%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,6%	0,7%	0,7%
		S8	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,6%
	Cotisations / PIB	S1	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
		S8	0,5%	0,5%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%
	Déficits / PIB	S1	-0,2%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,2%
		S8	-0,2%	-0,1%	-0,1%	-0,2%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,0%
CMR	Dépenses / PIB	S1	1,4%	1,7%	2,0%	2,2%	2,2%	2,3%	2,3%	2,5%	2,8%
		S8	1,4%	1,7%	1,9%	2,1%	2,1%	2,0%	2,0%	2,1%	2,2%
	Cotisations / PIB	S1	1,6%	1,4%	1,2%	1,1%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%
		S8	1,6%	1,4%	1,2%	1,1%	1,1%	1,1%	1,2%	1,3%	1,4%
	Déficits / PIB	S1	-0,2%	0,3%	0,8%	1,1%	1,2%	1,3%	1,3%	1,5%	1,8%
		S8	-0,2%	0,3%	0,7%	1,0%	1,0%	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%
RCAR	Dépenses / PIB	S1	0,4%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%
		S8	0,4%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
	Cotisations / PIB	S1	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%
		S8	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
	Déficits / PIB	S1	0,2%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%
		S8	0,2%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Total	Dépenses / PIB	S1	3,0%	3,7%	4,5%	5,3%	5,6%	5,9%	6,3%	7,0%	7,7%
		S8	3,0%	3,7%	4,4%	5,1%	5,2%	5,4%	5,5%	5,7%	6,2%
	Cotisations / PIB	S1	3,2%	3,0%	2,9%	2,8%	2,7%	2,7%	2,7%	2,6%	2,6%
		S8	3,2%	3,0%	2,9%	2,8%	2,9%	3,0%	3,1%	3,2%	3,4%
	Déficits / PIB	S1	-0,2%	0,7%	1,6%	2,5%	2,9%	3,2%	3,6%	4,4%	5,1%
		S8	-0,2%	0,7%	1,5%	2,3%	2,3%	2,4%	2,4%	2,5%	2,8%

Source : Caisses de retraite (CNSS, CIMR, RCAR, CMR)

Ce tableau reflète les effets d'une évolution à la hausse des taux d'activité des femmes. Cette simulation peut être interprétée comme la conséquence de réformes structurelles du marché du travail qui permettraient l'accélération de la croissance économique en incitant les individus, en particulier, les femmes, à augmenter leur offre de travail. C'est le cas de plusieurs pays émergents, comme par exemple, l'Ile Maurice et la Corée du Sud.

Par exemple en URSS, les calculs prenaient, aussi, en compte des éléments tels que la complexité et le niveau de risque du travail, le nombre d'enfants, l'insuffisance de l'ancienneté, etc. Par exemple, les ouvriers et les employés qui travaillaient dans les mines, dans une laminerie ou dans une fonderie avaient le droit de prendre leur retraite à 50 ans et 45 ans respectivement pour les hommes et pour les femmes. Les femmes avec cinq enfants ou plus pouvaient partir à la retraite à l'âge de 50 ans avec 15 ans d'ancienneté[201] .

À travers ces différents constats, l'urgence de la réforme devrait impérativement inclure des propositions pour l'intégration de l'approche genre dans la réforme.
Après avoir exposé les inégalités auxquelles s'exposent les retraités durant leur carrière, il serait nécessaire de consacrer le quatrième chapitre aux mécanismes de l'extension de la protection sociale, en deux sections la première sera consacrée à l'évaluation des politiques sociales et la seconde exposera des propositions pour l'extension de la protection sociale.

[201]**MALGAZHDAROVA D.** (2013), « Mémoire sur les réformes des systèmes de retraite dans les pays de la communauté des états indépendants», *Maîtrise en économique*, Université Québec Montréal.

Chapitre V

Mécanismes pour l'extension de la protection sociale

Dans de nombreux pays à revenu faible, le système de sécurité sociale ne couvre qu'une minorité de la population à savoir principalement les fonctionnaires et les travailleurs du secteur formel. Par contre, il y a les travailleurs du secteur informel, dont la grande majorité, n'a pas de protection sociale et, par conséquent, risque de sombrer dans la misère. D'ailleurs, l'amélioration du sort de ces travailleurs sur le plan de la santé et des retraites, nécessite l'ouverture d'accès aux systèmes publics de sécurité sociale à travers la mise en place d'un véritable filet de protection sociale.

Ceci dit, les pays à revenu faible disposent de certains atouts importants qui sont la solidité des liens familiaux et communautaires et l'esprit de solidarité. Il s'agit là d'un aspect déterminant face au défi que représente le vieillissement de la population notamment dans les pays où la sécurité sociale n'est pas très développée.

Toutefois, les familles et les collectivités ne sont pas capables de prendre en charge tous les membres de la société et il est probable qu'une grande partie de la population soit exclue de ces formes de soutien.
Autrement dit, en adoptant une approche qui inclue à la fois programmes publics et moyens privés, il serait envisageable de mettre en place un système de protection sociale qui tiendrait compte des besoins et des ressources de la population. L'approche idéale consiste à fournir des prestations et des services de sécurité sociale pour ceux qui sont dans le besoin tout en prenant soin de ne pas démanteler les réseaux d'entraide existants.

Par exemple, si l'Etat met sur pied un service public de garde d'enfants, il doit veiller à ne pas priver les personnes âgées du rôle qu'elles jouent dans la prise en charge des

jeunes enfants mais plutôt chercher à les intégrer à ce service[202]. Il s'agit là d'une façon innovante de mettre en place un système de protection sociale dans un pays à revenu faible viable à la fois sur le plan économique et sur le plan social.

Le fait que l'on se pose des questions sur la viabilité des systèmes de retraite et d'assurance maladie des pays industrialisés ne devrait pas décourager la mise en place de tels systèmes dans les pays à revenu faible. Toutefois, ceux-ci ont tout intérêt à évaluer l'expérience des autres pays en tenant compte de leur situation socio-économique respective. Les gouvernements de certains de ces pays, de plus en plus conscients de la nécessité de mettre en place un système de sécurité sociale viable pour parvenir à un véritable développement économique, ont justement pris des mesures dans ce sens au cours des dernières années[203].

En l'absence d'une protection sociale pour une certaine catégorie, l'Etat devrait envisager l'introduction d'un programme de transfert en espèces visant à assurer une retraite de solidarité en tant que filet social pour chaque individu pauvre qui atteint 60 ans. Ce programme pourrait être financé au titre des recettes générales, ou par le biais d'une épargne pouvant être investie afin de générer le paiement de cette retraite ; évidemment des études devront être réalisées afin d'en estimer le coût[204].

Une des principales mesures qu'il conviendrait d'adopter à cet effet serait l'octroi d'une pension de base à tous les travailleurs qui n'ont pas pu cotiser suffisamment pendant leur vie active. C'est précisément ce que recommande le Plan international d'action sur le vieillissement adopté par l'Assemblée mondiale sur le vieillissement tenue à Madrid.

Un tel régime universel de retraite doit être conçu avec soin qu'il soit intégré au régime général ou qu'il fonctionne de façon autonome. Dans tous les cas, il est essentiel que les pensions qu'il verse soient d'un montant suffisant pour que les bénéficiaires demeurent à l'abri de la pauvreté et puissent vivre décemment pendant de longues années.

[202]**ARABA N.** (2002), «Le vieillissement et le nouveau rôle de la famille et de la collectivité: une perspective africaine», *Revue internationale de sécurité sociale*, n °55 (1), pp. 43-53.
[203]**GOUGH** (2002), «La mondialisation et les régimes nationaux de protection sociale: le cas de l'Est asiatique», pp. 47-66.
[204]**BANQUE MONDIALE** (2001), « Rapport : Volume 1 : Rapport principal : Mise à jour de la pauvreté, Moyen-Orient et Afrique du Nord Groupe des Secteurs sociaux » (MNSHD), No. 21506-MOR.

La mise en place d'un système universel de protection sociale constitue, sans aucun doute, un aspect important de toute stratégie globale dans ce domaine mais il faut savoir que ce type de mesures comporte certains inconvénients.

Il est opportun de souligner que les programmes sociaux en faveur des catégories défavorisées sont particulièrement sensibles aux restrictions budgétaires et à la réduction progressive du montant des prestations. Ceci peut entraîner une fracture profonde au sein de la société avec, d'un côté, les retraités qui dépendent des pensions publiques et, de l'autre, ceux qui disposent d'un plan d'épargne retraite privé. De ce point de vue, les programmes sociaux qui incluent les classes moyennes offrent une plus grande stabilité sur le long terme.

Un des autres inconvénients de ce type de mesures en faveur des catégories les plus défavorisées est que les personnes qui souhaitent en bénéficier doivent habituellement se soumettre au contrôle de leurs ressources. Lorsque ce contrôle est trop strict et excessif, une grande partie d'entre elles tendent à renoncer à leurs droits, tandis que d'autres craignent d'être stigmatisées et redoutent la complexité des procédures administratives. C'est pourquoi, même lorsque de telles mesures sociales semblent parfaitement adaptées aux besoins des catégories sociales les plus défavorisées, on peut encore trouver des personnes qui vivent dans la pauvreté[205].

Pour réussir cette extension, l'Etat devrait mettre en place un cadre cohérent de protection sociale compatible avec la stratégie nationale d'allégement de la pauvreté. Cette coordination permettrait de trouver les sources du financement de la protection sociale en synchronisant les différents acteurs dans une logique de réallocation, de rationalisation et d'optimisation des ressources disponibles , pour garantir le coût-efficacité et la pérennité financière de l'intervention en veillant, de surcroit, à ce que les programmes se complètent les uns les autres .Ces mesures permettraient de renforcer les programmes effectifs par le biais de nouvelles dépenses et transferts de ressources tout en améliorant les mécanismes de ciblage et de prestation, en ayant pour objectif de déterminer les priorités afin d'expérimenter de nouvelles approches.

[205]**MUNNELL A.** (2001), « Comptes individuels et sécurité sociale: la perspective américaine du débat », in Xenia Scheil-Adlung: Construire la sécurité sociale: la privatisation en question, Berne, Peter Lang, pp. 81-82.

Malgré les efforts déployés par les politiques pour l'extension de la protection sociale, celle-ci reste encore liée à des problèmes économiques, sociaux et politiques beaucoup plus larges. La limitation de la couverture a presque toujours été justifiée par des contraintes d'ordre pratique comme l'absence d'infrastructure administrative, la lourdeur des cotisations pour les travailleurs non-salariés, l'absence d'intérêt pour les travailleurs indépendants ou le manque de services de santé en milieu rural.

Ces raisons étaient et demeurent, dans bien des cas, la cause de la faiblesse de protection sociale. Malgré cela, plusieurs pays commencent à chercher une palette d'instruments qui permettent d'étendre la couverture sur une grande échelle, soit en élargissant à de nouvelles catégories de travailleurs la couverture d'un régime existant, soit en instituant un nouveau régime.

Poursuivant leur "interventionnisme social", ces mêmes États ont décidé de renforcer la capacité administrative des régimes d'assurance sociale, et en lancer des programmes de sensibilisation pour la vulgarisation des avantages de l'affiliation des systèmes d'assurance sociale qui mettent en valeur l'ensemble de prestations correspondant aux capacités contributives des populations non couvertes[206].

Au Maroc , le gouvernement a ouvert depuis le gouvernement de l'alternance des chantiers en matière de développement social tels que : les efforts de généralisation de la scolarisation et la lutte contre l'analphabétisme, l'amélioration de l'équité dans l'accès aux soins, la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions d'accès à un logement décent, le renforcement de la cohésion sociale et lutte contre la pauvreté, l'intégration sociale des jeunes et des populations vulnérables et le développement culturel, médiatique et sportif.

Il faut dire que ces programmes ont réussi à prémunir certaines catégories contre la précarité et l'exclusion sociale, mais ce n'est pas suffisant. L'extension de la couverture devrait continuer selon un calendrier prescrit à l'ensemble de la population, avec une affiliation progressive des travailleurs indépendants, des travailleurs non-salariés et, surtout, des personnes tirant un revenu régulier de leur activité dans l'économie informelle.

[206]**EJUBA E.** (2003), « La sécurité sociale en Afrique francophone: au passé, au présent et à l'avenir », Initiative de l'AISS, Points de vue n° 1, l'avenir de la sécurité sociale en Afrique francophone, p 7.

Pour mieux cerner ces programmes sociaux, il serait indispensable de les présenter en deux sections. La première permettra d'étudier ce que prévoit les politiques sociales et d'analyser de près leur exécution sur le plan politique, économique, et social en vue d'évaluer l'impact distributionnel net des programmes. La deuxième, présentera des expériences réussies de l'extension de la protection sociale dans différents pays.

Section 1 : Politiques sociales et la protection sociale

Les politiques de protection sociale jouent un rôle très important dans le marché de l'emploi en contribuant , d'une part, à maintenir le coût de la main d'œuvre à des niveaux compétitifs et, d'autre part à faciliter sa mobilité permettant, ainsi, d'augmenter la productivité. Ceci implique la mise en place de mécanismes appropriés de protection du revenu qui vont au-delà du secteur « formel » ainsi que des politiques actives du marché du travail bien définies. En ce qui concerne la protection du revenu, le système actuel basé sur des indemnités de départ et des procédures assez rigides de recrutement et de licenciement pose plusieurs problèmes.
Il est un fait avéré qu'il n'est pas facile de suivre ces réglementations et que de nombreux employeurs ne les respectent pas les rendant inefficaces comme outils de protection du revenu.
Une alternative possible pourrait être de mettre en place des mécanismes contributifs d´assurance chômage intégrés au régime de retraite où les prestations seraient liées aux cotisations ce qui réduirait les effets négatifs de l'assurance sur la durée des épisodes de chômage et, donc, sur le taux de chômage moyen tout en facilitant la mobilité de la main d'œuvre.

Dans l'idéal, tous les citoyens devraient avoir accès à la protection sociale : une pension minimum pour les personnes âgées et un revenu de remplacement pour tous les travailleurs reflétant de façon cohérente leurs parcours professionnel et leurs efforts contributifs.
Malheureusement, ce n'est pas le cas, car la protection sociale est limitée aux personnes qui gagnent relativement bien leur vie c'est-à-dire les fonctionnaires et les professionnels de l'économie formelle et spécialement dans le milieu urbain. Soit directement, via des subventions budgétaires, soit indirectement, via la politique de tarification des services publics, ces systèmes imposent un fardeau injuste à ceux qui,

en marge de l'économie formelle, gagnent moins bien leur vie, sans pour autant avoir systématiquement une aide pendant leur vieillesse.

À cet égard, il convient de faire deux remarques. Premièrement, c'est à l'Etat qu'il appartient d'assurer un revenu minimum pendant la vieillesse. Deuxièmement, la capacité de l'Etat à offrir cette protection dépend non seulement de ses capacités fiscales mais aussi de la répartition des revenus dans le pays. Lorsqu'un grand nombre de personnes âgées ont besoin d'une aide de base et qu'il n'y a que peu de personnes aisées, la fourniture des prestations de vieillesse est plus difficile[207].

Par exemple en instaurant une pension de solidarité qui aura pour objectif de réduire la pauvreté des personnes âgées. Dans les pays où ce type d'aide a été mis en place, les résultats montrent que la pauvreté des personnes âgées recule effectivement[208]. Mais ce n'est pas tout. D'autres effets sont observés, sur la nutrition, sur la scolarisation et sur l'éducation des plus jeunes au sein du ménage. Plusieurs études ont été consacrées aux cas de l'Afrique du Sud et du Brésil. En Afrique du Sud par exemple, une pension de solidarité est versée aux hommes de 65 ans et plus et aux femmes de 60 ans et plus sous conditions de ressources de la personne âgée et du conjoint, indépendamment du revenu des autres membres du ménage[209]. Elle est financée par le budget et coûte 1,4% du PIB. Elle touche 1,9 millions de personnes. Le montant est forfaitaire, il est de 640 Rand ce qui correspond au tiers du revenu par habitant[210].

Dans cette perspective, il serait opportun de se poser certaines questions : Comment protéger les groupes les plus vulnérables et en particulier ceux qui ne participent pas à l'économie formelle ? Ceux qui ne bénéficient pas de transferts familiaux et les personnes âgées qui ne sont pas couvertes par les régimes de retraite ? Et comment veiller à ce que les régimes actuels de retraite soient financièrement soutenables, sans pour autant devenir un fardeau budgétaire important pour l'Etat ?

[207]**GILLION C.** (2000) « Développement et réforme des régimes de retraite de la sécurité sociale : l'approche du bureau international du travail », *Revue internationale de Sécurité Sociale*, vol.53, n°1, janvier-mars, p 4.
[208]**LEVY S.** (2008), « Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico », *Brookings Institution Press*, Washington, DC.
[209]**DETHIER J.-J, PESTIEAU P., ALI R.** (2001), « The impact of a minimum pension on old age poverty and itsbudgetary cost. Evidence from Latin America », Revista de Economiadel Rosario, Vol.14, n°2, pp 37-65.
[210]**BARRIENTOS A**. (2006), « Poverty Reduction: The missing piece of pension reform in Latin America », Social Policy and Administration vol.40, n°4, pp 369-384.

§ 1: Absence de politiques sociales

Aujourd'hui, il n'existe pas un système de filet social financé par le budget et axé sur les groupes les plus vulnérables de la société ou sur ceux qui risquent d'être les plus affectés par les chocs extérieurs pouvant affecter leurs revenus. Conscient de l'importance des filets sociaux, l'Etat essaye depuis le Gouvernement de l'alternance, de mettre en place progressivement des programmes sociaux sans toutefois construire une vraie politique sociale intégrée.

Malgré l'absence d'une politique sociale globale intégrée, l'Etat a œuvré, depuis 1999 pour mettre en place des plans d'assurance maladie obligatoire et de soins de santé gratuits et pour introduire un filet social sélectif visant à garantir une aide aux revenus des familles pauvres avec enfants et des options de transferts sélectifs en espèces aux groupes les plus défavorisés notamment les chômeurs, les veufs, les personnes âgées, les chefs de famille handicapés avec enfants .

Ce sous paragraphe présentera les différentes mesures sociales mises en place notamment les programmes de filet social existants, les allocations servies à certaines catégories et enfin les fond de solidarité créés.

A) Programmes d'extension de l'assurance maladie

Dans une vision progressive de couvrir les aléas sociaux, et en attendant de mettre en place une politique sociale globale harmonieuse, il serait intéressant de présenter les différents programmes et initiatives mis en place progressivement par les différents Gouvernement pour l'extension de la couverture médicale de base à travers la mise en place dans un premier temps de l'assurance maladie obligatoire, puis de la mise en place en :

1. *Élargissement de la couverture médicale de base :* Depuis l'entrée en vigueur en 2005 de l'Assurance maladie obligatoire qui couvre une population d'environ 8,4 millions de bénéficiaires en 2015 dont 5,7 millions de personnes du secteur privé et 3 millions du secteur public. Elle représente ainsi 25% de la population marocaine. En vue d'une généralisation totale de l'AMO, les pouvoirs publics veillent sur l'extension de la couverture médicale à toutes les couches de la population, notamment avec l'intégration des travailleurs indépendants, des étudiants et du personnel de maison. Ces extensions

progressives de l'AMO permettront une harmonisation de la couverture médicale ainsi qu'une complémentarité avec le régime de l'assistance médicale pour les personnes économiquement démunis.

Concernant les dépenses remboursées par le régime de l'AMO de base, elles se sont élevées à 6,5 milliards de dirhams en 2014, soit une évolution annuelle moyenne de 13% depuis 2009. Cette évolution a concerné, notamment les remboursements dans le secteur privé qui se sont élevés à 2,4 milliards de DH en 2014 avec un taux de croissance annuel moyen de 28,8% contre 7,5% dans le secteur public[211].

2. *Généralisation du Régime d'Assistance Médicale pour les personnes démunies (RAMED)* : Ce régime constitue l'une des composantes de la couverture médicale qui bénéficie aux personnes démunies non couvertes par un régime d'assurance maladie et qui garantit ainsi un accès équitable aux prestations de santé pour l'ensemble des citoyens, à travers la prise en charge collective et solidaire des dépenses de santé. Le panier des prestations prises en charge comprend l'hospitalisation, y compris l'accouchement, les consultations spécialisées externes et de médecine d'urgence, les analyses de biologie et l'imagerie médicale, ainsi que les évacuations sanitaires inter-hospitalières par ambulance et les soins dentaires. Ces actes sont assurés sur simple présentation de la carte RAMED et qui sera délivrée par les autorités locales avec une validité de trois ans.

   En effet, ce régime est financé principalement par l'Etat et les collectivités locales ainsi que par une participation des bénéficiaires aux frais inhérents aux prestations de soins et d'une contribution annuelle au RAMED. Ainsi, après l'expérience pilote du RAMED dans la Région de Tadla-Azilal et le lancement de sa généralisation à l'ensemble du territoire national, soit 11,46 millions de bénéficiaires jusqu'à aout 2017 (Loi des Finance 2018).

Après avoir présenté les différents programmes sociaux entrepris dans le secteur social, il serait intéressant d'examiner les catégories qui perçoivent des allocations directes.

[211] **MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES** (2016), «Tableau bord social 2015», *Direction des Études et des Prévisions Financière*, p 16.

B) Allocations à certaines catégories de la population

En sus des programmes présentés précédemment concernant la couverture médicale, d'autres programmes ciblés ont été inities progressivement par les différents gouvernements en vue de prémunir certaines catégories sociales de la précarité, il serait opportun d'en présenter quelques-unes relative aux veuves, aux ménages pauvres avec enfants, personnes au chômage dans le secteur privé ou les personnes à besoin spécifique notamment :

1. *Programmes de filet social pour les ménages pauvres avec enfants* : Dans la perspective de permettre aux enfants des familles pauvres de poursuivre leurs études, le Gouvernement a privilégié les jeunes poursuivant leurs études au travers de deux mesures : **Le programme Tayssir**[212] et l'augmentation des bourses d'études universitaires financées au titre des recettes générales.

   Ce programme a été lancé en 2008 pour lutter contre l'abandon scolaire et en vue de rendre effective la scolarisation obligatoire des enfants âgés de 6 à 15 ans grâce au transfert monétaire pour le renforcement de la demande scolaire dans les milieux défavorisés. Il est actuellement ciblé au niveau des communes INDH et les subventions sont octroyées à tous les ménages d'une commune.

   Grâce au ciblage géographique des familles, il touche la catégorie des ménages les plus pauvres. Il permet le versement de bourses à la totalité des enfants d'une même école primaire, à tous les niveaux, sous réserve de respect de conditions d'assiduité définies[213]. Le nombre de bénéficiaires pour l'année scolaire 2017-2018 a atteint 736.380 élèves bénéficiaires du Programme TAYSSIR. Depuis son lancement, les bénéficiaires du programme Tayssir ne cessent d'augmenter. Le budget prévu a atteint le montant annuel de 500 MDH. Plusieurs pays ont également expérimenté ce type de programmes qui a connu beaucoup de succès, dans le domaine de l'éducation, la santé et de la nutrition, par exemple : Le programme « **Progressa** » , le Programme « **BolsaFamilia** » au Brésil, et la population ciblée au Chili « **Opportunidade**s ».

[212] **ABARDA A.** (2013), « le Programme Tayssir au Maroc », blog sur l'éducation dans les pays du Sud.

[213] Le montant des bourses distribuées mensuellement (pendant 10 mois sur 12) aux élèves se présentent comme suit : 60 dh pour les élèves de 1ère et 2ème année du primaire ; 80 dh pour les élèves de 3ème et 4ème année du primaire ; 100 dh pour les élèves de 5ème et 6ème année du primaire ; 140 dh pour les élèves du secondaire collégial.

2. *Mise en place d'allocations pour les veuves ayant des enfants en âge de scolarisation :*Cette mesure a été adoptée le 30 octobre 2014 dans le décret n°2.14.719 relatif à l'aide aux veuves en situation précaire. Cette loi relative aux aides directes aux veuves en situation de précarité ayant à charge des orphelins scolarisés âgés de moins de 21 ans ou en situation de handicap fixé à 350 DH le montant de l'allocation pour chaque enfant.

   À condition que le montant global mensuel ne dépasse pas 1.050 DH, dans la limite de trois enfants, et sans la possibilité de cumuler ce soutien financier avec toute autre aide quelle qu'en soit la nature (bourses scolaires, aide fournie dans le cadre du programme "Tayssir", ou avec une pension, allocation familiale, ou aide directe payée par le budget de l'Etat ou par les budgets des collectivités territoriales, des établissements ou toutes autres institutions publiques.

   Ces conditions sont difficilement cumulables, puisqu'il y a d'autres catégories de veuves qui ne bénéficient pas de cette allocation, ce qui restreint le nombre de bénéficiaires veuves. Depuis son lancement en février 2015, les bénéficiaires ont atteint 72.622 veuves).

3. *Indemnité de perte d'emploi :*La loi n°03-14 fixant l'Indemnité pour perte d'emploi (IPE), fut adoptée, elle est rentrée en vigueur en décembre 2014,cette indemnité concerne les salariés du secteur privé déclarés, notamment à la Caisse nationale de sécurité sociale. Les conditions de mises en place sont très restreintes, d'ailleurs, pour pouvoir en bénéficier, d'une part, le salarié devra être inscrit à l'Agence nationale de promotion de l'emploi et des compétences (Anapec) et l'en informer dans un délai de 60 jours après avoir perdu son emploi indépendamment de sa volonté.

   D'autre part, il doit prouver avoir travaillé un minimum de 780 jours durant les trois années précédant la date d'arrêt du travail, dont 260 jours durant les douze derniers mois civils. Aussi, pour en bénéficier, le salarié doit être apte au travail et ne pas être titulaire d'un droit à une pension d'invalidité ou de retraite. Et évidemment, pendant la période d'attribution, le bénéficiaire de l'IPE devra soumettre le cas échéant à un programme de formation qualifiante de l'ANAPEC et de l'OFPPT pour trouver un nouvel emploi.

Selon la loi, l'indemnité pour perte d'emploi est égale à 70 % du salaire mensuel moyen déclaré au profit du salaire durant les 36 derniers mois qui précèdent la date de perte de l'emploi. Mais ce montant ne peut excéder le salaire minimum légal. L'IPE est financée par application du taux de 0,57% au salaire déclaré dans la limite du plafond en vigueur. Cette cotisation est réglée par l'employeur à hauteur de 0,38% du salaire plafonné à 6.000 dirhams et l'employé à 0,19%. La charge revient donc pour les deux tiers aux entreprises et pour le tiers aux salariés.

Il est à noter que pour lancer le dispositif, le temps que les cotisations rentrent, l'Etat a mis à disposition de la CNSS un fond d'amorçage de 500 millions de dirhams étalé sur trois ans. Cette disposition ne concernera que les salariés du secteur privé qui sont de l'ordre de 3,6 millions de personnes. Mais le nombre d'assujettis à la CNSS, par définition seuls ayant droits de l'IPE, ne dépasse pas 2,9 millions de personnes du fait de fraudes ou de sous déclarations. Par ailleurs, la démission et le départ volontaire n'ouvrent pas droit à l'Indemnisation pour perte d'emploi. En 2016, il est à noter que 11.000 dossiers ont été traités avec une enveloppe totale de 85,4 MDH, environ 2131 dh par mois et par personne. Quant aux salariés du public, ils ne sont pas concernés. Malgré toutes ces réserves, la mise en place de ce système constitue une vraie avancée pour le système social du Maroc.

4. *Programme d'assistance aux personnes à besoins spécifiques* : Ce programme a été institué en vue de promouvoir les droits des personnes en situation de handicap et d'améliorer leur accès tant sur le plan physique qu'économique aux soins de santé, à l'éducation, à l'emploi, à la sécurité routière et aux autres services sociaux de base. En 2014, l'adoption par le Conseil du Gouvernement d'un projet de loi cadre relatif à la protection et à la promotion des droits des personnes en situation de handicap a renforcé ce programme.

   Par ailleurs, et dans le cadre des efforts déployés pour l'assistance aux personnes à besoins spécifiques, plusieurs chantiers structurants ont été lancés la même année dans le domaine de l'handicape, dont notamment l'élaboration d'une politique publique pour la promotion des droits des personnes en situation d' handicape. Le lancement de la deuxième enquête nationale sur l'handicape qui s'est déroulée dans les 16 régions auprès de 16.044 ménages,

la poursuite de l'exécution du plan d'action relatif au projet d'amélioration des accessibilités en partenariat avec la Banque mondiale et la création de 16 unités d'accueil et d'orientation au sein des coordinations régionales et délégations de l'Entraide Nationale[214].

D'un autre côté, il serait opportun de présenter les efforts consentis par les fonds de solidarité créés récemment.

C) Création des Fonds de solidarité

Certes ces programmes destinés au volet social, ne sont pas les seuls filets mis en place par l'Etat, il y a d'autres programmes sociaux instaurés pour assurer une solidarité que ce soit à travers le fonds d'entraide familiale ou le fonds de cohésion sociale.

1. *Fonds d'entraide familiale (FEF)* : En vue de consolider la cohésion et la pérennité de la cellule familiale, le Fonds d'entraide familiale a été mis en place en 2010. Ce fonds est financé par l'affectation de 20% du produit des taxes judiciaires, il est géré en partenariat avec la caisse de Dépôt et de Gestion (CDG). Il effectue des versements de l'avance au titre de la pension alimentaire au profit de la mère démunie divorcée et de ses enfants, ayant droit à la pension alimentaire, après dissolution des liens de mariage. Les conditions prévues par la législation et la réglementation fixant les conditions et procédures pour bénéficier des prestations dudit fonds. Ainsi, depuis son démarrage en 2011.Les ressources mobilisées dans le cadre dudit fonds, soit 50 MDH, ont permis le versement, durant la période 2016, d'avances au titre de la pension alimentaire au profit de 5.969 femmes divorcées démunies et de leurs enfants[215].
2. *Création du fonds d'appui à la cohésion sociale* : Dans le but de renforcer la solidarité sociale, les pouvoirs publics ont institué en 2012, pour une durée d'une année, une contribution destinée à alimenter un compte d'affectation spécial intitulé "Fonds d'appui à la cohésion sociale » en faveur des populations démunies. Les dépenses réalisées dans le cadre dudit fonds

[214]**MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES** (2015), «Note de présentation du Projet de loi de finances pour l'année 2015», *Publication du MEF*, p 119.
[215] www.injazate.ma.

s'élevant en 2016, à 160MDH ont permis, notamment, le financement du RAMED, ainsi que des allocations et aides aux enfants scolarisés issus de milieux défavorisés dans le cadre des programmes « Tayssir » et « un million de cartables »[216].

Toutefois, afin d'assurer de meilleures conditions d'efficacité et d'efficience du fonds d'appui à la cohésion sociale, la loi de finances 2013 a créé d'autres contributions sociales de solidarité. Il s'agit de la contribution sociale de solidarité sur les bénéfices nets comptables des sociétés, la contribution sur le ou les revenus nets d'impôt des personnes physiques, et la contribution sociale de solidarité sur la livraison à soi-même de construction[217].

Après l'étude de ces diverses mesures adoptées dans le secteur social, il ressort que si une mobilisation existe, c'est, hélas, en l'absence de stratégie sociale globale harmonisée. Néanmoins, d'autres initiatives de l'institution familiale, les fondations, autres organismes rentrant dans le cadre de la solidarité nationale mériteraient une attention certaine.

§ 2 : Déclinaison de la solidarité

Tous les membres de la société devraient participer à la protection sociale et en bénéficier. Concevoir un régime de retraite qui ne s'adresserait qu'à un groupe limité de personnes serait absurde, surtout si ce groupe est moins vulnérable aux risques. Les régimes de protection sociale devraient viser tous les hommes et toutes les femmes, en particulier ceux et celles qui sont en difficulté.

Certes, concevoir des régimes de protection sociale qui ne tiendraient compte que des "bons risques" seraient sans doute plus efficaces sur le plan économique mais passeraient totalement à côté de leur principal objectif sur le plan de la justice sociale, de la réduction de la pauvreté et de la promotion du développement.

Dans la composante de sécurité sociale d'un régime de protection sociale, l'affiliation obligatoire serait appropriée. Cette formule est centrée non pas tant sur la nécessité de respecter ce principe mais sur la mesure selon laquelle une protection volontaire non obligatoire peut être admise comme complément adéquat des régimes obligatoires pour garantir l'efficacité sociale globale des systèmes nationaux.

[216]**MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES** (2016), «Rapport sur les comptes spéciaux du trésor : Projet de loi de Finances pour l'année 2016», *Publication du MEF*, p 49.

[217]**MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES** (2013), «Dossier sur Politique sociale : une participation active et multiforme du MEF limites », *Revue Al Maliya*, n°52, *DAPS.*

De plus, d'après les instruments internationaux, et notamment la Convention n° 102 concernant la sécurité sociale (norme minimum) de 1952, la protection non obligatoire ne peut être prise en compte pour évaluer les niveaux globaux de sécurité sociale que lorsqu'elle est placée sous le contrôle de l'Etat ou gérée par des représentants des partenaires sociaux[218].

Ces règles s'appliquent, aussi, aux travailleurs à faible revenu qui répondent aux prescriptions générales des régimes d'assurance sociale obligatoires (notamment le financement collectif, la périodicité et la prévisibilité des prestations, la protection juridique, les garanties financières, etc.)[219]

Par opposition à l'approche individualiste, l'approche de solidarité sociale considère que l'Etat a le devoir de réduire les effets des risques encourus par chaque citoyen. D'ailleurs, la protection sociale au Maroc est fondée sur une logique d'assurance et d'assistance sociale, et plusieurs acteurs sont favorables à un système de retraite par répartition.

C'est une aubaine que la valeur de solidarité soit centrale dans la vie sociale marocaine découlant d'une culture de solidarité sociale bien enracinée dans la religion musulmane et la civilisation Arabe et Amazigh. Elle trouve ses sources sociales dans les principes qui régulaient la répartition des ressources, des pratiques d'entraide et de rotation qui avaient pour finalité de réduire les inégalités et de permettre à chaque membre d'avoir sa part de jouissance des biens de la communauté.

Aujourd'hui, le niveau de protection sociale demeure insuffisant et pose de sérieux problèmes de viabilité, il nécessiterait un réajustement politique qui amènerait la solidarité familiale comme institutionnelle à jouer un rôle réellement incontournable.

A) Solidarité familiale

En dépit des changements démographiques, économiques et culturels qui l'ont affecté, le ménage conserve toujours son rôle de référence comme cadre de cohabitation, de relations et d'échanges intergénérationnels. À l'instar des autres pays arabo-

[218]**MEKNASSI F. R**. (2000), « Protection sociale et travail décent, Nouvelles perspectives pour les normes internationales du travail », LAMY, *Semaine sociale.*

[219]**BONILLA G. A**. (2005), «Les pensions Réformes récentes et expériences des régimes de pension La réforme des régimes publics de pensions: un survol chronologique des principaux apports au débat », Conférence régionale de l'AISS pour l'Afrique Lusaka, Zambie.

musulmans, la cohabitation des parents avec leurs enfants reste très importante au Maroc.

Tableau 13 : Personnes âgées de 60ans (activité, sexe, milieu, âge) :

	Actif Occupé	Chômeur	Femme au foyer	Rentier	Retraité	Infirme ou Malade	Vieillard	Autre inactif	Non déclaré	Total
Urbain										
Masculin	27,3	2,1	0,0	0,7	44,3	6,1	18,7	0,6	0,1	100
Féminin	3,6	0,5	40,3	0,2	6,5	6,4	41,5	0,6	0,2	100
Total	15,1	1,3	20,7	0,5	24,9	6,3	30,4	0,6	0,2	100
Rural										
Masculin	45,6	1,0	0,0	0,3	8,7	11,0	32,7	0,6	0,1	100
Féminin	3,1	0,1	37,2	0,1	0,4	10,0	48,0	0,7	0,3	100
Total	24,0	0,5	18,9	0,2	4,5	10,5	40,5	0,6	0,2	100
Total										
Masculin	34,8	1,6	0,0	0,6	29,7	8,1	24,5	0,6	0,1	100
Féminin	3,4	0,4	39,1	0,2	4,0	7,9	44,2	0,6	0,2	100
Total	18,8	1,0	20,0	0,4	16,6	8,0	34,5	0,6	0,2	100

Source : HCP : Présentation des principaux résultats du recensement général de la population et de l'habitat 2014.

Ce tableau illustre les diverses activités des personnes âgées de 60 ans et plus. Il est aisé de constater qu'uniquement 18,8% des personnes de plus de 60 ans sont des actifs occupés, 34,8% parmi les hommes et 3,4% parmi les femmes et 15,1% en milieu urbain et 24,0% en milieu rural et qu'uniquement 16,6% de ces actifs occupés sont des retraités, cela expliquant que les autres sont sans retraite. Il serait opportun de se demander comment ils survivent-ils.

Selon les résultats de l'enquête du HCP de 2006 sur les personnes âgées au Maroc environ 52,4% avaient déclaré vivre sous le même toit avec deux enfants et plus et 36,3% avec leurs petits-enfants. Le soutien de la famille, y compris au sein du ménage, constitue l'une des caractéristiques essentielles de la solidarité familiale au Maroc.

La cellule familiale représente un cadre d'échanges de l'aide, en espèces et/ou en services, apportée par ses membres. Cette solidarité représente pour la personne âgée, en particulier, et pour le reste de la famille, en général, la première, en principe, à apporter une forme de protection sociale contre les aléas de la vie et les vicissitudes de fortune.

Bien qu'aucune quantification ou précision sur la nature de l'aide fournie n'ait été appréhendée par l'enquête, cette dernière permet, néanmoins, d'en approcher la provenance.

Ainsi, l'enquête avait révélé que 77,5% des personnes âgées ont déclaré recevoir une aide matérielle, soit régulière soit occasionnelle, sous forme de don en nature ou en espèces, contre 22,5% qui n'en reçoivent aucune. Selon le milieu de résidence, les ruraux sont légèrement plus nombreux environ 78,8% à en bénéficier alors que les citadins sont de 76,4%.

La variable sexe est discriminatoire, les femmes sont de 86,4% plus nombreuses que les hommes qui sont de 67,8% à en recevoir et particulièrement les citadines enregistrant la proportion la plus élevée qui est de 87%. Les femmes bénéficiaires sont, à raison de 67,3%, veuves et de 28,7% mariées alors que ce sont plutôt les hommes mariés qui prédominent avec 87,6%.

Selon l'origine de l'aide, 58,6% ont déclaré en recevoir exclusivement de leurs enfants, 40,7% de sources multiples, au moins deux sources parmi les enfants, le ménage, la famille, les personnes hors famille, et les institutions, puis 0,5% exclusivement en dehors de la famille et enfin 0,2% uniquement des institutions spécialisées.

Ces chiffres montrent combien l'action de proximité d'un entourage familial est cruciale pour les personnes âgées qui ne bénéficient d'aucune protection sociale. D'ailleurs, elles sont nombreuses, soit 93,6%, à considérer que la négligence commise par un membre du ménage à l'encontre d'une personne âgée lui est préjudiciable. Aussi, une grande partie des personnes âgées pense qu'il revient, d'abord aux enfants, puis à l'Etat et enfin à la famille de les prendre en charge et de leur porter assistance[220].

Figure 25:Personnes âgées de 60 ans et plus selon le sexe, le milieu et l'âg

Source : HCP : Présentation des principaux résultats du recensement général de la population et de l'habitat 2014.

[220]**CERED** – Centre d'Études et de Recherche Démographique, (2006), « Les personnes âgées au Maroc : Profil, santé et rapports sociaux », HCP, p 43.

Ces graphiques présentent les résultats du recensement de 2014. Il est aisé de constater que 51% des personnes âgées de 60 ans et plus sont des femmes, dont 59% résident en milieu urbain et plus de la moitié sont âgées de moins de 70 ans, 28,% de 70 à 79 ans et 16,6% de 80 ans et plus.

Heureusement dans notre pays, la solidarité familiale a toujours atténué cette marginalisation en protégeant surtout les personnes âgées au nom des valeurs d'entraide et de solidarité prescrite par l'Islam mais elle commence à accuser un certain recul surtout dans le milieu urbain du fait de la nucléarisation des familles marocaines, de la plus grande mobilité de ses membres, du morcellement du patrimoine.

La solidarité intergénérationnelle est évidemment nécessaire au maintien du lien social, et à sa consolidation. Cependant elle ne pourra pas se focaliser uniquement sur l'aide familiale. Celle-ci n'est pas un droit acquis et reste alors aléatoire surtout dans un contexte de récession. Face à l'allongement de la durée de vie et à l'augmentation du nombre des personnes âgées, la solidarité familiale risque de s'amenuiser.

Il convient alors de pallier au plus vite cette faiblesse en étendant la couverture sociale à toute la population et résoudre la pauvreté et la marginalisation notamment dans les milieux urbains. L'enquête nationale sur le niveau de vie des ménages de 2002 montre que le taux de vulnérabilité des personnes âgées s'élève à 51% contre uniquement 20,6% pour les retraités. Ce qui confirme le rôle majeur des systèmes de retraite quant à la diminution du taux de pauvreté.

D'autre part, il existe certaines institutions qui contribuent d'une manière remarquable à cette solidarité, qui seront présentés incessamment.

B) Solidarité par le biais des institutions

Partant de ce qui précède, l'Etat devrait rendre la vie des individus plus sûre sur le plan économique en leur fournissant une assurance sociale. Cette approche consiste à considérer que l'objectif fondamental de la sécurité sociale est de réduire la pauvreté, d'atténuer les inégalités de revenu dues aux forces impératives du marché et de fournir une sécurité contre les risques sociaux et économiques[221].

[221]**MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES** (2013), «Dossier sur Politique sociale : une participation active et multiforme du MEF limites », *Revue Al Maliya*, n°52, DAPS, p 25.

L'assurance sociale a un rôle important à jouer en matière de justice sociale car elle permet de redistribuer plus équitablement les ressources au sein de la société. C'est le rôle joué par certaines institutions, cette étude présentera deux exemples notamment : l'Entraide Nationale et l'Initiative Nationale de Développement Humain.

1. *L'entraide Nationale :*L'Entraide nationale est un établissement public œuvrant dans le domaine de l'action sociale. Il a des actions ciblées pour lutter contre la pauvreté et la précarité, il offre un éventail de services à petite échelle notamment l'alphabétisation, la formation de base, les foyers, les maternelles, aux femmes, enfants, et jeunes désavantagés.

   Créé, d'abord, sous forme d'institution privée à caractère social le 27 avril 1957, l'Entraide nationale a, ensuite, été érigée en établissement public à partir de 1972 puis placée sous la tutelle du Ministère du Développement Social, de la famille et de la solidarité.

   Depuis sa création, cette instance remplit plusieurs missions. Elle contrôle les œuvres privées d'assistance et de bienfaisance qu'elle subventionne. En effectuant la collecte, le stockage, la répartition et la distribution des dons et des subventions.

   Par ailleurs, l'institution contribue à la formation des agents affectés aux œuvres qu'elle contrôle. Elle peut, également, être appelée à participer à la création d'institutions et d'établissements destinés à faciliter l'accès au travail et à l'intégration sociale des orphelins, des handicapés physiques et de toute personne relevant de son assistance.

   Selon des chiffres récents de l'entraide nationale, plus de 3.500 agents se dévouent pour offrir des prestations aussi diverses que personnalisées pour un potentiel de près de 436.867 bénéficiaires qui vont de l'assistance sociale aux enfants en situation difficile, de l'appui à la scolarisation à la lutte contre la déperdition scolaire jusqu'à l'insertion et la scolarisation des personnes en situation de l'handicape et l'autonomisation économique des femmes en situation difficile.

   Cette diversification et personnalisation des prestations de l'Entraide nationale va de pair avec la croissance du nombre de centres qui, en 2015 est arrivé à3.988 dédiés à l'insertion sociale, la formation professionnelle, l'assistance et à l'animation sociales, sachant que certains centres peuvent dispenser de

plusieurs prestations. Le nombre des bénéficiaires a suivi la même tendance haussière atteignant 970.493bénéficiaires en 2015[222].

L'Entraide Nationale a pour mandat d'assister, en toute priorité, les plus pauvres. En fait, c'est la seule agence publique du pays qui tente d'atteindre les groupes les plus pauvres même si ce n'est que dans une petite proportion par rapport aux individus estimés vivre en dessous du seuil de pauvreté. A l'heure actuelle, il faut préciser que cette institution ne se charge pas d'un système de sécurité sociale qui pourrait assurer des transferts en espèces au groupe le plus défavorisé de la société.

2. *L'initiative Nationale de Développement Humain :*L'initiative Nationale de Développement Humain est un vecteur de développement humain bien ciblé. La dynamique participative inhérente à l'INDH a favorisé l'émergence de nouvelles élites locales, mieux instruites et plus représentatives des jeunes et des femmes.

   En milieu rural, l'INDH ne semble pas avoir eu d'impact significatif sur l'accès aux infrastructures et services de base, bien que cela ait été annoncé parmi les principaux objectifs de l'Initiative.

   Par ailleurs, outre les 4 programmes de la première phase exécutés, la deuxième phase de l'INDH (2005-2016) s'est vue renforcée par un programme dédié à la mise à niveau territorial dans l'objectif de lutter contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale principalement à travers la consolidation des capacités locales, l'amélioration des conditions de vie et d'accès aux services et infrastructures de base et la création de projets générateurs de revenus.

   Ainsi, plus de 10,4 millions de bénéficiaires directs et indirects ont été touchés par la réalisation de plus de 44.477 projets sociaux structurants. La réalisation de ces projets a nécessité 34,5milliards de dirhams .

Après avoir présenté le rôle joué par ces institutions, il serait intéressant d'exposer celui remplit par d'autres fondations.

[222]www.Entraide.ma

C) Solidarité par le biais de la fondation

De toute évidence, les réseaux d'entraide familiale et communautaire ne sont pas censés remplacer les systèmes publics de sécurité sociale, mais plutôt les compléter dans le cadre d'une stratégie globale de protection sociale.

Par ailleurs, les mécanismes de soutien publics et privés peuvent se renforcer mutuellement. Les programmes publics peuvent intervenir en cas de situation grave, lorsqu'une famille ou une collectivité familiale n'a plus les moyens de s'en sortir, ce qui a, d'ailleurs, pour effet de renforcer les réseaux d'entraide. Il existe plusieurs organismes et fondations qui contribuent dans ce sens, et cette étude a choisi un exemple exhaustif celui de la Fondation Mohammed V.

La Fondation Mohammed V pour la solidarité est une association marocaine créée en 1999,reconnue d'utilité publique et elle bénéficie du statut consultatif spécial auprès du conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies.
L'étendue de la sphère d'intervention de la Fondation l'amène à couvrir des domaines larges et variés se traduisant au niveau de la prospection et l'organisation de programmes d'assistance menés par différents acteurs, au profit des démunis que de l'organisation et la coordination d'actions de solidarité du maximum de partenaires mobilisables pour faciliter la promotion de ces actions.
Pour la réalisation de ses projets, la Fondation a tissé un large réseau de partenariat incluant les administrations, l'administration territoriale, les établissements publics, les collectivités locales, les associations, les acteurs économiques et les fondations internationales.

De manière plus détaillée, l'intervention de la fondation est au profit de 5,7 millions de bénéficiaires, elle se reflète par les actions suivantes:

- Des actions humanitaires : distribution de denrées alimentaires durant et en dehors du mois de Ramadan, distribution de vêtements, assistance aux victimes de catastrophes naturelles et l'accueil des Marocains résidents à l'étrangers …
- Programmes pouvant être considérés comme des filets sociaux qui ciblent les enfants, les handicapés, les femmes en situation précaire, les personnes âgées

et dans lesquels la fondation offre l'assistance des populations en situation précaire à travers, l'initiation ou la réalisation de centres sociaux se chargeant du soutien et de la promotion de la femme, les maisons d'accueil et d'hébergement d'enfants et de personnes âgées, les foyers de jeunes filles, les maisons d'étudiants, les structures d'accueil, de formation et d'insertion des handicapés, les complexes d'encadrement et d'animation socioculturelle et sportive des jeunes, les centres de santé et équipement des hôpitaux publics…

- Programmes de soutien pédagogique destinés aux enfants et aux jeunes pour prévenir la délinquance et contribuer à l'épanouissement de leur esprit et de leur corps par l'animation culturelle et sportive et la formation dans diverses activités[223].

Partant de ce qui précède, il apparait clairement que la solidarité institutionnelle et familiale remplit un vide qui pourrait être comblé par la mise en place d'une pension de solidarité.

§ 3 : Possibilité de mise en place d'une pension de solidarité

Dans l'idéal, toute la population devrait avoir accès à une forme de pensions de retraite, du moins une pension minimum permettant de la sortir de la pauvreté, et tous les travailleurs ayant atteint 60 ans devraient avoir droit à ce revenu de remplacement, même partiellement. Cette pension minimum est une protection contre les aléas de la vieillesse même si l'individu n'y a pas contribué car il n'a pas eu une carrière complète.

Dans de nombreux pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, les régimes liés aux salaires sont limités aux personnes qui gagnent relativement bien leur vie, c'est-à-dire les fonctionnaires et certains groupes particuliers de l'économie formelle. Directement via des subventions budgétaires et indirectement via la tarification des services publics, ces systèmes peuvent imposer un fardeau injuste à ceux qui, en marge de l'économie formelle, gagnent moins bien leur vie, sans pour autant leur fournir systématiquement une aide pendant leur vieillesse[224].

[223] **FONDATION MOHAMMED V POUR LA SOLIDARITÉ** (2015), Rapport d'activité 2015, octobre, p 8.
[224] **HOLZMANN R**. (2000), «L'approche de la Banque mondiale quant à la réforme des pensions»,*Revue internationale de Sécurité Sociale*, vol. 53, no J, p 5-6.

C'est ce qui justifie le principe de l'affiliation obligatoire et la responsabilité qu'a l'Etat de fournir un revenu de vieillesse minimum à tous les citoyens, quels que soient leurs antécédents professionnels ou de cotisation. Évidemment, il n'est pas toujours possible d'offrir une couverture à 100 pour cent.

Il s'agit du régime public de solidarité. Il a une fonction d'assistance et de redistribution en ce sens que la pension versée n'est pas liée aux revenus de la période d'activité. Il s'agit d'un filet de sécurité qui a vocation à protéger les personnes âgées du risque de pauvreté. Le financement se fait par l'impôt ; le régime repose donc sur les finances publiques et il est géré par l'Etat.

Il peut revêtir deux formes. Il peut s'agir d'une pension universelle uniforme sans condition de ressources dont tous les résidents ou citoyens du pays ayant atteint l'âge de la retraite peuvent bénéficier. Il peut s'agir également d'une pension sous conditions de ressources, différentielle, complétant les revenus du retraité de telle sorte qu'ils atteignent un certain seuil. Cette dernière forme, qui coûte moins cher à l'Etat que la précédente, nécessite, en revanche, un contrôle des revenus et du patrimoine des demandeurs et peut être stigmatisant pour l'individu qui en bénéficie.

Le montant de la pension doit être suffisamment faible par rapport au minimum garanti dont bénéficient les affiliés aux régimes obligatoires sous condition de cotisation. Ce montant peut néanmoins être supérieur au revenu minimum des actifs puisque les bénéficiaires ne sont plus sur le marché du travail et ne peuvent donc pas être découragés à travailler en raison de ce revenu.

Le principe de solidarité est celui qui justifie l'existence des régimes de retraite de la sécurité sociale en plus des mesures de protection individuelles, y compris ceux basés sur les mécanismes d'assurance ou d'épargne individuelle. Ce principe s'applique, d'abord, et avant tout aux techniques de financement. Quelle que soit l'approche choisie pour le financement des régimes de retraite (capitalisation complète ou partielle, répartition, recettes fiscales générales ou combinaison de ces différents modes de financement), un financement collectif est indispensable pour pouvoir disposer de suffisamment d'argent afin de fournir un revenu aux groupes les plus vulnérables.

À ce propos, Barrientos étudie l'impact des pensions de solidarité en Afrique du Sud et au Brésil. L'intérêt de son travail est que les données proviennent d'enquêtes

réalisées spécifiquement à cet effet dans les deux pays et donc parfaitement comparables. La démarche consiste à estimer ce que serait le niveau de pauvreté des ménages en l'absence de la pension de solidarité. Les résultats montrent que la pauvreté serait de 65,3% au lieu de 61% au Brésil et de 43,1% au lieu de 41,3% en Afrique du Sud.

L'impact est moins fort en Afrique du Sud car les ménages sont de plus grande taille et la pension de solidarité ne suffit pas à sortir un ménage de grande taille de la pauvreté. L'effet sur l'intensité de la pauvreté (*poverty gap*) est plus important. Le *poverty gap* serait de 29,7% du seuil de pauvreté au lieu de 21,9% au Brésil et de 33,7% au lieu de 18,6% en Afrique du Sud. L'estimation économétrique à l'aide d'un modèle probit montre que la probabilité de se retrouver dans la pauvreté augmente de 18% au Brésil et de 12,5% en Afrique du Sud en l'absence de la pension de solidarité. L'impact de la pension sur la réduction de la pauvreté est donc significatif dans ces deux pays, pour un coût observé de 1% du PIB au Brésil et de 1,4% du PIB en Afrique du Sud en 2002[225].

D'ailleurs pourrait-on envisager la mise en place de ce fond de minimum de pension au Maroc ? Quelles sont les sources de financement éventuelles ? Quelles sont les mesures urgentes à mettre en place pour la généralisation de la bancarisation?
Il serait opportun d'examiner les conditions nécessaires à la mise en place de ce fonds de pension minimum.

A) Conditions de mise en place de la pension de solidarité

Dans de nombreux pays en développement, un pourcentage élevé de la population active n'a pas d'emploi régulier et, par conséquent, pas de gains pouvant être suivis et sur lesquels les cotisations pourraient être prélevées. Même dans les pays développés, les travailleurs indépendants constituent une proportion importante de la main-d'œuvre.

[225]**BARRIENTOS A.** (2003), «What is the impact of non-contributory pensions on poverty? », Estimates from Brazil and South Africa.

Certains économistes [226]étudient le cas de l'Afrique du Sud[227]. Les résultats montrent que cet outil est efficace dans la lutte contre la pauvreté puisqu'il réduit à la fois la pauvreté des plus jeunes et des plus âgés et cible l'aide vers les enfants les plus pauvres puisqu'ils sont les plus susceptibles de vivre dans le même ménage que leurs grands-parents. C'est également un outil de soutien efficace pour les ménages où les adultes sont affectés par le VIH et où les enfants sont de ce fait à la charge des grands-parents.

D'autres économistes[228], mesurent l'impact des pensions de solidarité sur la réduction de la pauvreté dans les pays d'Amérique latine[229]. Les résultats de ces travaux convergent : les pensions de solidarité permettent de réduire significativement le taux de pauvreté et l'intensité de la pauvreté des ménages où vivent des personnes âgées. Selon Dethier, des micro simulations de l'impact qu'aurait une pension de solidarité d'un montant égal au seuil de pauvreté de 2$ par jour ou d'un montant égal à 50% du revenu médian dans 18 pays d'Amérique latine. Les résultats montrent une réduction de la pauvreté dans tous les cas. Si les personnes âgées habitaient seules, cette pension suffirait à éradiquer la pauvreté puisque le montant versé est égal au seuil. Mais en raison de la cohabitation, ce montant est utilisé pour subvenir aux besoins des autres membres du ménage. L'impact sur la réduction de la pauvreté des personnes âgées est donc plus fort dans les pays où le taux de ménages de personnes âgées vivant seules est élevé par exemple en Uruguay et en Argentine.

Le coût est moindre lorsque le seuil de pauvreté est fixé à 2$ par jour et que les pensions ne sont pas versées à toutes les personnes âgées mais uniquement à celles qui sont sous le seuil de la pauvreté. Les auteurs mentionnent par ailleurs que l'affaiblissement de la solidarité familiale, qui est un des effets négatifs attribué à ce type d'aide peut être contourné si l'éligibilité des personnes âgées est déterminée en fonction de leurs revenus et non des revenus du ménage. L'incitation à laisser la personne âgée vivre seule pour qu'elle puisse accéder à la pension est remplacée par une incitation à « conserver » au sein du ménage, la personne âgée devenue source de revenu.

---

[226]**ARDINGTON E., LUND F.** (1995), «Pensions and development: social security as complementary to programme of reconstruction and development» *Development Southern Africa.*

[227]**CASE A., DEATON A.,** (1998), « Large Cash Transfers to the Elderly in South Africa» *Economic Journal, Royal Economic Society, vol. 108(450), pages 1330-61, September.*

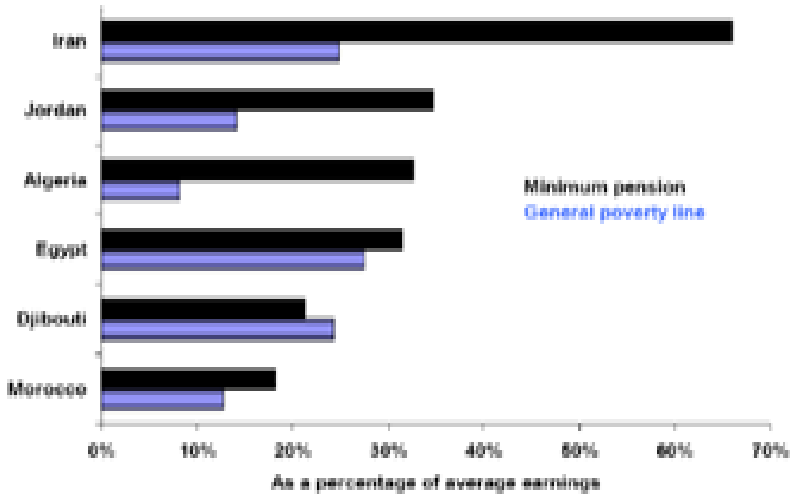
[228]**WILLMORE L.**(2001), «Universal Pensions in Low-Income Countries», *mimeo, Washington D.C.: Department for Economics and Social Affairs, United Nations.*

[229]**BERTRANOU F., SOLORIO C., VAN GINEKKEN W. (**2002), «Pensiones no-contributivas y asistenciales». Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica y Uruguay, *Santiago, ILO.*

Tous ces travaux montrent donc que l'on peut avoir des résultats positifs sur plusieurs dimensions de la pauvreté grâce à la mise en place d'une pension de solidarité. C'est un transfert monétaire qui permet, sans désinciter au travail, de donner un coup de pouce aux ménages et a un effet sur les facteurs à l'origine de leur maintien dans la pauvreté. La nutrition, la santé, la non-scolarisation, la perte de revenus liée aux aléas climatiques, à la vieillesse ou au décès d'un proche sont les principaux facteurs explicatifs du piège à pauvreté.

Il faut dire que les systèmes « non financés » poseraient un problème sérieux, d'ailleurs, ils engendreront le cumul d'une dette implicite. Comme exposé précédemment, l'une des dettes les plus importantes est créée par la promesse des États de fournir un revenu aux citoyens durant leur retraite.

Figure26: Pension liée aux standards de vie et le seuil de pauvreté



Source : Banque mondiale 2005

De surcroît, selon la Banque mondiale, le pilier de la pension minimum devrait être l'élément redistributif du système et permettre de protéger les personnes âgées les plus pauvres contre les risques de récession ou d'inflation. Mais ce pilier doit être modeste en taille pour laisser plus de place aux autres piliers. Avoir cet objectif limité réduira de façon substantielle le taux de cotisation et les dépenses publiques. Ce premier pilier serait obligatoire, géré par l'Etat et financé par l'impôt. Il existe, déjà, en France sous la forme du Fonds de solidarité vieillesse chargé de distribuer le

« minimum vieillesse »[230]. D'ailleurs, ce graphique illustre clairement les standards de vie de la population et le seuil de pauvreté dans quelques pays de la Région Mena. La mise en place de ce fonds constituera une avancée sociale incontournable au Maroc.

Qui plus est, dans tous les pays, quel que soit leur niveau de développement, il y a des limites telles que la capacité de l'organisme de retraite à contraindre les employeurs et leurs salariés à respecter la législation en matière d'immatriculation. Certains pays n'ont pas les moyens fiscaux, réglementaires ou administratifs pour fournir des pensions minimales anti pauvreté à l'ensemble de leurs citoyens, quels que soient leurs antécédents de cotisation. La couverture complète n'en demeure pas moins un idéal[231].

Le mode de financement, l'affiliation obligatoire de tous les travailleurs et de tous les employeurs est importante pour deux raisons principales. La première est que lorsque le financement des pensions de retraite minimales anti pauvreté dépend des recettes perçues par le régime général de retraite, il faut que les personnes immatriculées n'aient aucune possibilité de se désaffilier pour éviter de payer leur part de l'aide aux personnes à faibles revenus : la charge devant être équitablement répartie sur l'ensemble de la population non indigente.

La seconde raison, sans doute plus importante encore, est qu'il est à craindre qu'une grande partie de la population n'obère l'avenir. De nombreux indices montrent que, laissés à eux-mêmes, la plupart des gens n'ont qu'une vue à court terme et ne sont pas capables d'épargner suffisamment pour leur retraite; ils deviendront, par conséquent, une charge pour l'Etat alors que s'ils y avaient été encouragés, ils auraient pu cotiser suffisamment pour leur retraite.

D'ailleurs, les différentes études ont démontrés que pour réussir la mise en place des fonds de pension, il y a un effort de généralisation de la bancarisation qui est nécessaire.

[230]**NIKONOFF J.** (2005), « La Banque mondiale et la théorie des trois piliers », août.
[231]**GILLION C.** (2000), « Développement et réforme des régimes de retraite de la sécurité sociale : l'approche du bureau international du travail», *Revue internationale de Sécurité Sociale*, vol.53, n°1, janvier-mars, p 4.

B) Nécessité de la généralisation de la bancarisation

Le développement de la protection sociale nécessite une croissance économique forte en mesure de promouvoir l'emploi et d'accroître les cotisations sociales dans le marché financier. Cette croissance requiert un cadre macro-économique stable, un environnement adéquat des affaires, une ouverture de l'économie vers l'extérieur, et un développement du secteur bancaire.

Au niveau rural, la bancarisation est très faible. Les méthodes traditionnelles d'épargne sont généralement le stockage de céréales, l'achat du bétail, ou l'achat d'un terrain agricole. Au niveau urbain, il y a de plus en plus de personnes bancarisées mais c'est encore insuffisant. Certes pour l'épargne retraite, certains souscrivent à des assurances privées à travers leur banque, mais les pluparts restent cantonnées à l'épargne traditionnelle telle que l'achat immobilier, des bijoux précieux ou d'œuvres d'art ….

Il est aisé de constater que plusieurs compatriotes ne sont pas bancarisés et que le secteur bancaire ne dispose pas d'un marché particulièrement développé de contrats de rente. En vue de combler cette lacune et pour inciter les retraités à la bancarisation , la Caisse Marocaine de Retraite a signé deux conventions de partenariat en 2012 avec de grandes banques Al Barid Bank et la Banque Centrale Populaire dans l'objectif de bancariser un nombre maximum de pensionnés avec des conditions tarifaires très avantageuses en plus d'une contribution financière directe de la CMR (pour une année), cette opération leur a permis d'améliorer le taux de bancarisation qui est passé de 76% en 2011 à 88% à fin 2013[232].

Par ailleurs, le taux de bancarisation des bénéficiaires est passé de 50% à 92% durant ces cinq dernières années, marquant ainsi, la réussite de cette stratégie d'encouragement à la bancarisation pour les fonctionnaires du secteur public. De même, la simplification des procédures relatives au contrôle de vie, initiée en 2012, a été étendue en 2014 à d'autres banques de la place[233].

[232] **CMR** (2013), *Rapport annuel de la CMR.*
[233] **CMR** (2014), interview EL ABDALLAOUI M., *Rapport de la CMR*, p 3.

Même au niveau de la CNSS, il y a eu l'amélioration du taux de bancarisation des assurés : un taux de 96% pour les allocataires contre 88% en 2013 et un taux de 98% pour les pensionnés contre 91% en 2013.Ces initiatives de mobilisation d'épargne visant la promotion des services bancaires devraient être développées de plus en plus pour améliorer la croissance économique du pays et permettre la couverture sociale d'une catégorie non assujettie aux régimes actuels.

Inopportunément, aucun effort de bancarisation n'est effectué à l'encontre de ceux qui n'ont pas de pension, dont les préventifs et surtout les plus aisés qui ont recours à l'alternative de l'assurance vie retraite, qu'il serait opportun de traiter incessamment.

C) Assurance- vie retraite :concept de plan d'épargne-retraite

D'une manière générale, ceux qui prônent le développement des plans d'épargne-retraite privés argumentent que ceux-ci offrent un meilleur rendement que les régimes de retraite publics. Or, au-delà, un tel argument ne tient pas compte du fait que le taux de rendement du capital investi ne représente qu'un des aspects de la qualité d'un régime de retraite. Il faut également prendre en compte la sécurité du revenu des personnes âgées.
En effet, les individus ne cherchent pas seulement à maximiser le rendement de leurs placements ; ils espèrent, aussi, avoir la garantie qu'ils disposeront de ressources suffisantes pendant leur retraite. Entre rendement et sécurité, de nombreuses personnes tendent à accorder plus de valeur à cette dernière, notamment, parmi les catégories à revenu faible et moyen.

De nombreuses études montrent à quel point les gens valorisent le niveau de sécurité qu'offrent les régimes d'assurance vieillesse de type collectif justement parce qu'ils permettent de répartir les risques entre un plus grand nombre de personnes. D'ailleurs, dans de nombreux pays, la plupart des habitants aimeraient que l'assurance sociale joue un rôle plus important dans la sécurité du revenu des personnes âgées.
Il est vrai que le secteur de l'assurance-vie est capable de proposer des offres de retraites privées intéressantes, pour ceux qui n'ont pas de régime, sur une base volontaire et entrer en concurrence avec d'autres institutions pour assurer la gestion des fonds de pension publics.

D'ailleurs, certaines assurances proposent des produits pour constituer progressivement un capital qui permet à ceux qui n'ont pas de retraite de cotiser pour en percevoir après 60 ans. Les assurances proposent soit le versement de l'épargne constituée, en cas de vie ou de décès, en cas d'invalidité permanente et totale avec des avantages qui diffèrent de banque en banque.

Ainsi, ces initiatives et mesures d'épargne comble un vide actuel pour certaines catégories[234], d'un autre côté ces cotisations des pensions de retraite vont directement alimenter des fonds de pensions.

Et en vue de veiller à ce que les fonds soient correctement réglementés, gérés et investis, la politique d'investissement devrait s'appuyer sur les cinq éléments suivants :

- La gestion du risque : il serait opportun de déterminer le degré de risque qu'un régime peut tolérer sachant que cela requiert une bonne compréhension des obligations du régime et de l'objet de ses investissements.
- La diversification et dispersion : les régimes devraient détenir une combinaison correcte d'actifs afin de garantir leur viabilité financière.
- L'alignement des actifs sur l'échéance des engagements : Les investissements devraient être conformes à l'objectif de financement du régime et à ses besoins en liquidité.
- Les mesures et suivi des performances : La performance des investissements dans les phases d'accumulation de retraite devrait faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation par rapport aux taux de rendement et aux indicateurs de référence visés[235].

À cet égard, la version définitive de la Loi de Finance 2015 publiée au Bulletin officiel du 25 décembre 2014 contient de nouvelles dispositions concernant l'épargne auprès des compagnies d'assurance et qui s'avèrent beaucoup moins avantageuses que les dispositions antérieures. En effet, l'exonération des cotisations relatives aux contrats d'assurance-retraite de l'Impôt sur le Revenu, en vue de la constitution d'une retraite complémentaire, a été revue à la baisse[236].

[234]**BANQUE MONDIALE** (2002), « Note sur la Protection Sociale au Maroc, Moyen-Orient et Afrique du Nord Groupe des Secteurs sociaux » (MNSHD), p 9.
[235]**AISS** - Association Internationale de la Sécurité Sociale(2008), « Les essentiels de la sécurité sociale : Perspectives en politique sociale », n° 5, p 4.
[236]**DASSOULI A.**(2014), « L'épargne retraite durement touchée par la loi de finances 2015 », déc, la Tribune.

Il convient de rappeler que toute épargne constituée par les salariés auprès de compagnies d'assurance était exonérée d'IR à condition d'être capitalisé pendant 8 ans. Ce type de contrat a d'ailleurs été valorisé en 2006 par la réduction du délai de mobilisation qui a été ramené de dix à huit ans. À l'échéance de ce terme, et à condition d'avoir dépassé l'âge de 50 ans, les épargnants pouvaient reprendre leur argent moyennant un prélèvement d'IR après un abattement de 40 %.

La Loi de Finance 2015 revient sur cet avantage fiscal en le limitant à la seule possibilité de constituer une retraite complémentaire à hauteur de 50 % du salaire net imposable, ou encore à hauteur de 10 % de l'ensemble des cotisations dans différents contrats du genre, provenant de divers revenus. L'objectif étant de « coincer » les gros épargnants qui utilisent ce « paradis fiscal » pour fuir l'IR, lequel, pour la tranche de revenus la plus élevée atteint pour précision, le taux de 38 % pour un revenu à peine supérieur à 180.000 dirhams net imposable par an ou 15.000 dirhams par mois. Ces dispositions, qui n'auront pas d'effet rétroactif, ne concerneront que les contrats conclus à compter du 1er janvier 2015.

Après avoir présenté les différentes mesures mises en place durant ces dernières décennies pour remplacer les filets sociaux, il serait intéressant d'analyser dans cette seconde section quelques propositions pour réussir l'extension de la protection sociale.

Section2 : Propositions pour réussir l'extension de la protection sociale

D'une manière générale, l'extension de la sécurité sociale fait face à des facteurs contextuels qui sont liés à la faiblesse de la capacité de cotisation à cause de la pauvreté, à la fragilité des assiettes fiscales qui est source de problèmes budgétaires pour les régimes financés par l'impôt et, enfin à l'informatisation accrue de l'économie qui affaiblit les régimes contributifs existants. D'autres facteurs internes épinglés par le dernier rapport de la Cour des comptes sont liés aux coûts administratifs élevés malgré des niveaux de prestations relativement faibles, à la défaillance de la gouvernance des systèmes fragmentés avec de multiples régimes et enfin au contrôle du respect des obligations déficients.

Pour la réussite de l'extension de la protection sociale, une étude du BIT a révélé que les États devraient prendre en considération les points suivants :

- Le premier concerne les économies de marché, l'expérience montre qu'à de rares exceptions près, il y a une corrélation entre le degré de démocratie et le degré d'adéquation de la protection sociale. Il est essentiel, pour que les catégories les plus vulnérables puissent satisfaire leurs besoins en matière de soins de santé et de sécurité du revenu, qu'elles puissent se faire entendre. Une démocratie qui n'assure pas une protection sociale appropriée a peu de chance de survivre.
- Le deuxième point à considérer est la situation macroéconomique et l'état du marché du travail. La protection sociale n'a de chances de s'étendre naturellement que si le marché du travail est solide. Tant que la demande de main-d'œuvre demeurera faible, rares sont ceux qui auront un emploi décent. La plupart ne pourront compter que sur un travail mal rémunéré et non protégé dans l'économie informelle. Inversement, si la demande de main-d'œuvre augmente, il y aura plus de travailleurs à pouvoir espérer un jour un emploi mieux payé et généralement mieux protégé dans l'économie formelle. Toutefois, l'économie informelle, sous ses nombreuses manifestations, n'est pas près de disparaître, il serait opportun que les États œuvrent en faveur d'une politique d'extension de la protection sociale, novatrice et imaginative, propre à améliorer la condition de ces travailleurs.
- Le troisième point est relié aux politiques macroéconomiques qui sont importantes pour effectuer une répartition équitable du revenu, les régimes de sécurité sociale ne peuvent pas remplacer les bonnes politiques macroéconomiques, régionales, de logement et d'éducation…Certes, la sécurité sociale est une mesure qui permet d'atténuer la pauvreté et d'améliorer la répartition des revenus mais ce n'est pas leur unique objectif. Ce dernier, en effet, permet d'assurer la sécurité des individus lorsqu'ils sont en situation d'incapacité pour cause de maladie, de chômage, d'handicape, en retraite, etc.

Par ailleurs, il est également indispensable que les régimes de sécurité sociale aient la confiance de la population ce qui suppose non seulement une administration efficace et une grande probité financière mais aussi que l'Etat s'engage à assurer la viabilité du

système sur le long terme. Si la confiance fait défaut, les gens trouveront toujours un moyen de tourner la loi, même si leur besoin de protection sociale est très élevé[237].

Le système de retraite au Maroc se caractérise par la faiblesse de son étendue qui se manifeste par la couverture de 3,36 millions de personnes seulement sur un total de 10,509 millions d'actifs, soit un taux de couverture de moins de 33% de la population active. La part de la population active qui pourrait être concernée par l'extension de la couverture retraite s'élève à près de 7 millions.

Cette population est hétérogène tant en ce qui concerne son appartenance socio-économique que sur le plan de son niveau de revenu (professions libérales, employeurs, grands et petits fermiers, artisans, commerçants, travailleurs dans le secteur informel). Elle regroupe, cependant, des effectifs importants qui peuvent potentiellement disposer de revenus suffisants pour financer les cotisations à un régime de retraite de base.

La faible performance de la couverture retraite est notamment dût aux facteurs suivants :

- Les facteurs structurels du marché de l'emploi caractérisé par un taux d'emploi faible et un taux de sous-emploi significatif. Ces taux ont affiché respectivement, durant la période 2009-2011, des niveaux moyens de 45% et 11%;
- L'exclusion de la catégorie des actifs occupés non-salariés de la couverture de retraite assurés par les quatre caisses de retraite. En 2011, cette catégorie représente plus de 56% de la population active.
- La mise en place d'un nouveau régime adapté (ou de plusieurs nouveaux régimes pour chaque catégorie de la population) aurait l'avantage de créer des produits spécifiques, correctement tarifés et surtout, elle permettrait de s'inscrire dans une optique de convergence vers le schéma du futur système de retraite cible qui serait décidé[238].

En vue de mettre en place les politiques d'extension de la couverture sociale, cette section sera consacrée au partage des expériences des pays qui ont réussi l'extension

[237]**BIT-** Bureau International du Travail (2001), « Rapport VI : la 89ème session de la Conférence Internationale du Travail, chapitre III sur la sécurité sociale : questions, défis et perspectives », 5-21 juin, p 15-16.

[238]**ACTUARIA** (2009a), « Pré-identification du système cible et de ses variantes », *Rapport proposé à la Commission technique*, 1er mai.

de la protection sociale en présentant tour à tour ses avantages pour la société et les obstacles auxquelles elle fait face.

§ 1: Partage d'expériences réussies pour l'extension

Comme cela a été cité précédemment, si le premier facteur est d'ordre macroéconomique, il ne peut être corrigé qu'au moyen d'une croissance économique soutenue, le second facteur est endogène au système de retraite et nécessite d'être corrigé. Le cadre juridique en vigueur gagnerait à être renforcé par la mise en place d'une réglementation appropriée afin de pouvoir étendre la couverture sociale à d'autres catégories de salariés comme les travailleurs domestiques, les travailleurs temporaires ou occasionnels du secteur privé (qui constituent près de 6,6% de la population active en 2011) , les membres de la famille d'un employeur travaillant pour son compte, ….

Il convient de rappeler que la loi relative au régime de sécurité sociale a prévu dans son article 2, l'intégration de ces catégories à la couverture sociale mais les décrets d'application correspondants ne sont pas encore adoptés. D'ailleurs, le Conseil de Gouvernement du 7 janvier a adopté des projets de lois relatifs aux indépendants, c'est une bonne nouvelle, mais le processus parcourra un long chemin avant son application, qui est encore en discussion dans les commissions parlementaires. De son coté la CIMR a adopté durant sa dernière Assemblée Générale une décision pour permettre aux indépendants de cotiser à travers des contributions forfaitaires ou des versements exceptionnels.

Selon le rapport du HCP, le processus d'élargissement de la couverture retraite pourrait démarrer dans le très court terme juste après la mise en œuvre de la réforme paramétrique du régime des pensions Civiles de la CMR, qui a eu pour objectif de réformer les paramètres de l'âge, le taux d'annuité et le taux de cotisation, adopté le 30 août 2016. Il serait également utile qu'il soit mené de manière progressive et qu'il concerne, en premier lieu, des populations présentant un certain degré d'homogénéité, d'organisation et offrant des garanties de solvabilité. Cela devrait permettre de recenser, dans des délais limités, les données nécessaires et de définir notamment les modalités d'adhésion, de tarification des prestations, de recouvrement et de contrôle y afférents.

Il serait plus indiqué de cibler, d'abord, les professions libérales, les employeurs, puis les commerçants patentables, avant de toucher à d'autres catégories de populations non couvertes[239].

Qui plus est, étant donné que la population concernée exerce dans le secteur privé et vu le cumul d'expériences acquises par la CNSS, celle-ci serait raisonnablement la plus indiquée pour assurer la gestion de la couverture retraite des non-salariés. L'intégration pourrait se faire dans le cadre du régime actuel ce qui aurait pour avantage d'accélérer le processus d'adhésion. Mais, elle aura l'inconvénient d'augmenter les engagements non couverts du régime étant donné que les droits y attachés restent largement sous tarifés, surtout ceux de la pension minimum.

En vue de mieux cerner cela, il serait intéressant de présenter quelques expériences réussies en Amérique Latine, en Asie ou en Afrique pour en tirer quelques leçons.

A) Programmes et mécanismes d'assurance maladie

Depuis quelques années, une tendance internationale se développe de plus en plus à travers la stratégie de subventionner les mécanismes d'assurance maladie. De ce point de vue, il serait pertinent d'examiner les différents programmes adoptés par certains pays pour l'extension de la couverture et les différentes mesures susceptibles de l'étendre qui peuvent être combinées en fonction du contexte national[240].

La réforme du système de santé réalisée en **Colombie** dans les années quatre-vingt-dix illustre bien cette démarche. En 2000, ce régime a réussi à couvrir plus de 22 % de la population colombienne, les catégories les plus représentées étant les travailleurs indépendants et les travailleurs de l'économie informelle. Selon Emmanuel Reynaud, cette réforme s'est démarquée en créant un régime spécial nommé le « **Régimen Subsidiado de Salud** » qui a subventionné les cotisations des catégories traditionnellement exclues de l'assurance maladie. Son financement fut assuré par une cotisation de solidarité prélevée dans le cadre du régime contributif et par une

[239]**HCP-** Haut-Commissariat au Plan (2012), «La soutenabilité du système de retraite au Maroc», p 54.

[240]**REYNAUD E**. (2003), «L'extension de la couverture de la sécurité sociale : « la démarche du Bureau International du Travail », Document n°3 service politiques et développement de la sécurité sociale, *Bureau International du Travail, OIT*.

subvention de l'Etat déterminée en fonction de la situation économique des bénéficiaires[241] .

Un autre exemple à citer est celui de la **Namibie** qui a institué un nouveau régime en 1995 comportant des prestations de maternité, de maladie et de décès qui a réussi à couvrir 80% des travailleurs du secteur formel. Le régime a garanti trois mois de prestations de maternité à 80% du salaire assuré et jusqu'à deux ans de congé de maladie à 60% du salaire pendant six mois, puis à 50%. Le succès de ce régime est attribué à l'efficacité de son administration, la faiblesse de ses cotisations et l'absence d'intérêts financiers[242].

Il y a, aussi, l'exemple du système de pensions de la **République de Corée** qui a graduellement étendu l'assurance maladie obligatoire à l'ensemble des travailleurs sur une période de douze ans. En 1977, les salariés des entreprises de plus de 500 personnes ont été les premiers à être couverts. Les employés de l'Etat et les enseignants ont suivi puis, progressivement, les salariés des petites entreprises. L'extension aux travailleurs indépendants a démarré à travers des programmes pilotes et a, ensuite, été généralisée dans les zones rurales en 1988 puis dans les zones urbaines en 1989. En 2000, le régime d'assurance chômage, qui ne s'appliquait que depuis 1995 aux salariés des entreprises employant au minimum 30 personnes, avait été étendu aux entreprises employant 10 travailleurs au moins, puis, sur décision de la commission tripartite, aux entreprises employant 5 travailleurs au moins. En 1999, il a été étendu aux travailleurs à temps partiel[243].

En **Espagne**, depuis la loi de 1986, les soins de santé sont accessibles à 99,8 % de la population, y compris les personnes à la charge des assurés, les bénéficiaires d'une pension et les personnes qui faisaient appel à l'aide sociale pour les soins de santé. Certes, l'expérience de l'extension des mécanismes d'assurance maladie a donné de bons résultats dans quelques pays, d'autres gouvernements ont eu recours aux programmes d'assistance sociale qui sont mieux adaptés à leur population cible.

[241]**JARAMILLO I.** (2000), « Las experiencias de extensión de la cobertura de los regímenes de asistencia de la seguridad social en Colombia»,*Bureau International du Travail*,Genève.
[242]**SCHLEBERGER: E. NAMIBIA'S** (2002), «Universal Pension Scheme: Trends and challenges».
[243]**KWONS** (2002), «Achievinghealthinsuranceforall: LessonsfromtheRepublic of Korea», *Bureau international du Travail*, ESS – Paper n°.1.,Genève

Le **Costa Rica** est parvenu à offrir une couverture des soins de santé totale grâce à une combinaison entre l'assurance maladie et l'accès gratuit aux services publics de santé. En **Afrique du Sud**, le régime public de retraite (SOAP) financé par l'impôt a réduit l'écart de pauvreté pour les retraités de 94%. Il y a également l'exemple du régime national indien de pensions de vieillesse, qui est financé par les ressources du gouvernement central, et qui atteint une personne sur quatre sur l'ensemble de la population âgée (environ la moitié des bénéficiaires vivant dans la pauvreté). Et enfin, le **Brésil**, dans lequel les pensions d'assistance sociale protègent quelque 14 millions de personnes de l'extrême pauvreté.[244]

Il faut dire que l'extension est également possible à travers d'autres mécanismes notamment la création des prestations assujetties à des conditions de ressources telles que l'aide sociale.

B) Création des prestations assujetties à des conditions de ressources

L'aide sociale existe dans pratiquement tous les pays industrialisés où elle sert à combler les lacunes des autres systèmes de protection sociale et à atténuer ainsi la pauvreté. Dans les pays en développement, l'aide sociale est beaucoup moins répandue. Là où elle existe, elle se limite à une ou deux catégories, c'est parfois la seule solution pour les veuves qui n'ont pas pu s'affilier à un régime de pensions ou dont le mari n'avait pas de pension de survivants.

Ou bien, c'est souvent un moyen d'aider les ménages pauvres avec enfants dans lesquelles seules les familles, dont les enfants vont à l'école, bénéficient de ces allocations. Il serait intéressant d'exposer diverses formes d'assistance sociale qui ont été introduites en Amérique latine, au Brésil et au Mexique, il s'agit de programmes dont le versement de l'aide dépend de la présence effective des enfants en âge scolaire à l'école.

Au **Brésil,** le district fédéral de Brasilia a lancé en 1994 un programme expérimental de revenu minimum lié à la présence obligatoire des enfants à l'école, nommé « **Bolsa Escola** ». Ce programme a touché environ 80% de la population visée, et a eu un

[244]**OIT** - Organisation internationale du travail (2016), « Publications de l'OIT données factuelles sur la sécurité sociale. », Genève.

impact jugé extrêmement positif tant du point de vue de la réduction de la pauvreté que de l'éducation des enfants des familles les plus pauvres[245].

D'autre part, en 1998, le **Mexique** a conçu un programme national touchant 2,6 millions de familles dans 2.100 municipalités mexicaines. Ce programme est nommé « **Progresa** », il a fourni deux types de prestations : une bourse scolaire et un soutien aux familles dans le domaine de la santé et de la nourriture, elles sont évidemment conditionnées à la participation des enfants à au moins 85 % des cours assurés pendant l'année scolaire[246].

L'aide sociale est réservée généralement aux personnes qui sont dans le besoin mais il y a toujours des gens qui, bien que n'ayant pas droit, arrivent à percevoir des prestations surtout dans les pays où l'économie informelle occupe une grande place. Par ailleurs, nombreux sont ceux qui, alors qu'ils sont dans le besoin, ne reçoivent aucune aide car ils ont honte ou ne sont pas au courant de leurs droits, ou bien encore se heurtent à des formalités longues et compliquées ce qui ouvre la voie au clientélisme et à la discrimination.
L'aide sociale assujettie à des conditions de ressources présente un autre inconvénient majeur, elle risque de pousser les gens à ne pas épargner s'ils pensent que cette épargne les privera des allocations auxquelles ils auraient droit. Elle risque, aussi, de les dissuader de s'affilier à d'autres systèmes de protection sociale. Cette formule risque donc d'avoir des effets pervers[247].

C'est pour cette raison que dans certains pays, l'Etat fourni des prestations universelles financées par ses recettes qu'il serait opportun d'examiner.

C) Prestations universelles financées par l'Etat

Des prestations universelles en espèces sont offertes dans un certain nombre de pays industrialisés, mais rarement dans les pays en développement. Par définition, les régimes universels couvrent 100 % de la population cible, par exemple tous ceux qui

[245]**SCHWARZER: H. QUERINO, A.C.** (2002),«Non-contributory pensions in Brazil: Theimp acton poverty reduction».
[246]**LAVINAS L.** (2001), «The appeal of minimum income programme in Latin America», *BIT*, Genève.
[247]**BIT**- Bureau International du Travail (2001), « Rapport VI : la 89ème session de la Conférence Internationale du Travail, chapitre III sur la sécurité sociale : questions, défis et perspectives », 5-21 juin, p 18-19.

dépassent un certain âge sans conditions de cotisations ou de revenus. Naturellement, ils sont plus coûteux, dans la mesure où ils fournissent des prestations à davantage de personnes.

Toutefois, ces systèmes de soins de santé universels permettent une bien meilleure maîtrise des coûts et les frais administratifs sont moindres, aussi, ils n'assurent pas de prestations en espèces supérieures aux personnes qui gagnent plus, mais simplement un montant forfaitaire à tous les ayants droit.

Ces régimes universels contribuent à l'égalité entre hommes et femmes car chacun peut en bénéficier quelque que soit sa situation professionnelle. Ainsi, les prestations généralement offertes par les régimes universels revêtent-elles une importance particulière pour les femmes qu'il s'agisse des pensions de vieillesse puisque les femmes ont une espérance de vie plus longue, des allocations familiales ou des soins de santé.

Mais, les régimes universels se heurtent encore aux problèmes posés par leur mode de financement à partir des recettes générales de l'Etat, dont la collecte est extrêmement difficile et l'assiette fiscale généralement étroite. Puis au fait que l'Etat doit faire face à de multiples priorités financières et à la pérennité de ces régimes alors qu'ils sont susceptibles d'être remis en cause par des évolutions politiques et des conditions économiques.

La prestation universelle a suscité un grand intérêt ces dernières années. Pour certains elle remplacerait les prestations assujetties aux conditions de revenu de l'individu telles que l'aide sociale; pour d'autres, elle remplacerait tous les autres régimes de sécurité sociale, y compris l'assurance sociale[248].

Si certains pays ont adopté ces programmes d'assistance sociale qui permettent en même temps la réduction de la pauvreté et l'augmentation de l'éducation des enfants ;d'autres ont eu recours à une voie complètement différente, celle de l'extension qui s'appuie sur des initiatives locales volontaires tel que « la Micro-assurance ».

§ 2 : Système de la Micro-assurance et les systèmes décentralisés

[248]**BIT-** Bureau International du Travail (2001), « Rapport VI : la 89ème session de la Conférence Internationale du Travail, chapitre III sur la sécurité sociale : questions, défis et perspectives », 5-21 juin, p 18-19.

Face à la faiblesse de la couverture des systèmes légaux de sécurité sociale, divers groupes de travailleurs indépendants et de travailleurs de l'économie informelle ont pensé à créer des systèmes de micro assurance. Ces dispositifs sont généralement fondés sur le principe de l'assurance, ils consistent à mettre en commun les ressources à mutualiser les risques de santé des membres du même groupe.

Le terme micro-assurance renvoie à l'aptitude de gérer des flux de trésorerie modestes, même si ceux-ci sont en fait souvent des systèmes locaux comprenant peu de membres. Ces régimes présentent, du moins en général, les avantages de la cohésion et d'une participation directe. Les coûts administratifs peuvent également être faibles mais les avis sont très partagés quant au rapport coût/efficacité. Le principal objectif de beaucoup de ces systèmes est d'aider leurs membres à supporter des frais médicaux imprévisibles.

En général, ils ne visent pas à offrir une assurance maladie complète et encore moins des prestations qui remplacent le revenu. Là où ils existent, ces systèmes n'attirent généralement pas plus de 25 % de la population ciblée. Les seuls à obtenir un taux plus élevé sont les membres des collectivités particulièrement soudées ainsi que ceux auxquels tous les membres du groupe ciblé sont tenus de s'affilier par exemple, les syndicats ou les associations professionnelles.... Bien que peu satisfaisants, les pourcentages sont nettement supérieurs à ceux obtenus par les régimes d'assurance sociale facultatifs ouverts à tous les travailleurs indépendants.

La raison en est, sans aucun doute, que les cotisations de micro-assurance sont beaucoup plus faibles et que ces systèmes n'offrent que les prestations jugées indispensables par les intéressés. Aussi, ces systèmes ont le potentiel d'accroître considérablement la couverture sociale en collaborant les uns avec les autres ainsi qu'avec les régimes légaux d'assurance sociale, les autorités locales ou nationales et d'autres grands organismes. Sur le plan mondial, ces mécanismes sont de plus en plus nombreux, il en existe notamment dans des pays tels que le Bangladesh, le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, le Congo, la Côte d'Ivoire, le Ghana, la Guinée, l'Inde, le Kenya, le Mali, le Népal, le Nigeria, l'Ouganda, les Philippines, le Rwanda, le

énégal, la République-Unie de Tanzanie, le Togo et plusieurs pays d'Amérique latine [249].

A) Expériences réussies de la micro-assurance

Dans ces régimes, l'assurance est gérée au niveau local et l'unité locale s'intègre parfois dans des structures plus grandes qui sont à même d'optimiser la fonction d'assurance et le soutien nécessaire à une meilleure gestion. Ces régimes s'inscrivent parfois dans le cadre d'un programme de crédit comme la Banque Grameen qui a une bonne expérience dans le recouvrement des contributions et de l'administration des paiements.

Par ailleurs, dans des pays comme l'Argentine, les régimes d'assistance mutuelle peuvent mettre en place des systèmes de crédit pour subventionner leur activité en matière de soins de santé. Dans certains cas, les systèmes se sont développés conjointement avec des organisations comme la SEWA (Association des travailleuses indépendantes) en Inde. À cet égard, il serait judicieux d'analyser les deux régimes qui fournissent un bon exemple de ce type de systèmes, le régime de SEWA (Self-Employed Women Association) en Inde et celui créé au Bangladesh par le mouvement Gramen.

- Le **SEWA** est un syndicat indien regroupant des travailleuses indépendantes de l'économie informelle et qui a créé en 1992 un "régime intégré de sécurité sociale" constituant, ainsi, le plus important régime contributif pour les travailleurs de l'économie informelle en Inde. En 2000, ce régime s'est étendu aux soins de santé avec une petite composante maternité puis aux prestations de décès et d'invalidité et a fini par englober la perte ou la dégradation des outils de travail et du logement. Le financement de ce régime est bipartite, les travailleuses versent une cotisation modeste de Rs 60 par an, environ US$ 1,50 pour l'ensemble des prestations et l'Etat de son côté verse une subvention.
- Le **Grameen Bank** est la plus grande institution financière rurale au Bangladesh, octroyant des prêts à plus de 2,4 millions de personnes dont 95% sont des femmes. Elle a introduit un "programme de santé rural" qui se compose, à la fois, d'un système de micro-assurance santé et de services de

[249] **REYNAUD E.** (2003), «L'extension de la couverture de la sécurité sociale : la démarche du Bureau International du Travail », Document N°3 service politiques et développement de la sécurité sociale, *BIT, OIT*.

soins de proximité à travers 14 centres de santé. La participation au système d'assurance se fait sur la base de l'adhésion volontaire et d'une cotisation annuelle. Les familles les plus pauvres bénéficient par ailleurs d'une subvention de l'Etat pour payer leur cotisation[250].

Le BIT, pour sa part, s'est résolument engagé depuis quelques années dans cette voie à travers son programme « **STEP** » Stratégies et techniques contre l'exclusion sociale et la pauvreté qui est très actif dans ce domaine.

Depuis sa création en 1998, ce programme conduit différentes actions en matière de micro-assurance. Par exemple, ce programme a lancé fin 1999 un projet de soutien au développement de la micro-assurance santé au Sénégal, au Burkina Faso, en Guinée et au Bénin afin de permettre aux femmes et aux adolescentes d'avoir accès dans de meilleures conditions à des soins de santé de base d'un prix abordable. Autre exemple plus récent, le "STEP "a également démarré un projet au Bangladesh en collaboration avec plusieurs partenaires: Grameen Kalyan, pour l'extension de son système actuel de micro-assurance santé et la « BRAC » Bangladesh Rural Advancement Committee[251].

D'ailleurs, l'Organisation Internationale du Travail (OIT), a aidé différents groupes sans couverture sociale, notamment en Afrique sub-saharienne, à créer leurs propres programmes de micro-assurance. L'objectif principal de ces programmes est d'aider leurs membres à faire face aux urgences médicales, qui nécessitent des dépenses aussi lourdes qu'imprévisibles. Ces interventions de l'OIT s'inscrivent dans le cadre du programme STEP ("Stratégies et moyens de lutte contre l'exclusion et la pauvreté"). Ils consistent à fournir des services médicaux à base communautaire afin de favoriser la solidarité à la base et à encourager ces mouvements à développer leurs propres systèmes de protection sociale. Les cotisations sont très peu élevées et les régimes concentrent les efforts sur les besoins les plus pressants des participants[252].

Bien qu'il soit bien adapté pour certains systèmes, il serait intéressant d'étudier les dispositifs déployés pour la mise en place du système de micro assurance.

[250]**REYNAUD E.** (2003), «L'extension de la couverture de la sécurité sociale : la démarche du Bureau International du Travail », Document N°3 service politiques et développement de la sécurité sociale, *BIT, OIT*.

[251]**BIT-STEP (**2001), «The Integrated Insurance Scheme of the Self-employed Women's Association» (SEWA), *Bureau International du Travail*, Genève.

[252]**EJUBA E.** (2003), « La sécurité sociale en Afrique francophone: au passé, au présent et à l'avenir », *Initiative de l'AISS*, Points de vue n° 1, L'avenir de la sécurité sociale en Afrique francophone, p 4.

B) Implémentation de la micro-assurance

Les expériences en matière de micro-assurance étudiées jusque-là montrent à la fois l'intérêt de ce genre de mécanisme et leur capacité réelle de couverture d'un nombre élevé de personnes dans le cadre d'une stratégie nationale d'extension de la couverture sociale. Pour le cas du Maroc, certes, le domaine de la micro-assurance est encore nouveau et relativement peu connu mais le potentiel existe.

D'ailleurs, il serait utile de tirer un certain nombre d'enseignements des expériences appliquées en constatant que, d'une manière générale, le développement de la micro-assurance implique nécessairement la mise en œuvre de diverses formes de partenariats. Ces systèmes ont, en effet, la possibilité de s'associer soit à des organisations de la société civile telle que les coopératives, les syndicats, les associations, ou les organisations communautaires, soit à des entreprises privées ou à des organismes de sécurité sociale.

Il faut souligner que le succès de telles démarches nécessite, de part et d'autre, des efforts pour s'adapter à des cultures et des modes d'organisation complètement différents. En parallèle, l'Etat a un rôle majeur à jouer pour la mise en place de la micro-assurance, dans une logique de solidarité nationale, en adoptant des mesures concrètes pour l'amélioration de la crédibilité des systèmes, la promotion des avantages de la protection sociale.

Dans le domaine des soins de santé, il est intéressant d'examiner les modalités d'intervention que l'Etat peut envisager, notamment, la mise en place de mécanismes de contrôle et de régulation de la micro-assurance, l'amélioration et la décentralisation des services publics de santé, le cofinancement pour l'accès des catégories à bas revenu à l'assurance maladie et ce, par exemple, à travers un système de subventions ou en abordant les cotisations des assurés.

Au niveau local, les autorités sont susceptibles de contribuer, en partenariat avec des organisations de la société civile, à la mise en place de dispositifs locaux. Au niveau national, l'Etat a la possibilité d'étendre les expériences réussies de telle sorte qu'elles s'appliquent à d'autres zones, secteurs ou métiers.

Évidemment, un des moyens les plus efficaces pour étendre la couverture de la micro-assurance consisterait à subventionner les systèmes ce qui renvoie à la question de la

capacité financière et à la volonté politique de l'Etat de s'engager dans une telle démarche. D'une manière générale, lorsque l'Etat réussit l'extension de la couverture à travers la mise en place de ce mécanisme, la micro-assurance peut avoir de nombreux avantages sur la société qu'il serait intéressant de ventiler.

C) Avantages de l'implémentation de la micro-assurance

La micro-assurance ne doit pas être perçue comme un simple mécanisme de financement et de mutualisation des risques car elle est également susceptible de jouer un rôle important dans différents domaines, en particulier du fait de la participation des populations à sa conception et à sa mise en œuvre.

L'expérience montre qu'un système de micro-assurance peut contribuer d'une part, à l'identification au niveau communautaire des groupes les plus vulnérables et à déterminer leurs besoins en matière de prestations de base adaptés au contexte local. Cette étape permet au système de mutualiser les risques au niveau national en s'articulant sur le système de santé et celui de la sécurité sociale.

D'autre part, à travers l'amélioration de la transparence en canalisant les subventions qui permettront l'amélioration de la qualité du service et la réduction des coûts de transaction. Ce système permet également la création et la cogestion d'une offre de services de proximité, pour le renforcement de la visibilité, du pouvoir de négociation et de la capacité de participation des exclus et notamment des femmes très actives dans ces systèmes[253].

Il faut dire que le potentiel des régimes de micro-assurance reste à confirmer dans la pratique. Certes, il mériterait de bénéficier d'un soutien pour faire l'objet de recherches approfondies. C'est pour cette raison que certains pays industrialisés préfèrent l'extension par le biais d'un autre moyen, notamment, celui des régimes universels financés par les recettes générales de l'Etat.

Les solutions d'extension de la protection sociale présentées ne sont pas faciles à mettre en place, ils ont fait face à différents obstacles qui méritent d'être présentés.

[253]**BIT**- Bureau International du Travail (2001), « Rapport VI : la 89ème session de la Conférence Internationale du Travail, chapitre III sur la sécurité sociale : questions, défis et perspectives », 5-21 juin, p 18-19.

§ 3 : Difficulté de la réussite de l'extension

La politique de l'extension de la protection sociale peut faire face à différents obstacles tels que l'absence de possibilité de pression politique de la part de ceux qui ne sont pas protégés et leur méconnaissance des avantages que peut apporter la protection sociale ; cet obstacle est causé par la faiblesse du niveau d'organisation des personnes qui ne bénéficient pas d'une protection sociale.
Par ailleurs, il est également indispensable que les régimes de sécurité sociale aient la confiance de la population, ce qui suppose non seulement une administration efficace et une grande probité financière mais aussi que l'Etat s'engage à assurer la viabilité du système sur le long terme. Si la confiance fait défaut, les gens trouveront toujours un moyen de tourner la loi même si leur besoin de protection sociale est très élevé.
Quelles sont les obstacles auxquels fait face l'Etat pour l'extension de la protection sociale ? Est-ce que les individus exerçant dans l'économie informelle sont conscients des avantages du travail décent ?

A) Absence de moyens et financement

Il existe certains obstacles tels que la réticence ou l'incapacité des gouvernements à prendre des engagements nouveaux et potentiellement coûteux, parce que le coût des subventions accordées aux personnes qui sont couvertes par le système existant, augmenterait fortement si la protection était sensiblement étendue. Ou enfin par l'inertie des institutions chargées d'administrer le système existant lesquelles ont, souvent, le plus grand mal à s'acquitter de leur mission et ne sont donc guère tentées de recommander une extension du système.

De tels obstacles vont à l'encontre de l'extension de la couverture et il serait de bon temps que les États prennent des mesures concrètes pour les éviter, en limitant, par exemple, les subventions non ciblées surtout lorsqu'elles profitent à une minorité et qu'elles ne peuvent pas être étendues à la majorité de la main-d'œuvre.
Pour ce qui est de l'inertie institutionnelle, il est possible d'y remédier en partie en affranchissant les institutions de sécurité sociale des règles de la fonction publique lorsque celles-ci imposent des limites irréalistes pour les effectifs et les rémunérations

et en leur donnant des instructions claires pour l'élaboration, dans des délais précis, de propositions de lois visant à étendre la couverture sociale.

B) Dispositions relatives au secteur privé

L'extension de la couverture sociale obligatoire dans le secteur privé se fait le plus souvent progressivement. À chaque étape, le nombre des travailleurs assurés augmente avec le nombre des entreprises auxquelles le régime de sécurité sociale s'applique. Dans les pays en voie de développement, dans le secteur privé, les petites entreprises posent parfois des problèmes supplémentaires, en raison du caractère rudimentaire de leur système de comptabilité et de rémunération des travailleurs, et de leur tendance à contourner la loi.

D'une part, beaucoup de régimes de sécurité sociale peu développés ne couvrent pas l'ensemble des salariés. D'autre part, beaucoup d'entreprises indiquent des effectifs légèrement inférieurs au plafond fixé par la loi, et il est très difficile dans les faits d'apporter la preuve qu'il y a sous-déclaration. En général, ce sont ceux qui travaillent dans les petites entreprises qui sont les moins bien payés et dont la sécurité de l'emploi est plus faible, et qui, par conséquent, ont le plus besoin d'une couverture sociale.

Il faut dire que l'application de ces propositions nécessiterait une réelle volonté politique et un courage institutionnel particulièrement dans le secteur privé.

C) Volonté politique en matière de protection sociale

En général, l'extension de la protection sociale est en évolution constante et son orientation dépend étroitement du passé. Pour la réussir, les décideurs doivent prendre conscience des liens dynamiques existants entre les régimes avant d'en créer de nouveaux s'ils ne veulent pas que le résultat final de leurs décisions soit contraire à leurs intentions.

Étant donné ces différents liens, il paraît primordial voire essentiel d'élaborer une politique publique globale en matière de protection sociale, de définir des priorités et de préciser la participation financière de l'Etat de même qu'il faudrait déterminer les

institutions qui serviront de relais pour les subventions de l'Etat et définir les catégories de population qui en bénéficieront[254].

Au contraire, une réorganisation institutionnelle des caisses de retraite permettrait d'alléger les dépenses de l'État à long terme et de stabiliser le ratio des cotisations par rapport au PIB (au lieu de sa tendance à la baisse dans le scénario de base) dégageant, par conséquent, un déficit agrégé moins accentué. Cependant, l'introduction de cette réforme qui sera traité en deuxième partie reste, à court terme dans un contexte marqué par la dégradation des finances publiques, difficile à mettre en place étant donnée ses implications sociales. Il est important de souligner, que la difficulté de fusionner les caisses de retraite s'explique également par le fait que les niveaux des ressources, des engagements et des dettes implicites de chaque caisse sont différents.

Le diagnostic fait à partir des études actuarielles sur la situation des régimes dans cette première partie paraît un peu alarmiste en tout cas au vu des documents consultés. En fait, la réforme du système de retraite devrait être repensée dans un cadre de cohérence globale, prenant en considération les trois aspects suivants :

- Premièrement, le système de retraite actuel reste marqué par des disparités et manque d'équité entre les générations. Toute réforme sous forme d'aménagement des taux de cotisation ou de remplacement risque d'accentuer les inégalités sociales et intergénérationnelles et de générer plus de pauvreté.
- Deuxièmement, la structure du marché de travail, notamment en termes du niveau d'activité et de qualification, ne pourrait pas être modifiée par une réforme limitée au système de retraite, notamment une réorganisation de son cadre institutionnel et un ajustement de ses dispositions paramétriques. Le taux d'emploi serait presque insensible à de telles réformes renvoyant ainsi à une faible modification de la structure des activités économiques et de la productivité totale des facteurs.
- Troisièmement, l'élargissement de la couverture du système de retraite aurait certainement des implications sur l'importance des transferts entre générations qui caractérise la société marocaine. Ces transferts qui constituent une source de préservation du niveau de vie et de prévention contre les précarités sociales pour un grand nombre de ménages marocains, pourraient prendre une

[254]**BIT-** Bureau International du Travail (2001), « Rapport VI : la 89ème session de la Conférence Internationale du Travail, chapitre III sur la sécurité sociale : questions, défis et perspectives », 5-21 juin, p 18-19.

tendance à la baisse. Une réforme du système de retraite devrait être accompagnée par la mise en place d'autres mécanismes de solidarités alternatifs[255].

D'après ces différents constats, il serait utile d'orienter la deuxième partie sur les différentes étapes qui jalonneront cette réforme. Dans un premier chapitre, il s'agit de présenter les tentatives d'ajustement entreprises par les caisses de retraite .Le deuxième chapitre concernera la présentation des propositions de la commission nationale et la commission technique et enfin le troisième et quatrième chapitre seront réservée au partage des expériences de la réforme des systèmes de retraite en Afrique, en Europe et en Amérique Latine.

Pour conclure, le problème du financement des retraites ne peut être résolu qu'en améliorant le rapport entre le nombre des cotisants et des retraités. Alors que dans les pays développés la marge de manœuvre est très limitée (par exemple avec la mise en place d'une réforme qui augmente l'âge de départ à la retraite, ou bien de politiques qui favorisent l'augmentation de la fécondité ou de politiques migratoires), au Maroc, où l'économie est caractérisée par un niveau très faible du taux de couverture et des taux d'activité, notamment des femmes, les opportunités d'intervention sont bien plus importantes.

Cependant, les gains de l'élargissement avec les règles actuelles du système de retraite doivent être relativisés du fait qu'à long terme la pression se poserait à nouveau avec l'arrivée d'une population nombreuse à la retraite sous l'effet de la transition démographique. Les ajustements nécessaires pour garantir l'équilibre de chaque caisse (CNSS, RCAR, CMR) seraient colossaux et, par conséquent, politiquement et économiquement très difficiles à mettre en place. L'analyse a montré aussi que les ajustements nécessaires pour équilibrer les caisses de retraite ne sont pas les mêmes selon le choix entre l'ajustement des taux de cotisations salariales et patronales, d'une part, et celui entre ajustement des taux de cotisation et des taux de remplacement, d'autre part. Ces ajustements renvoient plutôt à un arbitrage difficile opposant préservation du niveau de vie de la population et recherche d'une amélioration de la compétitivité.

[255] **HCP**- Haut-Commissariat au Plan (2012), «La soutenabilité du système de retraite au Maroc», p 50.

Toute réforme la plus préparée est vouée à l'échec si elle n'est pas :

- Une réforme globale qui touche l'ensemble du dispositif de retraite. Elle ne doit pas viser uniquement la viabilité financière du régime de la pension civile mais doit répondre aux autres problèmes, qui ont été négligés.
- Une réforme qui nécessite de la part du Gouvernement, un engagement à long terme. Les responsables politiques ne doivent pas se contenter d'inscrire la réforme dans une logique à court terme du fait de la durée de leur mandat. Il ne s'agit plus de répondre au simple souci de consolidation des régimes actuels mais d'examiner les possibilités de refonte de la structure actuelle.
- Une réforme qui exige des projections financières crédibles qui comprennent à la fois les flux à court et à long terme et une évaluation de l'état des actifs accumulés et de leur utilisation.
- Une réforme qui ne devrait pas se limiter à un changement de lois, mais qui nécessite des réformes majeures sur le plan de la gouvernance, la collection des cotisations, la tenue de registre, l'information du client, la gestion des actifs. La façon même avec laquelle le revenu est attribué peut ainsi changer.
- Une réforme qui coïncide avec la phase de maturité de l'ensemble des régimes et de ce fait risque de réduire les marges de manœuvre.

Et enfin cette réforme devrait être accompagnée d'une politique macro-économique prudente, une meilleure gouvernance et des institutions de réglementation efficientes sont les éléments indispensables à une stratégie globale de protection sociale.

Deuxième partie

Mise en place de la réforme de la retraite

Deuxième partie : Mise en place de la réforme de la retraite

À la fin du vingtième siècle, le monde a connu des mutations socioéconomiques, démographiques et politiques qui ont menacé la viabilité et la pérennité de tous les systèmes de retraite. En vue de parer aux menaces du déséquilibre financier, plusieurs organismes internationaux notamment la Banque Mondiale, le Bureau International du Travail comme l'Organisation de Coopération et de Développement Économique ont accordé à la question de la viabilité des systèmes de retraite un intérêt particulier[256].

En 1994, la Banque Mondiale a publié son premier rapport pour prémunir les générations actuelles et futures des retraités contre les menaces de déséquilibres financiers qui se profilent à l'ombre de la transition démographique et des mutations socio-économiques engagées[257].

La problématique de la réforme des systèmes de retraite revêt un caractère quasi-universel. Les systèmes de retraite dans la région Mena se caractérisent par les mêmes caractéristiques, le caractère fragmenté des régimes, la faiblesse du taux de couverture et la générosité excessive[258]. Cette fragmentation restreint la mobilité dans le marché du travail, accroît les frais de gestion et contribue à une inégalité dans le traitement des différentes catégories de travailleurs, des problèmes d'équité de traitement entre les affiliés des secteurs public et privé, en plus de dysfonctionnement en matière de gouvernance, des inégalités entre les hommes et les femmes[259].

Sur un autre registre, la plupart des systèmes de retraite en Europe ou en Amérique Latine ont pris conscience, depuis plusieurs années, des risques du déséquilibre des régimes de retraite et son impact sur leurs finances publiques et, en conséquence, ils se sont engagés dans des processus de réformes successives. Dans une première phase, ils ont lancé des réformes paramétriques visant à augmenter la viabilité de leurs régimes et, certains pays ont conduit par la suite des réformes systémiques et profondes qui ont, parfois, révolutionné le paysage des retraites dans la région et

[256]**HOLZMANN R.** (2000),«L'approche de la Banque mondiale quant à la réforme des pensions», *Revue internationale de Sécurité Sociale,* vol. 53, no J, p 5-6.
[257]**MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES** (2000), « Rapport d'activité des régimes de retraite 1997-1999 », *Direction des Assurances et de la Prévoyance Sociale*.
[258]**BANQUE MONDIALE** (2005), « Les retraites au Maroc sur la voie d'une stratégie de réforme intégrée».
[259]**ACTUARIA** (2009), « Rapport de Benchmarking international sur la réforme des systèmes retraite », *Rapport proposé à la Commission technique*, 19 mars.

même dans le monde[260]. Qu'en est-il de la réforme des systèmes de retraite au Maroc ? Comment se déroule le processus de réformes ? Penchera-t-il vers des réformes paramétriques ou systémiques ?

Au Maroc, ce débat sur la réforme des systèmes de retraite remonte déjà à deux décennies, en 1990 lorsque le groupe « Retraite » faisant partie de la sous-commission spécialisée « Travail et protection sociale » du plan quinquennal (2000-2004) a déclenché ce processus de réflexion en dressant un bilan fort négatif sur la situation de la protection sociale : cas retraite[261].

Avec l'avènement du Gouvernement de l'Alternance présidé par M. Abderrahmane El Yousfi, le processus de réflexion est lancé en 1997, avec l'assistance de la Banque mondiale pour lancer des études actuarielles et des audits financiers pour l'ensemble des régimes de retraite[262].

La première phase de ce processus a commencé par la création d'un comité ad hoc qui avait pour mission de réaliser un premier audit de la situation démographique et financière des régimes publics par répartition, et identifier des pistes de réformes.

Ce Comité des Études Actuarielles a livré deux rapports : le premier en 2000 relatif à « l'état des lieux et des perspectives d'avenir » ; et le second en 2001 concernant « les pistes et les scénarios de réformes »[263].

Ces études, ayant révélé l'ampleur de la problématique de la dette implicite des principaux régimes, et du déséquilibre financier ont incité les caisses à mettre en place des ajustements au niveau financier et institutionnel, et aussi il a abouti à la signature de l'accord du 30 avril du Dialogue Social qui a appuyé la nécessité d'organiser le colloque national sur la problématique des retraites du 16 et 17 décembre 2003. Ce colloque national fut présidé par le Premier Ministre Driss Jettou réunissant des membres du Gouvernement, des experts des administrations concernées, des représentants des caisses de retraite, des représentants des syndicats et du patronat, des parlementaires et des experts de la Banque mondiale et du BIT.

Après 15 ans de réflexion (1990-2005), deux commissions sont créées en 2005 pour piloter le processus de réforme : une Commission Nationale tripartite (Ministères concernés, syndicats et patronat), présidée par le Premier Ministre qui a un rôle de

[260]**COUR DES COMPTES** (2013), « Diagnostic et propositions des réformes», rapport sur le système de retraite.
[261]**BOUDAHRAIN** (2000), « La réforme globale du système de sécurité sociale au Maroc», p 299.
[262]**BANQUE MONDIALE** (1997), « Note de réflexion sur les systèmes marocains de retraites », *workingpaper*.
[263]**MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES** (2000), « Rapport de synthèses des études actuarielles des régimes de retraite au Maroc», Comité de Suivi des Études Actuarielles, 29 juin.

pilotage et de prise de décision ; et une Commission Technique qui a un rôle de suivi des études actuarielles et qui doit faire des propositions de réforme à la commission nationale.

En 2010, la Commission Technique a livré le rapport d'étude sur la réforme globale du système national de retraite par un cabinet international « Actuariat » à la Commission Nationale en proposant une réforme en deux temps, paramétrique d'abord, modifiant l'âge de départ à la retraite et l'assiette de cotisation, puis structurelle allant vers un régime à piliers.

Étant membres de la Commission Nationale les centrales syndicales ont insistés sur l'importance de prendre l'avis du BIT sur les livrables du cabinet Actuariat, la contribution de celui-ci étant vue comme le contrepoint nécessaire à l'assistance technique fournie par la Banque mondiale à la DAPS.

Il est important de rappeler que l'année 2011 fut une année exceptionnelle marquée par le déclenchement des protestations populaires et les revendications des réformes constitutionnelles, économiques et politiques. L'année de la création du Conseil Économique et Social et Environnemental, l'année de l'adoption d'une nouvelle constitution au Maroc et surtout l'année des élections législatives. Ce contexte marqué par le « printemps de la démocratie » était compliqué, il ne s'apprêtait pas à la mise en place d'une réforme aussi douloureuse que celle des régimes de retraite.

Après l'adoption de la constitution de 2011 et le changement du Gouvernement, le HCP a publié en 2012 «**une étude sur la soutenabilité du système de retraite**», la Cour des comptes a présenté en 2013 son «**rapport de diagnostic sur les systèmes de Retraite**» suite aux missions de contrôle de la gestion des organismes publics gestionnaires de régimes de retraite.

Il faut dire que ce processus de réflexion a duré jusque-là 21 ans (1990-2013), sans parvenir à une décision ferme et courageuse, sur un dossier d'une grande importance dans lequel la prise de conscience est partagée entre les partenaires, les diagnostics effectués par les caisses, les rapports alarmants dressés par les organismes du secteur et les redressements entamés par quelques caisses.

Pourquoi la réforme n'a t- elle pas vu le jour ? Est-ce une question de volonté politique ? Est-ce la crainte de l'impact de la réforme sur les échéances électorales communales et législatives ?

Ce n'est que le 30 janvier 2014 que la Commission Nationale s'est réuni sous la présidence du Chef du Gouvernement, elle a été réservée à la présentation et la

discussion des résultats et état d'avancement des travaux de la Commission Technique, adoptant la note élaborée par la Commission Technique en date du 22 Novembre 2012 comme feuille de route pour la réforme du secteur de la retraite.
Le gouvernement Benkirane l'a inscrite en tant que dossier prioritaire dans le plan d'action gouvernemental, déclarant que l'année 2014 et 2015 sera celle de la réforme des retraites, en précisant que la réforme se fera sur deux étapes, la première concernera la mise en place de la réforme paramétrique du Régime de la Pension Civile en avançant que son cas était le plus urgent et que la réforme des autres caisses se ferait dans le futur et la seconde sera l'extension de la couverture aux travailleurs non-salariés et les indépendants pour l'adoption du système des deux pôles comme cadre général de la réforme globale du secteur de la retraite.

Dans cette conjoncture, le Fonds Monétaire International (FMI) a recommandé, en novembre 2015, au Gouvernement marocain de lancer rapidement une réforme des régimes des retraites. Selon les propos du chef de la mission de consultation du FMI, Jean-François Dauphin : « *les caisses de retraites accumulent les déficits, chaque jour qui passe fragilise davantage le système ; cette réforme devra assurer la viabilité du système des retraites et élargir sa couverture à davantage de citoyens*».
C'est dans ce sens que le gouvernement a saisi le Conseil Économique et Social concernant les projets de lois relatives au régime des pensions civiles. Le CESE a publié son avis, le 31 octobre 2015, soulignant l'importance de capitaliser sur l'ensemble des travaux réalisés depuis 2003, tout en orientant l'analyse vers une vision générale des systèmes de couverture et de gestion de la retraite définie par la Commission Nationale lors de sa réunion du 30 Janvier 2013 dans le cadre du Dialogue social.

Ce projet de lois a suscité de nombreuses critiques considérant que la réforme de retraite devra concerner toutes les caisses et non pas uniquement le Régime des pensions civiles. D'autant plus que les syndicats ont rejeté catégoriquement cette réforme car ils estiment que la réforme de la retraite aurait dû être discutées au sein des rounds du Dialogue Social comme convenu dans la CIT.
Malgré le mécontentement des partenaires sociaux exprimés à travers les manifestations et les mémorandums, le gouvernement a choisi de faire la sourde oreille, a gelé le Dialogue Social, et a adopté en bloc le 7 janvier 2016, six projets de

loi concernant le Régime de la pension civile, des indépendants et de la hausse de la pension minimale dont le régime de la pension civile a été adopté et publié le 30 août dans le Bulletin Officiel et celui des indépendants est encore en discussion dans les commissions parlementaires.

Après 27 ans de réflexion impliquant le Gouvernement, les partenaires sociaux et économiques, les organismes internationaux, les caisses et les institutions publiques, la réforme tant attendu ne sera que paramétrique, elle a concerné dans un premier temps uniquement le régime des pensions civiles et la pension minimum du RCAR et du régime militaire. Annonçant que la réforme du secteur privé, visera l'extension de la couverture aux Travailleurs non-salariés et les indépendants. Dans un deuxième temps, il prévoit progressivement la mise en place d'une réforme structurelle qui fusionnera les caisses en deux pôles public et privé la réforme vers un régime de base unique généralisé pour l'ensemble des travailleurs des deux secteurs.

Après avoir présenté les grandes étapes traversées par le processus de réforme, certains constats se dégagent, il semblerait que la réforme souffre de l'absence d'une cohérence d'ensemble et d'un traitement parcellaire. Malgré les différentes mesures entreprises par les caisses, d'autres ajustements paramétriques seront nécessaires pour assurer leur viabilité et pérennité.

En clair, que la réforme adoptée soit paramétrique ou systémique, ses grands objectifs devraient être assignés au système de retraite cible et devraient veiller à l'application des recommandations de la Cour des comptes suivantes :

- La mise en place d'un taux de remplacement raisonnable avec un traitement approprié pour les faibles revenus, les retraités et surtout les métiers pénibles;
- L'instauration d'un cadre juridique de l'architecture globale du système de retraite ;
- La tarification équitable des prestations de manière à éviter l'accumulation des déficits dans le futur et à assurer une meilleure équité et solidarité intra et intergénérationnelle ;
- La prise en compte de l'évolution démographique, sociale et économique du pays ;
- L'harmonisation des règles d'acquisition des droits par les affiliés sans distinction de fonction ou de statut de manière à assurer l'équité entre les cotisants et ne pas gêner la mobilité au sein du marché du travail ;

- L'institution de mécanismes de pilotage adaptés en vue de remédier aux sources potentielles du déséquilibre de manière appropriée et en temps opportun ;
- La mise en œuvre de mécanismes appropriés, solidaires et acceptables pour le financement de la dette non couverte des régimes existants.

À ce propos, il faut souligner que toutes les réformes entreprises par de nombreux pays ne sont pas identiques, il n'y a pas de recette unique qui résoudra la problématique de la retraite. Chaque pays a adapté sa réforme à son contexte assurant un délai de transition et un cout financier.

C'est pour cette raison que cette étude a choisi de faire un Benchmarking et présenter les diverses expériences réussies en Afrique, en Europe et en Amérique Latine. En présentant plus particulièrement les leçons à tirer de ces diverses expériences pour répondre aux enjeux, sociaux, économiques, institutionnelles, par exemple, en présentant des propositions de réforme avantageuse pour le ménage, des politiques des droits familiaux et conjugaux pour les hommes et surtout pour favoriser les femmes en intégrant l'approche genre dans la réforme des retraites.

Ce travail s'est également intéressé à l'étude des réflexions menées par les organismes internationaux qui ont poussé la réflexion et qui ont guidé les grandes réformes dans le monde notamment la Banque mondiale, l'OCDE, le FMI et les critiques subjacentes à leur propositions de réforme.

Ainsi, la deuxième partie de cette étude se propose de traiter la mise en place de la réforme de la retraite en quatre chapitres.

Le chapitre 1 présentera les différents ajustements structurels entrepris par les caisses de retraite, en exposant les mesures de redressement qui ont réussi à contribuer à la viabilité financière de caisses.

Le chapitre 2 analysera les travaux de la Commission Nationale et Commission Technique qui dure depuis 11 ans. Elle présentera également les différents diagnostics établis par la Cour des comptes, le CES, le BIT. La réforme tant discutée ne concerne que 30% de la population, elle se limite au Régime des Pensions Civiles, ayant pour objectif de rétablir son équilibre financier à travers une réforme paramétrique. Les réformes adoptées le 30 août 2016 ne prévoient pas de modification des paramètres des autres régimes, qui pourtant sont mal calibrés. Elles ne traitent pas la question de la sous-déclaration ni celle de la revalorisation des pensions. Enfin, elles apportent

une solution ambigüe pour l'extension de la couverture au reste de la population. Selon la feuille de route adoptée, cette réforme se déroulera progressivement avec ensuite la mise en place de pôle public et privé, pour aboutir à un système de piliers qui inclue les travailleurs non-salariés et les indépendants.

Le chapitre 3 sera une étude de cas d'expériences réussies ayant mené des réformes de passage de la répartition à la capitalisation. Il évalue ces réformes en confrontant les résultats observés aux effets escomptés. Les pays choisis sont l'Amérique Latine, l'Europe et l'Afrique. Certains ont substitué la capitalisation à la répartition ; d'autres ont maintenu un pilier par répartition et introduit un pilier par capitalisation ; et enfin certains ont créé un système par capitalisation sans fermer le système par répartition et en laissant le libre choix aux travailleurs. Malgré la diversité des situations macroéconomiques et les différences de stratégie de réforme adoptée, les résultats convergent et montrent qu'il n'y a pas de recette magique pour réussir une réforme. Le Maroc partage avec ces pays, le même contexte à différents degré, un marché du travail largement informel, des carrières courtes et discontinues et des salaires faibles qui ne permettent pas aux affiliés d'accumuler un capital suffisant, lequel est par ailleurs réduit par des frais de gestion élevés.

Le chapitre 4 exposera les inégalités entre les retraités hommes et femmes. Il permet d'analyser l'intégration des femmes dans le marché du travail et l'impact de ses sacrifices sur l'éducation des enfants ou parents sur leur carrière professionnelles et évidemment sur leur retraite qui restent en général plus faible que celles des hommes.

Le chapitre 5 exposera des propositions de réforme inspirées des expériences réussies avantageuses pour le ménage pour favoriser les carrières des femmes et pour la mise en place de dispositifs particuliers aux groupes non couverts. Et enfin il décrira la stratégie de réforme encouragée par la Banque mondiale et ses limites. Et les critiques d'autres organismes sur cette proposition de Réforme. Selon eux, le passage à un système à plusieurs piliers qui nécessite des compétences de régulation et de bonne gouvernance ne fait, au mieux, que déplacer le problème.

Chapitre I

Ajustements structurels des caisses de retraite

Partant des diagnostics établis, cette réforme des régimes de retraite s'est imposée dans divers pays pour diverses raisons telles que l'obsolescence de ces régimes institués pour la plupart au lendemain de la seconde guerre mondiale ou la nécessité de répondre aux effets du choc démographique résultant de l'allongement de l'espérance de vie et de la baisse de la fécondité pour soutenir leur viabilité, leur pérennité et leur équilibre financier.

Au Maroc, ce sont les difficultés financières menaçant les régimes de retraite qui ont constitué la problématique essentielle de leur réforme ou de leur refonte qui tâtonne depuis des années dans un processus de réformes engagées mais non encore achevé.

Dès le début des années quatre-vingt-dix, le débat a été ouvert sur la situation des régimes de retraite. De nombreux rapports ont été dressés, plusieurs conférences ont été organisées, des études prospectives effectuées[264] et plus d'une centaine de réunions de la Commission Technique de 2004 à 2014 se sont tenues en vue d'analyser le secteur des retraites. Le diagnostic, qui en émane, est partagé par tous les dirigeants des caisses qui sont conscients de la nécessité d'entreprendre la réforme globale des systèmes de retraite[265].

Et depuis, cette question des retraites a suscité un grand intérêt sociopolitique dont l'enjeu principal était de garantir la pérennité de la protection vieillesse en assurant l'équilibre financier à long terme. D'ailleurs après la présentation des deux rapports entamés par le comité des études actuarielles en 2000 relatif à l'état des lieux et des perspectives d'avenir puis en 2001 sur un deuxième rapport concernant les pistes et les scénarii de réformes[266]des mesures d'accompagnement et des mesures de redressement des réformes sociales étaient nécessaires pour les quatre caisses.

[264]**MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES** (2000), « Rapport d'activité des régimes de retraite 1997-1999 », Direction des Assurances et de la Prévoyance Sociale.

[265]**DAPS** (2006), « Rapport d'activité des régimes de retraite », Direction des Assurances et de la Prévoyance Sociale, *Ministère des finances et de la privatisation.*

[266]**MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES** (2007), « Dossier : régimes de retraite au Maroc : contraintes et limites », *Revue Al Maliya*, n°40, Direction des Assurances et de la Prévoyance Sociale, p33.

En concomitance, au cours de la 89ème session de la Conférence Internationale du Travail organisée en 2001, la Commission chargée de la Sécurité Sociale a conclu à « **un nouveau consensus** » qui traitait de la problématique universelle de la retraite notamment sa viabilité financière et son extension à toute la population mondiale.

Ainsi, la recommandation N°14 de la CIT a clairement énoncé les dispositions du « **nouveau consensus** » : « *Pour être durable, la viabilité financière des systèmes de retraite doit être garantie à long terme. C'est pour cette raison qu'il est nécessaire d'établir régulièrement des projections actuarielles et procéder aussitôt que possible aux ajustements nécessaires. Tout projet de réforme doit absolument faire l'objet d'une évaluation actuarielle complète avant l'adoption d'une nouvelle législation. Il doit y avoir un "Dialogue Social" sur les hypothèses à utiliser pour l'évaluation et sur l'élaboration des options à envisager en cas de déséquilibre financier »*[267].

C'est en suivant cette recommandation que le Gouvernement et les partenaires économiques et sociaux ont inscrit ce dossier dans l'accord du 30 avril 2003 du "Dialogue Social". Les syndicats ont, ainsi, revendiqué l'organisation d'un colloque national[268] pour ouvrir le débat sur la réforme des régimes de retraite. Durant les travaux de cette conférence, les partenaires sociaux ont affirmé clairement que le secteur des retraites était anarchique et inégalitaire. Ils ont, toutefois, insisté sur la nécessité de leur implication dans l'analyse de la problématique des retraites et dans l'élaboration d'une politique pérenne et efficace.

C'est dans ce cadre que les caisses de retraite marocaines ont été appelées à entreprendre des mesures correctrices à portée transitoire qu'il conviendra d'appréhender en traitant les différentes mesures de redressement effectuées et en analysant l'impact sur chaque régime à savoir la CMR, la CNSS, le RCAR et la CIMR.

Ce chapitre traitera en quatre sections les réformes structurelles entamées par les quatre caisses notamment : la Caisse Marocaine des Retraites, la Caisse Nationale de la Sécurité Sociale, le Régime Collectif d'Allocations de Retraite et la Caisse Interprofessionnelle Marocaine de Retraites et en analysant leur portée.

[267] **BIT -** Bureau Internationale du Travail (2001), «Rapport de la 89ème Conférence de l'OIT: Sécurité sociale : un nouveau consensus », Genève, p 11.
[268] Organisation des 1ères assises nationales du 16 et 17 décembre 2003 à El Jadida.

Section1 : Mise en place de mesures de redressement de la CNSS

Afin d'assurer la pérennité du régime de retraite géré par la CNSS, il a été procédé à plusieurs réformes paramétriques notamment depuis 1993. Ces réformes ont concerné les taux de cotisation, la base de liquidation de la pension et le plafond du salaire déclaré ; elles prévoyaient, en outre, plusieurs mesures de redressement en vue de pallier les dysfonctionnements du régime.

Durant la période de 1993 à 2009, le taux de cotisation du régime général a été modifié 7 fois pour les prestations familiales, 2 fois pour les prestations à court terme et 4 fois pour les prestations à long terme.

Le taux de cotisation des marins pêcheurs n'a pas été révisé depuis plus de 45 ans malgré la situation généralement déficitaire de cette branche et, ce, contrairement à la pêche hauturière dont les taux ont été révisés quatre fois depuis 2003.

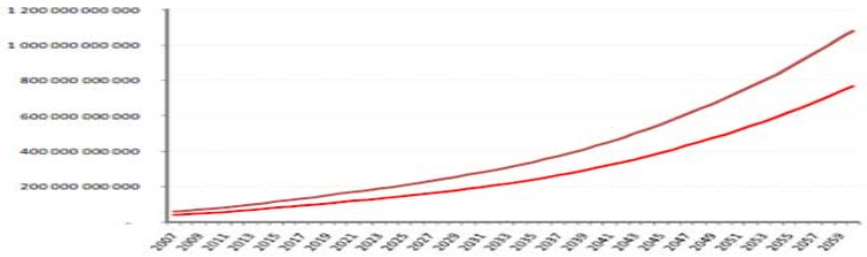
Il serait utile de les présenter en mettant en exergue l'impact direct de ces ajustements sur le régime de la CNSS.

§ 1 : Volet institutionnel

Dans le souci de rétablir l'équilibre financier sur une période minimale de cinq ans, la CNSS a mis en place diverses dispositions. Le taux de cotisation des prestations à long terme affecté aux pensions de vieillesse, d'invalidité et de réversion fut, ainsi, relevé de 9,12% à 11,89% du salaire plafonné.

En 2005, la loi n°17-02 promulguée le 04 novembre 2004 a permis la révision du salaire de référence pour le calcul de la pension qui a été fixé à la moyenne des 96 derniers mois déclarés au lieu des 36 ou 60 derniers mois. De même, le plafond de la rémunération brute mensuelle servant de base à la détermination des cotisations a été relevé en 2002 à 6.000 DH contre 5.000 DH auparavant.

Figure 27: Évolution de l'assiette de cotisation CNSS



Source : Rapport actuariat volet 2 définition du système cible 2009.

D'autres mesures ont contribué de façon indirecte au redressement de la situation financière et à l'amélioration des prestations.

Ainsi, en a-t-il été en 2004, au niveau législatif, lorsque la loi n°17-02 a introduit le principe de la mise à la retraite anticipée au profit de l'assuré âgé entre 55 ans et 59 ans justifiant d'au moins 3240 jours d'assurance. Ceci a été conçu pour établir un certain équilibre entre le régime public et le régime privé. À compter de 2003, la CNSS a ouvert la possibilité d'une mise en retraite anticipée à partir de 55 ans, à la demande du salarié qui réunit 3.240 jours de cotisations sur autorisation de son employeur, moyennant le paiement d'une prime unique payable d'avance par l'employeur et destinée à garantir la neutralité actuarielle du régime.

Une année plus tard, l'instauration de la couverture médicale obligatoire (AMO), a profité aux pensionnés de la CNSS, les textes réglementaires de juillet 2007 ayant étendu la couverture médicale aux pensionnés dont les revenus se situent entre 500 DH et 1.289 DH.

L'année 2004 a connu d'autres ajustements techniques, notamment, la liquidation de la pension sur la base des salaires moyens perçus pendant les 8 dernières années au lieu de 3 ou 5 dernières années. L'augmentation de l'âge de 12 à 16 ans concernant la pension d'orphelin et la suppression des conditions relatives à l'obtention de la pension de réversion au profit du conjoint. Jusqu'en 1995, seule la veuve âgée de 50 ans ou en état d'invalidité pouvait en bénéficier, cette condition était pénalisante surtout pour les jeunes épouses qui, dans la plupart des cas, exercent des activités dans le foyer[269].

De plus, la nouvelle réforme a maintenu la majoration de la pension d'invalidité à 10% pour l'assistance d'une tierce personne à l'âge de 60 ans. D'autre part, la CNSS a procédé à l'augmentation des prestations d'allocations familiales à 200 DH par enfant au lieu de 150 DH en prévoyant l'extension du bénéfice des allocations familiales aux salariés du secteur agricole qui en ont été pendant longtemps privés.

Concernant les revalorisations des pensions, celles-ci revêtent un caractère ponctuel. Il s'agit, notamment, de celles de 1978 et 1993. Depuis 2001, seules deux revalorisations ont été faites l'une d'un montant forfaitaire mensuel de 100 DH en juillet 2001 et l'autre de 4% de la pension servie en juillet 2007. La pension mensuelle

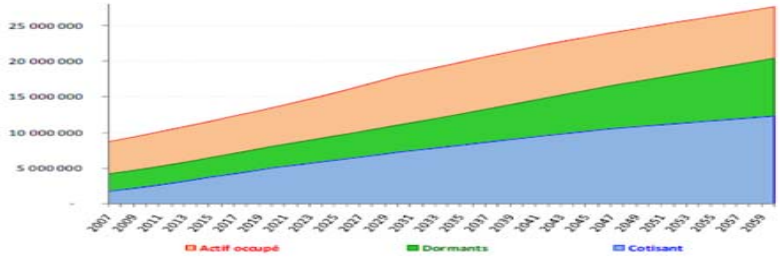
[269]**CNSS** (2009), « Rapport du 50ème anniversaire de la CNSS sur : le régime de sécurité sociale du secteur privé, des origines à nos jours 1961-2009», Casablanca, p 24.

minimale instituée en 1996 et fixée à 500 DH a été revalorisée en juillet 2008 (augmentation de 500 à 600 DH) et juillet 2011 (augmentation de 600 à 1.000 DH).
Ces mesures de redressement ont contribué à l'accroissement des fonds de réserves de 500 MDH par an au titre de 2004 et 2005. Mais ce résultat n'est pas encore suffisant pour garantir l'équilibre du régime pour une durée plus longue.
Les réformes se poursuivirent en 2009, à cet égard, le Conseil d'Administration de la CNSS a approuvé à l'unanimité l'extension de l'Assurance Maladie Obligatoire aux soins ambulatoires puis aux soins dentaires en 2015.En 2010, le Conseil d'Administration de la CNSS a procédé à l'élargissement de la couverture médicale pour les veuves et les veufs touchant une pension inférieure à 500 DH.
Les recommandations du Dialogue Social signées le 26 avril 2011 ont annoncé la revalorisation de la pension minimale de retraite servie par la CNSS qui est de 600 DH pour l'augmenter à 1000 DH. Cette augmentation a bénéficié à 111.379 retraités en plus de leur ayant droit[270]et s'est appliquée après l'adoption par le Conseil d'Administration de la CNSS et dans le respect des procédures légales.
Il y a eu, également, la décision récente de l'intégration des transporteurs routiers qui a été prise sans étude actuarielle préalable, ni mise en place des mesures appropriées permettant la réussite de l'intégration de cette catégorie, dont l'effectif total est de 204.199 personnes.
Pour plus d'équité envers les cotisants, et pour appliquer l'accord du 26 avril du Dialogue Social, le Conseil de Gouvernement du 28 mai 2013, a adopté un projet de loi amendant le régime de sécurité sociale.

Cette disposition a permis aux salariés totalisant moins de 3.240 jours de cotisations à la CNSS de récupérer leurs versements, majorés du taux de rendement du fonds des réserves de la Caisse pour les cotisants qui remplissent certaines conditions. Chaque année, ils représentaient plus de la moitié des affiliés qui arrivaient à l'âge de la retraite. Selon les statistiques, vers la fin 2016, parmi les personnes affiliées âgées de moins de 60 ans, la CNSS comptait 2,7 millions d'actifs cotisants et 3,4 millions qui n'ont pas cotisé pendant l'année. Pour 43% d'entre eux, la dernière cotisation est antérieure à l'année 2000.

[270]**RHMANI J.** (2011), « Résultats du dialogue social », *le Matin*, 1er mai.

Figure 28: Évolution des actifs occupés, des dormants et cotisants CNSS



Source : Rapport actuariat volet l'étude du statut quo 2009

Selon le graphique, il apparait clairement que l'augmentation de la part relative des actifs cotisants dans la population immatriculée de la CNSS ne traduit pas une baisse globale des effectifs de dormants mais une moindre croissance (une multiplication par 3,3 sur la période contre environ 7 pour la population d'actifs cotisant) de celle-ci par rapport à la population de cotisant[271].

§2 : Volet technologique

Sur le plan technique, la CNSS a permis l'utilisation des nouvelles technologies informatiques pour moderniser sa gestion en la transformant en une administration électronique permettant aux affiliés de soumettre leurs déclarations et de suivre leurs dossiers. Enfin, grâce au lancement d'un système de télé-déclaration des salaires via le portail « Damancom », la CNSS a reçu en 2005 le prix National de l'Administration Électronique « E-mtiaz » puis en 2008, le prix de l'AISS des bonnes pratiques, d'ailleurs ce système a également participé à l'augmentation du nombre des salariés déclarés.

Compte tenu de ces réformes, il est évident que la CNSS a intensifié durant les années écoulées ses efforts pour optimiser son processus de gestion afin d'améliorer ses prestations et ses services. Les actions effectuées ont permis de fédérer l'ensemble de ses ressources autour de plusieurs objectifs qui répondent aux exigences des affiliés et assurent la pérennité de son équilibre financier.

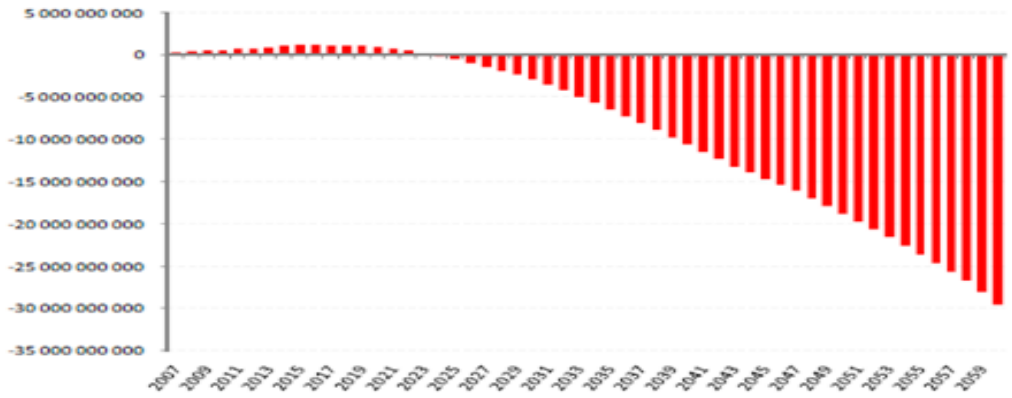
§3 : Volet financier

[271]**ACTUARIA**(2009d), « Rapport de fin de volet 2 : Définition du système cible » *Rapport proposé à la commission technique*, 1er décembre.

Toutefois, un diagnostic effectué par la DAPS annonçait que les changements sociodémographiques actuels traversant la société marocaine auraient un impact positif mitigé sur l'équilibre du régime : Les projections actuarielles montrant que la population d'actifs cotisants au régime de retraite de la CNSS continuera à s'accroître jusqu'à 2060 pour atteindre 11,9 millions contre 3,1 millions à fin 2015 portant ainsi le taux de couverture de la population d'actifs occupés de 25% à 44%.

Le rapport démographique passera de 9,6 actifs pour un retraité en 2011 à 12,6 en 2020 avant de connaître une baisse importante estimée à 3,9 en 2060. Cependant, la CNSS qui compte actuellement 3,1 salariés actifs déclarés, connaîtra une forte augmentation des retraités dont le nombre se multipliera par 7 sur l'horizon de projection de l'étude. Cette augmentation des pensionnés provoquera, comme le signale les études actuarielles, l'apparition du 1er déficit du régime en 2026 qui atteindra 36 MDH en 2060 et un épuisement des réserves du régime en 2037.

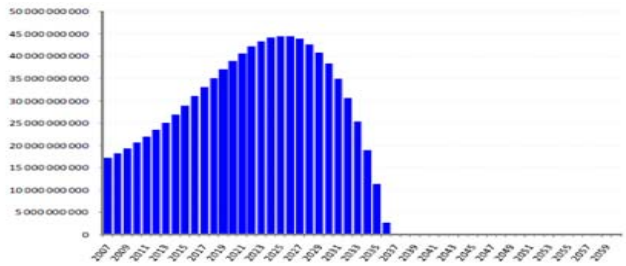
Figure 29 : Évolution du solde technique de la CNSS



Source : Rapport actuariat volet 2 définition du système cible 2009.

Les projections actuarielles du régime de retraite de la CNSS font ressortir que le solde technique et financier du régime serait négatif à partir de 2021 et que les réserves devraient être totalement épuisées en 2030. Elles confirment également le déséquilibre de ce régime qui a accumulé à fin 2011 une dette implicite non couverte d'un total de 197 milliards DH.

Figure 30: Évolution des réserves de la CNSS



Source : Rapport actuariat volet 2 définition du système cible 2009.

Comme l'illustre le graphique 26, les réserves en % du PIB augmentent régulièrement du fait des excédents jusqu'à 3,6% en 2017-2018 avant de baisser et s'annuler en 2037.

La relative soutenabilité des équilibres démographiques du régime, par rapport aux autres régimes de base, s'explique d'une part, par l'importance actuelle du moteur démographique et, d'autre part, par le potentiel important que devrait assurer l'extension du régime aux salariés non déclarés et la lutte contre la sous déclaration.

En conclusion, la modification de certains paramètres et les autres mesures mises en œuvre ont certes permis de résoudre les problèmes de viabilité du régime sur le court terme mais sans, toutefois, réussir à réduire significativement le poids de la dette implicite dont la charge devrait être supportée par les générations futures[272].

Comme le souligne les résultats de ce diagnostic et les rapports dont a fait l'objet la CNSS, les mesures de redressement adoptées semblent efficaces mais insuffisantes. Aussi, et pour pallier à toutes les lacunes du régime, il est nécessaire d'accélérer la réforme des retraites pour assainir définitivement la situation. Dans cette optique, il apparaît important d'analyser dans la deuxième section les réformes appliquées au sein de la CMR et de faire ressortir leur portée[273].

Section 2 : Mise en place de mesures de redressement de la CMR

Depuis sa création, la Caisse Marocaine des Retraites a connu une situation d'instabilité financière. En vue de remédier à ce déséquilibre à court et moyen terme, la Caisse a entrepris certaines mesures urgentes d'ordre structurel, institutionnel et financier qui ont été mises en place progressivement.

[272]**UMT-**Union Marocaine du Travail (2002), « L'épargne et le droit des travailleurs auprès de la caisse nationale de sécurité sociale : un livre noir », *Collection livre noir et livre blanc.*

[273]**ACHOUR O.** (2013), « Quels ajustements structurels entamés depuis 24 ans pour préparer la réforme globale des systèmes de retraite ? »: *Revue Marocaines des Sciences Politiques et Sociales*, Souissi - Rabat, Université Mohammed V –Souissi -Rabat: Mélanges, Hommage à Driss BENALI, Déc., vol VIII.

Avant 1996, la gestion des prestations servies par la CMR avait un caractère proprement budgétaire. La Caisse percevait les cotisations salariales et les contributions patronales de ses adhérents ainsi que des subventions d'équilibre ponctuelles versées par le Trésor lorsque ses ressources étaient insuffisantes pour lui permettre d'assurer le service des prestations.

Ainsi la loi n°43-95, portant réorganisation de la CMR, a mis l'accent sur l'importance de l'équilibre financier à moyen et long terme des régimes de retraite gérés par la Caisse en instituant l'obligation de constituer des réserves et provisions afin de garantir le service des prestations prévues par les régimes des pensions civiles et militaires.

La réforme organisationnelle de 1996 a permis à la CMR d'améliorer sa gouvernance en la dotant d'un Conseil d'Administration. Avant cela, le régime fonctionnait dans les faits comme un service du Ministère des Finances, les cotisations salariales servaient au financement des pensions et l'État employeur ne versait pas sa part patronale. Ce n'est qu'en 2005 que l'État s'acquitte de ses arriérés avec la somme de 11 MDH pour cette période antérieure à 1996.Dans le souci de consolider l'équilibre à long terme, l'État s'est engagé à verser régulièrement la totalité de la part patronale.

§1: Volet institutionnel

Pour l'amélioration de la gouvernance, la CMR a lancé un contrat-programme avec l'État (2011-2013), portant sur l'établissement d'engagements réciproques de façon à accroître l'efficacité d'intervention de la Caisse dans un contexte de fragilisation de la santé des régimes de retraite gérés par la CMR[274]. D'autre part, le contrôle et le suivi de l'activité comptable et financière ont été confiés au Comité d'audit et au Comité d'allocation d'actifs.

Sur le plan fiscal, les démarches entreprises auprès de la Direction Générale des Impôts ont abouti à la clarification définitive du statut fiscal de la CMR. Ainsi, la réserve des auditeurs externes identifiée au niveau du rapport d'audit des comptes relatif à cet exercice a été levée. En outre, l'audit des performances de ses portefeuilles pour la période couvrant les exercices 2009 et 2010 réalisé par un

[274]**CMR** (2011), *Rapport annuel de la CMR*, p 7.

Cabinet externe, a abouti à la certification des outils, de la démarche et des résultats financiers du portefeuille.

Dans le souci d'améliorer le niveau des prestations aux affiliés, la CMR avait entrepris en 2003 des réformes techniques qui ont permis de consolider l'équilibre du régime des pensions civiles en drainant des ressources supplémentaires, notamment : le déplafonnement de l'assiette des cotisations et la non réversibilité de la part des orphelins âgés de 21 ans, ainsi que par l'obligation de constituer des réserves de prévoyance[275]et l'augmentation des cotisations, au titre du régime des pensions civiles de 14% à 20% étalées sur 3 ans à raison de 2% par an pour la part salariale et la part patronale.

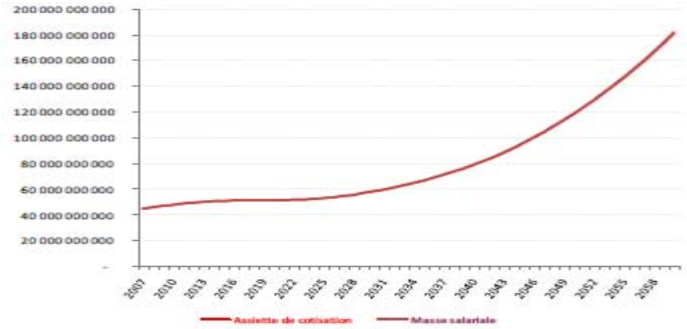
Ces réformes progressives ont engendré une augmentation des recettes supplémentaires annuelles de 1.690 MDH en 2005 et 2.626 MDH en 2006. Elles ont réussi à faire décaler les dates d'apparition du déficit et d'épuisement de la réserve de prévoyance de ce régime d'environ 3 ans prévues respectivement en 2007 et 2013[276].

Il est vrai que certaines décisions gouvernementales sont très positives sur le court terme mais elles impactent d'une manière directe ou indirecte les finances du régime à long terme sans faire l'objet de compensation au niveau des cotisations ou des prestations. Je cite un autre exemple : le déplafonnement de l'assiette adopté en 1990 et 1997, avait occasionné un coût additionnel de 100 MDH[277].

En effet, la loi n°06-89 du 21 décembre 1989 avait permis une revalorisation des pensions civiles. L'assiette de cotisation et de liquidation des pensions, qui se limitait avant au traitement de base, avait été élargie pour inclure l'indemnité de résidence et la moitié des indemnités statutaires puis s'était encore élargie suite à l'entrée en vigueur de la loi n°19-97 du 18 septembre 1997 pour englober la totalité des indemnités statutaires. Devant l'impact important de cette mesure, le régime des pensions civiles de la CMR, a connu un relèvement aussi bien des retenues salariales que des contributions patronales (de 7 à 10%).

Figure31: Assiette de cotisation et masse salariale

[275]**CDG** (2007),« Conférence sur les retraites: La problématique de réformes des retraites au Maroc», CDG.
[276]**CMR** (2007), « Gestion des régimes de la CMR », *Revue Trimestrielle du Ministère des Finances et de la Privatisation*, p 3.
[277]**COUR DES COMPTES** (2013), « Diagnostic et propositions des réformes», rapport sur le système de retraite.



Source : Rapport actuariat volet 2 définition du système cible 2009.

Cette augmentation était insuffisante pour améliorer l'équilibre du régime et elle eut pour effet d'aggraver les engagements futurs du régime malgré leur impact positif sur le plan social et contribua à creuser davantage le déséquilibre ainsi qu'à augmenter significativement les engagements non couverts du régime.

En application de l'accord du Dialogue Social du 26 avril 2011, deux décisions fûrent appliquées : la première concerna la révision des pensions minimales à 1000 DH à la CMR et la deuxième concerna la revalorisation salariale avec l'augmentation de 600 DH. Certes, ces augmentations furent positives sur le plan social mais leurs impacts aggrava de près de 10% les engagements futurs du régime.

Après la publication dans le bulletin officiel n°6495 bis du 30 août 2016, du Dahir n° 1-16-109 du 16 Kaâda 1437 (20 août 2016) portant promulgation de la loi n° 71-14 modifiant et complétant la loi n° 011-71 du 12 Kaâda 1391 (30 décembre 1971) instituant un régime de pensions civiles[278]et l'abrogation de la loi n° 012-71 du 12 Kaâda 1391 (30 décembre 1971) fixant la limite d'âge des fonctionnaires et agents de l'Etat, des municipalités et des établissements publics affiliés au régime des pensions civiles. Le régime de la pension civile a adopté la réforme paramétrique tant attendue adoptant les changements suivants :

- La baisse du taux d'annuité qui est devenue 2% pour la période commençant le 1er janvier 2017 et concernant la retraite anticipée, le pourcentage est fixé à 2% pour la période précédant le 1er janvier 2017 et à 1,5% pour la période postérieure à cette date , d'ailleurs cette règle n'est pas applicable aux personnes ayant au moins 41 ans de service.

[278]Bulletin Officiel n°6495 bis du 30 août 2016, du Dahir n° 1-16-109 du 16 Kaâda 1437 (20 août 2016) portant promulgation de la loi n° 71-14 modifiant et complétant la loi n° 011-71 du 12 Kaâda 1391 (30 décembre 1971) instituant un régime de pensions civiles.

- L'augmentation du montant minimum de la pension de retraite d'une manière progressive, il sera fixé à 1200 dh à compter du premier du mois suivant celui de la publication de la loi jusqu'au 31 décembre 2016, il atteindra 1350 dh à partir du 1er janvier 2017 jusqu' au 31 décembre 2017. Puis ce montant atteindra 1500 dh, à compter du 1er janvier 2018, sous réserve de certaines conditions, notamment la durée de service de 10 ans, sauf en cas de décès, non cumul des pensions.
- Le relèvement progressif de la retenue sur salaires : celle-ci est supportée par les fonctionnaires, ainsi que la part à verser à la CMR par l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics concernés. Il est à noter que cette augmentation se fera dans une phase transitoire, ce taux est fixé à 11% jusqu'au 31 décembre 2016, il sera de 12% du 1/01/2017 au 31/12/2017 et il augmentera à 13% du 1/01/2018 au 31/12/2018) pour atteindre 14% ;
- Le report de la date de jouissance de la pension du veuf au premier jour du mois qui suit la date à laquelle le fonctionnaire ou le conjoint survivant atteint l'âge de mise à la retraite des fonctionnaires et agents affiliés au régime des pensions civiles ;
- La détermination du salaire de base : dont le calcul de la pension de retraite se basera sur la base de la moyenne des salaires soumis à retenue au titre des 96 derniers mois, étant précisé que cette durée est fixée respectivement à 24 mois, 48 mois et 72 mois, selon que la radiation intervienne respectivement pendant l'année 2017 ou 2018 ou 2019, sous réserve des dispositions transitoires relatives aux enseignants maintenus jusqu'à la fin de l'année scolaire ou universitaire ;
- L'abrogation de l'article 10 de la loi 011-71 : qui concernait le maximum des annuités liquidables dans une pension de retraite qui était fixé à 40 annuités.
- L'augmentation progressive de la limité d'âge : cette disposition concernera l'âge de la retraite des fonctionnaires et agents affiliés au régime des pensions civiles, qui deviendra :

- 60 ans pour les personnes nées avant 1957 ;
- 60 ans et six mois pour les personnes nées en 1957 ;
- 61 ans pour les personnes nées en 1958 ;
- 61 ans et six mois pour les personnes nées en 1959 ;
- 62 ans pour les personnes nées en 1960 ;

- 62 ans et six mois pour les personnes nées en 1961 ;
- 65 ans pour les enseignants-chercheurs et les ambassadeurs ;

Il est à noter qu'il y aura une possibilité de prorogation de la limité d'âge pour une durée de deux années renouvelable deux fois pour les enseignants-chercheurs et les autres fonctionnaires par arrêté du chef du Gouvernement, et une fois, par Dahir, pour les Ambassadeurs ;

- Le report de la limite d'âge ouvrant droit à la pension anticipée: cette disposition devient 24 ans pour les fonctionnaires et agents de sexe masculin et 18 ans pour les fonctionnaires et agents de sexe féminin.

§2:Volet technologique

Concernant l'amélioration de la pluralité du service, la CMR a procédé à la signature de plusieurs conventions telles que : la convention de partenariat avec la Trésorerie Générale du Royaume en 2010, la convention de coopération avec le Haut-commissariat aux Anciens Résistants et Anciens Membres de l'Armée de Libération en mars 2011, la convention avec la banque Société Générale et la Poste du Maroc pour mettre à la disposition des pensionnaires non bancarisés une carte de retrait automatique dont le coût est supporté par la Caisse pour les pensions qui ne dépassant pas le montant de 1000 DH.

Grâce à l'amélioration de sa politique managériale, la CMR a obtenu trois certificats de mérite de « l'Association Internationale de la Sécurité Sociale » en 2008 pour les bonnes pratiques de management. Ces certificats récompensent l'effort pour la mise en place d'un tableau de bord actuariel dans le but de piloter les régimes de retraite, pour la mise en place d'une carte monétique de retrait au profit des pensionnés et, enfin, pour la mise en place d'un nouveau service Online relatif à la prise en charge personnalisée des requêtes des adhérents.

En 2007, la CMR reçut, aussi, le prix national de l'administration numérique, un prix d'encouragement «e-CMR» organisé par le Ministère Délégué auprès du Premier Ministre Chargé de la Modernisation des Secteurs Publics. De nos jours, la CMR poursuit, toujours, ses efforts en donnant le coup d'envoi d'une étude pour la

réalisation d'un portail Internet « e-CMR »[279] . Sur le plan de la gouvernance, la CMR a procédé en 2016 à l'évaluation externe de son système de gouvernance et au renforcement de sa transparence financière à travers la certification annuelle, par des cabinets spécialisés, de ses données et de ses processus (comptes annuels, bilan actuariel, processus ALM du régime des pensions civiles, performances financières de la gestion des réserves …).

Concernant la qualité des services, l'année 2016 a été marquée par le maintien, suite à un audit de vérification, de la certification ISO 9001:2008 obtenue en 2015, la mise en œuvre des dispositions de la loi n° 09.08 relative à la protection des données à caractère personnel, la diversification des canaux de communication et de contact avec les clients (SMS , mailing).

L'ensemble de ces mesures ont permis à la CMR d'améliorer sa communication avec les pensionnés en facilitant leurs accès à l'information pour le téléchargement de documents administratifs, la demande de pièces administratives et le suivi de l'état d'avancement de la liquidation des dossiers de pension de retraite.

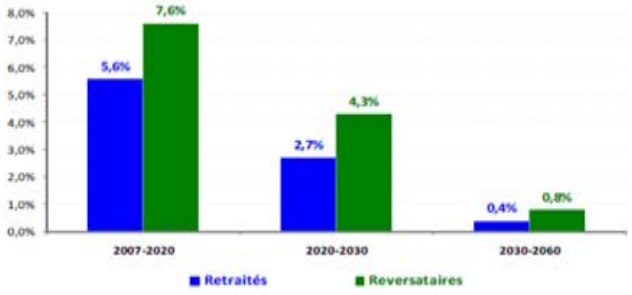
§3 : Volet financier

Concernant la réforme de la CMR, en 2011, son Conseil d'Administration avait sollicité l'accélération de la mise en place des mesures paramétriques visant la consolidation à court et à moyen termes des équilibres du régime des pensions civiles en attendant l'aboutissement de la réflexion engagée par le Gouvernement et les partenaires sociaux sur la réforme globale du système national de retraite. Cette réforme a tardé entre les différentes consultations des organismes nationaux et internationaux qui seront exposés dans le second chapitre qui acquiesce tous sans exception l'urgence des réformes paramétrique pour le RPC.

Partant des résultats des diagnostics établis, la situation de la CMR était la plus inquiétante comparativement aux autres caisses. Son compte à rebours a déjà commencé depuis 2012. Tenant compte de l'apparition des déficits structurels, cette réforme globale était devenue une nécessité pour honorer les engagements envers les futures générations. Son levier démographique s'est essoufflé à cause de l'augmentation de la population des retraités et la stabilité des recrutements dans la fonction publique comme des collectivités locales.

[279] **CMR** (2010), *Rapport annuel de la CMR*, p 14.

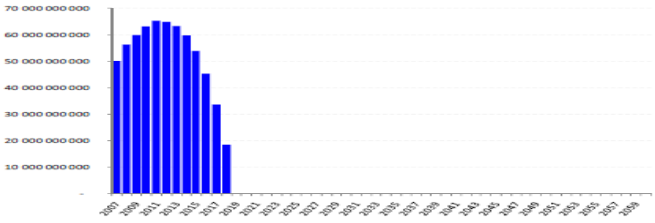
Figure 32: Taux de croissance des effectifs de retraites



Source : Rapport actuariat volet l'étude du statut quo 2009

Selon un diagnostic effectué par la DAPS[280], les changements sociodémographiques qu'a connus la société marocaine engendreront pour le cas de la CMR une dégradation du rapport démographique qui passera de 3 actifs pour un retraité en 2012 à 1 actif pour un retraité dès 2024. Les études actuarielles avait annoncé l'apparition du 1er déficit du régime en 2012 et avait prévu l'épuisement en 2020 si aucune réforme n'a était entamée.

Figure 33: Évolution des réserves CMR - 50% de la plus-value latente

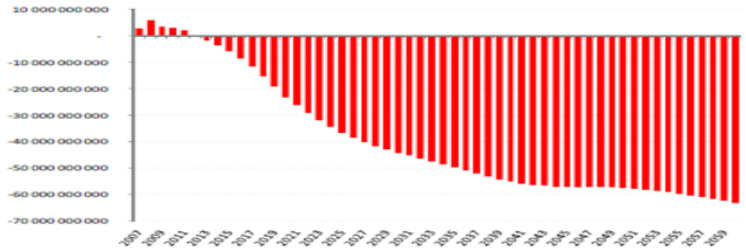


Source : Rapport actuariat volet 2 définition du système cible 2009.

Dans une interview accordée à l'économiste, Mohammed El Alaoui El Abdellaoui, Directeur Général de la CMR, avait expliqué « *qu'en contrepartie de chaque dirham cotisé, le régime s'engage à verser l'équivalent de 2 dirhams comme prestations. De ce fait, chaque année de retard dans la prise de décision ne fait qu'aggraver les déficits futurs. Le retard pris dans la mise en œuvre de la réforme paramétrique, prévue initialement en 2015, a creusé le déficit du Régime des Pensions Civiles à 2,6 milliards en 2015, elle devrait en accuser un autre de 5,5 MDH au moins en 2016 et atteindre les 23 milliards en 2022, année de l'épuisement total des réserves*».

[280] **YAHYAOUI M.** (2009), «La réforme de la retraite », conférence du 50ème anniversaire de la CNSS.

Figure 34 : Évolution du solde global (2008- 2060)



Source : Rapport actuariat volet 2 définition du système cible 2009.

Pour remédier à cette situation, le chef du Gouvernement a annoncé devant la chambre des Conseillers, lors de la séance mensuelle des questions orales, le 25 décembre 2013, des propositions de réformes paramétriques pour les 800.000 fonctionnaires assujettis aux pensions civiles, des propositions qui seront analysées plus en avant dans le cadre des réformes paramétriques.

Suite aux recommandations de la Cour des comptes et du CESE, le Conseil de gouvernement a adopté le 7 janvier 2016 des textes de lois concernant la réforme paramétrique, qui a été votée le 28 juin 2016 en séance plénière à la chambre des conseillers, puis le 19 juillet 2016 en séance plénière dans la chambre des représentants. D'ailleurs les groupes parlementaires de l'opposition avaient intenté une action devant la Cour constitutionnelle, contre l'inconstitutionnalité de ces textes de lois, mais le 23 août la Cour constitutionnelle a publié son opinion en faveur de la loi qui a été adoptée .

Et vers la fin du mois d'août, le Bulletin Officiel n°6495 bis du 30 août 2016, du Dahir n° 1-16-109 du 16 Kaâda 1437 (20 août 2016) portant promulgation de la loi n° 71-14 modifiant et complétant la loi n° 011-71 du 12 Kaâda 1391 (30 décembre 1971) instituant un régime de pensions civiles et l'abrogation de la loi n° 012-71 du 12 Kaâda 1391 (30 décembre 1971) fixant la limite d'âge des fonctionnaires et agents de l'Etat, des municipalités et des établissements publics affiliés au régime des pensions civiles dont les dispositions ont été présentées précédemment.

Section 3 : Mise en place de mesures de redressement de le RCAR

Depuis sa création, le RCAR est parvenu à gérer 3.365 institutions adhérentes réussissant, ainsi, à multiplier assez rapidement le nombre de ses affiliés qui est passé de 50.000 affiliés au lancement du régime à 206.112 affiliés en 2016 et conjointement celui des bénéficiaires de pension le faisant progresser de manière

continue durant la même période, le nombre des allocataires de pension passant de 5.000 en 1980 à 122.009 pour un montant total de prestations de 4.969 MDH contre 3.787,21 MDH deux ans auparavant.

D'ailleurs le régime général a certains avantages qu'il convient de mentionner :

- La conception du régime sur une logique mixte de répartition et capitalisation anticipe les difficultés démographiques qui caractérisent les autres systèmes fondés sur la répartition. Cette mixité permet d'avoir une vision sur les résultats des efforts de cotisation des affiliés tout en assurant une certaine solidarité intergénérationnelle[281] ;
- L'adoption d'une liquidation basée sur le salaire moyen de la carrière revalorisé qui assure une meilleure équité entre les affiliés et un véritable lien entre l'effort de cotisation et le montant de la rente à recevoir, contrairement, par exemple, à la CMR où la pension est liquidée sur la base du dernier salaire ;
- Le plafonnement des niveaux des engagements futurs permet de limiter les déficits du régime ;

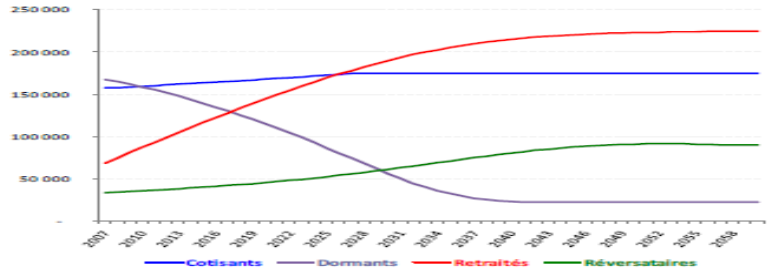
Malgré ces avantages, le régime général du RCAR devrait connaître des difficultés en matière d'équilibre financier bien que moins graves que celles de la CNSS ou du régime des retraites civiles de la CMR. C'est pour cette raison qu'il a entrepris comme les autres régimes des efforts de redressement qui seront illustrés à travers les volets institutionnel, technologique et financier.

§1 : Volet institutionnel

Le RCAR a connu un changement dû au processus d'intégration des caisses internes de certaines entreprises publiques : la première intégration a concerné l'ONCF en 2002. Un an après, ce fut le tour de l'ex-régie des tabacs et de l'ex-ODEP. L'année 2004 a été marquée par l'intégration de la Lyonnaise des Eaux de Casablanca (LYDEC) et la Société des Eaux d'Oum Errabi (SEOER).

[281] 6% de la cotisation salariale et 6% de la contribution patronale (soit 12%) sont inscrits dans des livrets individuels des affiliés et sont capitalisés au taux d'intérêt de 4,75% par an ;

Figure 35 : Evolution des effectifs affiliés



Source : Rapport actuariat volet 2 définition du système cible 2009.

En 2006, la Caisse de Jarf Lasfar Energy Company (JLEC) fut absorbée. Le RCAR a procédé, en 2008, à l'intégration de la Caisse Interne de Retraite de l'OCP qui a concerné une population totale d'environ 45.500 actifs dont 33.000 pensionnés pour un montant global de transfert de 27,86 MDH. Et, enfin en 2012, la régie de Distribution d'Eau et d'Électricité de Marrakech RADEEMA et d'Agadir RAMSA ont intégré le RCAR pour un coût de transfert global avoisinant 1,3 MDH et dernièrement la prise en charge de 11 CIR de régies autonomes de distribution d'eau et d'électricité.

Suite au processus d'intégration, la stratégie de placement du RCAR est rentrée dans une phase de mise en place avec une reconfiguration instantanée et mécanique des allocations d'actifs. Cette politique prévoit selon M. Anas Alami *« De réduire progressivement l'encours de la poche monétaire pour alimenter, dans les meilleures conditions de rendement et de risque, le portefeuille obligataire, le portefeuille d'action cotée, ainsi que le portefeuille des investissements alternatifs. À cet effet, le pilotage de la cadence d'implémentation est conditionné par la morphologie des marchés ainsi que par les appels de fonds issus des engagements du passif »*[282].

Évidemment, les ressources du régime qui sont constituées essentiellement des fonds réglementaires et des provisions techniques se sont accrues, pour s'élever en 2016 à un montant égal à 57.199,38 MDH pour les fonds réglementaires[283]. À cet effet, le régime a procédé au déploiement de tous les moyens et matériels nécessaires pour faire de cette opération d'absorption une grande réussite tant sur le plan technique que sur le plan financier.

Ce processus n'est cependant pas encore achevé puisque d'autres caisses internes de retraite ne sont pas encore intégrées comme celle de Bank El Maghreb. De plus, il est important de noter que le transfert des caisses internes ne s'est pas fait dans une

[282] **RCAR** (2011), interview ALAMI A., *Rapport annuel de la RCAR*, p 6.
[283] **RCAR** (2016), *Rapport annuel de la RCAR*, p 11.

logique similaire pour toutes les entreprises publiques. Cela est principalement le cas pour les droits acquis. En effet, les agents de l'OCP voient la liquidation de leurs pensions se faire sur la base des paramètres de leur caisse interne (largement plus généreuse) non seulement pour la période antérieure à l'affiliation au RCAR mais également pour toute la période d'activité restante jusqu'à l'âge légal de départ à la retraite alors que, pour les caisses internes précédemment transférées, seuls les droits passés ont été liquidés sur cette base[284].

Sur le plan juridique, l'année 2012 a été marquée par l'instauration d'une pension minimum de 1.000 DH par mois, la prolongation du délai d'introduction de demande d'assurance volontaire RCAR et la mise en conformité du RCAR par rapport à la loi 09/08 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel. La pension de retraite peut être anticipée pour les affiliés ayant atteint 55 ans. Cette condition a été supprimée en 1993 pour les affiliés qui réunissent 21 ans de services valables. Ce rééquilibrage du régime par les cotisations patronales uniquement, porte le poids de tout ajustement sur les employeurs. Cette décision constitue une dérogation à la règle du partage des charges sociales entre le salarié et l'employeur.

Cette pension subira une autre augmentation après la publication du Dahir n° 1-16-112 du 16 Kaâda 1437 (20 août 2016) portant promulgation de la loi n° 96-15 modifiant et complétant le dahir portant loi n° 1-77-216 du 20 chaoual 1397 (4 octobre 1977) créant un régime collectif d'allocation de retraite. Cette loi fixera le montant minimum de la pension de retraite ou d'invalidité versée par le RCAR à 1200 dh à compter du premier du mois suivant celui de la publication de la loi jusqu'au 31 décembre 2016, et à 1350 dh du 1er janvier 2017 au 31 décembre 2017. Et d'une manière transitoire à 1500 dh, et ce à compter du 1er janvier 2018, sous réserve de certaines conditions (durée de service de 10 ans, sauf en cas de décès, non cumul des pensions).

Concernant la gestion des activités du Régime, M. Cherkaoui, Directeur du Pôle de la Prévoyance de la CDG[285] a présenté les réalisations importantes:

- **Réorganisation du Pôle Prévoyance** : Mutualisation des activités de support et de pilotage au profit d'une gestion plus optimale des fonds de régimes ;

[284]**COUR DES COMPTES** (2013), « Diagnostic et propositions des réformes», *op cité.*
[285]**RCAR** (2011), interview CHERKAOUI M.D., *Rapport annuel de la RCAR*, p 7.

- **Mise en place de nouveaux télé-services** : Facilitation des démarches administratives pour affiliés, tels que la téléimpression des attestations, la télé-affiliation, la télé-liquidation, les services SMS… ;
- **Plan stratégique « Oufoq 2015 » :** Contribution forte dans le chantier de la réforme des retraites, ouverture de plateforme de gestion à de nouveaux partenaires et conception d'un programme retraite des Indépendants ;
- **Réalisation du projet «Wasl» :** Déploiement d'un réseau de succursales CDG au service des clients et partenaires ;
- **Usine Retraite CDG :** Plateforme de gestion qui sera mise à la disposition des pouvoirs publics, dans le cadre de la réforme des retraites, concept innovant basé sur une refonte totale des processus métiers (BPR – Business Process Reengineering) faisant appel à un catalogue de services génériques, un Système d'Information souple, paramétrable et évolutif garantissant un niveau élevé d'agilité organisationnelle et d'excellence opérationnelle ;
- **Avènement des Architectures Orientées Services (SOA)** : Adoption d'une nouvelle approche dans la mise en œuvre des applications d'entreprise et la dématérialisation des processus métier.
- **Mise en place de la plateforme CDG « AGILYS+ »** :une nouvelle plateforme de gestion ultra moderne caractérisée par un système d'information utilisant les dernières technologies et des processus métier totalement remaniés pour offrir un niveau élevé en terme d'agilité et de qualité de service aux clients et partenaires.

Selon les propos de M. Cherkaoui[286] , Directeur du Pôle Prévoyance de la CDG : *AGILYS+ est une véritable « Usine Retraite » offrant un niveau élevé en termes d'agilité et de qualité de service. D'une part, cette plateforme permet d'accompagner les pouvoirs publics dans l'intégration de tout fonds ou régime de retraite à moindre coût avec une réactivité élevée, comme en témoigne l'intégration exemplaire des caisses internes de grands organismes publics et des régies de distribution, la centralisation de la gestion des rentes Accidents du Travail ou encore pour très bientôt la gestion des Fonds de Travail. D'autre part, nos clients actuels et futurs pourront tirer pleinement profit d'un service personnalisé, efficace et efficient, qui met à leur disposition à travers les canaux Web, Call center, Mobile et Réseau*

[286]**RCAR** (2012), interview CHERKAOUI M.D., *Rapport annuel de la RCAR*, p 9.

d'agences, un catalogue de services couvrant tout le périmètre de la gestion de la retraite, depuis l'affiliation jusqu'au paiement des pensions aux bénéficiaires en passant par la relation clientèle et le conseil en prévoyance.

§2 : Volet technologique

Le RCAR a mis en place, avec les services de la CDG, un système de gestion actif-passif en vue d'une meilleure allocation stratégique d'actifs financiers. Ainsi, le portefeuille a évolué de manière satisfaisante totalisant à la fin de l'année 2014, un montant de 96 MDH lui permettant de mobiliser l'épargne institutionnelle et de dynamiser le marché des capitaux. Il faudrait rappeler que cet équilibre financier est dû au mode de financement alliant la capitalisation 2/3 et la répartition 1/3 qui permettra selon les études actuarielles d'assurer les engagements à l'égard de ses affiliés et pensionnés jusqu'à l'horizon de 2041[287].

Dans le cadre de la simplification des procédures de déclaration et de dématérialisation des échanges avec ses adhérents, le RCAR a mis en place une solution de déclaration électronique, sécurisée et implémentant un guichet unique à travers une comptabilité analytique. Ainsi, les adhérents peuvent accéder à distance à toutes les démarches administratives et fonds documentaires comme la télé-déclaration, la télé-liquidation, les téléchargements des attestations et papiers administratifs, le télétraitement et réclamation et ceci avec une réduction significative des délais de traitement et de réponse.

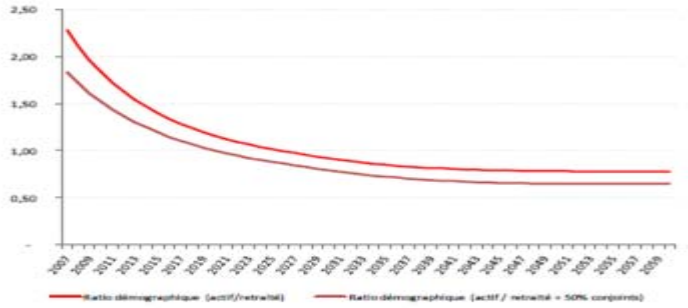
Grâce à ses efforts en matière technologique**,** le RCAR a été certifié en 2008 par le Bureau Veritas Certification pour l'ensemble de ses activités « métier et support » selon la norme ISO 9001 versions 2000. En 2011, il a obtenu 3 certificats de mérite de l'Association Internationale de Sécurité Sociale (AISS) et le Prix ISLQ (International Star Leadership in Quality), décerné par le Business Initiative Directions à Paris, catégorie Or. Et en 2012, le 2ème Prix des Nations Unies relatif à l'Amélioration des Prestations de Service dans le secteur public.

[287] **RCAR** (2012), *Rapport annuel de la RCAR*, p 8.

§3 : Volet financier

Selon les projections à l'horizon 2060 montrent que les indicateurs démographiques du RCAR devraient connaître une évolution semblable à ceux de la CMR. En effet, la stabilité des effectifs des cotisants et l'accroissement important des retraités (dont les effectifs vont être multipliés par 4) vont induire une détérioration substantielle du rapport démographique qui est déjà à un niveau assez bas, soit 3 actifs pour un retraité, pour se situer à 0,8 à partir de 2045.

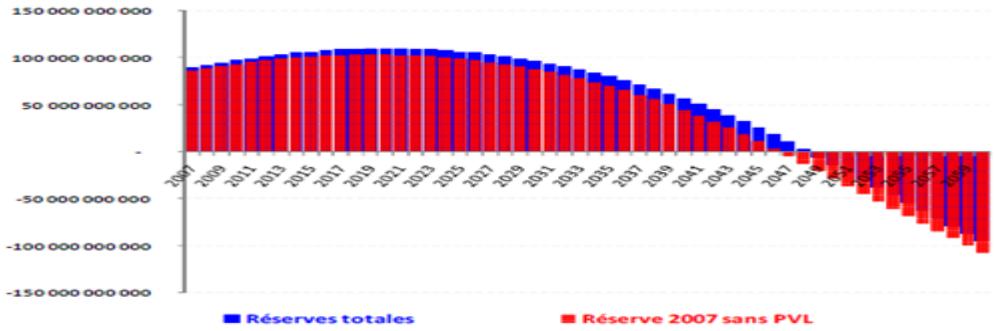
Figure 36: Rapport démographique



Source : Rapport actuariat volet 2 définition du système cible 2009.

Dans ce contexte les prévisions envisagent que le RCAR connaîtra une quasi stabilité des affiliés qui sont aux nombres de 206.112 au cours de l'exercice 2016.Ce régime connaîtra ainsi, une forte augmentation des retraités, qui provoquera, comme le signale les études actuarielles, l'apparition d'un 1er déficit du régime en 2021. Le déficit atteindra 8 MDH en 2050 après un épuisement des réserves du régime en 2042.

Figure 37: Évolution des réserves RCAR



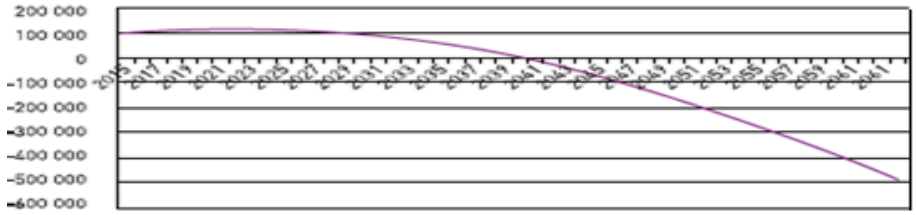
Source : Rapport actuariat volet 2 définition du système cible 2009.

À signaler que les projections financières du régime reflètent une relative soutenabilité. La programmation des dépenses d'un programme budgétaire sera ainsi « soutenable » si les crédits attribués et prévus suffisent pour payer les dépenses déjà

engagées et, plus généralement, les dépenses « obligatoires ou inéluctables ». Ainsi, son solde financier deviendrait négatif à partir de 2022 et les réserves ne seraient épuisées qu'en 2042[288].Le taux de cotisation d'équilibre, qui permet au régime de continuer à servir les prestations normalement, durant la période de projection, se situe à 27 % contre 18 % actuellement. Cette relative soutenabilité est encore plus remarquable à l'examen des engagements actuariels du régime.

En groupe semi-fermé, la valeur actuelle probable des ressources, estimée à environ 28,01 MMDH, augmentée des réserves constituées, arrive à couvrir 57,13% (Taux de préfinancement des engagements) de la valeur actuelle probable des engagements, estimée à 225,18 MMDH.

Figure 38 : Évolutions des fonds RCAR en MDH



Source : Rapport RCAR 2014

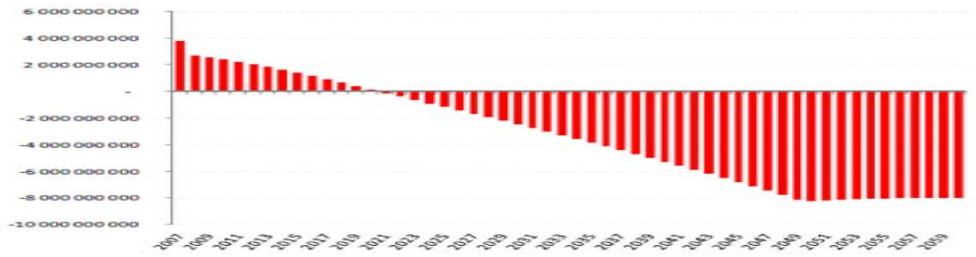
Il convient de préciser que le RCAR est le régime qui accumule le plus de réserves par rapport aux autres régimes de retraite. Cependant, si la tendance à la baisse des rendements financiers se maintient dans le futur, elle aggravera le déficit financier du régime (sachant que le déficit technique est déjà largement entamé).

Ces réformes structurelles ont fait franchir au RCAR un pas en avant vers la réforme globale des systèmes de retraite dans le sens où ce régime a réussi progressivement à regrouper les caisses internes de retraite de certains établissements publics. Aujourd'hui, il est évident que le RCAR fait face à certaines contraintes relatives à la politique restrictive de l'État en matière de recrutements, aux titularisations dans le cadre de la fonction publique et au rythme d'accroissement des retraités supérieur à celui des affiliés cotisants. D'autres contraintes financières sont relatives à la tendance baissière du rendement et des taux appliqués sur le marché financier ainsi qu'à l'accroissement de plus en plus important des charges de revalorisations des pensions.

En effet, les projections actuarielles montrent que le régime devrait connaître un épuisement total de ses réserves à l'horizon 2042.

[288]**COUR DES COMPTES** (2013), « Diagnostic et propositions des réformes», op cité.

Figure 39: Évolution du solde total (technique et financier) RCAR



Source : Rapport actuariat volet 2 définition du système cible 2009.

Comme l'illustre ce graphique, l'évolution du solde global, qui, en plus du solde technique retraite, prend en compte le solde invalidité et prestations familiales, ainsi que les frais de gestion et les produits financiers, indique une rupture de l'équilibre global en 2021.

Comme le souligne l'analyse du rapport de la Cour des comptes de 2013, cette situation est due à l'inadaptation de certains paramètres pour maintenir l'équilibre du régime sur le long terme, que ce soit dans leur conception de départ ou à travers les modifications qu'ils ont subies. Ainsi, le mécanisme de revalorisation des rentes est corrélé dans les mêmes proportions à l'évolution du salaire moyen du régime ce qui ne garantit pas le financement des revalorisations lorsque les rendements des réserves du régime sont insuffisants.

Cette insuffisance de couverture des revalorisations peut s'amplifier dans le temps, puisqu'une fois acquise, elle est irréversible quel que soit le niveau des rendements ultérieurs du portefeuille du régime.

En outre, des situations ponctuelles, comme l'adhésion des caisses internes de retraite de certains grands établissements publics, sont de nature à avoir une répercussion significative sur l'augmentation normale des salaires et, par conséquent, la revalorisation des pensions.

Le même cas se pose pour la prise en charge du risque viager qui devient de plus en plus insuffisante eu égard, notamment, à l'attribution d'une annuité de droit de 2 % identique pour tous les affiliés quelle que soit la génération à laquelle ils appartiennent. En effet, bien qu'inférieure aux régimes de retraite de la CMR et de la CNSS, l'annuité de liquidation des pensions pourrait devenir de moins en moins adaptée face à l'allongement progressif de l'espérance de vie[289].

[289]**COUR DES COMPTES** (2013), « Diagnostic et propositions des réformes » op cité, pp31-33.

Section 4 : Les tentatives de réforme de la CIMR

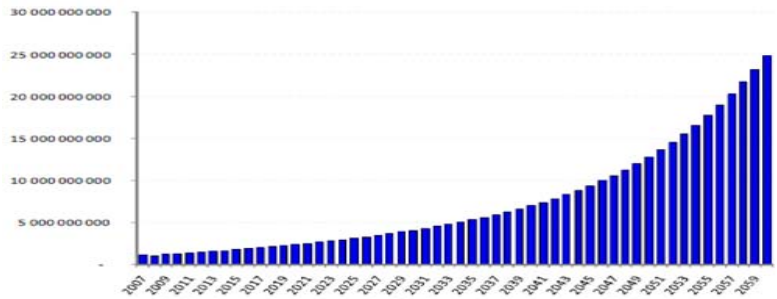
Dans le souci d'offrir aux salariés une retraite sûre dans le respect des objectifs de qualité et de proximité, la Caisse Interprofessionnelle Marocaine de Retraites a engagé une importante réforme en 2003. Cette réforme a concerné les volets réglementaires, financiers et de gestion en consacrant plusieurs engagements notamment : la tenue d'un bilan actuariel annuel, la gestion en répartition provisionnée en tant que mode de gestion et la création d'un comité de pilotage.

§1:Volet institutionnel

Sur le plan réglementaire, la CIMR a appliqué en 2003 la loi 09-03 modifiant la loi 17-99, portant Code des Assurances visant le report de l'application du code en 2008. Cette loi a permis, dès son entrée en vigueur, l'encaissement des contributions patronales gérées à compter de 2003 auparavant par les entreprises des assurances et leur intégration dans le cadre du système de répartition.

Ainsi, depuis l'abrogation de l'article 339[290]du champ d'application de la loi n°17-99 par la loi n° 02-08, une nouvelle loi 64-12 portant création de l'Autorité de Contrôle des Assurances et de la Prévoyance Sociale, instituant le contrôle de l'État sur les opérations de retraite fonctionnant par répartition ou par répartition et capitalisation, a fixé les conditions de contrôle de la CIMR.

Figure 40 :Évolution des produits financiers CIMR



Source : Rapport actuariat volet 2 définition du système cible 2009.

Il convient de préciser que cette loi ouvre pour la CIMR « *une nouvelle phase dans son histoire réglant ainsi, un problème réglementaire de taille en lui donnant une position plus confortable pour négocier son avenir dans le cadre de la réforme des*

[290] Art 339 : les dispositions de la présente loi ne sont pas applicables à l'association pour la gestion de la CIMR dont le siège est à Casablanca. « Une loi fixera les conditions de contrôle de ladite association par l'Etat. ».

systèmes de retraite ». Selon M. Cheddadi « *cette loi a levé la lourde contrainte qui pesait sur la CIMR, d'avoir à se conformer aux dispositions du code des assurances et à introduire le contrôle de l'État qui lui faisait défaut en tant qu'organisme gérant de l'épargne* »[291].

Ainsi, ce dispositif législatif prévoit la création d'une société mutuelle de retraite, les dispositions portant sur sa gouvernance, ses règles prudentielles et son contrôle… Son adoption devrait, vraisemblablement, conduire à la transformation de la CIMR en une société mutuelle de retraite à but non lucratif dont les membres adhérents seraient des entreprises et qui viserait à instituer le principe du contrôle de la CIMR mais aussi à déterminer les règles de solvabilité du régime, ses réserves et leur mode de calcul.

En effet, après la promulgation de la loi n°17-99 portant code des assurances, il a été décidé d'exclure la CIMR de son champ d'application pour faire écho à l'adoption de la loi n° 02-08 qui disposait, en outre, en son corps qu'une loi viendrait fixer les conditions de contrôle de l'Etat sur ce régime. Dès le 1er janvier 2017, la CIMR est devenue une mutuelle soumise au contrôle de l'autorité de contrôle des assurances et de la prévoyance sociale. Ce changement de statut s'accompagne d'une mise en conformité avec la loi dont la cotisation salariale ne sera remboursée que si le salarié quitte son employeur[292].

§2 : Volet technologique

Sur le plan de l'amélioration de service et de la proximité, la CIMR a fourni des efforts considérables concernant les prestations suivantes notamment le dépôt des dossiers et documents justificatifs de vie dans les agences, le retrait de l'attestation de pension du portail internet, l'obtention des années de services par simulation sur le montant de la pension, la mise en place d'un nouveau service nommé « e-liquidation@ » , la généralisation de la télé-déclaration , le lancement du programme E@sy Paiement , la création du « Compte Adhérent » pour le suivi en ligne du compte adhérent, l'accès à l'information à travers CIMR DIALCOM aux affiliés 7j/7 et 24h/24 , l'élargissement du réseau des agences et l'optimisation de leur organisation.

Cette série d'actions a participé à l'amélioration de la qualité des prestations de services et à la réduction des coûts de gestion de plus de 13% qui s'inscrivent dans le cadre d'une démarche qualité qui a abouti à la certification de toutes les activités «

[291] **CIMR** (2007), interview avec CHEDDADI K.,*Rapport annuel de la CIMR,* p 9.
[292] **CIMR** (2016), *Rapport annuel de la CIMR,* p 10.

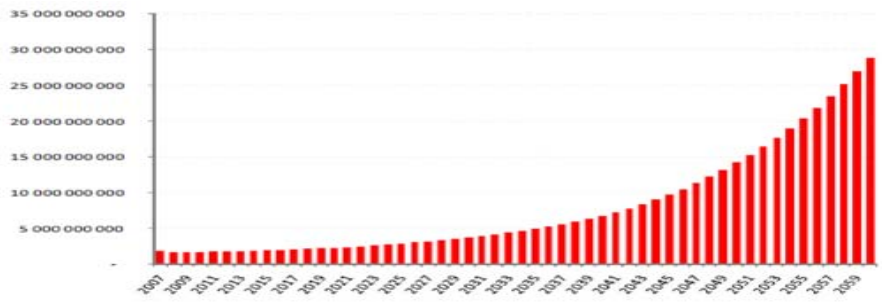
métiers » et à l'obtention de la certification de son activité « Prestations » selon la norme ISO 9001.D'autre part, pour l'amélioration des prestations, la CIMR a lancé depuis le début de 2009, une offre spécifique aux PME qui leur permet de contribuer uniquement pour la partie du salaire dépassant le plafond de la CNSS, tout en leur offrant la possibilité d'opter pour des taux de cotisation pouvant atteindre jusqu'à 28% de la part du salaire dépassant le plafond. La caisse a, ainsi, réussi l'élargissement de la palette des taux de contribution offerte en permettant aux salariés du secteur privé d'avoir une retraite plus confortable[293]. Elle a également créé la carte Rahati qui est une carte monétique lancée en partenariat avec la Banque Populaire permettant le paiement électronique des pensions et dispensant les allocataires de l'obligation d'adresser à la CIMR le certificat de vie périodiquement exigé pour continuer à percevoir des pensions.

§3: Volet financier

Le régime a pu remédier à la sous-tarification qu'il connaissait et à améliorer ses taux de préfinancement et de couverture qui ont atteint respectivement à fin 2015 respectivement 67,7% et 41,5%. Par conséquent, le régime devrait assurer le service normal de ses prestations jusqu'à 2060.

Cette réforme est basée sur la réduction du rendement de 14 à 10%, sur la suppression des allocations familiales accordées aux retraités, sur le relèvement de la contribution patronale (non génératrice de droits) de 10 à 30%, sur l'abandon de la revalorisation automatique des pensions et sa fixation en tenant compte de la situation financière du régime dans le cadre de son pilotage et sur l'adoption d'une charte de pilotage du régime et son institutionnalisation dans le cadre de ses statuts. Ces mesures ont permis d'améliorer la situation des équilibres du régime

Figure 41: Évolution du solde total (technique financier) CIMR



Source : Rapport actuariat volet 2 définition du système cible 2009

[293]**CIMR** (2008), interview avec GUENNOUNI F., *Rapport annuel de la CIMR*, p 17.

Cette situation d'équilibre est due à l'utilisation du principal outil de pilotage du régime à savoir la valeur du point décidée chaque année par le Conseil d'Administration en fonction de la situation financière et de l'équilibre du régime.

Chaque année, la CIMR attribue aux salariés cotisant un nombre de points calculé, d'une part, sur la base du rapport entre les cotisations salariales et patronales et six fois le salaire de référence d'autre part. Au départ à la retraite, les points cumulés par les affiliés durant toute leur carrière de cotisation constituent la base de calcul des pensions.

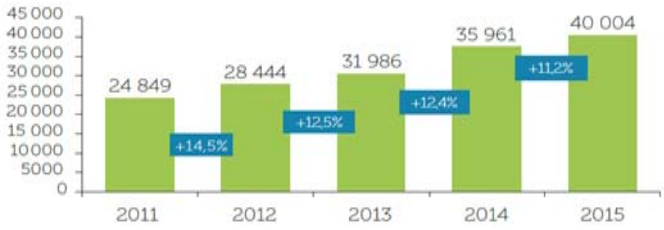
Le salaire de référence est un indice qui reflète l´évolution du salaire moyen de l´ensemble des affiliés cotisants. En 2011, la valeur du point de liquidation a évolué ce à 20,10. Il est à rappeler que le régime distingue entre deux types de valeurs du point : La valeur du point de liquidation multipliée par le nombre de points acquis permet de déterminer le montant de la pension.

En 2011, cette valeur est de 12,10 basé sur la répartition, sa pérennité est tributaire des nouvelles adhésions. Celles-ci viennent améliorer le nombre de cotisants ou au moins le stabiliser à un niveau qui permet de continuer à servir les pensions. Or, le régime étant facultatif, cette situation ne peut être garantie en permanence.

Toutefois, la faiblesse majeure de ce régime réside, selon le rapport de la Cour des comptes, dans son mode de fonctionnement par répartition alors qu'il a un caractère facultatif. Cela pose le double défi de sa pérennité qui est tributaire de nouvelles adhésions et de l'application stricte et continue de la juste tarification.

Les réformes entamées ont marqué la CIMR par un excédent d'exploitation. Selon M. Cheddadi[294], les réserves se sont élevées en décembre 2016, à plus de 44.728MDH en valeur comptable.

Figure 42 : Évolution de la réserve de prévoyance (en millions de dirhams)



Source : Rapport CIMR 2015.

[294]**CHEDDADI K.**, (2016), *Rapport annuel de la CIMR*, p 34.

Il est aisé de constater que ces taux reflètent la bonne gestion des réserves de prévoyance qui a progressé de 24,8% en 2011, et doubler en 4 ans.

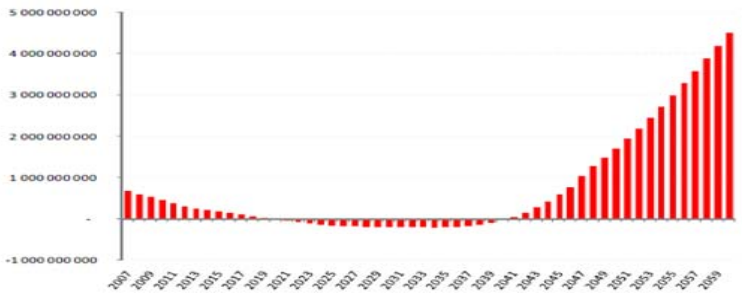
En effet, et en dépit de la crise financière internationale, la caisse a connu la progression des produits techniques de plus de 11% qui ont dépassé pour la première fois dans l'histoire du régime, la barre de 5 MDH. Corrélativement, le nombre des entreprises adhérentes a progressé de 10% et celui des actifs cotisants de 5%. Ces résultats reflètent la solidité de la gestion financière du régime qui lui a permis de réaliser un taux de rendement moyen stable de plus de 10% environ sur les cinq dernières années.

En procédant à des changements de politique d'investissement, en mettant en œuvre des systèmes d'information et en réajustant ses ressources humaines, la nouvelle stratégie de gestion de la CIMR a donné des résultats positifs. Cette situation se traduira par une détérioration du rapport démographique qui se situera à 1,5 en 2060 contre 3 actuellement. Malgré cela, en constante augmentation, la CIMR comptera 531.000 cotisants en 2060.

Si le régime continue à fonctionner jusqu'à 2060 selon les règles actuelles, les valeurs actualisées des engagements et de la réserve futurs seraient respectivement de 117 et 73 milliards DH, soit une couverture de 62% qu'il convient de maintenir à un niveau élevé[295].

Comme le souligne les études actuarielles, la CIMR se distingue par rapport aux autres caisses, dans la mesure où cette caisse ne connaîtra pas de déficit puisque sa réserve de prévoyance restera positive et croissante en fin de projection. En dépit de cela, le solde technique du régime décroitra à partir de 2014 pour devenir négatif entre 2033 et 2050 avant de reprendre la croissance à partir de 2051.

Figure 43 : Évolution du solde technique CIMR



Source : Rapport actuariat volet 2 définition du système cible 2009.

[295]**COUR DES COMPTES** (2013), « Diagnostic et propositions des réformes», op cité, p 47.

À l'opposé des autres caisses de retraite, il est aisé de constater que les projections démographiques et financières sur le long terme concernant la CIMR attestent la pérennité de ce régime. D'ailleurs, le bilan actuariel de la CIMR confirme que ce régime est capable d'honorer ses engagements et de servir les pensions aux allocataires sur un horizon de plus de 60 ans[296].Il faut dire que les mesures déployées pour redresser la CIMR ont donné des résultats satisfaisants au point qu'il faudrait souhaiter que les autres caisses s'en inspirent pour réussir leur réforme.

À travers l'étude suivante, il semble que les mesures de redressement ont eu un impact différent par rapport à l'équilibre financier de chaque régime. Cette différence est due principalement au mode de financement et à la gestion de chaque caisse. Bien que ces "réformettes" de portée limitée comme le souligne Dr. Boudahrain dans son étude prospective sur « les Carences et défis du système de sécurité sociale au Maroc », ne soient pas suffisantes pour sauver la pérennité des régimes à long terme, il semble indéniable qu'elles aient réussi au moins à retarder l'apparition de déficits.

Pour conclure, c'est grâce aux réformes entreprises en 2003 que le régime a pu remédier à la sous-tarification qu'il connaissait et a amélioré ses taux de préfinancement et de couverture qui ont atteint à fin 2015 respectivement 67,7% et 41,5%. Par conséquent, le régime devrait assurer le service normal de ses prestations jusqu'à 2060.

Sur une note plus réaliste, la réforme des systèmes de retraite n'est plus, de nos jours, un luxe mais plutôt une nécessité qui devient de plus en plus pressante. Le moment est venu de reconfigurer ces régimes dans un cadre juridique réactualisé qui éviterait les problèmes dus à la multiplicité des caisses de retraite, à l'absence d'une coordination globale et d'un contrôle adéquat et à la dégradation des facteurs financiers sous l'effet du vieillissement de la population mais aussi de la propagation de l'économie informelle[297].

Conscient que ces mesures de redressement ne seront efficaces qu'à moyen terme, le Gouvernement a engagé la réflexion en créant la Commission Technique du Secteur de la Retraite chargée de diagnostiquer l'état du secteur et d'examiner les scénarii de réforme. Le chapitre suivant abordera le rôle de cette commission et ses propositions pour la refonte du secteur de retraite.

[296]**CIMR** (2008), interview avec JANANI A., *Rapport annuel de la CIMR,* p 44.

[297]**ACHOUR O.** (2013), « Quels ajustements structurels entamés depuis 24 ans pour préparer la réforme globale des systèmes de retraite ? »,*Revue Marocaines des Sciences Politiques et Sociales*, Souissi - Rabat, Université Mohammed V –Souissi -Rabat: Mélanges, Hommage à Driss BENALI, Déc., vol VIII.

Chapitre II

Propositions des Commissions Nationale et Technique

Aujourd'hui, le Maroc a besoin d'une volonté politique associée à une volonté populaire pour la mise en place d'un système de retraite adéquat capable d'assurer une cohésion et une paix sociale.

Dans ce sillage et suite aux recommandations des assises nationales de 2003, une Commission Nationale chargée de la réforme des systèmes de la retraite a été instituée en janvier 2004 sous la présidence du Premier Ministre regroupant l'ensemble des parties prenantes à ce dossier et en particulier les partenaires sociaux, les acteurs économiques, les Ministères concernés ainsi que les différentes caisses chargées de la gestion des régimes de retraite. C'est dans cette perspective de réforme que le Gouvernement a adopté un plan d'action en deux phases:

1. La mise en place d'un ensemble de mesures urgentes pour remédier aux difficultés auxquelles font face certains régimes de retraite sur le court terme,
2. L'inscription dans la réflexion de refonte globale du système de retraite pour assurer sa pérennité.

La première phase des travaux de la Commission Technique a fait ressortir, dans le rapport validé par la Commission Nationale en date du 22 Novembre 2006, la fragilité des équilibres démographiques techniques et financiers des systèmes face au poids des engagements envers les affiliés et la nécessité de mise en place de mesures d'urgence. Ce rapport a également décrit les cadres référentiels retenus pour la réforme des systèmes de retraite qui s'articulent autour des principes directeurs de la réforme à savoir les règles et contraintes, le concept du système de retraite national et la proposition de scénarii de réforme[298].

Comme cela a été cité précédemment, la conjoncture de 2011 ne s'apprêtait pas à valider une réforme sociale telle que celle annoncée par le Chef de gouvernement, au Parlement, relative à la réforme uniquement du régime des pensions civiles. Ces

[298] **DAPS** (2001),« Scénarios de réforme pour les systèmes de retraite marocains», Décembre.

déclarations ont suscité des réactions auprès d'économistes et d'experts qui insistaient, pour leur part, sur l'importance de la réforme globale afin d'assurer la pérennité et la viabilité des régimes tout en l'étendant aux autres catégories.

Certes, cette réforme devrait voir le jour malgré tous les obstacles, mais il faudrait être plus hardi pour discuter en profondeur de la réforme dans sa globalité et d'éviter de proposer, dans l'urgence, des réformettes ou des ajustements destinés à pallier les déficits financiers et qui ne feront que reporter sur les générations futures le poids d'une réforme insuffisamment appréhendée[299].

En 2012, le HCP a mis l'accent sur l'incapacité des régimes à couvrir leurs engagements implicites malgré les niveaux importants de leurs réserves en particulier pour le régime de la pension civile avec un taux de couverture ne dépassant pas 12% et celui de la CNSS avec un taux de couverture de 4%.

De son côté, le rapport de la Cour des comptes a confirmé les diagnostics précédents, pointant l'importance de l'extension de la couverture sociale qui reste limitée à 37% du total de la population active à fin 2015.

Dans ce sillage, le gouvernement avait saisi le Conseil économique, social et environnemental (CESE) pour émettre des recommandations sur cette question. Cette instance consultative a rendu son avis, le 31 octobre 2015, en confirmant "l'urgence" de cette réforme et en préconisant d'adopter une approche participative et cohérente en matière de politique de protection sociale en se basant sur le référentiel de la charte sociale réalisée par le Conseil Économique Social et environnemental en Novembre 2011.

Et enfin après 26 ans de concertations sociales, le Conseil du Gouvernement a adopté d'un trait, le 7 janvier une série de 6 projets de lois concernant : le régime des pensions civiles, la limite d'âge des fonctionnaires et agents de l'État, des municipalités et des établissements publics affiliés au régime des pensions civiles, l'élaboration d'un régime de retraite au profit des catégories des professionnels mais aussi des travailleurs indépendants et des non-salariés exerçant une profession libérale , le régime des pensions militaires et celui du RCAR.

Certes, cette adoption peut être considérée comme un pas très courageux de la part du Gouvernement mais souffre, aussi, de projets de lois regorgeant de propositions unilatérales non partagées avec les syndicats. D'ailleurs, les quatre centrales

[299]**BENJELLOUN S.E.** (2007), « une première évaluation des réformes des systèmes de retraite au Maroc », *Workshop Université Paris Dauphine-Caisse des dépôts et de gestion, Rabat5-6avril 2007.*

syndicales ont refusé catégoriquement la réforme proposée par le Gouvernement faite sans concertation. Ils ont également annoncé leur mécontentement en organisant une série de grèves, de marches et des sit-in et ont annoncé pour 2016 la possibilité d'user de tous les moyens pour faire aboutir les revendications légitimes et justes de la classe ouvrière.

Malgré la résistance des partenaires sociaux, le Gouvernement, détenant la majorité des voix au parlement a réussi à adopter les textes de lois relatifs à la réforme paramétrique dans la chambre des représentants et celle des conseillers. Ces textes ont été adoptés après leur publication au Bulletin Officiel n°6495 bis du 30 août 2016, du Dahir n° 1-16-109 du 16 Kaâda 1437 (20 août 2016) portant promulgation de la loi n° 71-14 modifiant et complétant la loi n° 011-71 du 12 Kaâda 1391 (30 décembre 1971) instituant un régime de pensions civiles et l'abrogation de la loi n° 012-71 du 12 Kaâda 1391 (30 décembre 1971) fixant la limite d'âge des fonctionnaires et agents de l'Etat, des municipalités et des établissements publics affiliés au régime des pensions civiles.

D'ailleurs, serait-il, vraiment, possible d'effectuer cette réforme sans la tenue des rounds du Dialogue social ? Pourquoi le Gouvernement s'est-il entêté, pendant 3 ans, à interrompre l'institution du Dialogue social, seule plateforme de négociations tripartites des revendications sociales ? Quels sont les scénarii proposés par la Commission Technique ? Pourquoi les syndicats ont-ils exigé l'avis du BIT sur les propositions validées par la Commission Nationale ? La réforme des régimes de retraite serait-elle paramétrique ou systémique ? Quelles sont les recommandations présentées par le rapport de la Cour des comptes ? Est-ce que l'avis du CESE sera pris en considération par le Gouvernement ? Qu'en est-il des autres caisses et du projet d'extension de la protection sociale aux indépendants et aux travailleurs non-salariés ?

Ce présent chapitre a pour vocation de répondre à ces questions en trois sections limitant l'étude de la réforme de la retraite à l'analyse des réformes paramétriques et systémiques proposées par la Commission Technique et analysées par le BIT à celle du rapport de la Cour des comptes comme à celle de l'avis du CESE dans la première section. La seconde sera consacrée à l'étude des scénarii des réformes paramétriques et systémiques et enfin la troisième section étalera les combinaisons proposées par la Cour des comptes concernant les réformes des paramètres dans les différentes caisses.

Section 1 : Présentation des diagnostics des systèmes et des rapports

En vue de redresser l'équilibre financier des régimes de retraite, le Gouvernement avait élaboré un plan d'action en deux étapes : la première étape consistait en la mise en place de certaines mesures correctrices à moyen terme précédemment traitées et la seconde étape est relative à la mise en œuvre d'une réforme globale du secteur de la retraite répondant principalement à l'ampleur des enjeux financiers inhérents aux régimes de retraite. Ceux-ci, en effet, impactent fortement les équilibres fondamentaux de l'économie nationale et, en particulier, les finances publiques conduisant "la puissance publique", dans toutes ses composantes, à veiller aux équilibres des régimes de retraite.

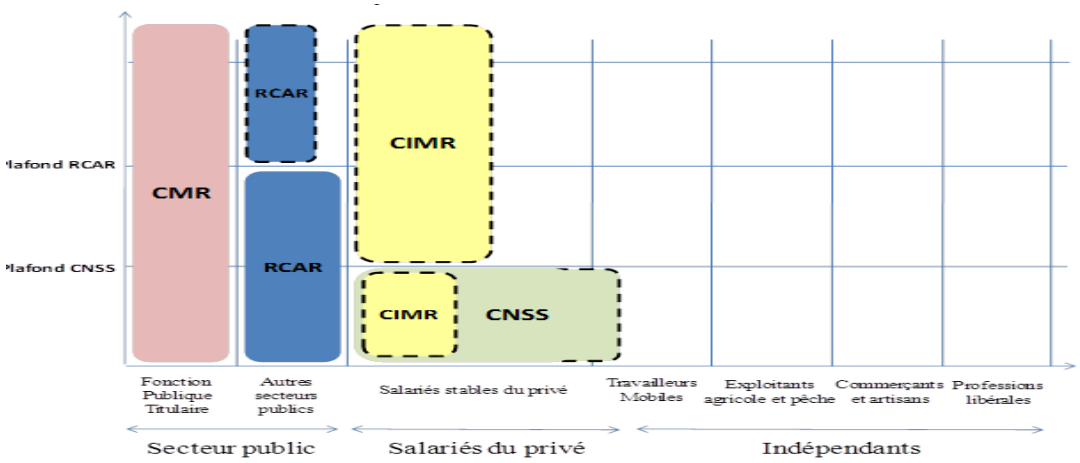
Cette réforme a fait l'objet d'une approche participative regroupant les représentants du Gouvernement, des employeurs et des partenaires sociaux dans le cadre de la Commission Nationale sous l'égide du Premier Ministre lequel a chargé une autre Commission Technique d'examiner et d'étudier les scénarii possibles de la réforme du secteur de retraite.

- La première est une Commission Nationale ayant **un rôle d'orientation stratégique, de pilotage et de prise de décision**. Cette commission est présidée par le Premier Ministre et regroupe le Ministre de l'Économie et des Finances, le Ministre de l'Emploi et des Affaires sociales et le Ministre délégué auprès du Chef du Gouvernement, chargé de la de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration en sus des Directeurs Généraux des caisses, des Secrétaires Généraux des 5 centrales syndicales[300] et de la Présidente de la CGEM.
- La deuxième commission est une Commission Technique qui a **pour rôle la définition du cadre général de la réforme, d'assurer le suivi de sa réalisation et de soumettre les conclusions et les résultats des travaux à la Commission Nationale pour validation.** Celle-ci regroupe en plus des autres membres déjà cités, les responsables des caisses de retraite dont la coordination a été confiée à la Direction des Assurances et de la Prévoyance Sociale au sein du Ministère de l'Économie et des Finances. Cette Commission a effectué sa mission en deux phases :

[300] (UMT, CDT, FDT, UGTM et UNMT).

- La première phase a porté sur l'examen de la situation actuelle des régimes de retraite, notamment l'élaboration « **des termes de référence »** qui ont eu pour objet de décrire le cadre général de la conduite des études relatives à la réforme de retraite. Il s'agissait de réformer les régimes existants et non de concevoir un système de retraite national dans son ensemble : la démarche consistant, en préambule, à mettre de l'ordre et à donner de la cohérence aux régimes existants avant d'aller au-delà. Cette démarche a reposé sur des principes directeurs tout en conservant cette approche graduelle qui visent la définition d'un système cible et l'étude des trois scénarii de réforme.

Figure44: Schéma actuel du système de retraite au Maroc



Source : Rapport proposé à la CT par le cabinet Actuariat 2008

Comme indiqué dans ce schéma, le défi majeur pour le système de retraite marocain est fondamentalement celui de l'extension de la couverture. C'est dans ce contexte que devrait être placée la réforme des régimes existants. Il est essentiel pour la cohérence de celle-ci d'avoir déjà déterminé le rôle et la place que ces régimes tiendront, sous leur forme réformée, dans un véritable système national composé d'une pluralité de régimes et dispositifs[301].

- La seconde phase des travaux de la Commission Technique a porté sur l'étude et l'élaboration d'un projet de cahier des charges relatif à l'étude des trois scénarii de réforme. Ce cahier de charges prévoit des travaux préliminaires qui porteront principalement sur l'étude du statu quo et l'analyse des paramètres des régimes de retraite[302].

[301]**OIT** - Organisation Internationale du Travail (2005), « Note sur la réforme des régimes de retraite au Maroc », Département de la sécurité sociale, Secteur de la Protection sociale, *Bureau international du travail*, OIT, Genève.
[302]**ACTUARIA**(2010a), « Rapport de fin de volet 3 : Développement des trois variantes de réforme du CPS », *Rapport proposé à la Commission technique*, 13 avril.

Cette section se propose de présenter les propositions de la Commission Technique et l'avis du BIT à ce propos, l'étude du HCP, le rapport de diagnostic de la Cour des comptes, l'avis du CESE, et les projets de lois adoptés par le Conseil de Gouvernement.

§ 1 : Diagnostic de la Commission Technique

Comme le souligne les travaux de la Commission Technique, la proposition d'un système de retraite cible prévoit le développement des scénarii de réforme envisagée selon différentes variantes. Sur la base du diagnostic qui a été établi par les termes de référence, la commission a retenu certains scénarii pour mettre en œuvre un système de retraite conduisant à un futur «système cible»[303].

Le système cible a prévu sa mise en place en deux phases : une première qui visera les réformes paramétriques pour satisfaire les objectifs économiques, sociaux et financiers dans un cadre de mise en cohérence du système de retraite obligatoire.

Une deuxième phase qui sera reliée à l'exploration actuarielle de cinq variantes de réforme numéroté de 0 à 4 (V0, V1, V2, V3, V4,) pour évaluer leurs capacités à satisfaire les objectifs sociaux, économiques et financiers de la réforme.

À ce propos, il serait intéressant de présenter les scénarii de la réforme, d'examiner l'avis du BIT concernant cette réforme puis de présenter en dernier ressort les scénarii finalement retenus par la Commission Technique et la Commission Nationale.

A) Scénarii de la Commission Technique

Selon les études effectuées par le Cabinet Actuariat, la réforme ne peut s'effectuer qu'à travers la mise en place de réformes paramétriques et structurelles convergeant, de concert, vers une unification des régimes.

Les réformes dites « paramétriques »sont celles qui modifient les paramètres du système sans remettre celui-ci en question. Ces paramètres peuvent être la durée de cotisation, le mode de calcul des pensions, le niveau de cotisation, l'âge etc. D'autres solutions sont aussi envisageables : celles qui passent par une remise à plat totale du

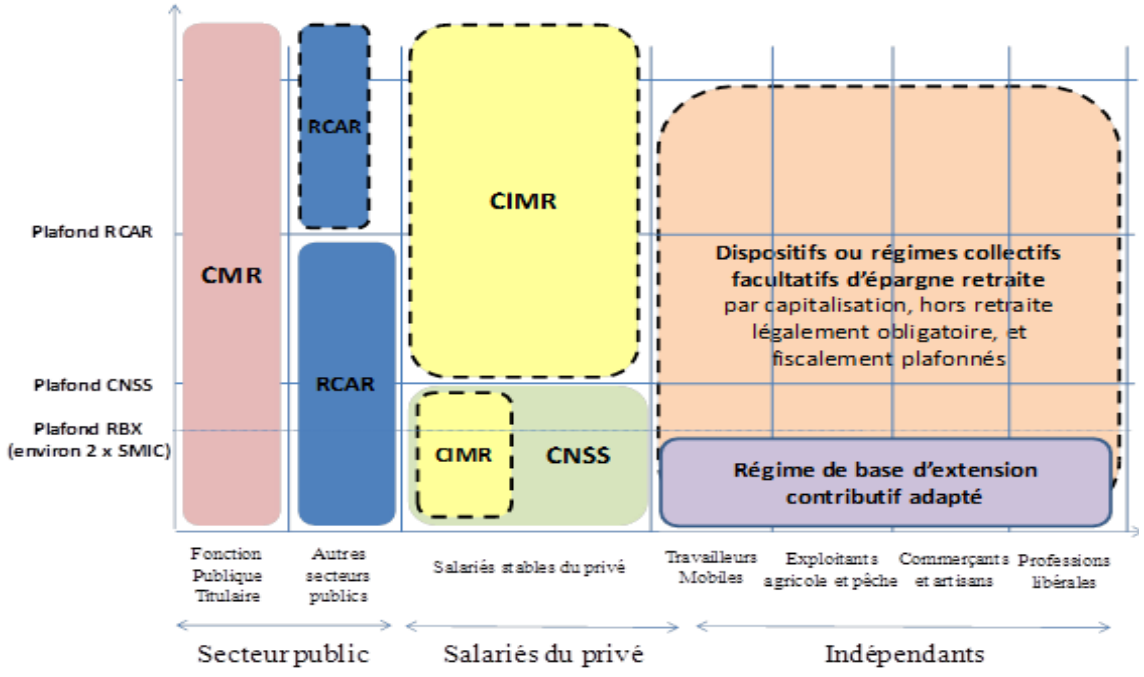
[303]**MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES** (2007), « Dossier : régimes de retraite au Maroc : contraintes et limites », *Revue Al Maliya*, n°40, Direction des Assurances et de la Prévoyance Sociale p 29.

système, et par la création de nouveaux modes de fonctionnement. Elles sont appelées les réformes « systémiques ».

À ce propos, mettre en exergue ces étapes à travers des variantes diverses conduisant à l'élaboration d'une variante alternative à même de répondre aux différentes réformes paramétriques et systémiques (ou structurelles) proposées par ce cabinet, tel sera l'objet des analyses qui vont suivre.

La première étape est nommée **« la variante SC0 : la réforme minimale »** ; elle consacre le statut quo institutionnel tout en effectuant quelques réformes paramétriques. Cette période est considérée comme celle de transition et d'extension de la couverture à travers un régime de base contributif sur un plafond égal à environ 2 fois le SMIG.

Figure 45 : Système cible : Variante 0 : « Réforme minimale »



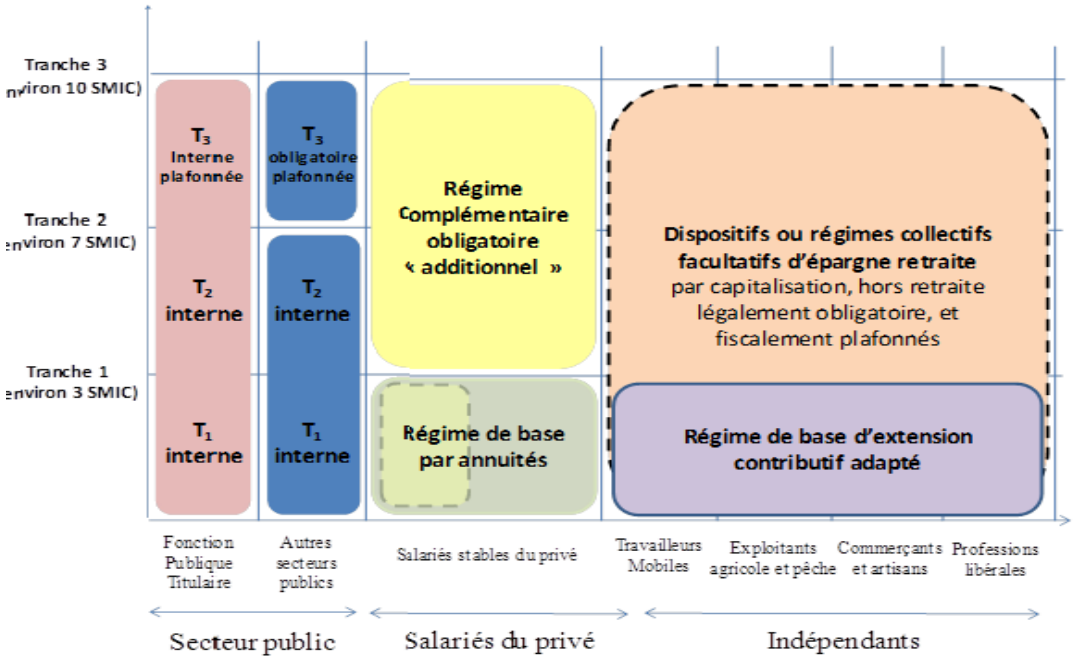
Source : Rapport proposé à la CT par le cabinet Actuariat 2008

La seconde étape est nommée **« la variante SC1 : système minimal »** ; elle consiste en l'unification des pôles publics et privés tout en effectuant quelques réformes paramétriques.

- D'une part, le **secteur public** assurera le plafonnement de la CMR (T3), le regroupement du régime complémentaire et obligatoire de la RCAR au niveau T3.

- D'autre part, le **secteur privé** sera composé de la base par annuités du T1, le régime complémentaire et l'additionnel obligatoire (T2 et T3). Cette phase sera également une période de transition et d'extension de la couverture à travers un régime de base contributif sur un plafond T1 actuel égal à environ 3 fois le SMIG.

Figure 46 : Système cible : Variante 1 : « Système minimal »

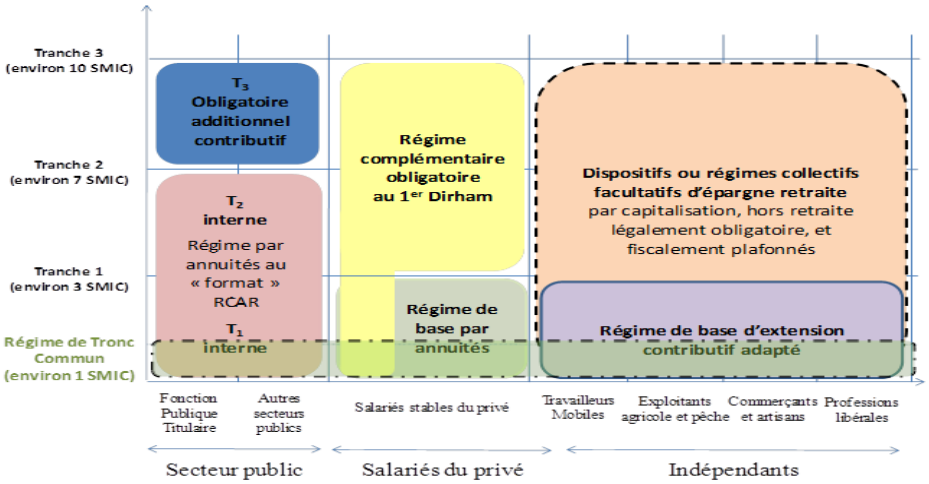


Source : Rapport proposé à la CT par le cabinet Actuariat 2008

La troisième étape est nommée **« la variante SC 2 : Réforme systémique modérée »** ; elle consiste en la création de pôles publics et privés séparés.

- D'une part, le **secteur public** sera marqué par la fusion de la CMR et de la RCAR (T1+T2) et le régime complémentaire et obligatoire au niveau T3.
- D'autre part, le **secteur privé** sera composé de la base par annuités du T1, additionnant le régime complémentaire au premier Dirham obligatoire (T1+ T2 + T3). Cette phase en plus de l'extension de la couverture à travers un régime de base contributif sur un plafond T1 actuel égal à environ 3 fois le SMIG permettra la péréquation démographique du régime de tronc commun environ le SMIG.

Figure 47 : Système cible : Variante 2 : « Réforme systémique modérée »

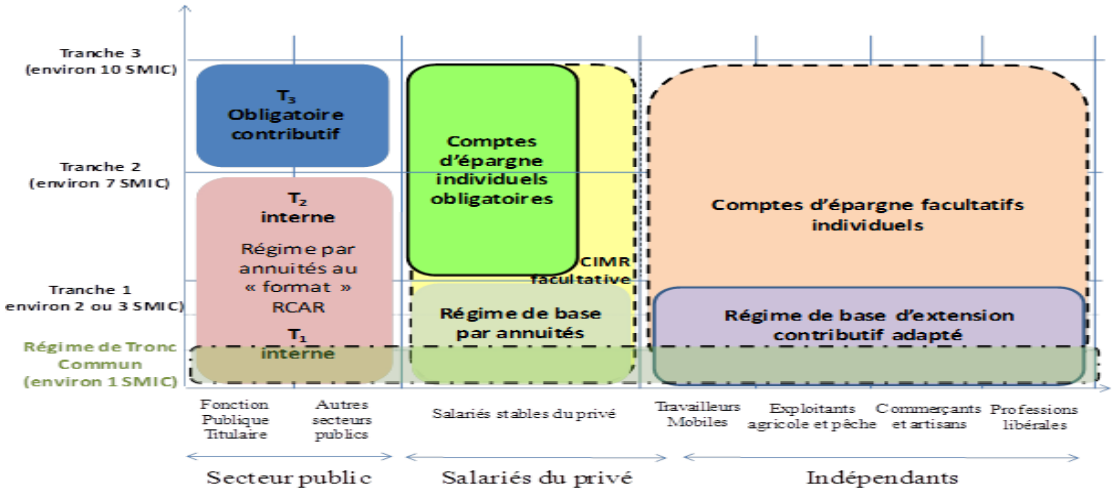


Source : Rapport proposé à la CT par le cabinet Actuariat 2008

La quatrième étape est nommée **« la variante SC 3 : Réforme systémique forte» ;** elle maintient la création de pôles publics et privés séparés.

- D'une part, le **secteur public** déjà assurant la gestion du système fusionnant la CMR et de la RCAR (T1+T2) et le régime complémentaire et obligatoire au niveau T3.
- D'autre part, le **secteur privé** déjà composé de la base par annuités du T1 additionnera le régime complémentaire en comptes d'épargne individuels obligatoires pour les salariés (T2 + T3). Cette phase maintiendra, en plus de l'extension de la couverture à travers un régime de base contributif sur un plafond T1, la péréquation démographique du régime de tronc commun environ le SMIG.

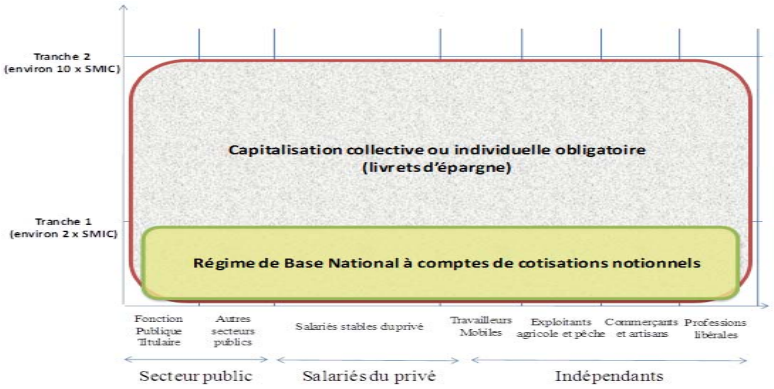
Figure 48 : Système cible : Variante 3 : « Réforme systémique forte »



Source : Rapport proposé à la CT par le cabinet Actuariat 2008.

La cinquième étape est nommée **« la variante SC4 : Réforme systémique forte» ;**cette cinquième étape consiste en la création d'un régime de base unique en comptes notionnels (T1) et un deuxième régime géré en mode de la capitalisation complémentaire obligatoire en régimes collectifs ou en livrets d'épargne individuels dans des « fonds de pension » à travers la cotisation (T1+T2). Cette phase assurera également l'extension de la couverture pour assurer les deux dispositifs universels.

Figure49 : Système cible : Variante 4 : « le Big Bang »



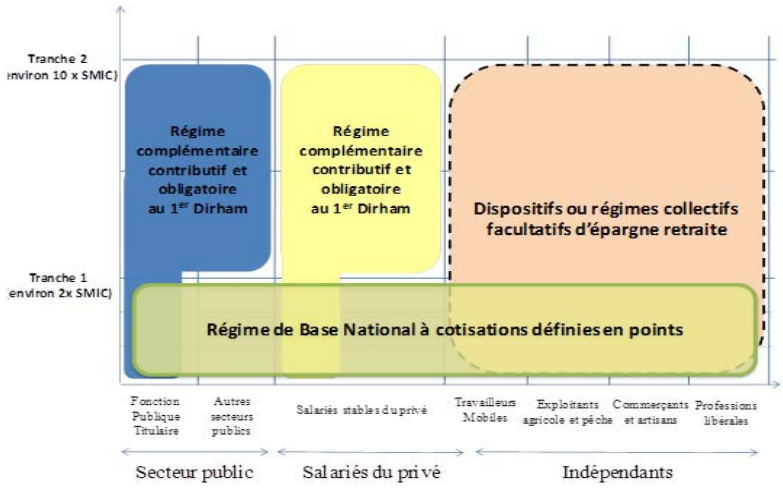
Source : Rapport proposé à la CT par le cabinet Actuariat 2008

La dernière étape retenue est l'option dite **« la variante alternative-SR3- régime de base unique »** qui nécessite deux phases.

D'abord, la mise en place d'un régime de base unifié opérant selon le mode de répartition et incluant l'ensemble des salariés des secteurs privés et publics ainsi que les professionnels non-salariés.

Et ensuite, la mise en place de régimes complémentaires obligatoires et facultatifs.

Figure50 : Variante Alternative : SR3 : « Régime de base unique »



Source : Rapport proposé à la CT par le cabinet Actuariat 2009

La variante alternative est née des considérations qui précèdent, auxquelles s'ajoute une réflexion concernant la mise en œuvre d'une péréquation démographique, qui selon le cabinet Actuariat peut apporter une solution à la mesure de la situation du secteur des retraites du Maroc.

Cette proposition propose la création d'une structure nouvelle combinant répartition et capitalisation sur deux piliers de base et complémentaire à cotisations définies[304].Évidemment pour réussir ce processus, il serait judicieux de mettre en place les ajustements ci-dessous :

1. Le transfert de toutes les opérations de retraite de base à un régime de base unifié (RBU) obligatoire selon un mode opératoire à répartition basé sur des contributions définies avec des plafonds de contributions et des prestations définies en adéquation avec les seuils minimums de rémunération ;cela permettrait d'intégrer la balance démographique nationale dans ce système qui devra se caractériser par un certain niveau de générosité pour les affiliés avec les salaires les plus bas.
2. Le développement d'un niveau complémentaire obligatoire pour chacun des secteurs public et privé, selon un mode opératoire à répartition et contributions définies en adoptant le principe des points, et avec la mise en place de plafonds des contributions et des prestations arrêtés à 15 fois le salaire minimum garanti.
3. La mise en place d'un troisième niveau sous la forme d'un régime facultatif selon un mode opératoire à capitalisation.
4. Après avoir étudié les propositions retenues par les experts, les syndicats membres de la Commission Technique ont exigé l'avis du Bureau International du Travail sur la proposition dite « la version alternative ».

B) Avis du BIT concernant les scénarii de la réforme

Répondant à cette demande, et au terme de l'analyse du BIT, son rapport a abouti à un certain nombre de remarques et de recommandations quant aux éléments à considérer en priorité pour le choix du système cible de retraite.

[304]**ACTUARIA** (2008), « Rapport sur les enjeux et contraintes de la réforme », *Rapport proposé à la Commission technique*, 28 novembre.

Celui-ci a souligné la nécessité de définir le plafond salarial de la sécurité sociale (PSS) et d'assurer l'évolution de ce PSS au moyen d'un mécanisme automatique de revalorisation en insistant sur l'importance d'adopter le principe de « prestations définies » pour le régime de base unifié (RBU) et non pas celui des « contributions définies ».

Concernant le taux de remplacement du revenu à la retraite, le rapport du BIT a recommandé fortement la nécessité de respecter les contraintes financières pour les générations présentes et futures en précisant que le taux de remplacement devrait être fixé de manière à laisser une marge de manœuvre financière afin que la pension soit protégée contre la perte du pouvoir d'achat par un mécanisme de revalorisation automatique.

Cette décision évitera les contraintes financières qui devraient s'exprimer en terme de taux de cotisation maximum et de l'atteinte d'un taux de préfinancement tendant vers 100% sur un horizon à long terme. D'ailleurs ce taux de cotisation du RBU peut inclure une provision pour amortir une partie de la dette des régimes du secteur public dans la mesure où ces derniers étaient des substituts au régime de base de la sécurité sociale.

Selon ce même rapport, le régime de retraite des travailleurs du secteur public, résultant de la fusion des régimes gérés par la CMR et le RCAR, deviendra complémentaire au RBU. Ses objectifs en matière de protection sociale devraient être définis par les parties à l'intérieur de balises financières visant, à long terme, une pleine capitalisation effective ou pour ce qui est de la proportion des engagements à la charge de l'État-employeur à savoir une reconnaissance de dette explicite.

La partie de la dette des régimes du secteur public, qui ne peut être financée par les cotisations du RBU, doit être financée par l'État au moyen d'un mécanisme spécifique et transparent.

À défaut d'opter pour un régime de retraite complémentaire obligatoire pour les travailleurs du secteur privé, l'État devrait s'assurer que l'encadrement légal et les mécanismes de surveillance et de contrôle des régimes complémentaires facultatifs sont adéquats.

Compte tenu de ce qui précède, la Commission Technique a procédé à une évaluation détaillée des différents scénarii de réforme à partir des conclusions du rapport du BIT et de ses recommandations.

C) Scénarii retenus par la Commission Technique

Les membres de la Commission Technique ont privilégié l'option de passer par un modèle transitoire basé sur deux pôles (un public et un privé) avant d'arriver à un système cible qui répond parfaitement aux termes de références décrits et retenus au début de la mission des Commissions Nationale et Technique. Il s'agit d'un modèle basé sur un système de retraite à deux pôles public et privé dans la perspective de la mise en place d'un régime de base unifié :

- Un pôle public couvrant les salariés du secteur public, avec la mise en place d'un système de base qui est opéré selon le mode de répartition tout en introduisant un plafond des cotisations et des prestations auquel on adjoindrait l'instauration d'un système complémentaire opérant selon le mode de capitalisation ;
- Un pôle privé couvrant les salariés du secteur privé et des professionnels non-salariés visant à intégrer cette dernière catégorie dans le système de la sécurité sociale tout en tenant compte de ses spécificités avec, cette fois-ci, l'instauration d'un système facultatif pour les salariés du secteur privé.

Partant de ce qui précède, la Commission Nationale chargée de la réforme des systèmes de retraite a tenu une réunion le 30 janvier 2014, sous la présidence du Chef du Gouvernement et en présence de tous ces membres, dont l'ordre du jour portait sur la présentation et la discussion des résultats ainsi que sur l'état d'avancement des travaux de la Commission Technique.

Lors de cette réunion, la Commission Nationale a validé l'option du système à deux pôles proposée par la Commission Technique et a retenu un certain nombre de recommandations pour la mise en place des mesures d'urgences visant à accélérer la réforme paramétrique du régime de la pension civile.

Ainsi, a-t-elle, en tout premier lieu, entériné la note élaborée par la Commission Technique en date du 22 Novembre 2012en la considérant comme sa feuille de route pour la réforme du secteur de la retraite. En second lieu, elle a accepté le système des deux pôles comme cadre général de la réforme globale du secteur de la retraite et a, en dernier lieu, repris à son compte les mesures de réforme paramétrique du régime de la pension civile dans le cadre du dialogue social entre le Gouvernement et les partenaires économiques et sociaux.

Dans le processus de réforme, la réunion de la Commission Nationale tenue le 18 Juin 2014 porta sur la situation financière du régime de la pension civile en vue de formuler des propositions quant aux mesures de réforme paramétrique y afférentes.
Dans ce sens, ledit projet de réforme a été présenté par le Gouvernement avec un horizon d'entrée en vigueur en janvier 2015 avec pour objectifs:
D'abord, de réduire l'échéance de déficit du régime d'une dizaine d'années en attendant la mise en œuvre de la réforme globale, ensuite, de préparer, le rapprochement des paramètres de fonctionnement des régimes publics de retraite en perspective de la mise en place du pôle public, notamment ceux du régime de la pension civile et du régime général du RCAR.
Et en dernier lieu, de réduire, le montant de ses engagements relatifs à la dette implicite du régime en vue de faciliter la mise en œuvre de la réforme globale[305].
Dans cette continuité d'analyse, il serait opportun de présenter, maintenant, les propositions issues du rapport de la Cour des comptes et de la saisine du CESE lesquels ont émis un avis responsable et indépendant sur les orientations générales de la réforme en formulant des recommandations constructives pour la mise en œuvre d'une réforme juste et équilibrée applicable sur la durée.

§2 : Analyse de la réforme par des institutions publiques

Comme les autres rapports de diagnostic des régimes de retraite, celui de la Cour des comptes et celui du CESE ont mis en évidence les contraintes liées à l'horizon de viabilité des régimes de retraites, leurs déséquilibres structurels, leurs mutations démographiques, économiques et sociales ainsi que leurs projections dans le futur.
L'aspect financier a soulevé la gravité de la dette implicite, son impact sur l'horizon de viabilité et l'équilibre financier de certains régimes et sur leur capacité à faire face aux engagements actuels et futurs. Cette situation difficile varie d'un régime à l'autre. Elle se pose avec plus d'acuité et de manière plus urgente pour le régime des pensions civiles de la CMR mais également à long terme pour les autres. Ces rapports illustrent également que la gravité de la situation des engagements non couverts aura pour conséquence de consommer la totalité des réserves accumulées par les régimes de

[305]**CESE**- Conseil Économique, Social et Environnemental (2014), op cité.

base et les empêcheront d'honorer leurs engagements envers la population de retraités dans le futur.

Lesdits rapports attestent que l'épuisement des réserves des régimes aura un effet néfaste sur l'économie, les marchés financiers et même sur le financement du Trésor public dont une partie significative de la dette est détenue par les organismes de retraite.

L'aspect structurel a également été traité compte tenu du fait que la faiblesse du taux de couverture constitue la seconde caractéristique majeure du système de retraite car celui-ci connaît des insuffisances en matière de gouvernance et de gestion qui ont un impact sur les difficultés précédemment citées et la réduction de ses insuffisances serait de nature à garantir la prise de décisions appropriées comme la célérité de leur mise en œuvre.

Lesdits rapports avaient souligné qu'une simple action sur les paramètres, en conservant l'architecture actuelle, pourrait allonger l'horizon de viabilité des régimes et en particulier la CMR pendant quelques années sans pour autant résoudre la problématique de la viabilité de la plupart des régimes. C'est pour cette raison que le Gouvernement a accéléré l'adoption de la réforme paramétrique comme étape de transition vers une réforme globale de l'ensemble du système de retraite au Maroc[306].

Ces mêmes rapports soulignent, encore, la nécessité d'adopter une approche globale et cohérente. Il serait opportun de présenter dans un premier temps les propositions émanant du rapport de la Cour des comptes, et dans un deuxième temps ceux émanant de l'avis du CESE pour finir avec mesures accompagnant la réforme paramétrique.

A) Propositions de réformes du rapport de la Cour des comptes

La mise en œuvre d'une réforme des régimes de retraite devrait être conçue dans une vision à court terme et s'inscrire dans une logique de réforme globale de l'ensemble du système de retraite pour répondre aux principales insuffisances. Cette réforme devrait être mise en place en évitant la rupture dans le service des prestations, en assurant un taux de remplacement approprié et une efficacité optimale des mécanismes de solidarité intra et intergénérationnelle. Ledit rapport propose d'appliquer une tarification des cotisations adéquate et juste de manière à assurer une

[306] **COUR DES COMPTES** (2013), « Diagnostic et propositions des réformes», op cité, p 49.

couverture adéquate des engagements futurs en absorbant la dette accumulée par les régimes.

Ceci étant, pour atteindre ces objectifs, toute action engagée devrait s'inscrire dans une vision intégrée avec des objectifs clairs et dans un horizon temporel suffisamment précis pour être respecté. D'ailleurs, la révision des paramètres des différents régimes constitue la première phase de la réforme de convergence et d'harmonisation des paramètres des régimes de retraite existants qui devrait prolonger suffisamment longtemps la durée de vie des régimes pour engager et achever la réforme systémique.

1. La première phase : la révision des paramètres

Dans cette phase, ledit rapport recommande aux pouvoirs publics de mettre en œuvre des décisions simples, rapides et efficaces ciblant en priorité les régimes comme le régime des pensions civiles de la CMR ou la CNSS et, dans une moindre mesure, le régime général du RCAR. En même temps, il suggère la révision de certaines règles de gouvernance et des mécanismes de pilotage actuels des régimes. Et d'autre part, il propose la mise en œuvre de l'extension progressive de la couverture de retraite en procédant à l'intégration des populations facilement appréhendables et sur une base facultative au départ. D'ailleurs, l'adoption et la mise en œuvre finale de ces réformes aurait dû être rapidement entamée en 2013 et déployée sur un horizon de 5 à 7 années. Certes cette réforme a pris du retard, car n'est qu'en août 2016 que la réforme paramétrique des régimes des pensions civiles et militaires et la pension minimum du RCAR a été adoptée, les autres recommandations n'ont pas encore abouti et certains comme les textes de lois régissant les indépendants sont encore dans le circuit d'adoption, et enfin d'autres sont en cours de négociation.

Concrètement, il s'agira de mettre en application la révision des paramètres des régimes de base telle que le relèvement de l'âge légal de départ à la retraite, l'augmentation du taux de cotisation, la révision des mécanismes de revalorisation, l'augmentation de la durée de cotisation ouvrant droit à la retraite, la modification de l'annuité de calcul des droits et la modification de l'assiette de calcul de la pension.

Effectivement, l'amendement des textes de lois adoptés le 30 août 2016, a augmenté l'âge légal de la retraite et les taux de cotisation puis a réduit le taux d'annuité.

Au cours de cette phase, ce rapport propose la création d'une instance de veille et de suivi du système de retraite qui aura notamment pour rôle d'accompagner la réforme

du système de retraite en menant des études, des réflexions et des propositions visant à éclairer les pouvoirs publics sur les choix offerts et formuler des recommandations pour entamer la seconde phase.

2. La deuxième phase : la mise en place de la réforme systémique

Selon ledit rapport, cette phase serait déclenchée en parallèle avec la première, il conviendrait d'entreprendre le processus d'études, de réflexion, de conception et de négociation de l'architecture du système de retraite cible et des mécanismes de sa mise en œuvre.

Concrètement, les pouvoirs publics, en concertation avec les représentants des affiliés, des employeurs, des retraités et de l'ensemble des parties prenantes, devront valider et définir les éléments de base du nouveau système, en particulier : l'architecture globale, le taux de remplacement, les seuils de cotisations, le traitement de la dette non financée des régimes actuels, le schéma de leur intégration …

Une fois les grands choix de la réforme validés, il s'agira de détailler le dispositif final qui sera retenu et de le décliner en dispositions législatives et réglementaires devant encadrer les régimes à créer, les organismes qui auront la charge de leur gestion, les modalités de gestion et de gouvernance, le cadre prudentiel et de contrôle ainsi que les modalités et le calendrier de mise en œuvre de la réforme.

D'ailleurs, cette phase a envisagé, soit la mise en place de deux pôles de retraite publique et privée qui consistera essentiellement à fusionner les régimes du secteur public, soit le maintien des régimes avec, notamment, une profonde réforme du régime des pensions civiles de la CMR en vue de son rapprochement avec les régimes existants surtout au niveau du plafonnement.

Cette phase aura un décalage car au lieu de démarrer en 2014, la réforme paramétrique des régimes des pensions civiles ne commencera qu'à partir de 2017.Pour commencer à être effectivement mise en œuvre sur le moyen terme ; il s'agissait, selon les choix retenus pour la réforme systémique, soit d'entreprendre directement la mise en place d'un régime de base unique et généralisé, soit de mettre en place un schéma intermédiaire qui aboutirait à terme à un régime unifié. D'un autre côté, l'extension de la retraite continuerait à se faire progressivement de manière à élargir la base des activités et des populations d'actifs à y intégrer.

Concernant le volet financier, le rapport de la Cour des comptes conclut de préciser que la réforme induit des charges financières importantes et qu'il serait nécessaire d'envisager le partage adéquat de ce coût, de manière directe ou indirecte entre l'employeur, l'affilié, le retraité actuel et futur mais également la puissance publique. D'ailleurs, elle insiste sur la notion des droits acquis qui ne pourraient inclure que les droits accumulés avant la date de mise en œuvre de la réforme.

3. La troisième phase : Vers un système à régime de base unique.

Selon les recommandations du rapport de la Cour des comptes, cette étape serait le couronnement du processus de la réforme, elle proposerait d'opter pour un régime de base unique avec des paliers complémentaires obligatoires et facultatifs.

À ce niveau, ledit rapport ne souhaite pas proposer un schéma précis quant aux choix à opérer en matière d'architecture du régime et des principales règles et paramètres qui le régiraient mais plutôt d'en préciser les contours.

Concernant le Régime de base unique , les recommandations du rapport de la Cour des comptes insistent sur l'importance de bien déterminer les caractéristiques suivantes : le plafonnement des cotisations, le choix d'un taux de remplacement convenable, les taux de cotisation compatibles avec les impératifs de compétitivité, la préservation du pouvoir d'achat des cotisants et de la viabilité du régime, l'augmentation de la cotisation de l'employeur et surtout la gestion du régime par un organisme public.

Concernant les Régimes complémentaires, ledit rapport insiste sur la nécessité de la prise en charge du salaire qui dépasse le seuil couvert par le régime de base, l'adoption du mode fonctionnement par cotisations définies surtout l'importance du partage des cotisations entre salariés et employeurs[307].

Concernant les Régimes facultatifs, les recommandations de ce même rapport soulignent que ces régimes seront destinés à prendre en charge, sur une base facultative, la partie des salaires ou revenus supérieure au plafond des régimes complémentaires. Ainsi, les actifs titulaires de hauts salaires pourront souscrire à des compléments de couverture retraite, soit sous forme de capital, soit sous forme de rente viagère dont les montants dépendent de leur capacité contributive et leur volonté

[307] **COUR DES COMPTES** (2013), « Diagnostic et propositions des réformes», op cité.

d'épargne. Le mode de fonctionnement approprié serait, bien évidemment, la capitalisation.

À ce propos, une mise en place de régimes spécifiques gérés par des organismes dédiés pourrait s'envisager. Il serait, cependant, préférable d'opter pour la souscription ou la mise en œuvre de produits spécifiques près des compagnies d'assurance autorisées à les commercialiser dans le cadre du code des assurances.

Partant de ce qui précède, la réforme paramétrique est, ainsi, une phase importante et cruciale dans le processus de réforme du système de retraite mais reste insuffisante pour garantir un équilibre durable de l'ensemble des régimes, principalement en ce qui concerne les déséquilibres financier et démographique, ainsi que le faible niveau de couverture retraite de la population active. Ce redressement ne pourrait être atteint qu'à travers une révision structurelle du système de retraite dans le cadre d'une réforme systémique plus profonde.

Après l'étude des propositions du rapport de la Cour des comptes, le Gouvernement est devenu conscient de l'importance de demander l'avis du CESE.

B) Saisine du Conseil Économique, Social et Environnemental

Compte tenu de l'importance sociale et économique du secteur de la retraite, de sa contribution à la constitution de l'épargne nationale à long terme et de son rôle structurant dans le financement de l'économie, le Gouvernement a sollicité l'avis du Conseil Économique, Social et Environnemental.

Le Conseil Économique, Social et Environnemental a été saisi le 1er Août 2014 par le Chef du Gouvernement afin d'émettre un avis sur les deux projets de loi concernant la loi n° 011.71 du 12 Kaâda 1391 (30 décembre 1971) instituant le Régime de la pension civile et la loi n° 012.71 du 12 Kaâda 1391 (30 décembre 1971) fixant la limite d'âge de départ à la retraite des affiliés au régime de la pension civile .

Ces deux projets de lois ont concerné la mise en place des mesures jugées urgentes et préconisées par le Gouvernement pour une réforme paramétrique relative au régime de la pension civile géré par la Caisse Marocaine de Retraite. Ils visaient à prolonger l'échéance de déficit du régime d'une période d'une dizaine d'années et de réduire son déficit implicite. D'ailleurs certaines propositions ont été retenues dans la réforme adoptée et publiée par le Bulletin Officiel, les principaux changements proposés par cette saisine sont relatifs à :

1. **L'augmentation de l'âge de départ à la retraite** à 62 ans à compter du 1er Juillet 2015, et l'extension progressive de six mois chaque année à partir de 2016 pour atteindre 65 années à l'horizon de 2021, avec la possibilité de bénéficier (avant l'âge de la retraite) de la pension complète après 41 ans d'affiliation au régime sans application des opérations de retenue .
2. **L'augmentation de la contribution de l'État et des affiliés,** chacun de deux points en 2015 et de deux points additionnels en 2016, portant ainsi la cotisation de 20% à 28% partagée à parts égales entre l'État employeur et les fonctionnaires affiliés : soit un taux de cotisation pour chacune des deux parties passant de 10% à 12% sur la période allant du 1er Janvier au 31 décembre 2015 et ensuite à 14% à compter du 1er Janvier 2016.*(Cette proposition a été retenue par la réforme paramétrique adoptes le 30 août 2016).*
3. **L'adoption progressive sur une période de 4 ans du salaire moyen** sur les huit dernières années de service effectif (96 mois) à compter de la date du départ en retraite comme base pour le calcul de la pension au lieu du dernier salaire perçu avant le départ en retraite.*(Cette proposition a été retenue par la réforme paramétrique adoptes le 30 août 2016).*
4. **La baisse du ratio d'annuité** pour le calcul des pensions de 2,5% à 2% pour tous les droits qui seront acquis à compter du 1er Janvier 2015, tout en maintenant un ratio de 2,5% pour tous les droits acquis avant cette date.*(Cette proposition a été retenue par la réforme paramétrique adoptée le 30 août 2016).*

Par ailleurs, tout en soulignant la prise de conscience générale de l'urgence de réformer le régime de la pension civile, le Conseil Économique Social et Environnemental avait réitéré ses positions quant à la nécessité d'inscrire toutes ces mesures dans le cadre de l'approche de réforme globale des systèmes de retraite en cohérence et dans la continuité des avancées réalisés depuis 2003. En insistant sur l'importance du Dialogue Social entre les partenaires sociaux et le Gouvernement sur ce sujet, comme garantie de l'adhésion et la réussite de réforme sur l'ensemble de ses volets, financier, économique et social.

Conscient de l'urgence de la réforme, ledit rapport recommande d'accélérer la mise en place des mesures des réformes paramétriques adaptées pour freiner l'aggravation

des déséquilibres financiers du régime de la pension civile au vu de la dégradation de son horizon de viabilité.

Il retient, aussi, que la problématique des retraites ne peut être appréhendée en profondeur et sur le long terme que dans son cadre général qui est celui de la généralisation de la couverture sociale, dans le respect des principes fondamentaux de solidarité sociale, d'équité inter et intra-générationnelle, d'égalité des droits entre les citoyens hommes et femmes ainsi que des principes de transparence et de bonne gouvernance[308].

En vue de réussir cette réforme, il serait intéressant de parcourir certaines mesures proposées par ces institutions et qui devraient accompagner le processus de réforme.

C) Mesures accompagnant la réforme paramétrique

Suivant les recommandations énoncées dans le rapport de la Cour de comptes et du rapport du CESE , la première phase concernant le régime de la pension civile a été publié au Bulletin Officiel n°6495 bis du 30 août 2016, du Dahir n° 1-16-109 du 16 Kaâda 1437 (20 août 2016) portant promulgation de la loi n° 71-14 modifiant et complétant la loi n° 011-71 du 12 Kaâda 1391 (30 décembre 1971) instituant un régime de pensions civiles .

À ce propos, et pour répondre aux objectifs fondamentaux de l'équité, de la pérennité et de l'efficacité et en vue de mieux réussir cette réforme, le rapport de la Cour des comptes a insisté sur la nécessité de l'accompagner à travers la mise en place de certains mécanismes prévus pour le redressement des équilibres du système de retraite et garantissant la bonne gouvernance notamment :

1. *La création d'un organe indépendant de veille et de suivi du système de retraite :* Cet organe aura pour principales missions de faire le suivi permanent de la situation du système de retraite à travers la collecte des données, l'établissement des projections, études, analyses, bilans actuariels et la formulation des recommandations sur les mesures nécessaires à prendre pour assurer la réalisation des objectifs attendus par le système. Il aura, également, pour mission le suivi permanent de la situation du système de retraite et l'accompagnement de la mise en œuvre de la réforme.

[308] **CESE**- Conseil Économique, Social et Environnemental (2014), op cité.

Quand bien même cet organe n'aurait qu'un rôle consultatif, il sera fondamental de le prévoir pour garantir la mise en place des mesures de redressement nécessaires au rétablissement des équilibres du système de retraite. Sa composition devra répondre à un objectif d'efficacité à travers la désignation de membres disposant d'un haut niveau de compétence et d'expertise dans le domaine.

2. *Le développement des règles de gouvernance :*À travers l'introduction de nouvelles mesures destinées à améliorer la gouvernance des régimes et à les doter de règles de gestion uniformes et de mécanismes de pilotage appropriés, l'amélioration des mécanismes de contrôle au sein de la CNSS est toute aussi importante puisqu'elle est de nature à lutter contre la fraude sociale qui impacte négativement sur la pérennité et l'efficacité du système de retraite des salariés du secteur privé. Il est, par ailleurs, recommandé de procéder à une révision des règles régissant les régimes de retraite existants dans le sens de l'amélioration de la gouvernance, de la gestion et du pilotage.

3. *L'amélioration des mécanismes de pilotage:* Ce mécanisme permettra l'évolution de l'environnement démographique, réglementaire, social et économique pour avoir un impact considérable sur les régimes de retraite nécessitant de doter ces derniers de mécanismes appropriés pour la correction et le redressement des déséquilibres potentiels futurs.

4. *L'extension de la couverture sociale à la population active :* La mise en place d'une stratégie nationale de solidarité entre les différents secteurs et entre les générations par l'adoption d'un filet social garantissant la sécurité sociale à toute la population active apparaît comme impérative. Cette mission n'est pas facile et il conviendra de préciser que la réforme de la retraite est une question à la fois complexe et délicate, son extension demeurant un idéal. C'est pour cette raison qu'il faudra y procéder graduellement en commençant par les secteurs les plus organisés, notamment les indépendants qui ont un revenu garanti et qui souscrivent en général à des produits d'épargne retraite individuel. Dans cette optique, le Gouvernement a commencé à mettre en place un dispositif solide qui s'étend aux travailleurs non-salariés faiblement rémunérés et aux indépendants qui ne bénéficient pas actuellement de la retraite. Il est opportun de préciser que le 7 janvier 2016 le Conseil du

Gouvernement a adopté plusieurs textes de lois dont le projet de loi 99-15 visant l'élaboration d'un régime de retraite au profit des catégories des professionnels, des travailleurs indépendants et des non-salariés , ces textes sont actuellement en discussion dans les commissions parlementaires , et le projet loi n 98.15 relatif à l'assurance maladie obligatoire (AMO) pour les travailleurs indépendants et les non-salariés exerçant une profession libérale a été adopté par la chambre des conseillers, le 5 août 2016 . Il est à noter que ces textes sont dans les dernières phases du circuit réglementaire, ils seront applicables après leur publication au bulletin officiel. D'autre part, à travers le changement de statut de la CIMR , elle envisage également de s'étendre à la couverture des non salariées et des indépendants, en leur offrant la possibilité d'effectuer des contributions forfaitaires ou des versements exceptionnels.

Cette promulgation de nouveaux textes législatifs régissant les régimes de retraite actuels assurera l'intégration de cette nouvelle catégorie en prévoyant un nouveau dispositif légal. D'ailleurs, en quoi consisteront ces projets de loi ?

§ 3 : Présentation des projets de loi adoptés au Conseil du Gouvernement

Dans le cadre de la réforme globale du système de retraite, les travaux de la Commission Nationale chargée de la réforme des régimes de retraite avait insisté sur la nécessité d'adopter des mesures urgentes en vue de consolider les équilibres financiers du régime des pensions civiles et de permettre l'extension des régimes de retraites à de nouvelles catégories de manière graduelle et échelonnée sur la période 2016-2019.

À cet égard, les Ministres en charge du dossier au sein du Gouvernement ont présenté une série de six projets de loi portant tous sur la protection sociale et visant tantôt la mise en place de réformes paramétriques des régimes des pensions civiles et des régimes de pensions militaires, tantôt la mise en place d'un Régime de retraite au profit des catégories des professionnels, des travailleurs indépendants et des non-salariés ainsi que le régime RCAR.

A) Régimes des pensions civiles

Concernant la réforme des régimes des pensions civiles, le Conseil du Gouvernement a examiné et adopté le projet de loi 71.14 modifiant et complétant la loi 0311.71 instituant le régime des pensions civiles présenté par le Ministre délégué auprès du Ministre de l'Économie et des Finances chargé du Budget. Cette réforme ambitionne de freiner le déséquilibre financier qui avait accusé son premier déficit à la fin 2014 avec l'éventualité de l'épuisement de réserves financières à l'horizon 2022.

Le projet de loi sur la réforme urgente des régimes des pensions civiles visait à relever de trois ans le service minimum pour bénéficier de la pension avant l'âge de la retraite qui sera, ainsi, de 24 ans pour les hommes et de18 ans pour les femmes.

Sur cette lancée, elle propose d'annuler la condition du nombre maximal de cotisations annuelles à liquider, de fixer actuellement à 40 ans de service. Et de réviser le taux annuel adopté pour le calcul de la pension. En ce sens, le taux annuel de calcul de la pension passera à compter du 1er janvier 2017 à un taux de 2 % au lieu de 2,5et 1,5 % au lieu de 2 % pour les retraites sur demande, excepté en cas de 41 ans d'adhésion. Le texte de loi fixe le salaire de référence pour le calcul de la pension dans la moyenne des salaires des 96 derniers mois de services effectifs à partir de 2020.

Le projet vise également à rehausser, annuellement et de manière progressive, les prélèvements qui atteindront, à compter du 1er janvier 2019, 14 % du salaire, à relever le montant minimum des pensions, actuellement de 1.000 DH/mois à 1.500 DH/mois à partir du 1er janvier 2018, soit une hausse de 50 %.

Cette hausse sera opérée progressivement faisant passer la pension minimale de 1.200 DH/mois le 1er du mois suivant la date d'entrée en vigueur de la réforme à 1.350 DH/mois à compter du 1er janvier 2017.

D'autre part, le Conseil du Gouvernement a examiné et adopté le projet de loi 72-14 loi qui complète et modifie la loi 012.71 fixant la limite d'âge des fonctionnaires et agents de l'État, des municipalités et des établissements publics affiliés au régime des pensions civiles, présenté par le Ministre délégué chargé de la fonction publique et de la modernisation de l'administration.

Ce projet de loi, qui s'inscrit dans le cadre de la révision des paramètres du système de la retraite, vise à relever progressivement l'âge de la retraite des fonctionnaires et agents de l'État, des municipalités et des établissements publics affiliés à ce régime, à 63 ans sur 3 années à compter du 1er janvier 2017, tout en consacrant le principe de la

possibilité de relever cet âge selon des conditions précises[309]. Ces mesures peu populaires et, pourtant, obligatoires ont amené le Gouvernement à les justifier en attestant que si rien n'était fait d'ici 2022, les réserves de la CMR s'épuiseront et 400.000 personnes seront privées de pensions.

Il est à noter que ce projet de lois a été sévèrement critiqué par les partenaires sociaux et les partis politiques de l'opposition qui n'ont pas hésité à revendiquer une réforme plus juste et équitable pour le fonctionnaire. Estimant que la réforme paramétrique proposée va régler la problématique de la dette implicite au dépens des fonctionnaire qui seront tenues de travailler plus, de cotiser plus et de percevoir une retraite moins généreuse que celle des anciennes générations. Malgré ces critiques, le Gouvernement détenant la majorité au Parlement a voté en faveur de cette réforme, qui a été publiée le 30 août 2016 au Bulletin Officiel et qui deviendra opérationnelle en 2017.

B) Régime de retraite au profit des indépendants et des non-salariés

Le Conseil du Gouvernement a examiné et adopté le projet loi n 98.15 relatif à l'assurance maladie obligatoire (AMO) pour les travailleurs indépendants et les non-salariés exerçant une profession libérale, présenté par le Ministre de l'Habitat et de la Politique de la Ville au nom du Ministre de la Santé.

Ce texte qui s'inscrit dans le cadre de la généralisation de la couverture médicale de base vise à faire bénéficier de ce service cette catégorie qui représente, en comptant les membres de la famille, une population de plus de 10 millions de personnes.

Après la mise en œuvre de la couverture médicale de base (CMB) pour le personnel des secteurs public et privé depuis août 2005 et la généralisation du régime d'assistance médicale (RAMED) à partir de 2012 puis l'entrée en vigueur de la couverture médicale au profit des étudiants depuis le 1er octobre 2015, ce projet permettra d'assurer une couverture médicale à tous les citoyens.

L'application de ce projet sera règlementée par un texte organique tandis que la gestion de ce régime sera assurée par la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) pour réduire le coût de la réforme en évitant de créer une nouvelle institution.

D'autre part, le Conseil a examiné et approuvé le projet de loi no 99-15 visant l'élaboration d'un régime de retraite au profit des catégories des professionnels, des

[309] **MINISTERE DE LA COMMUNICATION** (2016), « Compte rendu la réunion du Conseil de gouvernement », 7 Janvier, Rabat.

travailleurs indépendants et des non-salariés exerçant une activité professionnelle libre, présenté par le Ministre de l'Emploi et des Affaires sociales.

Ce projet de loi s'inscrit dans le cadre de l'élargissement de la base des bénéficiaires de la retraite pour englober l'ensemble des catégories des personnes actives sachant que seuls les salariés des secteurs public et privé bénéficient actuellement de cette couverture.

La mise en œuvre de ce régime permettra à toute personne exerçant une activité de bénéficier d'une pension de retraite une fois atteint l'âge de départ à la retraite. Ce projet de loi, qui s'inscrit dans le cadre du parachèvement du cadre juridique relatif au régime des retraites, répond aux doléances pressantes de la majorité des catégories concernées.

Le régime proposé, étant marqué par la souplesse et la mise en œuvre progressive, sera géré par la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) au vu de son expérience en la matière et en vue d'éviter la création d'une nouvelle institution dédiée, ce qui permettra de réduire le coût et d'accompagner la réforme escomptée du régime des retraites[310].

L'inscription sera automatique même si elle n'est pas demandée et les indépendants bénéficieront des paniers de soins garantis par l'AMO, leur contribution sera forfaitaire, selon les catégories, les professions, et leurs capacités financières, ces mesures seront appliquées à travers la réglementation par un texte organique.

En parallèle à cette reconfiguration des systèmes de retraite, le Gouvernement devra lancer le chantier d'élargissement de la couverture, notamment à travers deux projets de loi visant la création d'un régime pour les indépendants et un autre pour les personnes exerçant des activités non rémunérées. Ces deux régimes concernent une population active de 15 millions de personnes. Il est opportun de préciser que le projet de loi 99-15 visant l'élaboration d'un régime de retraite au profit des catégories des professionnels, des travailleurs indépendants et des non-salariés , ces textes sont actuellement en discussion dans les commissions parlementaires , et le projet loi n 98.15 relatif à l'assurance maladie obligatoire pour les travailleurs indépendants et les non-salariés exerçant une profession libérale a été adopté par la chambre des conseillers, le 5 août 2016 . Il est à noter que ces textes seront applicables dès leur publication au bulletin officiel.

[310]**MINISTERE DE LA COMMUNICATION** (2016), « Compte rendu la réunion du Conseil de gouvernement », 7 Janvier, Rabat.

C) Réforme du régime des pensions militaires et du RCAR

Le Conseil a examiné et approuvé le projet de loi n° 95-15 modifiant et complétant la loi n° 013.71 en date du 12 Kaâda 1391 (30 décembre 1971) instituant le régime des pensions militaires, présenté par le Ministre délégué auprès du Ministre de l'Économie et des Finances chargé du Budget. Ce projet de loi vise à mettre en œuvre la procédure à caractère social relative à l'augmentation progressive de la pension minimale de la retraite pour la porter à 1.500 DH/mois à compter du 1er janvier 2018 ce dont bénéficieront 60.000 militaires. Il est à noter que ce textes de lois a été adopté et publié dans le Bulletin Officiel n°6495 bis du 30 août 2016 Dahir n° 1-16-111 du 15 Kaâda 1437 (19 août 2016) portant promulgation de la loi n° 95-15 modifiant et complétant la loi n° 013-71 du 12 Kaâda 1391 (30 décembre 1971) instituant un régime de pensions militaires.

D'autre part, le Conseil a examiné et approuvé le projet de loi n° 96-15 modifiant et complétant le Dahir portant loi n° 1.77.216 du 20 Chaoual 1397 (4 octobre 1977) créant un Régime collectif d'allocation de retraite, présenté également par le Ministre délégué chargé du Budget. Ce projet vise la mise en œuvre de la même procédure à caractère social relative à l'augmentation de la pension minimale de la retraite à 1.500 DH/mois à compter du 1er janvier 2018.

Il est à noter que ce texte de lois a été adopté et publié dans le Bulletin Officiel n°6495 bis du 30 août 2016 dans le Dahir n° 1-16-112 du 16 Kaâda 1437 (20 août 2016) portant promulgation de la loi n° 96-15 modifiant et complétant le dahir portant loi n° 1-77-216 du 20 Chaoual 1397 (4 octobre 1977) créant un régime collectif d'allocation de retraite.

D) Réaction des syndicats

De leur côté, les syndicats considèrent que cette réforme a été conçue d'une manière unilatérale sans que leur avis ne soit pris en considération dans le cadre du Dialogue Social et en dénonçant que le Gouvernement a effectué un traitement unilatéral du dossier des retraites.

D'ailleurs, les partenaires économiques et sociaux ont été très impliqués dans les premières phases de la réforme, ils ont été des membres très actifs de la Commission

Technique et la Commission Nationale et ont insisté dès le début à ce que les décisions, pour la réforme de la retraite, soient prises au sein du Dialogue Social.

Dans cet élan, le gel du Dialogue Social a compliqué la situation et les syndicats ont exprimé, à maintes reprises, leur refus d'une réforme impopulaire qui aura des répercussions négatives sur les fonctionnaires.

Suite à l'annonce de l'adoption du Conseil de Gouvernement des projets de lois, les syndicats se sont retirés des Conseils d'administration (CNSS, ANAPEC…) en annonçant leur refus catégorique de la réforme "unilatérale "proposée par le Gouvernement et qui ne concernera uniquement que 800.000 fonctionnaires adhérents à la Caisse marocaine des retraites.

À cet égard, ils ont annoncé leur mobilisation d'user de tous les moyens pour réaliser les revendications légitimes et justes de la classe ouvrière à travers l'organisation de grèves, de marches et sit-in.

Le mouvement syndical refusant l'adoption de tout projet de loi ou décision contraires aux intérêts de la classe ouvrière", selon le vice-secrétaire général de la Confédération Démocratique de Travail (CDT), Abdelkader Zair "*les tentatives du Gouvernement de faire passer le projet de réforme des retraites sous-estiment l'action syndicale et sont de nature à porter atteinte aux acquis des fonctionnaires et de la classe ouvrière*".

À travers l'organisation de diverses marches et sit-in durant toute l'année 2016, les syndicats ont appelé le Gouvernement à revenir immédiatement sur le projet de réforme des retraites, sur le relèvement de l'âge légal de départ à la retraite, sur l'augmentation du montant des cotisations ou encore la baisse des pensions, tout en plaidant pour la prise en charge par l'État des deux tiers des cotisations à la Caisse marocaine des retraites (CMR) à l'instar des autres caisses.

Selon les propos de Larbi Habchi, membre du bureau central de la FDT, «*la réforme des systèmes de retraite devrait s'inscrire dans une vision globale et traiter, en parallèle, la fiscalité et les régimes salariaux selon une conception intégrée* «.D'un autre côté un communiqué conjoint, les centrales syndicales insistaient sur la nécessité de l'ouverture d'un dialogue réel, responsable et sérieux sur les différentes questions intéressant la classe ouvrière et sur la mise en œuvre des engagements du Gouvernement et particulièrement ceux afférents à l'accord du 26 avril 2012 restés en suspens.

Malgré cet environnement social tendu, ces projets de lois relatifs à la retraite ont étaient adoptés le 27 juin 2016 par la Commission des Finances, de la Planification et

du Développement Économique à la Chambre des Conseillers. Un jour après, les projets de lois relatifs à la réforme des retraites ont été adoptés, le mardi 28 juin à la Chambre des Conseillers, lors d'une séance plénière dédiée au vote des textes de lois.

Juste après l'opération de vote à la deuxième chambre, les trois projets de loi ont été transférés à la Commission des finances de la Chambre des représentants. Ils auraient dû être présentés et discutés dans un délai de dix jours comme le prévoit l'article 85 de la Constitution, avant d'être votés en séance plénière à la Chambre des représentants .Ainsi, pour compléter ce circuit, la Commission des Finances à la Chambre des représentants a adopté, le mardi 19 juillet 2016, les quatre projets de lois portant réforme des retraites, sans y apporter d'amendement. La commission, qui a étudié les projets de lois à partir du 12 juillet 2016, n'a pris que 7 jours. Ce qui constitue un record dans le circuit d'adoption.

Selon les propos de l'opposition , le Gouvernement a fait pression exprès sur les parlementaires de la majorité pour adopter les projets de lois sans amendements, pour éviter le renvoi des projets de lois à la Chambre des Conseillers pour une seconde lecture, ce qui aurait pu avoir pour effet de changer les textes de lois en prenant en considération les propositions des syndicats et des partis de l'opposition.

En vue d'exprimer leur mécontentement , les conseillers de l'Union marocaine du travail (UMT) et de la Confédération démocratique du travail (CDT), sont parvenus à convaincre 40 parlementaires de la deuxième chambre de signer une pétition pour constituer une commission d'enquête chargée d'examiner la situation de la Caisse marocaine des retraites (CMR). Soit le tiers remplissant ainsi le quorum exigé par la loi régissant les commissions d'enquête parlementaires.

D'un autre côté, les partis de l'opposition à la chambre des conseillers ont saisi la Cour constitutionnelle pour invalider l'adoption des lois sur les retraites, votées dans les deux chambres du Parlement. Estimant que ces textes n'avaient pas été présentés devant la commission parlementaire permanente dans les délais réglementaires. Il était également question dans le recours de l'invalidité des réunions de la commission des finances en raison de l'absence de plusieurs membres.

Le 23 août 2016, la Cour Constitutionnelle a rendu son verdict en faveur de l'adoption des textes de lois concernant la réforme de la retraite. Les magistrats ont estimé que la procédure ne comporte aucune entorse aux dispositions de la Constitution du pays.

Et enfin , le 30 août 2016 , ces textes de lois ont été publié dans le Bulletin Officiel n°6495 bis , le Dahir n° 1-16-109 du 16 Kaâda 1437 (20 août 2016) portant

promulgation de la loi n° 71-14 modifiant et complétant la loi n° 011-71 du 12 Kaâda 1391 (30 décembre 1971) instituant un régime de pensions civile et l'abrogation de la loi n° 012-71 du 12 Kaâda 1391 (30 décembre 1971) fixant la limite d'âge des fonctionnaires et agents de l'Etat, des municipalités et des établissements publics affiliés au régime des pensions civiles . Le Dahir n° 1-16-112 du 16 Kaâda 1437 (20 août 2016) portant promulgation de la loi n° 96-15 modifiant et complétant le dahir portant loi n° 1-77-216 du 20Chaoual 1397 (4 octobre 1977) créant un régime collectif d'allocation de retraite. Et le Dahir n° 1-16-111 du 15 Kaâda 1437 (19 août 2016) portant promulgation de la loi n° 95-15 modifiant et complétant la loi n° 013-71 du 12 Kaâda 1391 (30 décembre 1971) instituant un régime de pensions militaires.

Après avoir examiné le travail de la Commission Technique et Nationale, le rapport de la Cour des comptes, l'avis du CESE et les projets de lois adoptés par le Conseil du Gouvernement, il est temps d'analyser de plus près les scénarii proposant tour à tour réformes paramétriques et réformes systémiques.

Section 2 : Mise en place des réformes paramétriques et systémiques

La réflexion engagée autour de la réforme des systèmes de retraite a abouti à la mise en place d'une stratégie étudiée au sein de la Commission Technique.

Il convient de préciser que cette réforme a des objectifs aussi bien économiques que politiques ou sociaux et des défis à relever pour répondre aux attentes des affiliés et de la société civile, en général, en vertu de la consolidation des équilibres macroéconomiques[311].Quels sont les scénarii des réformes paramétriques longtemps discutés par la Commission Technique en vue de réformer le secteur de retraite ?

- Le premier est un scénario de base qui propose le maintien des 4 régimes actuels tout en procédant à une réforme paramétrique. Il propose la stabilité globale des institutions et régimes actuels et de leurs mécanismes de financement.
- Le second scénario est appelé « dualiste » ; il propose de structurer le système de retraite en deux pôles: un pôle public qui préconise l'intégration de la CMR et du RCAR et un pôle privé qui consacre l'intégration de la CNSS et de la CIMR.

[311]**YAHYAOUI M.** (2007), « L'économie politique de la réforme des pensions au Maroc », Chypre.

- Le troisième scénario est présenté comme le scénario « intégré » qui suggère un régime unique pour tous les travailleurs quel que soit leur statut et leur situation actuelle. Ce scénario préconise la réforme systémique, la création d'un régime unique qui intégrerait l'ensemble des régimes[312].

Il serait utile de développer ces trois scénarii dans la perspective d'éventuelles réformes paramétriques et systémiques.

§ 1 : Le scénario de base

Au regard des propositions de la Commission Technique, le premier scénario propose **une restructuration du système actuel en appliquant une série de réformes paramétriques**. Ces réformes sont relatives au changement des paramètres des régimes. En général, l'objectif de ce type de réforme est soit d'augmenter les recettes, soit de réduire les dépenses du régime en vue d'harmoniser les prestations et les cotisations pour réajuster l'équilibre financier.

S'agissant de l'augmentation des recettes, cette mesure passe par une croissance des taux de cotisations ou par un changement de l'assiette.

Par contre, concernant la diminution des prestations, elle nécessite une modification du mode de financement de la pension[313]. Les mesures paramétriques examinées dans le cadre de la réforme des régimes de retraite au Maroc se proposent d'analyser l'impact majeur des deux grands paramètres d'un régime de retraite : **le taux d'annuité et l'âge légal de départ en retraite.**

Les modalités d'application des réformes paramétriques sont diversifiées, elles sont, soit appliquées immédiatement à toute nouvelle liquidation, soit appliquées graduellement sur un intervalle de temps. Ainsi, la réforme peut ne concerner que les futurs retraités ou bien, rétroactivement, les pensions déjà liquidées. Il est clair que si ces modalités ne s'appliquaient qu'aux futurs retraités, elles pourraient avoir un impact sur l'ensemble des droits postérieurement acquis après l'entrée en vigueur de la loi[314].

Dans le système de retraite marocain, il est impossible que le rééquilibrage des régimes puisse se faire sans une remise en cause totale des droits acquis. Dans ce

[312]**FACULTE D'OUJDA** (2008), « Scénarios de réforme des systèmes de retraite au Maroc ».
[313]**HCP-** Haut-Commissariat au Plan (2012), «La soutenabilité du système de retraite au Maroc», p 54.
[314]**MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES**CSEA-Comité de suivi des études actuarielles, (2001), « Scénarios de réforme pour le système de retraite marocain », *DAPS*, p78.

sens, il faudrait centraliser les efforts sur les droits futurs des cotisants actuels et sur les futurs entrants. En réalité, afin de pouvoir cerner l'impact de ces réformes paramétriques dans leur globalité, il aurait fallu consacrer une étude plus approfondie pour chaque paramètre précédemment cité. Mais vu l'effet de ces paramètres, il serait plus opportun de se limiter à ceux dont les résultats sont les plus significatifs eu égard à leur impact économique et social sur les réformes.

A) L'augmentation de l´âge de la retraite

Selon le lexique technique, cette mesure est nommée « **le retard du bénéfice de prestation** ». A priori, ce retard produit des effets directs qui permettront de repousser le déficit des caisses de quelques années en allongeant la période de versement des cotisations et, aussi, en diminuant la durée de service des prestations.

Aujourd'hui, de nombreux États ont choisi de repousser l'âge légal de la retraite. D'ailleurs, certains n'ont donné aucun cadre légal, d'autres ont choisi de le fixer à 62 ans, 65 ans ou même 67 ans. À titre d'exemple, certains pays l'ont reporté à **62 ans** comme la Hongrie et la Slovaquie, à **62,5 ans** pour la Lituanie et à **63 ans** pour la Roumanie et la Slovénie. D'autres à **65 ans** comme l'Autriche, l'Allemagne, la Belgique, la Bulgarie, l'Espagne, la Grèce, la Finlande, le Japon, l'Irlande, la Suède, la Pologne, les États-Unis, le Royaume-Uni, le Canada. Et d'autres pays à **67 ans** comme le cas de la Norvège et du Danemark.

Il est à noter que la retraite à plus de 60 ans existe déjà. Elle est appliquée à 65 ans pour le corps des enseignants du cycle supérieur et celui des magistrats qui peuvent être maintenus en fonction par dahir jusqu'à 66 ans maximum. D'ailleurs en 2011, le Conseil de Gouvernement a adopté un projet de loi portant à 65 ans l'âge de départ à la retraite des enseignants chercheurs de l'enseignement supérieur et ce, en application à la décision prise dans le cadre du Dialogue social, en vue de satisfaire la demande d'élever la limite d'âge des professeurs-assistants de l'enseignement supérieur, à l'instar de ce qui est en vigueur pour les professeurs de l'enseignement supérieur[315].

[315] Ce projet a modifié et complété la loi 012-71 publiée le 30 décembre 1971. Il permettra aux enseignants chercheurs, qui ne relèvent pas de l'enseignement supérieur, et qui ont atteint l'âge de 60 ans au 1er janvier 2011, date de son entrée en vigueur, de poursuivre l'exercice de leurs fonctions jusqu'à l'âge de 65 ans. Ce projet prendra en considération qu'ils sont en situation d'exercice de fonction dans la période étalée entre l'âge de 60 ans et celui du dépôt de la demande pour la poursuite de l'exercice de la fonction.

Concernant le salarié du secteur privé, il est obligé de travailler jusqu'à la fin de la période de stage qui est de 3240 jours, ainsi l'âge moyen de la retraite de départ à la retraite peut atteindre **62 ans** à la CNSS.

Au Maroc, la réforme de ce paramètre a fait l'objet de discussions animées au sein de la Commission Technique. Au début des travaux, les syndicats ont exprimé leur opposition en exigeant qu'elle soit optionnelle. Cette augmentation pourrait engendrer, selon leur point de vue, des problèmes de productivité pour les entreprises et du chômage étant donné qu'elle freinera la création de nouveaux emplois.

D'ailleurs, après l'adoption du projet de loi 72-14 qui complète et modifie la loi 012.71 fixant la limite d'âge des fonctionnaires et agents de l'État, des municipalités et des établissements publics affiliés au régime des pensions civiles présenté précédemment. Cette augmentation se fera progressivement au rythme d'un semestre par année depuis le début comme les autres expériences internationales vont le démontrer. Toutefois, la possibilité de rester tardivement en activité devrait considérer l'impact escompté sur l'offre d'emploi pour les jeunes. En effet, pour la réussite de ce schéma, la dynamique économique et donc de création d'emplois devrait maintenir un niveau de progression continue en assurant un taux d'emploi suffisamment important pour les jeunes[316].

Cette réforme aurait dû prendre en considération plusieurs critères : la volonté de la personne qui souhaite interrompre ou continuer le travail après 60 ans, la motivation de la personne qui choisit de travailler au-delà des 60 ans, la particularité des activités impliquant une pénibilité et le maintien de la retraite anticipée avec une liquidation à partir de l'âge légal. Il est vrai que, la proposition telle que proposée par le projet de loi sera très douloureuse pour les fonctionnaires en fin de carrière qui avaient prévu de prendre leur retraite à 60 ans avec un taux d'annuité de 2.5% car l'âge n'est pas le seul paramètre qui a été réformé ; le taux d'annuité a aussi été réduit en même temps.

B) La réduction du taux d'annuité

La diminution du taux d'annuité est une mesure lourde de conséquences pour les retraités car elle peut se répercuter directement sur le taux de remplacement; en d'autres termes, il faudra payer plus cher pour avoir sa retraite. En pratique, le taux de

[316]**HOLZMANN R.** (2000), « L'approche de la Banque mondiale quant à la réforme des pensions », *Revue internationale de Sécurité Sociale*, vol. 53, no J, p 8.

la CMR était de 2,5% et se basait sur le dernier salaire par année de service, en revanche pour le RCAR, le taux est de 2% du salaire moyen de la carrière revalorisée par année de service.

Il convient de spécifier que, non seulement, le taux d'annuité est différent d'une caisse à l'autre mais, aussi, que chacune calcule son taux sur la base d'une assiette différente et que la réforme de ce paramètre devra prendre en considération ces différences pour calculer les répercussions sur le long terme. En réalité, la réforme paramétrique est considérée comme une réforme « mécanique » par excellence, dont les conséquences sont directes mais différentes d'une caisse à une autre. Dans certaines caisses, cette mesure retardera l'avènement des déficits des régimes de retraite pendant quelques années ; dans d'autres caisses, elle participera au maintien de l'équilibre à long terme.

D'autre part, cette mesure ne peut s'appliquer que selon deux modalités:

- La première consiste à ne pas soumettre uniquement à cette mesure les futures liquidations.
- La seconde est plus favorable aux actifs puisqu'elle n'applique la mesure que sur les droits acquis postérieurement à la réforme, ce qui veut dire que ce sont uniquement les taux des années futures qui seront modifiés.

Le schéma, inscrit sur le projet de loi 71.14 modifiant et complétant la loi 011.71 instituant le **régime des pensions civiles**, annonce la réduction du taux d'annuité de 2.5% à 2%, pour qu'il soit égal au taux de la RCAR en prévision de la fusion des deux régimes pour la création du pôle public.

Cette disposition permettra la convergence des paramètres des régimes afin d'en rapprocher les règles de fonctionnement ce qui mettra au même niveau les fonctionnaires du public et du semi public facilitant, ainsi, leur intégration sur le long terme dans le pôle public alors qu'actuellement le système se caractérise par des règles et des paramètres de fonctionnement non harmonisés. Malheureusement, la réduction du taux d'annuité n'est pas avantageuse pour le fonctionnaire et va l'obliger à travailler plus longtemps avec un salaire inférieur à ses prévisions calculées dorénavant sur une assiette différente.

D'ailleurs, l'annonce faite par le Chef de Gouvernement concernant la réforme paramétrique des pensions civiles est très controversée et critiquée. Elle a, d'ores et déjà, engendré des réactions très négatives de la part des partenaires sociaux alors

même qu'elle est censée mettre en place une combinaison juste et équitable entre les différents paramètres pour assurer tout autant la viabilité et la pérennité des régimes, que la satisfaction des objectifs sociaux et économiques de la réforme.
À cet égard, il serait opportun d'étudier, la réforme systémique qui sera une refonte de la construction actuelle du système de retraite pour adopter un système de couverture cohérent, élargi, équitable et soutenable.

§ 2 : Le scénario dualiste

Compte tenu des travaux de la Commission Technique, ce deuxième scénario est fondé sur une réforme systémique qui vise **la création d'un régime dualiste comprenant un pôle public et un pôle privé.** Cette réforme s'oppose à la réforme paramétrique qui ne peut pas changer la nature du fonctionnement des régimes. Ce type de réforme consiste à agir sur la nature même des fondements et des caractéristiques d'un régime.
La structure du nouveau système de retraite pourrait consister en un regroupement des caisses de retraite existantes en deux pôles : l'un destiné à la couverture du secteur public et l'autre pour le secteur privé.
Pour le secteur public, différents schémas peuvent être envisagés, notamment celui relatif à la migration d'un régime de retraite vers l'autre.
L'adoption d'un système unique pour le secteur privé signifiera, principalement, le rattachement des populations non couvertes au régime de la CNSS puisque celui-ci dispose de manière globale des caractéristiques inhérentes à un régime de base alors que le régime géré par la CIMR s'apparente davantage à un régime complémentaire.

A) Architecture proposée

Le regroupement des régimes existants au sein d'un pôle dédié au secteur public et d'un autre dédié au secteur privé présente de nombreux avantages tels que l'harmonisation des règles de liquidation des pensions dans l'ensemble du secteur public, l'extension de la couverture du risque vieillesse au profit des populations non couvertes du secteur privé dans un système unique géré par la CNSS ou bien la mise à niveau du système de retraite dans le secteur public qui est de nature à faciliter et à préparer, sur un plus long terme, l'orientation vers un système généralisé.

Cette création de deux pôles de retraite se traduit, également, par des contraintes qui touchent en particulier le secteur public ; celles-ci étant, notamment, liées au facteur démographique, au financement de la dette implicite accumulée, à l'intégration des régimes composant le pôle, à la tarification des nouveaux régimes et à la généralisation du système de retraite.

Pour pallier des troubles de coordination entre les régimes de retraite et remédier aux critiques institutionnelles en optimisant les ressources, ce scénario devrait prendre en considération la nécessité de définir le niveau des taux de remplacement souhaitables et supportables, de délimiter les taux de cotisation et leur répartition entre l'employeur et le salarié, d'estimer, en particulier, la dette implicite non financée ainsi que décider des modalités de son financement sur la base d'un plan de financement progressif des engagements non couverts .

Concernant le transfert des actifs et passifs des anciens régimes, le rapport de la Cour des comptes a proposé soit la prise en charge du passif des anciens régimes dans le cadre d'un fonds spécial dédié qui recevrait l'ensemble de leurs réserves, soit le transfert du passif et des réserves au nouveau régime de base du secteur public.

Par ailleurs, le plafonnement du régime de base conjugué aux impératifs de maintien de l'équilibre des régimes devrait globalement se traduire par une baisse du taux de remplacement. Il conviendrait par conséquent, d'envisager la mise en place d'un (ou de plusieurs) régime complémentaire pour permettre aux affiliés, de disposer d'un complément de revenu qui porterait la pension perçue à un niveau convenable par rapport à leur dernier salaire. La retraite complémentaire devrait être obligatoire dans le secteur public notamment dans le but d'assurer la participation des affiliés et la contribution de l'employeur en considérant que l'effort de contribution devrait être partagé.

Au niveau du secteur privé, le régime de la CIMR (basé sur le système de la répartition) présente de manière globale les caractéristiques d'un régime complémentaire et pourrait assurer ce rôle dans le cadre du pôle privé. L'aspect obligatoire de l'affiliation serait, d'un point de vue pratique, difficile à mettre en œuvre pour des motifs de gestion (affiliation, recouvrement,) mais, aussi, pour des impératifs de compétitivité économique des entreprises. L'idéal serait qu'à ce titre le régime ait, au départ, un aspect facultatif tout en mettant en place une vision d'extension progressive et concertée du caractère obligatoire.

Enfin, les régimes complémentaires devraient être plafonnés à un niveau prédéterminé obéissant aux mêmes règles de fonctionnement que celles qui régissent les régimes de base notamment sur le plan de l'âge et des conditions de départ à la retraite[317].

Actuellement, le régime du RCAR et celui des pensions civiles partagent la couverture de la majorité de ce personnel mais ils fonctionnent selon des règles très différentes surtout concernant le mode de calcul de la pension vieillesse, le taux de cotisation, le mécanisme de fonctionnement, etc.… Cette fusion permettra aux régimes d'effectuer l'harmonisation des règles de liquidation des pensions dans l'ensemble du secteur public, l'absorption de la dette implicite par le secteur en entier, et le plafonnement du régime des pensions civiles de la CIMR.

Par ailleurs, le personnel des établissements privés adhérents actuellement à la CIMR ou à la CNSS sera intégré dans le groupe des salariés du secteur privé.
Cette intégration sera plus facile que la première puisqu'une grande partie des salariés du secteur privé assujettis à la CNSS adhèrent, s'ils le souhaitent à la CIMR pour le régime complémentaire**.**
En réalité, il faut dire que la CNSS constitue aujourd'hui un régime de base et la CIMR un régime complémentaire. Conformément aux résultats des études actuarielles annoncées en 2011 par le cabinet Actuaria, la réforme globale de la retraite peut s'effectuer en deux phases. « *Dans le schéma à venir, il y aurait un régime de base qui serait commun à toutes les populations et deux régimes complémentaires, un pour le public et un autre pour le privé. Le régime de la CIMR devrait se fondre dans le régime complémentaire prévu pour le secteur privé. Ce dernier va démarrer sur des bases qui sont pratiquement identiques au régime de la CIMR. Autrement dit, c'est comme si le régime de la caisse marocaine privée se généralisait à l'ensemble de la population du secteur privé*».

B) Processus de réforme

Selon le schéma de réforme paramétrique proposé par la Commission Technique, le régime des pensions civiles se rapprochera du RCAR concernant le taux d'annuité qui va diminuer de 2.5% à 2% et l'âge de retraite qui augmentera progressivement à 65

[317]**COUR DES COMPTES** (2013), « Diagnostic et propositions des réformes», op cité, p 96.

ans ; par contre, l'assiette de liquidation et le taux de cotisation sont différents. La fusion des caisses va certainement dégager des gains en terme de frais de gestion, elle permettra également de bénéficier des fortes réserves de certaines caisses pour apurer les comptes des régimes déficitaires. Mais il faudrait prévoir le respect des engagements des régimes exigibles, inscrits au niveau du passif.

Ce scénario fera face à d'autres types de problèmes structurels et institutionnels qui enterreront certainement certains régimes, et en absorberont d'autres, notamment le financement de la dette implicite accumulée, l'intégration des cotisants dans un nouveau pôle ayant une tarification différente et à la généralisation du système de retraite. Ce scénario préparera, éventuellement, le terrain pour la réforme globale, qui regroupera les deux pôles en un seul régime unifié en convergeant vers un système cible.

Dans ce but, la Commission Technique a exigé la mise en place d'un ensemble de mesures financières, techniques, réglementaires, et institutionnelles **afin d'éviter une réforme de la réforme.** Il était prévu que les négociations se fassent au niveau du Dialogue Social portant sur les mesures suivantes:

- Le choix des taux de remplacement et leur répartition entre employeur et salarié ;
- Le choix de la tarification appropriée sans générer aucune dette non financée pour les deux pôles ;
- L'estimation de la dette implicite non financée et les modalités de son financement ;
- L'estimation du niveau du plafond pour les deux pôles, le transfert des passifs et réserves des anciens régimes et l'institution de régimes complémentaires ;
- Le transfert des actifs et passifs des anciens régimes.

Selon le BIT, et dans le cadre des travaux de la Commission, la possibilité de maintenir, au stade final de la réforme envisagée, une distinction entre un pôle public et un pôle privé devrait être laissée ouverte. Le « régime cible » pourrait être conçu non comme un objectif institutionnel mais comme une référence pour la conception des régimes appliqués aux différents secteurs, public et privé, en fonction de leurs logiques propres.

De fait, dans beaucoup de pays, le régime des fonctionnaires a joué le rôle implicite de « régime cible » pour le développement des régimes destinés aux salariés du secteur privé et aux autres travailleurs.

Dans cette optique, la conception du « régime cible » consisterait à définir un objectif commun à atteindre tout en laissant la possibilité de mettre en œuvre d'autres voies pour l'atteindre. Une telle démarche pourrait s'avérer plus pragmatique et plus proche des réalités socio-économiques et politiques marocaines que l'objectif d'un régime unique pour l'ensemble des travailleurs concernés. Les différentes solutions mériteraient en tout cas d'être étudiées sans que l'une soit privilégiée a priori[318].

En conséquence, la solution d'un pôle privé et public serait difficile à envisager comme un schéma définitif de la réforme et ne pourrait être qu'une étape transitoire vers la mise en place d'un régime de base unique et généralisé à l'ensemble des actifs.

§3 : Le scénario intégré

Selon les propositions de la Commission Technique, **ce troisième scénario appréhende une réforme systémique qui permettra la réussite du passage du système actuel à un système qui gère les retraités des secteurs publics et privés dans une seule caisse**. Cette piste de réforme sera la plus difficile à mettre en œuvre. L'idée est de sortir du cadre de la répartition et d'analyser dans quelle mesure les régimes par capitalisation peuvent apporter une solution. Elle intéresse la refonte totale du montage financier de l'ensemble du système de retraite. Ce choix poussera le Maroc vers la mise en place d'un système de retraite obligatoire fondé sur deux piliers : un régime de base à prestations définies et fonctionnant en répartition et un autre complémentaire à cotisations définies géré en capitalisation[319].

La notion de « système cible » telle qu'elle est utilisée dans les termes de référence est un peu ambiguë. L'idée sous-jacente paraît être celle d'un système de retraite intégré pour l'ensemble des travailleurs aujourd'hui couverts : un régime unique. Autrement dit, la Commission semble s'être fixée un objectif précis, définir un régime unique couvrant l'ensemble des catégories concernées (fonctionnaires, personnels contractuels, salariés des établissements publics et salariés du secteur privé). Ces

[318]**OIT -** Organisation Internationale du Travail (2005), « Note sur la réforme des régimes de retraite au Maroc », *Département de la sécurité sociale, Secteur de la Protection sociale,BIT*, OIT, Genève, p9.

[319]**MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DESFINANCES** CSEA, (2001), « Scénarios de réforme pour le système de retraite marocain », *DAPS, Ministère de l'économie, des finances*, p179.

scénarii diffèrent selon la rapidité avec laquelle l'on passerait de la situation actuelle au régime unique : passage direct ou transition graduelle en une ou deux étapes[320].

La mise en œuvre d'une réforme systémique globale du système de retraite axée sur la migration vers un nouveau régime de base unique destiné à remplacer les régimes actuels est une alternative qu'il sera difficile d'éviter. Elle serait de nature à constituer le couronnement du processus de réforme qui vise la correction des dysfonctionnements des régimes actuels et la mise en place d'un système de retraite durable et efficace, l'objectif majeur étant de mettre en œuvre, à terme, un régime de retraite de base obligatoire, plafonné et ouvert à l'ensemble des actifs qu'ils soient salariés ou non-salariés.

Concernant la gestion du deuxième pilier, le but visé est celui d'installer un système de comptes individuels qui seront convertis en rentes viagères lors du départ à la retraite. En revanche, un autre mode de financement par répartition peut être appliqué à ce deuxième pilier envisagé sous forme de comptes individuels virtuels. D'ailleurs, les expériences de la Suède et d'Amérique Latine qui seront traités dans le prochain chapitre témoignent de l'efficacité de cette option. Il faut souligner que le passage du système de répartition en vigueur vers un système à deux piliers ne manquera pas de poser le problème du financement de la transition.
À ce propos, le régime de base unique devrait se caractériser par une tarification adéquate et équitable, une solidarité intra et intergénérationnelle particulièrement adaptée aux couches à faible revenu tout en tenant compte, à travers des mécanismes de pilotage appropriés, des mutations de l'environnement démographiques, économiques, financières et sociales.

Sachant que les actifs disposent de niveaux de revenus différents, le régime de base obligatoire plafonné devrait être généralisé à toute la population active. Il concernerait les revenus modestes dans leur totalité et une partie des revenus moyens et élevés permettant, ainsi, de faire jouer les règles de solidarité au profit des actifs à plus faible revenu. Cette solidarité serait notamment possible à travers l'adoption d'un taux de remplacement relativement significatif, une part patronale plus importante que la part

[320]**OIT** - Organisation Internationale du Travail (2005), « Note sur la réforme des régimes de retraite au Maroc », Département de la sécurité sociale, Secteur de la Protection sociale, *BIT*, OIT, Genève, p 8.

de cotisation salariale et la garantie d'un niveau minimum de pension tenant compte des caractéristiques du régime.

Ainsi, dans un régime de retraite généralisé à l'ensemble des actifs, les mêmes paramètres seront appliqués à tous les affiliés (mêmes taux de cotisation et règles d'acquisition de droits) indépendamment du niveau du revenu. En payant les mêmes taux de cotisation, les salariés les moins rémunérés reçoivent de meilleures prestations (taux de remplacement plus généreux ou pension minimum) par rapport aux titulaires de hauts revenus.

Pour être cohérent, il s'agirait de plafonner le régime pour permettre la réduction des engagements futurs, des déficits lorsque les paramètres deviennent insuffisants pour assurer la couverture adéquate des engagements et également la réduction des charges sociales de l'employeur au-delà du plafond retenu.

Les affiliés disposant d'un revenu supérieur sont censés avoir des capacités contributives plus conséquentes. Au fur et à mesure que le salaire augmente, la répartition de l'effort de cotisation entre employeur et salarié, dans les mêmes proportions que pour le régime de base, devient plus difficilement supportable pour la compétitivité de l'entreprise. D'ailleurs, ce régime profiterait aux titulaires de bas revenus puisqu'un régime non plafonné, avec des taux de remplacement identiques profiterait, de fait, davantage aux titulaires de revenus élevés.

En outre, l'adoption d'un régime unique permettra de libérer et de faciliter la mobilité des actifs au sein du marché du travail, notamment du secteur public vers le secteur privé et inversement. Elle est également de nature à faire accepter plus aisément le principe de participation de la collectivité au financement d'une partie de la dette des régimes de retraite sur laquelle il conviendrait de s'accorder dans le cadre du dialogue entre les différentes parties prenantes.

A) Architecture proposée

En raison de la limitation du taux de remplacement et du plafonnement du régime de base, il serait fondamental que le nouveau système puisse offrir l'opportunité aux affiliés d'épargner dans le but de disposer de revenus complémentaires s'ajoutant à la pension de base leur permettant, ainsi, d'atteindre le taux de remplacement souhaité dans le cadre de la réforme.

Les régimes complémentaires devraient avoir un caractère obligatoire de manière immédiate pour le secteur public et à terme pour le secteur privé supposant, d'une part, une participation de l'employeur à travers une contribution financière et d'autre part, les affiliés qui ont des revenus élevés à épargner dans le but de s'assurer un complément de pension leur permettant d'atteindre un niveau de remplacement convenable par rapport à leur dernier revenu d'activité.

De plus, ces régimes devraient rester plafonnés à un niveau déterminé qui permettrait de ne pas alourdir indéfiniment la charge de la contribution patronale pour les titulaires de revenus suffisamment élevés ayant la capacité d'épargner sur la base de leurs seuls revenus pour augmenter le niveau de leurs pensions. Aussi, est-il possible de mettre en place un troisième pilier qui aurait un caractère facultatif et qui reposerait entièrement sur la volonté d'épargner des affiliés.

En résumé, l'architecture globale du nouveau système de retraite devrait comprendre deux principaux piliers : un régime de base plafonné fonctionnant par répartition et un ou des régimes complémentaires obligatoires ou facultatifs plafonnés fonctionnant en capitalisation ou en répartition. Elle pourrait, éventuellement, inclure un troisième pilier à caractère facultatif destiné aux hauts revenus et fonctionnant en capitalisation.

La mise en place d'un nouveau régime de base généralisé impose aussi des contraintes et révèle des difficultés qu'il faudrait considérer. Certaines de celles-ci ont été présentées précédemment et concernent, notamment, le financement de la dette implicite des régimes actuels, l'intégration des régimes, la tarification du nouveau régime et la généralisation du système de retraite. Elles se poseront, cependant, de manière accrue dans le schéma des deux pôles public et privé puisqu'il s'agira d'y intégrer les régimes du secteur public et de faire face aux difficultés qu'ils connaissent.

Il est indispensable aussi de bien prendre en considération que la réforme systémique implique également que le régime de retraite sera en mesure d'assurer des prestations pour ses retraités actuels et futurs sans pour autant souscrire à des engagements devant lesquels ses ressources seraient insuffisantes pour y faire face. Cela devrait induire, de manière évidente, une réduction du niveau des prestations dans le régime de base.

B) Processus de réforme

Dans le cadre de cette réforme , c'est le régime obligatoire qui devrait être ouvert à tous les actifs salariés ou non-salariés de manière à aboutir, à terme, à une harmonisation des règles d'acquisition des droits à la retraite au niveau national (sans distinction de secteur d'activité) et à une généralisation de la couverture de la retraite de base à l'ensemble des composantes de la population active.

Afin de couvrir de façon efficace le risque vieillesse à un coût supportable, le régime devrait avoir un taux de remplacement permettant d'assurer un niveau de pension convenable, un taux de cotisation compatible avec les impératifs de compétitivité, des cotisations plus importantes de la part de l'employeur, et surtout une cotisation spécifique pour financer la solidarité.
Concernant l'assiette de cette cotisation, elle devrait de préférence être assise sur la totalité du salaire de l'affilié et non pas seulement sur le plafond du régime afin que chaque actif puisse participer selon son niveau de revenu à la solidarité au sein du régime, et concernant l'âge de départ à la retraite, il devrait être compatible avec l'allongement de l'espérance de vie.

D'autre part, le régime devrait offrir des incitations aux actifs désirant travailler plus longtemps et prendre, également, en considération certains facteurs pour un départ plus précoce comme la pénibilité du travail ou l'exercice pendant une longue période.
D'ailleurs, le régime de base devrait fonctionner en répartition. En effet, l'importance de la population à couvrir, la nécessité d'organiser une solidarité intra et intergénérationnelle au profit des revenus modestes, celle d'assurer une retraite minimum garantie et l'impératif de gérer le risque viager découlant de l'allongement de l'espérance de vie pour l'ensemble des actifs sont autant de considérations qui plaident pour écarter la capitalisation.
Selon les recommandations du rapport de la Cour des comptes, la gestion de ce régime devrait être confiée à un organisme public. En effet, s'agissant d'un régime destiné à la couverture de l'ensemble de la population active, les pouvoirs publics devraient être fortement et directement impliqués pour en garantir la bonne gouvernance mais aussi sa viabilité et sa pérennité. En outre, il serait important que toutes les parties prenantes puissent être correctement représentées dans les

principaux organes de gouvernance et de décision du régime avec, notamment, des représentants des actifs, des retraités, des employeurs, des pouvoirs publics et même des professionnels du domaine de la prévoyance sociale, de la finance ou des membres de la communauté scientifique.

À ce niveau de réflexion, d'autres interrogations doivent se poser : Après l'absorption des caisses dans un seul régime, quelles sont les caisses qui disparaitront ? Quelles sont les caisses qui assureront les régimes complémentaires ? Qui supportera la dette implicite ? L'absorption de ces caisses serait-elle une raison du retard de cette réforme ? La décision devra elle être prise au sein de la Commission Nationale ?

Il faut avouer que la phase la plus délicate dans la mise en place du régime de base reste d'une part, l'absorption des régimes actuellement en vigueur et d'autre part, le degré de participation au financement de la dette accumulée par les régimes existants. Ainsi, il est nécessaire que les pouvoirs publics, après concertation avec les partenaires sociaux et les principales parties prenantes, établissent et inscrivent clairement dans une feuille de route adoptée via une loi cadre, le schéma de la réforme cible, son architecture et le calendrier général de sa réalisation.

Cette deuxième phase comportera deux principales étapes:

- une première étape intermédiaire où il s'agira d'introduire des réformes permettant, en particulier, d'assurer une plus grande convergence et harmonisation des différents régimes,
- une deuxième étape où le système cible comprenant, en particulier, un régime de base généralisé sera mis en œuvre.

Dès lors, et pour mieux appréhender la réforme, il serait intéressant de présenter les combinaisons suggérées dans le cadre de la réforme dans la section suivante.

Section 3 : Proposition de combinaison de réformes des paramètres

Le rapport de la Cour des comptes considère que la réforme paramétrique constitue une phase importante dans l'optique de la réalisation d'une plus grande convergence et harmonisation des régimes de retraite et ce à travers le rapprochement des principaux paramètres qui les régissent et préparer la mise en place de la seconde phase de convergence et de rapprochement des régimes de base existants.

Comme ça été dit précédemment, cette réforme devrait prendre en considération les points suivants : tout d'abord, l'acceptation d'un taux de remplacement raisonnable de manière générale et qui concernera davantage les hauts salaires dans l'optique de la mise en œuvre d'un premier pilier plafonné.

Le second principe se rattache à l'acceptation du fait que la pension soit constituée d'un cumul de revenus dont une partie est liée au mécanisme de la répartition et de la solidarité inter et intra-générationnelle et d'autres parties liées à l'effort propre de cotisation et d'épargne des actifs actuels ce qui revient à admettre l'introduction du principe de complément de retraite géré autant que possible par capitalisation individuelle et donc du principe que les actifs épargnent pour leur propre retraite.

En troisième lieu, l'acceptation du principe de travailler de plus en plus tardivement tout en mettant en place des aménagements tenant compte notamment de la pénibilité du travail et de la validation d'une période d'activité suffisamment longue. L'augmentation de l'âge de la retraite et donc l'acceptation du principe d'une plus longue activité devrait se faire en fonction de l'amélioration des indicateurs d'âge et de santé de la population et la prise en compte de l'évolution des indicateurs démographiques pour le pilotage des futurs régimes de retraite.

Pour mieux comprendre, une étude des diverses combinaisons proposées dans le cadre de la réforme des régimes de retraite nous apparaît comme nécessaire.

§1 : Le cas de la CMR

Le régime des pensions civiles de la CMR est celui qui connaît actuellement la situation la plus préoccupante non seulement à cause de sa dette non couverte qui avait atteint le niveau le plus élevé 583 milliards DH mais également en raison de la proximité de l'échéance de défaillance du régime prévue en 2018.

Situation d'autant plus préoccupante que le maintien de la situation actuelle a pour effet d'augmenter les engagements non couverts et, par conséquent, d'aggraver dans une large proportion la dette du régime. À titre d'illustration, sur la période 2011-2013, les engagements non couverts ont connu une augmentation de 54 milliards DH, soit une moyenne de 18 milliards DH/année.

Selon le rapport de diagnostic de la Cour des comptes publié en 2013,la Commission Technique propose un effet combiné de réformes pour le régime des pensions civiles

à partir des paramètres suivants, il est à noter que c'est sur cette base que les textes de lois concernant la réforme du régime des pensions civiles ont été adopté :

A) Age légal de départ à la retraite

L'action sur ce paramètre est importante sur le court terme puisqu'elle permet d'alléger significativement la trésorerie du régime dès les premières années de la mise en œuvre de la mesure. Cela s'explique notamment par le report progressif du versement des pensions à la population proche de 60 ans.

En revanche, sur le long terme, l'effet de l'âge aura tendance à diminuer notamment à cause du rattrapage des engagements envers la population des retraités et de la poursuite de l'allongement de l'espérance de vie.

Selon les études actuarielles, le relèvement de l'âge à 65 ans aurait eu pour effet de diminuer les engagements non couverts évalués actuellement à environ 583 milliards DH, de 18,4%, soit un gain de 107 milliards DH sur l'horizon de projection.

La prolongation au-delà de 65 ans sur une base volontaire, surtout pour les actifs qui ont tardivement intégré l'activité professionnelle, pourrait améliorer davantage l'équilibre du régime tout en offrant la possibilité aux actifs de continuer à cumuler des droits jusqu'à hauteur du plafond réglementaire du régime. Sur la base de cette proposition, les projets de lois sur la réforme des retraites adoptées prévoient de relever l'âge de départ à la retraite à 63 ans.

B) Taux d'annuité et assiette de calcul des droits

L'annuité de liquidation est l'un des principaux facteurs qui explique le déséquilibre et la fragilité financière du régime des pensions civiles de la CMR. En effet, la sous-tarification des droits, qui signifie que le coût des pensions octroyées est largement supérieur par rapport à l'effort de cotisation consenti, résulte en grande partie de l'application d'un taux d'annuité de 2,5% pour le calcul des pensions.

De plus, les charges sur le régime dues à l'application de ce taux sont devenues beaucoup plus importantes suite à l'intégration dans la base de liquidation des pensions, des indemnités permanentes qui dépassent largement le salaire de base alors que dans le passé, l'assiette de calcul de la pension incluait uniquement le salaire de base et l'indemnité de résidence (10% du salaire de base). En conséquence, le taux de

2,5% devient actuellement peu justifié. Selon ledit rapport, la révision autour d'une valeur de 2% (comme cela est le cas pour le RCAR) a été adopté.

Les projections actuarielles montrent, en effet, que l'application d'un taux d'annuité de 2% aurait pour incidence de diminuer considérablement la dette du régime de près de 23% (en la portant à 447 milliards DH au lieu de 583 milliards DH dans la situation de statuquo).

À court terme, l'effet de cette mesure est limité puisqu'elle n'arrivera à allonger l'horizon de viabilité du régime que d'une seule année environ. Cependant, son effet est important sur le moyen et long terme c'est-à-dire au fur et à mesure que l'assiette de calcul à laquelle sera appliqué le taux d'annuité de 2% sera plus large et inclura plus d'années d'activité des futurs retraités.

Comme il a été cité précédemment, la baisse du taux d'annuité devra être compensée par la mise en place d'une retraite additionnelle par capitalisation et qui s'ajouterait à la pension normale octroyée par le régime. L'effet de l'augmentation de l'abattement fiscal, dont bénéficient les pensions de retraite au titre de l'impôt sur le revenu qui est passé de 40 à 55%, permettra, dans plusieurs cas, de maintenir quasiment le même niveau de pension[321].

Concernant l'assiette de calcul des droits, les régimes de retraite gérés par la CMR étaient les seuls dont l'assiette de liquidation correspond au dernier salaire d'activité. À ce titre, ledit rapport a envisagé de définir l'assiette de liquidation comme la moyenne des salaires perçus au cours d'un certain nombre d'années (les 10 à 15 dernières années d'activité). Cette mesure a également été adoptée dans les textes de lois relatifs à la réforme de la retraite, qui éviterait au régime d'accorder des pensions importantes assises sur le dernier salaire, pour les affiliés qui connaîtraient une forte augmentation de leur rémunération au cours des dernières années d'activité.

Il serait opportun de préciser que cette mesure aurait, ainsi, un caractère équitable puisqu'elle permet aux affiliés qui ont des salaires élevés ou ayant atteint le plafond de rémunération de bénéficier d'une retraite liquidée sur une base proche de leur dernière rémunération. Par conséquent, la pension reflétera le niveau de rémunération à la fin de carrière au prorata de la période pendant laquelle celle-ci aura été perçue et les cotisations y afférentes versées au régime.

[321] **COUR DES COMPTES** (2013), « Diagnostic et propositions des réformes», op cité, p 70.

Outre le caractère équitable de lier le montant de la pension à l'effort de cotisation, cette mesure permettra également à la CMR de se rapprocher des règles adoptées par les autres régimes (la CNSS qui est calculée sur la base des 8 dernières années et le RCAR sur le salaire moyen de carrière revalorisé) en vue de préparer l'harmonisation et la convergence prévues par la réforme.

C) Taux de cotisation et revalorisation des pensions

Le taux de cotisation salariale et patronale est un paramètre important dans l'amélioration de l'équilibre financier d'un régime de retraite dans la mesure où il a pour effet de mettre à sa disposition de façon immédiate et continue des ressources financières supplémentaires.

Il est, ainsi, constaté que l'augmentation du taux de cotisation à 24% a pour effet de réduire la dette non couverte du régime de près de 70 milliards DH, soit un gain de 11,8 %. Au taux de 28%, l'amélioration serait de 137 milliards DH soit 23,6% de gains. En outre, l'action sur ce paramètre allonge l'horizon de viabilité du régime d'une année pour un taux de 24% et de moins de 3 années pour un taux de 28%.

La principale contrainte liée à la modification des niveaux de cotisation est évidemment le coût. En effet, il est souvent difficile d'introduire des réformes qui auront pour effet immédiat la diminution du pouvoir d'achat pour les actifs ou l'augmentation des charges sociales pour les employeurs.

Pour faire bénéficier directement les affiliés d'une partie de leur effort de cotisation, il serait convenable d'envisager la création d'un régime additionnel basé sur la capitalisation. Celui-ci recueillerait une partie des cotisations salariales et patronales qui seraient versées aux actifs actuels à l'âge de la retraite sous forme de rente viagère ou de capital. Le partage des cotisations entre l'employeur et l'employé serait alors mis en œuvre dans une optique de 50% ou s'en rapprochant.

Dans une telle perspective, il serait judicieux d'envisager un effort commun des affiliés et de l'employeur dans un schéma global suivant :

- Un taux de cotisation pour le régime des pensions civiles arrêté à 24%, au lieu de 20% actuellement ; soit un effort supplémentaire de cotisation de 4% ;

- Un taux de cotisation de 6%, au régime additionnel par capitalisation à mettre en place, supporté à parts égales par l'employeur et l'employé. Cela permettra de compenser en bonne partie la baisse du taux de remplacement.

De cette manière, le taux de cotisation total pour les deux régimes sera de l'ordre de 30% ce qui correspond à une cotisation supplémentaire (pour le régime des pensions civiles et le nouveau régime) de 10% répartie entre l'employeur et l'employé qui augmentera à 30%[322].

Concernant la revalorisation des pensions, les règles actuelles de revalorisation des rentes du régime restent, en pratique, peu opérationnelles du fait que l'augmentation de la rémunération des fonctionnaires est essentiellement opérée sur les autres composantes plutôt que sur le salaire de base lui-même.

La mise en place d'un nouveau mécanisme de revalorisation des pensions est de nature à préserver le pouvoir d'achat des retraités et devrait être traitée au niveau de la négociation entre les diverses parties concernées par la réforme.

Les projections actuarielles montrent, cependant, qu'elle constitue une charge lourde pour le régime des pensions civiles. Ainsi, le maintien des règles actuellement en vigueur avec l'institution d'une revalorisation annuelle de l'ordre de 1% aura pour effet d'augmenter considérablement la dette du régime de plus de 18% (soit 105 milliards DH) et annulera, du même coup, une part significative des bénéfices de la réforme paramétrique[323].

Selon ledit rapport, l'effet combiné des mesures proposées[324] devrait sauver la situation de la CMR qui se traduira par un prolongement de l'horizon de viabilité de près de sept années supplémentaires soit 2028 (contre 2021 dans la situation du statu quo). De plus, il permettrait de réduire la dette non couverte du régime de près de 60% à l'horizon 2060.

Mais au détriment de qui ? Du simplement fonctionnaire ?Pourquoi la nouvelle génération des fonctionnaires va-t-elle endossé une responsabilité qui le dépasse ? Une dette héritée de la mauvaise gestion du régime des pensions civiles ?

[322] Avec la mise en place d'un régime additionnel et l'effet de l'abattement fiscal, qui a été relevé de 40% à 55% par la loi de finances 2013, la réforme paramétrique proposée devrait maintenir les pensions servies à un niveau proche de la situation actuelle et par conséquent préserver le pouvoir d'achat des retraités.

[323] **COUR DES COMPTES** (2013), « Diagnostic et propositions des réformes», rapport sur le système de retraite.

[324] Pour une assiette de calcul des droits égale à la moyenne des salaires des 10 dernières années.

Pour la mise en œuvre de la réforme paramétrique de la CMR, certaines mesures seront nécessaires à prendre. Il s'agit, en l'occurrence, d'adopter une démarche progressive notamment en ce qui concerne le relèvement de l'âge et la modification de l'assiette de liquidation ; de permettre aux affiliés, surtout ceux qui ont adhéré au régime à un âge tardif, de prolonger leur activité au-delà de l'âge légal ce qui leur permettra d'augmenter leur taux de remplacement et d'améliorer leurs pensions et, enfin, tenir compte de la pénibilité de certains métiers qui nécessiteraient un départ précoce à la retraite.

§2 :Le cas de la RCAR

Comme cela a été antérieurement évoqué, la structure et les règles de fonctionnement du régime général du RCAR génèrent moins de déficits par rapport aux autres régimes de retraite. En plus de l'allongement de l'âge de départ à la retraite, les paramètres les plus importants qui auront un impact sur l'amélioration de l'équilibre du régime général sont le taux d'annuité, le taux de cotisation et surtout le mécanisme de revalorisation des pensions. Selon le rapport de diagnostic de la Cour des comptes publié en 2013, la Commission Technique propose un effet combiné de réformes pour le RCAR sur les paramètres suivants :

A) Age légal de départ à la retraite

L'action sur l'âge de départ à la retraite devrait s'inscrire dans le cadre général de l'adoption du principe de l'allongement de la durée d'activité eu égard aux changements démographiques notables de la population. La modification du seul paramètre de l'âge aura un effet moins important que celui pressenti au niveau de la CMR. Ainsi, une augmentation de l'âge de la retraite à 65 ans n'allongerait l'horizon de viabilité du régime que de deux années supplémentaires environ.

Toutefois, combiné avec la modification d'autres paramètres, comme le taux de cotisation ou la revalorisation des pensions, l'effet serait beaucoup plus significatif sur l'équilibre du régime.

B) Revalorisation des pensions

Selon les règles actuelles, les pensions font l'objet d'une revalorisation annuelle égale au taux d'évolution du salaire moyen du régime.

La revalorisation automatique qui se fait dans les mêmes proportions que l'augmentation salariale reste difficilement justifiable d'autant plus qu'au cours des dernières années les salaires du régime évoluent plus fortement que l'inflation et que l'argument de préservation du pouvoir d'achat des pensionnés qui reste peu défendable. En outre, la revalorisation des pensions constitue un facteur important du déséquilibre du régime général surtout si l'on prend en considération l'allongement de l'espérance de vie des bénéficiaires des rentes et la baisse des revenus des placements sur les marchés financiers.

La révision du mécanisme de revalorisation des pensions a un effet important sur la prolongation de l'horizon de viabilité du régime général. L'adoption du principe d'une indexation partielle de la revalorisation des pensions autour de 66%, par rapport au taux d'augmentation des salaires est défendable dans la mesure où il n'est pas inopportun de considérer que l'augmentation de la pension de retraite ne devrait pas se faire dans les mêmes proportions que celle de la rémunération de l'activité. À signaler qu'une indexation sur le taux d'inflation pourrait devenir dangereuse pour l'équilibre du régime sur le long terme.

C) Taux de cotisation

L'augmentation du taux de cotisation aura des conséquences significatives pour le régime général. Elle offre, en effet, des ressources supplémentaires immédiates et continues sur le long terme. À ce titre, et eu égard au faible déséquilibre du régime général du RCAR par rapport aux autres régimes de retraite, l'augmentation du taux de cotisation à20% suffirait à garantir un allongement de l'horizon de viabilité de près de trois années supplémentaires. Combiné avec d'autres paramètres, l'impact sur le régime serait plus significatif.

Cependant, vu que l'action sur d'autres paramètres permet d'allonger la durée de vie du régime au-delà de la période de projection (2060) et, dans un souci de préserver la compétitivité des entreprises publiques, il paraît peu opportun, à l'heure actuelle, de relever les charges des cotisations.

L'effet combiné des mesures de réformes proposées devraient permettre d'absorber les engagements non couverts du régime général du RCAR et d'augmenter sa viabilité au-delà de l'horizon de projection retenu (2060)[325]

§3: Le cas de la CNSS

En plus de l'allongement de l'âge de la retraite, les paramètres qui présentent le plus de sensibilité pour l'amélioration de l'équilibre futur du régime de la CNSS sont le taux de cotisation et l'annuité de calcul des droits.

En effet, les règles actuelles du régime génèrent une sous tarification qui ne cesse d'accumuler des dettes pour les cotisants futurs ; celles-ci ont atteint 197 milliards DH en 2011. Cette sous-tarification est plus importante pour les pensionnés ayant une ancienneté de cotisation égale ou légèrement supérieure à la période de stage puisqu'ils bénéficient d'une annuité pouvant atteindre 4,8% par année de cotisation.

De même, l'action sur le seul taux de cotisation paraît coûteuse puisqu'elle requiert de relever le taux de cotisation de 11,89% à plus de 16,5%.

Par conséquent, et à l'instar des régimes précédents, il est important d'agir simultanément sur plusieurs paramètres pour améliorer la situation financière du régime sachant que la seule réforme paramétrique ne permet pas le maintien de l'équilibre et l'absorption de la dette accumulée par le régime.

A) Prolongation de l'âge légal et du taux de remplacement

L'âge légal de départ à la retraite constitue un paramètre déterminant dans les équilibres fondamentaux du régime. Sa fixation reste tributaire de plusieurs facteurs dont notamment l'amélioration de l'espérance de vie, les conditions du marché de l'emploi et la pénibilité du travail.

Pour tenir compte de ce dernier facteur, la législation en vigueur a prévu un âge légal de départ à la retraite par genre et par corps de métier ainsi que des possibilités de départ anticipé à la retraite.

Les résultats des simulations montrent qu'une augmentation de l'âge légal de la retraite à 65 ans aurait pu avoir des effets bénéfiques sur l'équilibre du régime puisque l'horizon de sa viabilité sera prolongé d'environ six années et la dette non couverte sera réduite de plus de 30% à l'horizon 2060.

[325] **COUR DES COMPTES** (2013), « Diagnostic et propositions des réformes», op cité.

Toutefois, il serait opportun de prendre en considération les caractéristiques du travail dans le secteur privé notamment en terme de pénibilité dans certaines branches d'activité, de l'importance des périodes chômées, des périodes non ou insuffisamment déclarées, de l'accès tardif au marché du travail, etc.…

Selon les études actuarielles, en portant l'âge de départ à la retraite à 65 ans, il faut définir une « durée minimum de cotisation en autorisant la liquidation des droits sans réduction ».

En fixant cette durée à 30 ans, il faut définir « l'âge minimum de liquidation des droits sans réduction » en cas d'atteinte de la « durée minimum de cotisation autorisant la liquidation des droits sans réduction ».

En fixant l'âge à 60 ans, il faut préciser que les années cotisées au-delà de la « durée minimum de cotisation autorisant la liquidation des droits sans réduction » ne donnent pas lieu à des droits supplémentaires au régime de base. Cette disposition permettra aux personnes ayant cotisé au régime de base pendant au moins 30 ans, et qui sont âgées d'au moins 60 ans, de partir à la retraite avec leurs droits acquis au régime de base sans réduction.

Dans le secteur privé, l'employeur peut forcer un salarié âgé de 60 à 65 ans à quitter son emploi sans indemnité s'il a cumulé 30 années de contribution au régime de base. Dans ce cas il bénéficiera de ses droits sans réduction. Aussi, l'employeur peut également forcer un salarié âgé de 60 à 65 ans qui n'a pas cumulé 30 années de contributions au régime de base à quitter son emploi sans indemnité, à la condition de racheter un nombre d'années de contribution au régime de base égal au nombre d'années nécessaires pour atteindre 30 années de contribution sans dépasser le nombre d'années qui le séparent de 65 ans.

Les personnes âgées de plus de 60 ans, ayant cumulé 30 années de cotisation au régime de base peuvent être maintenues en activité en cas d'accord avec leur employeur.

La « durée minimum de cotisation autorisant la liquidation des droits sans réduction » et « l'âge minimum de liquidation des droits sans réduction » sont des variables

d'ajustement du système. La première permet de piloter l'équilibre du régime et la seconde de réguler le marché du travail[326].

B) Annuité de liquidation des droits et le plafond du salaire déclaré

L'argument en faveur de la réforme de ce paramètre réside dans le rapprochement et la convergence des systèmes de retraite publique et privée dans la perspective d'une réforme systémique de ce secteur. Il convient, alors, de repenser le tarif du régime afin de préserver ses équilibres tout en sauvegardant les intérêts des adhérents. Dans ce but, plusieurs possibilités pourront être examinées :

- La première consiste à maintenir la période de stage actuelle (3.240 jours de cotisation) ou même à la réduire tout en baissant les droits acquis pendant cette période à moins de 50%.Cependant, cette option aura des impacts négatifs sur le pouvoir d'achat des pensionnés futurs de la Caisse.
- La seconde option réside dans l'application d'une annuité uniforme tout au long de la carrière du cotisant avec un taux de remplacement minimum adéquat. Cette option a l'avantage de faire converger et d'harmoniser les règles appliquées par la CNSS à celles des autres caisses.
- La troisième option consiste à augmenter le nombre de jours nécessaires pour bénéficier de la pension de vieillesse tout en maintenant le niveau actuel des droits acquis pendant la période de stage ; soit 50% de la moyenne non valorisée des 96 derniers salaires.
-

Par ailleurs, ses effets négatifs éventuels pourraient être corrigés par d'autres mesures appropriées notamment : le remboursement des cotisations salariales pour les actifs qui n'auraient pas atteint la condition du nombre de jours cotisés pour bénéficier de la pension de vieillesse, le renforcement du contrôle des affiliés par les services de la CNSS, ce qui aurait pour effet de limiter le niveau des périodes non déclarées et même d'accumuler la durée requise pour la période de stage dans une période nettement plus réduite et, enfin, le respect du principe de la préservation des droits acquis antérieurement à la réforme.

[326]**CGEM**- Confédération Générale des Entreprises Marocaines (2002), « Rapport de la réforme des régimes de retraite vue par la CGEM », Commission emploi et relations sociales, 2002, pp 14-18.

En conséquence, il est proposé d'augmenter la période de stage de cinq périodes de 216 jours pour atteindre 4.320 jours tout en maintenant la pension à son niveau actuel de 50% du dernier salaire.

Cette augmentation, qui sera progressive et étalée sur une période de 10 ans, devrait être accompagnée de mesures efficaces de lutte contre la non déclaration et la sous déclaration dont sont victimes les affiliés les plus vulnérables.

Concernant, le plafond du salaire déclaré, il joue un rôle clé dans la fixation du niveau de la pension du retraité.

Le salaire plafonné a certes connu des progressions en passant de 3.000 DH en 1990 à 5.000DH en 1993 puis à 6.000 DH depuis 2002. Toutefois, exprimé en SMIG, ce salaire reste faible comparativement d'une part à l'évolution du salaire moyen des actifs du régime et, d'autre part, au niveau du salaire plafond pratiqué dans d'autres pays du bassin méditerranéen comme la Tunisie, la Turquie ou l'Espagne.

Il serait, dès lors, tout indiqué de réviser le niveau du plafond afin d'améliorer les pensions octroyées par le régime en optant, par exemple, de l'indexer sur un salaire de référence afin de refléter la dynamique des salaires des cotisants du régime.

C) Taux de cotisation et revalorisation des pensions

Le taux de cotisation actuel qui est de 11,89% reste significativement inférieur au niveau permettant l'équilibre du régime à l'horizon 2060. Selon les dits rapports son augmentation, à un niveau et avec un rythme qui ne compromettent ni le pouvoir d'achat des salariés, ni la compétitivité des entreprises, devrait être fortement privilégiée.

L'augmentation du taux de cotisation de 2,11%, de manière progressive et suffisamment étalée dans le temps, sur un horizon de 5 années et dans une logique de partage 1/3 – 2/3 entre l'employé et l'employeur, qui devrait permettre de répondre à ces contraintes.

Bien qu'en deçà du niveau permettant l'équilibre à l'horizon 2060, les résultats attendus seront importants puisque cela permettra le report de l'apparition du premier déséquilibre du régime et l'épuisement des réserves de plus de cinq années et contribuera à l'atténuation de sa dette non couverte qui constitue une véritable menace pour le régime à long terme si aucune réforme n'est immédiatement engagée.

Pour éviter l'augmentation des prélèvements obligatoires et préserver aussi bien la compétitivité des entreprises que le pouvoir d'achat des affiliés, il convient de privilégier la possibilité de couvrir cette augmentation des cotisations par un redéploiement au niveau des autres cotisations sociales gérées par la CNSS.

Concernant la revalorisation des pensions, le mécanisme actuel, qui fait de la revalorisation un acte réglementaire, nécessite d'être remplacé par un mécanisme répondant, à la fois, à l'objectif de préservation du pouvoir d'achat des retraités et des possibilités financières du régime.
Par rapport à la situation actuelle, il est attendu de ces réformes qu'elles renforcent l'horizon de viabilité du régime CNSS d'au moins une quinzaine d'année et réduisent la dette du régime à l'horizon 2060 de plus de 50%.

Concernant l'augmentation de l'âge de départ à la retraite : il est question de porter l'âge légal de départ à la retraite à 62 voire à 65 ans. C'est un changement majeur qui peut avoir des conséquences multiples et à plusieurs niveaux. L'augmentation de l'âge de départ à la retraite aboutit à l'allongement de la durée de contribution, à la réduction de la période de service de la pension et à l'augmentation de la masse des cotisants. Du fait de l'allongement de la période d'activité qu'il provoque, il aggrave les situations de sous-emploi et détend le marché du travail en cas de rareté de la main d'œuvre.
Pour conclure et en tenant compte des effets contradictoires sur les différents acteurs, une application uniforme de l'augmentation de l'âge de départ à la retraite cumulerait les inconvénients. Le schéma suivant permet de proposer un certain compromis entre les intérêts et les enjeux tout en favorisant un équilibre naturel et une progressivité de mise en œuvre.

§4 : Le cas de la CIMR

Selon le rapport de diagnostic de la Cour des comptes publié en 2013, le paramètre le plus important de ce régime est la valeur du point qui sert à liquider les rentes. Cette valeur est déterminée chaque année par les instances de la CIMR.
Pour pérenniser ce régime, cette valeur devrait être déterminée de manière à assurer une juste tarification des droits et consolider son équilibre financier. Cette mesure

devra revêtir un caractère obligatoire pour la CIMR dans le cadre de la loi sur le contrôle de l'État sur cette caisse qui devrait être prise en application des dispositions de l'article 339 du code des assurances.

Partant de ce constat, il convient de préciser que cette réforme paramétrique peut être avantageuse néanmoins sa mise en place doit se faire graduellement et sur plusieurs générations anticipant, ainsi, des échéances qui permettront la sauvegarde des droits acquis.

Il serait également intéressant de l'accompagner à travers la mise en place d'études, de propositions comme de décisions visant à éclairer les pouvoirs publics sur les choix offerts dans l'optique majeure d'assurer la viabilité des régimes.

Certes, la mise en place de ces réformes est très pénible même si elle se fait graduellement car la plupart des cotisants refusent l'idée de travailler plus de 60 ans dans une situation moins avantageuse que maintenant. Ces propositions de réformes sont douloureuses pour le cotisant qui subit quotidiennement les conséquences des crises sociales et économiques et qui a choisi, au début de sa carrière, d'intégrer la fonction publique ou semi publique pour se voir garantir une stabilité et une sécurité garantie par rapport aux autres régimes. D'ailleurs, il serait difficile d'appliquer la réduction du taux d'annuité de 2,5% à 2% pour le cas de la CMR et le changement de son assiette de calcul des droits qui devra être au minimum de la moyenne des salaires des 10 à 15 dernières années au lieu du dernier salaire de carrière.

Il serait également difficile de convaincre les cotisants à la RCAR d'indexer l'évolution du salaire moyen du régime sur une proportion de 66% au lieu de 100% actuellement. Enfin, pour le cas de la CNSS, l'augmentation de la période de stage à 4.320 jours progressive est très compliquée puisque le système d'inspection souffre de plusieurs lacunes actuellement malgré les efforts déployés par l'inspection de travail du Ministère chargé de l'emploi, par l'inspection et le contrôle de la CNSS, par la sensibilisation des assurés à travers le réseau local et le portail Internet de la CNSS. L'augmentation de la période de stage devrait être accompagnée par des mesures efficaces de lutte contre la non déclaration et la sous déclaration dont les victimes sont les affiliés les plus vulnérables. Il convient de souligner que l'adoption de cette mesure permettra d'amender la résolution adoptée par le Conseil d'Administration de la CNSS relative au remboursement des cotisations des affiliés qui atteignent l'âge

légal de la retraite sans cumuler la période minimale de cotisation ouvrant droit à la retraite pour tenir compte de la nouvelle période de stage proposée [327].

Il est aisé de constater que les analyses présentées diffèrent en fonction du régime. Si certaines conclusions sont certainement communes aux différents régimes, certaines découlent probablement des spécificités de chacun. Il faudrait pouvoir faire la part de ce qui découle des caractéristiques des régimes de ce qui découle des hypothèses utilisées.

Par ailleurs, il existe d'innombrables exemples de tentatives marginales de réformes paramétriques dont beaucoup ont réussi et d'autres échoué ou n'ont abouti qu'après d'intenses luttes politiques. Parmi les exemples récents, citons notamment le conflit relatif à l'âge de la retraite en cours au Japon, en France et dans la République tchèque, la réforme interrompue par le nouveau Gouvernement allemand et la très récente réforme des pensions en Autriche qui, grâce à la modification du taux des annuités de cotisations et de la période de référence pour le calcul des pensions, a offert un certain répit financier sans pour autant fournir de solution à long terme. La plupart des réformes en marge des systèmes par répartition échouent également à régler le problème des distorsions du marché du travail et des subventions croisées entre groupes de population concurrents qui sont inhérentes aux systèmes traditionnels[328].

La lueur d'espoir qui se profile tout au long de cette étude est qu'il existe beaucoup de leviers de réforme possibles, car la retraite est un mécanisme reposant sur de nombreux paramètres qui peuvent tous, chacun à leur niveau, contribuer à l'effort de redressement. Nous avons montré dans les pages précédentes, que tous ces paramètres n'ont pas le même effet, mais il est clair qu'en les combinant, la réforme pourra non seulement donner plus d'ampleur à l'action de rééquilibrage mais aussi répartir l'effort sur toutes les populations concernées, aussi bien du côté des employeurs que des employés, jeunes et moins jeunes, hommes et femmes, salariés modestes et salariés aisés.

Le chapitre suivant nous permettra d'étudier les expériences étrangères réussies et d'en extraire les points positifs.

[327] **CNSS** (2012), Décision du Conseil d'Administration de la CNSS, n° 25/2012.

[328] **HOLZMANN R.** (2000), « L'approche de la Banque mondiale quant à la réforme des pensions », *Revue internationale de Sécurité Sociale*, vol. 53, n° J, p 8.

Chapitre III

Expériences Internationales : réforme de la retraite

L'étude des différentes expériences démontrera qu'il n'existe pas de bon modèle de sécurité sociale, ni de réforme unique des systèmes de retraite. Celles-ci s'adaptent au contexte socio-économique, démographique et politique. Certains états favoriseront la mise en place de mécanismes d'assistance sociale, de régimes universels, de systèmes d'assurance sociale, d'autres chercheront la voie de la réforme à travers des réformes paramétriques ou systémiques.

Les réformes entamées diffèreront d'un état à l'autre chacun cherchant principalement à garantir des prestations sûres, non discriminatoires, à payer les dettes implicites, à assurer une gestion transparente et, surtout, à assurer une viabilité financière à leur régime.

Comme l'a souligné Alejandro Bonilla-García, sur le plan de l'économie politique, il peut exister des différences importantes en fonction du contexte national et historique. Certains soutiennent, par exemple, que les problèmes politiques que pose le relèvement de l'âge du départ à la retraite peuvent être résolus plus facilement avec un régime privé.
Certains pays où les régimes de retraite sont arrivés à maturité comme la Suède vivent le vieillissement de la population et ont adopté des politiques permettant de résoudre les problèmes du financement par répartition. Les politiques sociales consistent à accroître la production de richesse et à réduire la générosité des pensions par répartition, par exemple, en mettant en place les comptes notionnels.

Certains pays dotés de grands régimes par répartition non viables en Amérique Latine n'avaient guère le choix : la seule solution consistait à rendre le régime par répartition viable, en réduisant les prestations, en augmentant les cotisations ou en combinant deux mesures. Ce retour à la viabilité est devenu essentiel si l'on veut privatiser un régime par répartition pour éviter que cette opération ne s'avère trop coûteuse.

Certains pays à faibles capacités institutionnelles en Afrique ont, au départ, eu des choix très limités. L'éventail de leurs choix s'élargit à fur et à mesure qu'ils se développent : dans les pays les plus pauvres et les moins avancés sur le plan administratif, la question est d'organiser l'aide aux indigents au fur et à mesure que la base imposable s'accroît. L'étape suivante peut consister à créer un régime de pension vieillesse financé par l'impôt dans lequel la croissance des capacités administratives publiques rend possible la mise en œuvre d'un régime par cotisations avec l'élévation des revenus et les progrès des capacités administratives du secteur privé. Sous ces conditions, les régimes de retraite privés deviennent envisageables[329].

D'autres, en revanche, prétendent qu'un régime public combinant allégement de la pauvreté et lissage de la consommation, en attirant les membres de la classe moyenne, est plus intéressant. Les États-Unis y parviennent au moyen d'un régime obligatoire par répartition géré par l'État. Le Royaume-Uni atteint un objectif à peu près similaire pour une forte proportion de ses retraités par une combinaison de retraites publiques forfaitaires, financées par répartition, d'un montant proche du seuil de pauvreté, associées à des régimes de retraite professionnels par capitalisation, à prestations déterminées et gérés par le secteur privé. Dans un tel régime, la redistribution ne se produit que par l'intermédiaire de la composante de lutte contre la pauvreté.

De son côté, le Chili a poursuivi cet ensemble d'objectifs au moyen de comptes individuels concurrentiels, financés par capitalisation, sous gestion privée et garanti en partie par l'État.

La Suède a atteint plus ou moins les mêmes objectifs par un régime public par répartition à cotisations déterminées, associé à un dispositif de protection sociale. Le régime suédois introduit un élément de solidarité considérant que les années passées à élever des enfants comptent comme années de cotisation, mais, cela mis à part, il représente pour l'essentiel une version à gestion publique du dispositif chilien. La gamme des modes d'organisation possibles des régimes de retraite est vaste. La constatation principale est que le même modèle ne convient pas à tout le monde et qu'il existe une gamme de choix considérables.

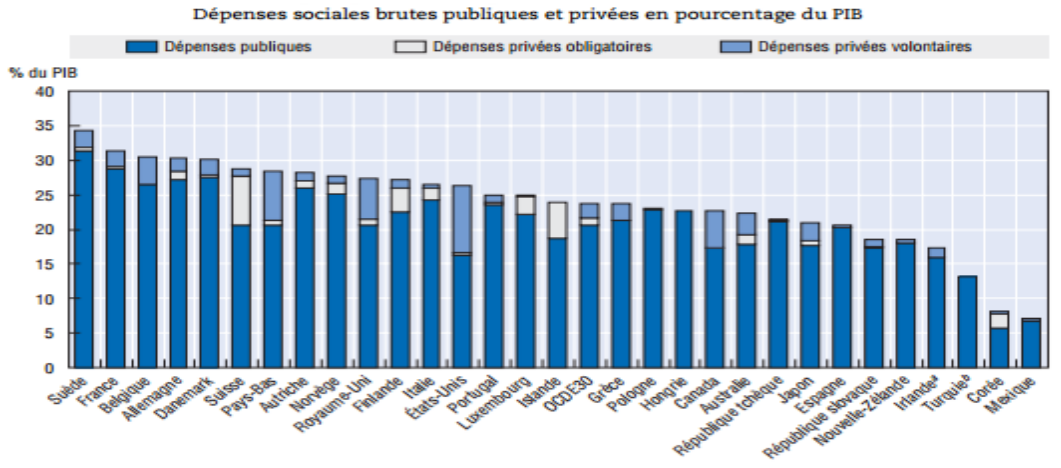
[329] Le casse-tête des retraites Impératifs et choix des régimes de retraite dossiers économiques fonds monétaire international 2002, p 2.

Dans ces cas-là, il convient de souligner que les pensions publiques doivent être optimisées et non pas réduites au minimum. Elles peuvent être limitées, comme au Chili où elles prennent la forme d'une garantie minimale ou comme au Royaume-Uni où elles sont proches du seuil de pauvreté, ou plus substantielles, comme aux États-Unis. Elles peuvent être sous condition de ressources (Chili) ou de fortune (Australie), forfaitaires (Nouvelle-Zélande) ou déterminées par les rémunérations, soit en partie (États-Unis), soit entièrement (Suède)[330].

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les dépenses consacrées à la protection sociale représentent une part notable du PIB, en 2003, entre 17 % du PIB en Irlande, et 34 % du PIB en Suède. Les dépenses de protection sociale rapportées au PIB sont généralement au-dessus de la moyenne dans les pays d'Europe du Nord et en dessous de la moyenne dans les pays de la zone Asie/Pacifique et ceux d'Europe centrale et orientale comme dans certains pays de l'Europe du Sud.

En général, la protection sociale est essentiellement assurée par les pouvoirs publics. Dans la plupart des pays européens, les dépenses publiques de protection sociale représentent environ 90 % des dépenses totales de protection sociale alors que ce chiffre se situe entre 70 et 80 % en Australie, au Canada, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suisse, et aux alentours de 60 % aux États-Unis comme indiqué dans le graphique ci-dessus.

Figure 51: Dépenses sociales brutes publiques et privées en % du PIB



Note : **Les pays sont classés de gauche à droite par ordre décroissant du total des dépenses sociales en pourcentage du PIB.**

Source : base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales

[330]**BONILLA G. A.** (2005), «Les pensions Réformes récentes et expériences des régimes de pension»,op cité.

Comme l'a souligné De Kam et Owens dans leur ouvrage « Financing Social Protection in the 21st Century »[331], il est possible de limiter les ponctions sur les finances publiques en limitant l'accès aux systèmes de santé financés sur fonds publics ou en restreignant le champ de ces systèmes et en réformant les régimes publics de retraite et en les privatisant partiellement au-delà des retraites de base.

De telles pratiques correspondent à des choix sociaux qui ont d'importantes conséquences sur la répartition des revenus et il est peu probable que de telles options réduisent la pression globale à la hausse des dépenses et influent, par conséquent, sur le niveau des prélèvements obligatoires. Les projections de dépenses de pensions de retraite de la Commission européenne, sur la base d'un scénario laissant les politiques gouvernementales inchangées, font apparaître des écarts beaucoup plus importants entre pays, la progression des dépenses de pension d'ici 2050 étant particulièrement forte , avec plus de 6 points de pourcentage du PIB au Portugal, en Espagne, en Irlande et en Hongrie, et négative en Pologne et en Autriche[332].

Dans ce cadre, il serait intéressant de se poser quelques questions :À l'échelle macroéconomique, la réforme des systèmes de retraite a-t-elle permis une formalisation du marché du travail, a-t-elle évité le creusement du déficit public et favorisé l'épargne et la croissance ? La mise en place de comptes individuels gérés par des fonds de pensions privés a-t-elle permis d'assurer aux travailleurs, un revenu suffisant à la retraite ? Qu'en est-il des effets observés de ce type de réformes dans les pays qui les ont adoptées ? L'administration privée des fonds a-t-elle protégé les cotisants d'une mauvaise gestion de leur épargne ?

Le présent chapitre a pour objectif d'apporter des réponses à ces questions à travers une étude de cas de pays d'Amérique Latine, d'Europe et d'Afrique. À ce titre, il est important de souligner que mener une réflexion sur la réforme des régimes de retraite au Maroc rend nécessaire d'observer et de prendre connaissance des expériences internationales dans ce domaine. L'objectif est d'essayer d'appréhender cette

[331]**DE KAM, F. ET J. OWENS** (1999), « Financing Social Protection in the 21st Century », Financing Social Protection in Europe, document de référence destiné à la Conférence de l'UE sur le financement de la protection sociale en Europe, Helsinki, 22-23 novembre.
[332]**COMMISSION EUROPÉENNE** (2006) , « The Impact of Ageing on Public Expenditures: Projections for the EU25 Member States on Pensions, Health Care, Long-term Care, Ed education and Unemployment Transfers (2004-50) », European Economy, Special Report n° 1.

problématique dans un cadre plus large et de s'inspirer des meilleures pratiques en trois sections en Amérique, puis en Europe et finir avec l'expérience en Afrique tout en consolidant l'expérience nationale et en préservant nos propres spécificités institutionnelles, économiques et sociales.

Section1 : Expérience d'Amérique

Le vieillissement démographique que connaissent de nombreuses sociétés d'Amérique Latine est un phénomène qui a aujourd'hui un effet non négligeable sur les systèmes de retraite tant préfinancés que par répartition ainsi que sur le coût des soins de santé. Des solutions ont été recherchées avant tout au moyen de mesures destinées à accroître le taux d'emploi atteignant des niveaux supérieurs de croissance économique durable qui débouchent sur une augmentation du nombre de personnes exerçant un emploi productif.

Le premier terrain d'expérience qui a été exploré par la Banque mondiale est le Chili qui, après un coup d'État militaire et en même temps qu'une vaste politique de libéralisation[333], réforme son système de retraites avec des réformes structurelles néolibérales recommandé par les économistes de *Chicago boys*[334].

La stratégie adoptée est celle d'un passage d'un système public par répartition à prestations définies à un système privé à cotisations définies et géré par capitalisation. Cette transition aurait ainsi pour double résultat, d'éliminer les effets néfastes de la gestion des pensions de retraite en répartition et par l'État (vulnérabilité face aux évolutions démographiques qui menacent les finances publiques, risque de détournement des cotisations, modalités qui favorisent certains secteurs ou travailleurs, encouragent les départs anticipés…) ; et de récolter les fruits du développement des marchés financiers induit par la généralisation de la capitalisation.
Le Chili devient le modèle à suivre pour certains pays de l'Amérique Latine. Ainsi, la Banque mondiale réitère l'expérience avec d'autres pays d'Amérique latine puis, à partir de la chute du bloc socialiste, avec les pays d'Europe de l'Est, terrain propice à la transition vers une économie de marché.

[333]**BORZUTZKY S.**(2005), «From Chicago to Santiago: Neoliberalism and Social Privatization in Chile», Governance, Vol18, Issue 4.
[334]**FRIEDMAN M.** (1962), «Capitalism and Freedom», the *University of Chicago Press.*

De son côté , après avoir analysé les différentes réformes des régimes de retraite en Amérique latine, Mesa-Lago affirme qu'il n'existe pas de modèle unique, à structure universelle, de réforme des retraites qui peut offrir une réforme unique à la région de l'Amérique latine, et que le système des comptes individuels et le lien étroit entre les cotisations et les prestations de retraite n'ont pas réussi à résoudre le problème d'arriérés de paiement. D'un autre côté, il atteste que l'accumulation de capital a été considérable mais qu'elle varie d'un pays à l'autre. Dans ce sens, pour que la concurrence joue, il faut un nombre suffisant de gestionnaires privés.

À ce propos, Mesa- Lago affirme qu'au début certains pays, ont multiplié les administrateurs mais ils ont fini par les fusionner pour en garder un petit nombre[335] .

La présente section a pour objectif d'analyser les réformes de certains pays qui appartiennent à une même région et ont des caractéristiques communes ; mais qui, de par leurs spécificités, la diversité des chocs subis et des réformes adoptées (certains ont maintenu un pilier par répartition, d'autres non), nous permettent d'avoir un large éventail et aperçu des options de réforme et de leurs résultats. La disponibilité des données a également été prise en compte dans le choix des pays. Cette section a retenue 7 pays notamment: **le Chili, le Mexique, la Bolivie, l'Argentine, l'Uruguay, la Colombie et le Pérou.**

A ce stade, cette section répondra aux questions suivantes : Comment faire accepter cette réforme politiquement ? Comment financer la transition et rembourser la dette implicite ? Comment protéger les travailleurs du risque financier ? Comment inciter à l'épargne ?

Cette section se penchera sur la présentation de quelques mesures avantageuses aux niveaux sociales tels que les avantages octroyées, aux femmes, ainsi que la gestion financière et technique des réformes en donnant des exemples de financement des couts de transition, et surtout le processus de réforme des fonds de pension privés .

[335]**MESA-LAGO, C.** (1998), «La Reforma estructural de pensiones en América Latina: Tipología, comprobación de supuestos y enseñanzas», dans BONILLA-GARCÍA, A. ET CONTE-GRAND, A. Pensiones en América Latina. Dos Décadas de Reforma, BIT, Lima.

§1 : Mesures de redressement sociales

La Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 stipule dans son article 22 que "toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale (…)". Il s'agit, selon l'article 25 du droit aux soins médicaux et aux services sociaux essentiels, à la sécurité en cas de maladie, de maternité, d'invalidité, de décès, de vieillesse, de chômage, d'une aide et d'une assistance spéciale pendant la maternité et l'enfance.
D'autre part, la Convention internationale sur les droits économiques, sociaux et culturels de 1966 dans son article 9 reconnaît "le droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales"

Cette section démontrera que la mise en œuvre de ce droit exige un engagement ferme et de la bonne volonté de la part de l'État et de l'ensemble de la société civile pour contribuer à sa réussite. Une approche régionale de la sécurité sociale en Amérique latine a été préconisée afin que les pays puissent apprendre de leurs semblables au lieu de se trouver confrontés à des concepts sociaux qui ne répondent pas nécessairement à leurs besoins.

A ce stade, il importe de découvrir ces politiques entamées en matière de sécurité sociale, assortie d'une définition des stratégies visant à couvrir les différentes couches de la population ainsi que des domaines à assurer. Une telle politique a permis de réglementer, d'harmoniser, de coordonner et d'assurer le suivi des mesures de protection sociale et d'en évaluer la mise en œuvre mais avec des degrés très différents, afin que les différents régimes en vigueur soient complémentaires pour assurer une meilleure équité et justice sociale, contribuant à optimiser l'utilisation des rares ressources disponibles.
À ce propos, il serait opportun d'étaler les meilleures mécanismes utilisés par chaque régime, il faut préciser que les régimes des pays d'Amérique Latine choisies ne sont pas semblables, cette section a choisi de présenter les expériences de réformes réussies sur trois niveaux, celles relatives aux mesures avantageuses au niveau social, les mesures relatives à la gestion des finances et enfin de présenter le processus de réforme et la transition assurée de l'ancien régime au nouveau régime.

A) Mise en place de pension universelle

Comme ça été dit précédemment, le financement de la pension de solidarité peut se faire par l'impôt à travers deux formes.
Il peut s'agir d'une pension universelle uniforme sans condition de ressources, tous les résidents ou citoyens du pays ayant atteint l'âge de la retraite pouvant en bénéficier ou bien il peut s'agir d'une pension sous conditions de ressources, différentielle, complétant les revenus du retraité de telle sorte qu'ils atteignent un certain seuil.

D'ailleurs, il serait intéressant d'étudier de prêt quelques expériences réussies en Amérique latine notamment la Bolivie, le Mexique et l'Argentine.
En Bolivie, depuis le 1er février 2008, le Gouvernement bolivien a décidé de mettre en place une « Rente vieillesse universelle Dignité », non contributive allouée aux personnes âgées de 60 ans ne disposant d'aucune autre allocation, équivalant à deux cinquièmes du salaire minimum. Cette allocation est financée grâce à un impôt sur les hydrocarbures.
Selon le Président Bolivien Evo Morales, « *La Rente Dignité est un acte de justice envers les employés domestiques, les chauffeurs de taxis, les mères au foyer, les mineurs, les paysans, tous ceux qui font la richesse du pays mais n'ont pas accès aux retraites par capitalisation instaurées dans les années 1990 par Sanchez de Lozada* ».

Le montant annuel des prestations pour les personnes ne recevant pas d'autre retraite est de 2 400 bolivianos, environ 340 dollars. Et dans le cas où ces personnes touchent déjà une retraite, les prestations s'élèvent à 75 % du montant initial, soit 1 800 bolivianos, environ 255 dollars. L'idée principale derrière cette distinction est de s'adresser prioritairement, au moyen d'un paiement plus élevé, à la partie de la population ne recevant aucune pension de vieillesse, tout en garantissant le droit universel à une pension[336].

En outre, au **Chili**, le minimum contributif est versé aux affiliés de plus de 65 ans qui ont totalisé 20 ans de cotisation. L'État complète la pension du retraité pour que son

[336]**GONZALES M. T.** (2010), « Le revenu de dignité (Renta Dignidad): un système de pension de vieillesse universel », p 22.

montant soit égal à 61% du salaire minimum en 1982. Cette pension minimale garantie est depuis, indexée sur l'inflation. Elle est financée par le budget de l'État.

Au **Mexique**, le nouveau système garantit une pension minimale (d'un montant équivalent au salaire minimum) aux affiliés de plus de 65 ans ayant totalisé 1250 semaines (24 ans) de cotisation. En sont exclus ceux qui partent avant 65 ans, quelle que soit leur durée de cotisation. Par ailleurs, d'autres pays qui seront présenté ci-dessous ont opté pour la mise en place d'une pension de solidarité.

B) Pension de solidarité

D'une manière générale, l'absence des résultats escomptés en matière d'extension de la couverture poussent les pays à créer une pension de solidarité, financée par l'impôt, destinée aux personnes qui n'ont pas suffisamment ou pas du tout cotisé au système de retraite et dont les revenus ne leur permettaient pas de dégager une épargne suffisante. D'ailleurs, il serait intéressant de présenter les expériences de certains pays notamment la Colombie, le Pérou et le Chili.

De son côté, la **Colombie** créé en 2003 une pension minimale, redistributive, financée par l'impôt et gérée par un fonds de solidarité[337].

Ainsi, le **Pérou** fait de même en 2007. La pension créée est destinée aux personnes âgées de plus de 65 ans et dont le revenu est inférieur à 125 soles par mois (qui équivaut à 17% du salaire minimum et à un peu plus du seuil de 1,5$US/jour). Les premiers versements se sont faits en 2012. Cette mesure est financée par le budget de l'État et devrait coûter 90 millions de $US pour l'année 2012 (soit 0,05% du PIB).

En guise d'exemple, le **Chili** décide en 2008, de la création d'un pilier de solidarité géré par un Fonds de stabilité sociale et financé en partie par le budget et en partie par un fonds de réserve, tous deux rattachés à la Banque Centrale. Cette pension de solidarité remplace la garantie de pension minimale. Elle est ouverte aux 60% les plus pauvres parmi les personnes âgées de plus de 65 ans.

Il est encore tôt pour analyser les répercussions de cette réforme sur la pauvreté, le niveau de vie des personnes âgées et sur les finances publiques, mais les projections estiment le coût de ce pilier de solidarité à 2,5% du PIB par an[338].

[337]**BERTRANOU F., CALVO E., BERTRANOU E.** (2009), « Is Latin America retreating from individual retirement accounts? », *Center for Retirement Research at Boston College*, n° 9-14.

Au **Brésil**, la pension de solidarité est versée à tous les ruraux âgés de 60 ans et plus pour les hommes et de 55 ans et plus pour les femmes sans conditions de ressources. Le montant est de 622 Reais (2012) ce qui équivaut au salaire minimum. Au total, 8 millions de personnes reçoivent cette pension. Un autre programme, de portée plus limitée, s'adresse aux urbains invalides ou âgés de 65 ans ou plus qui reçoivent un montant équivalent au salaire minimum lorsque le revenu par tête du ménage dans lequel ils vivent est inférieur au quart du salaire minimum. Les ressources sont vérifiées tous les 2 ans et 0,7 millions de ménages en bénéficient[339].

Après avoir présenté quelques exemples de pays ayant instauré des pensions de solidarité et des pensions universelles, il serait intéressant de présenter les mesures que certains ont adoptées pour avantager les femmes cotisantes dans le système de retraite.

C) Avantage pour les hommes et les femmes retraités

En général, il convient d'observer que les hommes et les femmes n'ont pas le même parcours professionnel, les femmes ont un taux d'activité inférieur sur le marché du travail, elles interrompent leur carrière pour élever leurs enfants et perçoivent une rémunération inférieure. Seulement, certains régimes de retraite ont pensé leur accorder certains avantages pour atténuer l'impact des choix sociaux que les femmes font en milieu de carrière qui affectent négativement leur retraite.

Par exemple **en Chili,** l'âge légal pour obtenir le droit aux prestations de retraite a été fixé à 65 ans pour les hommes et à 60 ans pour les femmes. La retraite anticipée est autorisée à n'importe quel âge à condition que l'affilié réussisse à obtenir une pension égale ou supérieure à 50% de la moyenne de ses revenus imposables des dix dernières années de travail et une pension égale ou supérieure à 110% de la pension minimale garantie par l'État[340].En **Argentine et en Uruguay**, les réformes paramétriques entreprises ont relevé l'âge de départ à la retraite passant ainsi de 60 à 65 ans pour les hommes et de 55 à 60 ans pour les femmes.

Concernant la **Bolivie**, la réforme a instauré l'âge de départ à la retraite passant de 65 à 58 ans pour les hommes et de 60 à 55 ans pour les femmes. Et le **Pérou** a procède à

[338]**KRITZER B. (**2000), « Social Security Privatization in Latin America»,*Social Security Bulletin*, Vol. 63, n°2.
[339]**BARRIENTOS A.,** (2006),«Poverty Reduction: The missing piece of pension reform in Latin America », Social Policy and Administration vol.40, n°4, 2006, pp369-384
[340] Superintendencia d'administradoras de fondos de pensiones .

l'harmonisation de l'âge de départ à la retraite passant de 65 à 58 ans pour les hommes et de 60 à 55 ans pour les femmes.

Au **Chili, en Argentine et au Mexique,** les femmes perçoivent une retraite inférieure à celle des hommes (régime de retraite à cotisations définies). Leur rémunération est inférieure à celle des hommes et elles travaillent moins longtemps qu'eux. Dans tout régime de retraite ou les cotisations et les prestations sont étroitement liées, les prestations versées aux femmes sont généralement inférieures. Cependant, le taux de rendement des cotisations payées tout au long de la vie est plus élevé pour les femmes. Cela est dû en partie au premier pilier qui vise les travailleurs à bas salaires et en partie à la rente réversible[341].

Dans les systèmes antérieurs, les femmes mariées percevaient une retraite de veuve financée par l'impôt. Au **Chili et en Argentine**, les femmes ont dû renoncer à leur propre retraite pour toucher leur retraite de veuve. Dans les nouveaux systèmes, les hommes mariés cotisent pour une rente réversible et il est possible aux veuves de cumuler leur propre pension et leur pension de veuve.

En **Argentine**, une mesure exceptionnelle est adoptée en 2006. Appelée programme « *Moratoria*», il s'agit pour les femmes de 60 ans et les hommes de 65 ans qui n'ont pas totalisé les 30 ans de cotisations nécessaires pour avoir droit au minimum contributif, de commencer à recevoir leur pension et de continuer à cotiser. Cela concerne les personnes qui ont cotisé pendant 20 ans au moins et les cotisations qui sont directement soustraites de leur pension. Cette mesure a bénéficié à 1,7 millions de personnes, soit 16% des affiliés.

§2: Finance et gestion administrative

En général, la conception et l'adoption des réformes s'est faite dans des contextes différents de pays en pays.

D'une part, il y a des pays qui ont subi un choc et qui ont mené la réforme des retraites dans le cadre d'un vaste programme de réformes structurelles par exemple, le Chili après la crise des années 70 et le coup d'État du Général Pinochet, le Mexique après la crise du peso et la Bolivie dans une période de crise économique et politique.

[341]La rente viagère réversible permet de continuer à verser une rente, après le décès de l'assuré, à son conjoint ou, pour certains contrats, à tout autre bénéficiaire que celui-ci aura désigné au moment de la liquidation.

Ces pays ont opéré les changements les plus radicaux et mis en place les réformes de passage immédiat de la répartition à la capitalisation.

D'autre part, il y a des pays qui ont mené leur réforme en dehors d'une période de crise ou dans le cadre de négociations avec les syndicats notamment : l'Argentine, l'Uruguay, la Colombie et le Pérou. Ces pays ont eu plus de difficultés à faire accepter leur réforme et ont dû faire des concessions par rapport au projet initial. Un pilier par répartition est maintenu, soit dans le cadre d'un système à plusieurs piliers obligatoires, soit en laissant le choix aux travailleurs entre la répartition et la capitalisation.

Dans ce processus la Banque mondiale a joué un grand rôle en ouvrant le large consensus qui s'établit sur la technique de répartition pour les régimes de base et complémentaires obligatoires, a pour corollaire le maintien d'un financement des régimes largement assis sur les cotisations salariales.

À ce titre, ces pays ont mis en place de nouvelles sources de financement qui ne sont pas issues de cotisations assises sur les salaires. Citons à titre d'exemple, les ressources tirées du prélèvement social sur les revenus du capital, taxe sur les hydrocarbures etc. Ces ressources peuvent être affectées au financement de prestations non contributives telles que les avantages familiaux ou la pension minimum vieillesse. Elles peuvent également ne pas être affectées à des prestations identifiées : c'est le cas, par exemple, des recettes du fonds de réserve.

Certains pays financent ce déficit en ayant recours aux ressources fiscales, l'Argentine et l'Uruguay y affectent même une partie des recettes issues de la TVA ce qui est contestable puisque tous les consommateurs paient la TVA alors qu'une partie seulement de la population est couverte et bénéficie d'une couverture retraite[342].

Par ailleurs, la question de la gestion et du financement de la transition se pose dans les mêmes termes que pour les pays qui ont entièrement privatisé leur système en ce sens qu'une partie des cotisations au nouveau système sera capitalisée sur des comptes individuels et ne servira plus au financement des pensions.

Dans ce sillage, il serait opportun de présenter les expériences réussies dans certains pays pour la présentation de quelques sources de financement, celui du coût de la transition et enfin le rôle de l'État dans ce processus de réforme.

[342]**ROFMAN R., FAJNZYLBER E., HERRERA G.** (2008), «Reforming the pension reforms: The recent initiatives and actions on pensions in Argentina and Chile », Discussion paper, *The World Bank.*

A) Source de financement

Face au dynamisme limité des ressources issues des cotisations salariales, en raison de l'augmentation modérée des salaires et du développement des rémunérations non salariales et compte tenu des besoins de financement accrus des régimes de la suite des conséquences , du départ à la retraite des premières générations du baby-boom, la réflexion porte sur la recherche de financements nouveaux.

Il y a certains États qui ne remettent pas en cause leurs engagements vis-à-vis des cotisants passés. Une partie de la dette implicite devient explicite et doit être financée. L'Argentine a eu recours à l'endettement, l'Uruguay s'est endetté également en plus d'affecter une partie (7%) des ressources provenant de la TVA.

Il serait opportun de présenter également, l'expérience bolivienne qui a réussi à couvrir l'ensemble des déficits prévisibles avec des financements nouveaux. Comme ça été dit précédemment, en **Bolivie**, le Gouvernement de Evo Morales a mis en place en 2008, la Rente Dignité financée par les recettes pétrolières, principalement dans la caisse de l'Impôt direct sur les hydrocarbures (IDH).C'est un revenu de 20 à 30 francs mensuels, environ 2/5 du salaire minimum.

Cette rente est également financée par les dividendes provenant des entreprises publiques opérant dans les secteurs stratégiques. D'ailleurs, la gestion des ressources et du système de paiements en ligne ainsi que le contrôle des transactions sont assurés par un organisme indépendant.

Avant la mise en place de cette allocation, le Gouvernement avait essayé en 1995 de mettre en place une prime de solidarité nommé « Bono Solidario ou Bonosol » destinée aux personnes âgées de 65 ans ou plus dont le financement était soumis aux politiques en matière de dividendes décidées lors des réunions d'actionnaires des entreprises capitalisées. Le montant de cette prestation pouvait être modifié après évaluation économique et financière.

Même en fournissant un montant faible, la Rente Dignité constitue l'un des trois piliers de la lutte contre la pauvreté monétaire engagée par le Gouvernement. D'ailleurs, plus de trois Boliviens sur cinq vivent avec moins de 2 dollars par jour, 37% ne disposant même que de moins de 1 dollar[343].

[343] **BENITO P.** (2008), « En Bolivie, Evo Morales instaure une rente universelle dès 60 ans », 12 février.

Après avoir présenté ces nouvelles sources de financement, il serait opportun de voir les coûts financiers de transition que les États ont dépensé pour effectuer la réforme de retraite.

B) Coûts financiers transitoires

En général, les coûts associés à la transition d'un régime par répartition vers un régime par capitalisation peuvent être classés en deux catégories principales.
D'une part, à travers le paiement des retraites des travailleurs restant dans l'ancien système, soit parce qu'ils étaient déjà à la retraite lors de la réforme, soit parce qu'ils ont choisi de conserver l'ancien système.
D'autre part à travers, le coût correspondant aux bons de reconnaissance attribués aux travailleurs qui ont basculé vers le nouveau système, qui sont proportionnels aux cotisations qu'ils avaient versées au premier régime. Les expériences suivantes démontrent que les coûts financiers transitoires dépendent de la politique sociale adoptée qui est différente d'un pays à l'autre.
Il serait intéressant d'étudier les coûts financiers générés par la réforme de la retraite dans trois pays respectivement, le Mexique, la Bolivie, le Chili, l'Argentine et l'Uruguay.
Par exemple **au Mexique,** la dette implicite de l'ancien système a été évaluée par le Ministère mexicain des finances à environ 141% du PIB en 1994 et, selon les estimations, elle devrait disparaître en 2069.

Le coût budgétaire de la réforme des retraites comporte ces éléments notamment , le coût du versement des prestations aux individus retraités avant 1997, ensuite, la retraite minimale garantie des anciens et nouveau systèmes et le versement des anciennes prestations aux retraités « en transition » choisissant cette option et, enfin , le coût de la subvention de l'État aux comptes individuels et de la part de l'État dans les cotisations soit environ 0,4 % des salaires.
La différence importante, entre l'évaluation de la dette implicite de l'ancien système et le coût budgétaire de la réforme plus faible, s'explique par le mécanisme de transition adopté. En effet, les travailleurs ayant acquis des droits dans l'ancien système ne reçoivent pas de retraite d'indemnisation en contrepartie de leurs cotisations passées

mais ils choisissent, au moment de leur départ à la retraite, entre les prestations de l'ancien ou du nouveau système.

Ceux qui optent pour les prestations de l'ancien système, doivent transférer le solde de leurs comptes individuels au Gouvernement. De cette manière, les cotisations retraites ayant été capitalisées diminuent le coût fiscal de l'opération.
Dans ce sens, il faut dire que les estimations relatives aux coûts budgétaires sont à prendre avec précaution, à cause de l'incertitude liée à l'éventuel élargissement de la couverture du système. De l'ordre de 40% de la population active, un tel élargissement augmenterait notablement les coûts en raison de la subvention de l'État, de sa part dans les cotisations et de la retraite minimale garantie.

En Bolivie, les travailleurs, ayant cotisé plus de cinq ans à l'ancien régime, reçoivent une compensation pour les droits acquis. Celle-ci, payée mensuellement à partir de la date de retraite, est égale, pour chaque année de cotisation, à 2,8 % du dernier salaire avant la réforme avec un plafond de 20 fois le salaire minimum soit 1000 $ environ. Les salariés, ayant cotisé 25 ans, percevront 70% de leur salaire d'octobre 1996, s'ils n'étaient pas employé à cette date le salaire pris en compte est le dernier avant octobre 1996.

Dans ce sens, les retraités de l'ancien système continuent de recevoir les retraites correspondant à ceux-ci puisque les versements sont financés par des transferts du budget de l'État. Il faut dire que la dette implicite totale du régime de retraite en Bolivie a été estimée à environ 40 % du PIB au moment de la réforme, ce qui est limite comparé à environ 126 % du PIB du Chili et à 140 % du PIB au Mexique. Ceci s'explique essentiellement par le faible taux de couverture et le bas niveau de prestation de l'ancien régime.

Malgré cela, le coût de la transition est cependant relativement élevé : l'ancien système ayant été complètement fermé, les prestations courantes doivent en effet être versées dans leur intégralité par le biais de paiements de transfert. D'après les calculs de la Banque mondiale, la réforme a coûté à l'État 2,7 points de PIB en 1998, pourcentage qui baisse par la suite et deviendra négligeable aux alentours de 2030.

Au Chili, la réforme a généré des coûts non négligeables pour l'État qui a continué à payer les rentes octroyées par les anciennes caisses alors que le transfert d'une proportion importante des salariés dans le nouveau système diminuait les revenus de ces caisses. De plus, lors du transfert, l'État fut chargé de financer la compensation offerte à travers les bons de reconnaissance et les dépenses propres à la réforme ont également été prises en compte.

L'État a utilisé des ressources pour le financement de la réforme s'élevant en moyenne annuellement à 3,25% du PIB[344]. Enfin, il a fallu instaurer les bases nécessaires pour la surveillance en général ainsi que les relations entre le nouveau système et les marchés de capitaux et d'assurances[345].

D'autres pays organisent leur transition différemment, par exemple en **Uruguay**, l'adhésion au nouveau système n'est obligatoire et automatique que pour les salariés de moins de 40 ans et les nouveaux entrants sur le marché du travail. Les salariés de plus de 40 ans sont libres de choisir entre l'ancien système et le nouveau. Ceux qui choisissent le nouveau voient leurs cotisations passées prises en compte. Ils se voient attribuer des bons de reconnaissance qu'ils « encaissent » au moment de leur départ à la retraite. Le salaire qui sert de base au calcul des pensions est multiplié par un facteur de 1,5 pour encourager les plus de 40 ans à opter pour le transfert.

Par ailleurs, en **Argentine**, les salariés qui choisissent la capitalisation auront droit, une fois à la retraite, à une prestation qui sert à compenser les cotisations passées et qui dépend du salaire et du nombre d'années de cotisation. La dette implicite est financée par endettement.[346]

Cette stratégie de passage à un système à plusieurs piliers privilégiée par l'Argentine et l'Uruguay est le résultat de négociations entre le Gouvernement et les syndicats. Elle consiste à conserver les régimes contributifs par répartition, tout en introduisant une dose de capitalisation assortie de mécanismes incitatifs pour que les affiliés optent progressivement pour ce mode de financement.

[344]**MESA-LAGO C.** (2001), « The Privatization of Pensions in Latin America and Its Impacts on the Insured, the Economy and Old-Age People », in SCHEILADLUNG XENIA, Building social security: the challenge of privatization, New Brunswick, Transaction Publishers, p. 162.

[345]**CARVAL H.H. V.** (2002), « Red de InformaciónAlternativa de Seguridad Social », RevistaSeguridad Social, n 238, p. 15.

[346]**ROFMAN R.** (1997), «Pension Reform in Argentina: The Political Process and Transition Costs», Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, Buenos Aires.

L'objectif de retrouver l'équilibre financier des régimes par répartition passe par des réformes paramétriques modifiant l'âge, la durée de cotisation et l'assiette de calcul des pensions. L'objectif d'assurer aux affiliés une pension suffisante passe par une règlementation en matière de rendement minimum et de diversification du portefeuille que doivent respecter les fonds de pension.

A ce stade de la réflexion, il est opportun de se demander quel est le rôle de l'État dans cette transition ? Est ce qu'il intervient pour sauver les déficits ?Est-ce que l'État garantit les pensions des retraités actuels ?

C) Rôle de l'État

Pour sécuriser les caisses de retraite, trop souvent confrontées à la perspective d'énormes déficits, un large débat est ouvert sur la responsabilité de l'État et le rôle qu'il peut jouer pour réussir la réforme.
L'expérience chilienne est intéressante car l'État a créé « la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones » SAFP, qui constitue une institution de contrôle autonome , qui dépend du Ministère du travail et de la prévoyance sociale et qui est financé par le budget étatique[347], elle est chargée de superviser les Agences des Fonds de Pensions (AFP) et contrôler que les exigences légales soient remplies.

Au Chili, le rôle de l'État s'est modifié avec la mise en œuvre de la réforme de 1980. Auparavant, l'État octroyait une protection directe à l'affilié désormais, il a pour fonction de réguler, de surveiller et de garantir les prestations fournies par le système privé ; il peut également offrir des garanties sous conditions.
En raison de l'obligation faite aux salariés de cotiser, l'État veille à la sécurité des ressources accumulées par les Agences des Fonds de Pension.
Ainsi, dans le système chilien, le rôle de l'État est double : d'une part, il garantit le versement d'une rente minimale, un rendement minimal des investissements et le versement d'une pension de substitution en cas de faillite d'une Agences des Fonds de Pensions ou d'une compagnie d'assurances[348] .

[347]**ARENAS D.A. & B. S. P.,** (2003), « Protección Social en Chile. Financiamiento, Cobertura y Desempeño 1990-2000», Santiago, OIT, p. 63, 253s.
[348]**GODOY OSCAR & SALVADOR V**. (1997), « Democracy and pensions in Chile: Experience with two systems », Principles, policies, and international experience, New York, *Cambridge University Press*, pp 71-74.

Cette régulation n'encourage, donc, pas les gestionnaires à prendre trop de risques mais elle est nécessaire dans un système obligatoire où le Gouvernement offre un filet de sécurité[349]. Puisque l'État est représenté par « la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones » qui supervise les Agences des Fonds de Pensions dont les fonctions s'étendent aussi aux domaines financiers, actuariels, juridiques et administratifs.

Au **Chili et au Mexique**, en cas de faillite d'un fonds de pension, l'épargne est garantie par l'État. Afin d'éviter les problèmes de principal-agent et d'aléa moral qui résultent de cette garantie, la loi oblige les AFP à avoir un fonds de réserve.

Dans les expériences partagées, il est évident que l'État joue un rôle important et actif dans le système de retraite en intervenant comme autorité de régulation et garant financier en dernier ressort. Il réglemente le fonctionnement du système, prend les dispositions transitoires pour le passage de l'ancien régime au nouveau et garantit aux retraités, qui ont cotisé suffisamment longtemps, une retraite minimale[350].

Après avoir présenté dans les sous-sections précédentes, les sources de financement de la réforme et le rôle prépondérant de l'État dans ce processus, il serait intéressant de voir de plus en détail le processus entamée par chaque pays.

§3: Processus de réforme : Refonte des systèmes de retraite

De manière générale, les principales options de réformes entamées sont fondamentalement au nombre de trois.

- La première consiste en une réforme du système par répartition ;
- La deuxième consiste en un passage rapide et total à un système obligatoire par capitalisation ;
- La troisième consiste en un passage progressif à un système à plusieurs piliers combinant retraites par répartition et retraites par capitalisation.

Les modalités de cette combinaison doivent dépendre de la situation initiale des différents pays ainsi que des contraintes auxquelles est soumis le financement de la transition.

Et comme le précise Robert Holzmann, expert de la Banque Mondiale, ces types de réforme peuvent faire face à des problèmes divers notamment : le remboursement de

[349]**CRONIN S.(**2003), « Red hot Chile pensions », Global Pensions, Avril,
[350]**QUEISSER M.** (1998), «The second-generation pension reforms in Latin America» Paris, *OCDE*, p 25.

la dette implicite qui représente non seulement l'engagement envers les retraités actuels mais également envers les travailleurs qui ont acquis des droits dans le cadre du régime par répartition.

Le second problème consiste à déterminer si l'infrastructure financière, la capacité de régulation et les mécanismes de décision politique et administrative sont à la hauteur de la tâche. Et le troisième problème consiste à déterminer si les risques de fluctuation des marchés financiers sont traités de façon appropriée et explicite. Ces trois problèmes se posent aussi dans le cadre d'une réforme qui favorise l'approche à plusieurs piliers[351].

Au Chili, au Mexique et en Bolivie, la réforme consiste en un passage d'un système par répartition à prestations définies, à un système entièrement géré par capitalisation et à cotisations définies. L'affiliation à ce nouveau système est obligatoire pour tous les nouveaux entrants sur le marché du travail.

Un pilier par capitalisation volontaire, ouvert à tous les salariés est mis en place au Chili et au Mexique pour permettre aux affiliés de partir plus tôt à la retraite ou avoir une pension supérieure. La gestion publique laisse place à la gestion privée des comptes individuels par des sociétés de placement appelées AFP. Au **Chili et au Mexique**, les affiliés sont libres de choisir l'AFP qu'ils veulent (pas d'affiliation collective) et libres d'en changer au cours de leur période d'activité. En **Bolivie** le marché n'est pas concurrentiel, le système est géré par deux AFP privées qui se partagent géographiquement le marché. Au **Chili**, le régime de retraite des militaires est maintenu en répartition. Au **Mexique**, les régimes des fonctionnaires, des salariés du secteur public, des militaires et de la police ne sont pas concernés par la réforme. Les AFP (Administradoras de Fondos de Pensiones) au Chili et en Bolivie, les AFORE (Administradoras de Fondos para el Retiro) au Mexique.

La réforme de chaque pays prévoit la création d'une institution de supervision indépendante qui a pour mission de réguler le marché des fonds de pension, d'assurer le contrôle administratif et financier des fonds et d'arbitrer les conflits entre les fonds et leurs clients. Dans les trois pays, chaque société de gestion ne peut gérer qu'un

[351] **HOLZMANN R.** (2000),«L'approche de la Banque mondiale quant à la réforme des pensions», op cité.

fonds à la fois. Les placements sont encadrés afin de garantir aux épargnants un certain niveau de rendement et de diversification des risques.

D'ailleurs, le passage à un système financé par capitalisation est possible quand la situation répond à un certain nombre de conditions restrictives : une dette implicite héritée du régime par répartition relativement réduite, une réforme du régime par répartition faiblement crédible et les produits potentiels des privatisations suffisamment élevés pour permettre une contribution substantielle au financement de la transition.

Ces conditions sont, sans doute, réunies en Bolivie et au Mexique où une réforme de type chilien a été amorcée. Il serait intéressant d'étudier étroitement la situation dans ces pays afin que les exigences en matière de redistribution, de fiscalité, d'administration et de régulation soient remplies[352].

Mais par contre, au **Pérou et en Colombie,** le processus de réflexion autour de la réforme pour substituer la capitalisation à la répartition en s'inspirant du modèle chilien n'a pas abouti. En raison de la forte opposition des syndicats qui s'ensuit, les deux États ont adopté la réforme de l'ancien système, laissant le choix à tous les travailleurs, y compris aux nouveaux entrants sur le marché du travail, d'opter pour l'ancien système ou le nouveau.

Ce paragraphe mettra l'accent sur les trois questions qui se posent lorsque l'on passe de la répartition à un système entièrement ou partiellement géré par capitalisation ? Comment sont prises en compte les cotisations passées des travailleurs actuels ? Et comment est financée cette dette implicite ?

Dans ce cadre, cette étude se propose de présenter la réforme en trois étapes communément utilisé notamment à travers la capitalisation avec les fonds de pensions privés puis la mise en place de système à piliers et enfin la transition du système actuel vers le nouveau.

A) Capitalisation et fond de pensions privés

Les difficultés présentées par les réformes tant de régime uniquement en répartition que des systèmes financés uniquement par capitalisation conduisent naturellement à

[352]**HOLZMANNR.** (2000),«L'approche de la Banque mondiale quant à la réforme des pensions», op cité.

s'intéresser de près à la troisième grande approche des réformes, à savoir la mise en place de systèmes à plusieurs piliers, dont une partie (obligatoire) est financée par répartition et une autre partie, distincte et séparée, est financée par capitalisation.
Ces systèmes existent déjà, sur une base obligatoire ou contractuelle, dans des pays développés comme l'Australie, le Danemark, les Pays-Bas, la Suisse et le Royaume-Uni. La plupart des réformes conduites en Amérique latine et en Europe de l'Est sont, en outre, fondées sur cette approche[353]. Les principales questions portent ici sur les implications socio-économiques d'une telle approche de la réforme des retraites.

Au Chili, vers le début des années 1980, le Gouvernement Pinochet introduit le Décret-Loi 3.500 et 3501 qui réformèrent radicalement le système de sécurité sociale et, en particulier, le régime des retraites en confiant la gestion non plus à une caisse publique mais à un système de caisses privées[354]. Cette réforme s'est faite dans le cadre d'un vaste programme de privatisation et de libéralisation de l'économie chilienne mené par les Chicago boys et qui consistait à confier au marché, la gestion de l'ensemble des secteurs économiques et sociaux et à limiter l'intervention de l'Etat, jugée inefficace et source de gaspillage[355].

Les artisans de la réforme chilienne des retraites présentent le passage à la capitalisation comme une « libération » pour les travailleurs qui passent d'un système « collectiviste » de gestion de leurs retraites où ils dépendent des décisions politiques et de la gestion bureaucratique, à un système « capitaliste » où ils sont parties prenantes, propriétaires d'un capital qu'ils ont accumulé sur des comptes individuels pendant leur durée d'activité et qu'ils choisissent de gérer et d'utiliser conformément à leur volonté[356].Le Chili fut ainsi, le premier État latino-américain ayant mis en place une réforme structurelle[357] de cette ampleur à travers la mise en place de deux régimes :

1. Un **régime uniforme basé sur la capitalisation individuelle** et sur le principe des cotisations définies pour tous les salariés entrés dans la vie active après le 1er janvier 1983 et optionnel pour les travailleurs indépendants.

[353]**QUEISSER M.** (1998), «The second-generation pension reforms in Latin America»,opcité.
[354]**BORZUTZKY S.**(2005), «From Chicago to Santiago: Neoliberalism and Social Privatization in Chile», Governance, Vol.18, Issue 4, pp.655-674
[355]**DE CASTRO S.** (1992), «El ladrillo Bases de la politicaeconomicadelgobierno military Chile no», Centro de studios publicos, Santiago de Chile.
[356]**PIÑERA J.** (2001), «Liberating workers: The World Pension Revolution», Cato's letters n°15, *Cato Institute*, Washington D.C.
[357]**BONILLA G. A.** (2005), «Les pensions Réformes récentes et expériences des régimes de pension», op cité.

2. Dans ce régime, chaque affilié possède un compte individuel où sont comptabilisées ses cotisations de prévoyance qui sont capitalisées et augmentées des rendements des investissements. À la fin de la vie active, ce capital est rendu aux affiliés ou aux bénéficiaires survivants sous différentes formes.
3. Un **système à capitalisation intégrale obligatoire** pour les nouveaux adhérents.

Le système de retraite chilien est administré par des compagnies privées appelées *(AFP).* Ce sont des sociétés anonymes, créées lors de la réforme dont le but exclusif est l'administration des fonds de pensions et le versement des prestations. Elles perçoivent les cotisations, investissent les ressources, accordent et administrent les prestations et indemnités établies par la loi. Elles ont l'obligation de contracter une assurance pour financer les rentes d'invalidité et de survivants. En outre, elles ont droit à une rétribution[358].

Dans ce système, le travailleur indépendant ou salarié choisit auprès de quelle Administration de Fonds de Pension, il veut être affilié et peut la changer à n'importe quel moment. Il a, aussi, la possibilité de choisir librement le type de fonds de placement auprès duquel il entend affecter son épargne de prévoyance avec des limitations liées à l'âge.

D'autre part, le **Mexique** a entamé une première tentative de réforme en 1992. Elle a consisté en la création d'un régime de retraite complémentaire obligatoire et financé grâce aux cotisations patronales ainsi que d'un fonds d'épargne pour l'accès à la propriété (INFONAVIT). Une disposition prévoyait que cette épargne-logement, si elle n'avait toujours pas été utilisée par le cotisant au moment de son départ à la retraite, soit incluse dans le calcul des pensions.

Cette réforme a échouée pour deux raisons : des problèmes techniques d'immatriculation des affiliés qui ont empêché le bon fonctionnement du système ; et l'épargne constituée a été déposée sur des comptes qui sont en réalité virtuels. Les banques commerciales qui collectaient l'épargne devaient la transférer à la Banque

[358]**BORZUTZKY S.** (2003), « Social security privatization: the lessons from the Chilean experience for other Latin American countries and the USA », *International Journal of Social Welfare*, vol. 12, p. 89.

Centrale qui payait en retour un taux d'intérêt réel de 2%. L'état s'est donc servi de l'INFONAVIT pour emprunter à faible taux[359] .

En 1994-1995, le Mexique a connu une crise économique qui débute avec la crise du peso et qui met en exergue la fragilité de l'économie mexicaine et la nécessité d'avoir des sources intérieures suffisantes d'épargne de long terme. Pour sortir de la crise, le Mexique adopte, sous l'égide du FMI, une série de réformes structurelles (libéralisation financière, libéralisation commerciale et ALENA, réforme fiscale et opérations de privatisation). Il lança en 1997 un nouveau système par **capitalisation**, avec des comptes individuels entièrement capitalisés, se substituant à l'ancien système par répartition, et prévoyant l'affiliation obligatoire de tous les travailleurs non-indépendants du secteur privé. En terme de nombre de travailleurs, le système mexicain est aujourd'hui le plus important des systèmes privés de fonds de pension institués par un Gouvernement.

D'autre pays, par contre ont préconisé une réforme à travers la mise en place d'un système à piliers multiples.

B) Mise en place d'un système à piliers

Depuis le lancement du débat sur la réforme de la retraite, la Banque mondiale a défendu la réforme à travers la mise en place d'un système à piliers , dans lequel le 1erpilier devrait être financé de préférence par l'impôt , par contre, le 2^{éme} pilier assure la fonction d'épargne à travers un régime obligatoire et privé, financé en capitalisation mais régulé par l'État. Soit à travers un régime de comptes épargne individuels ou un fonds de pensions professionnels. Ces deux piliers peuvent être complétés, sur une base volontaire, par un 3^{éme} pilier de prévoyance libre (individuelle ou professionnelle), contribuant également à la fonction d'épargne. D'ailleurs ce système a été mis en place dans plusieurs pays notamment l'Argentine, le Chili et la Bolivie.

De son côté, l'**Argentine** disposait jusqu'en 1994 d'un système national de prévoyance sociale qui, fondé sur un pacte de solidarité intergénérationnelle, faisait financer les retraites par les actifs. La réforme préconisée par la Banque mondiale a proposé de les remplacer par un programme d'épargne retraite basé sur des comptes bancaires

[359]**RODRIGUEZ L.J**. (1999), « In praise and criticism of Mexico's pension reform », Policy Analysis n°340.

individuels. Selon cette institution, les systèmes par répartition étaient économiquement inefficaces et socialement injustes. C'est ainsi que l'Argentine a mis en place un système mixte ne laissant plus qu'un rôle résiduel à la retraite par répartition en ouvrant la porte aux fonds de pension.

Le système de retraite argentin réformé en 1994 a mis en place un nouveau système à deux piliers : **un pilier public par répartition** complété par **un second pilier obligatoire**.

Pour le second pilier, les affiliés ont le choix entre *un système* **de comptes individuels de gestion privée** et un **régime à prestations déterminées de gestion publique.** Ils peuvent passer du second pilier public au système privé mais pas l'inverse. Les personnes n'exprimant aucune préférence pour l'un ou l'autre des deux piliers sont automatiquement inscrites dans le système privé. La participation au nouveau système est obligatoire pour tous les travailleurs dépendants du secteur public ou privé ou bien des indépendants.

D'une part, la particularité du système argentin public par répartition est qu'il propose différents types de retraite : la retraite de base (PBU)[360], la retraite d'indemnisation (PCU)[361], la retraite complémentaire (PAP), la pension d'invalidité et de réversion, la minimum vieillesse (PEA) aux personnes de plus de 70 ans n'ayant pas cotisé assez longtemps pour avoir droit à la retraite de base.

D'autre part, le second pilier privé comporte un système de sociétés de gestion de fonds très proche du modèle chilien. Dans lequel les affiliés ont le choix entre un système de comptes individuels de gestion privée et un régime à prestations déterminées de gestion publique. Les cotisations obligatoires et volontaires au système et les plus-values sont exonérées d'impôt mais les prestations de retraite sont soumises à l'impôt sur le revenu.

Ces sociétés de gestion de fonds, les "Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones", dénommées AFJP sont autorisées, réglementées et supervisées par une agence spécialisée, la Superintendencia de AFJP ou SAFJP.

[360] Considérée comme retraite minimale, comparable à celle du système chilien.
[361] Due aux retraités ayant acquis des droits dans l'ancien système.

Il est important de noter que, les AFJP n'ont pas le droit de se livrer à une activité autre que la gestion des fonds de pension et doivent être établies sous la forme de sociétés par actions. Les banques, les compagnies d'assurances et autres établissements financiers, les syndicats et d'autres groupes sont autorisés à détenir des sociétés de gestion de fonds de pension. Les fonds de pension sont évalués quotidiennement et cotés.

Comme au Chili, le système argentin offre, en effet, une garantie de rentabilité minimum pour protéger ses affiliés contre les fortes fluctuations de la rémunération des fonds[362]. En Argentine, la réforme est adoptée dans un contexte de profonde crise économique et après l'échec de plusieurs réformes paramétriques. La version 1994 de la réforme ne sera pas définitive. Plusieurs lois et décrets de mise en application apportant des modifications suivront.

De son côté, **la Bolivie** a fait plusieurs tentatives de réforme à partir des années 80 visant à améliorer la collecte et l'utilisation des fonds. En 1985, une réforme séparant le système de retraite du système de couverture médicale est adoptée pour éviter que le surplus de cotisations ne soit employé au remboursement des soins.

Au début des années 90, avec l'apparition du déficit du système de retraite, le Gouvernement de Sanchez de Lozada prépare une réforme structurelle de privatisation**,** qui a mis en place un nouveau système qui comporte des comptes individuels à cotisations déterminées entièrement capitalisées à deux piliers : un premier pilier basé sur **un fonds de capitalisation collectif** et un **second pilier basé sur les fonds de pensions privés.**

Le mode de financement de l'ensemble est original et fait intervenir deux sources : un fond collectif de placement constitué des parts détenues par l'État dans les anciennes entreprises publiques aujourd'hui partiellement privatisées et les fonds de pensions privés alimentés par les cotisations des travailleurs et administrés par les AFP. Les six plus grandes entreprises publiques sont privatisées à hauteur de 50% et le produit de cette opération est redistribué sous forme de rente viagère à la population âgée. Il est important de rappeler que, parallèlement, la réforme prévoit un programme social, le Bonosol en 1994 puis la « Retraite dignité » en 2008 lesquels ont institué une

[362]**GONZALES M.T.** (2010), « Le revenu de dignité : un système de pension de vieillesse universel», p 35.

prestation d'assistance-vieillesse pour tous les Boliviens de plus de 65 ans. À ce niveau, il serait opportun de se demander comment ces États ont assuré la transition de ces caisses ? Quel impact a-t-il eu ?

C) Transition du système actuel vers le nouveau

En général, l'approche à plusieurs piliers se distingue par la nette réduction des problèmes de transition sur le long terme. Quelques expériences démontrent que les réformes bien choisies du système par répartition, comme le recul de l'âge de la retraite, suffisent après une décennie de transition progressive à libérer l'espace nécessaire à l'instauration d'un pilier de bonne taille financé par capitalisation.

Selon Robert Holzlmann, la combinaison du produit de la privatisation et d'un modeste financement par emprunt peut combler le déficit au cours des dix premières années. D'ailleurs, dans certains pays d'Amérique Latine, la transition est favorisée par une situation démographique momentanément favorable mais qui ne se prolongera pas.

Dans ce sens, il est important de démontrer que l'approche à plusieurs piliers procure la plupart des bénéfices économiques habituellement associés aux systèmes par capitalisation. Bien qu'une partie de la dette implicite des pensions, en devenant explicite, exige un remboursement, cela est compensé par les bénéfices tirés de la réduction des distorsions du marché du travail et par des marchés financiers plus performants et, peut-être, une épargne totale plus élevée.

D'ailleurs, pour réussir cette transition, la réforme des retraites devrait engendrer également des réformes parallèles dans de plus vastes domaines économiques : stabilisation macro-économique, fiscalité, libéralisation généralisée, réforme du secteur public et amélioration des institutions publiques.

À cet égard, l'approche à plusieurs piliers offre, aussi, aux jeunes générations la perspective d'un rendement relativement élevé de certaines de leurs cotisations. À ce propos, il serait intéressant d'étudier l'expérience du Chili et du Mexique dans cette phase de transition.

Au Chili, la réforme du système de retraites chilien est devenue un point de référence en Amérique Latine : le régime est considéré comme l'archétype d'un régime privé de retraite par opposition à un régime à caractère public.

Lorsqu'un travailleur bascule de l'ancien régime public au nouveau privé, l'État s'engage à créditer, au moment du départ à la retraite, son compte individuel d'une somme forfaitaire qui dépend du montant des cotisations versées à l'ancien régime[363].Ces bons sont crédités sur le compte individuel et ont un taux de rendement réel de 4%. La dette implicite est donc constituée par la somme des pensions des retraités de l'ancien système et par les bons de reconnaissance de ceux qui changent de système. Elle est estimée par la Banque mondiale à 130% du PIB.

Cette somme, appelée bon de reconnaissance« Bonos de Reconocimiento »[364], constitue le capital exigé pour assurer le versement d'une pension égale à 80% du salaire de l'assuré en 1978-79, multiplié par la part de la vie active de l'assuré passée à cotiser à l'ancien régime, le tout soumis à un taux d'intérêt de 4% par an entre 1978-79 et la date du départ à la retraite, et revalorisé en fonction du coût de la vie[365].Après un transfert significatif des affiliés chilien il a fallu fusionner les anciennes institutions de prévoyance surdimensionnées pour les salariés qui étaient restés affiliés auprès d'elles.

Au niveau de la prévoyance, le Gouvernement chilien a créé une institution étatique regroupant les anciennes caisses nommées : l'Instituto de Normalización Previsional (INP)[366], qui a pour tâche de continuer le travail de chacune des ex-caisses et d'émettre puis de liquider les bons de reconnaissance des affiliés qui ont choisi de passer au nouveau système. Chaque caisse de l'ancien régime continue d'avoir les mêmes caractéristiques. Une fois dans le nouveau système, les conditions pour

[363]**OCHANDO C.C.** (2004), « Évaluation des réformes des systèmes de pensions latino-américains », *Revue internationale de la sécurité sociale*, vol. 57, n° 2, p. 50.
[364] L'Etat reconnaît les cotisations déjà effectuées sous l'ancien système en émettant des bons de reconnaissance que les affiliés peuvent comptabiliser dans leur capital au moment de la retraite.
[365] **GILL I., PACKARD T., YERMO J.,** (2005) «Keeping the promise of social security in Latin America», *Stanford University Press and the World Bank.*
[366] www.inp.cl.

pouvoir repasser sous l'ancien régime sont très restrictives. En revanche, les assurés qui y étaient déjà peuvent choisir d'y rester ou de passer au nouveau système[367].

Au Mexique, les actifs cotisants avaient jusqu'à 2001 pour choisir un fonds et passer au nouveau système. Pendant ce temps, leurs cotisations ont été déposées sur un compte à la Banque centrale. Passé ce délai, c'est l'Etat qui choisira pour eux. L'ancien régime par répartition est fermé aux nouveaux arrivants sur le marché du travail mais, à la différence de ce pays, les affiliés existants n'ont pas le choix et doivent tous passer au nouveau système.

Les travailleurs ayant acquis des droits dans l'ancien système mexicain ne reçoivent pas de bons de reconnaissance ou de retraite d'indemnisation en contrepartie de leurs cotisations passées mais à la place, au moment de la retraite, ils ont la possibilité de choisir entre une retraite calculée selon les règles de l'ancien système et une retraite correspondant au solde de leur compte individuel. S'ils choisissent la retraite publique, le solde du compte individuel est remis à l'État.

Mais la réforme valide la durée de cotisation et prévoit une modalité spéciale, l'option « lifeswitch» qui permet aux affiliés de choisir a posteriori, le système qui leur offre le meilleur rendement.

Ainsi, au moment de leur départ à la retraite, si la pension à laquelle leur donne droit le système par capitalisation est inférieure à la pension qu'ils auraient reçue avec la répartition, ils peuvent choisir de céder leur épargne à l'Etat qui leur verse alors leur pension conformément aux modalités de calcul de l'ancien système. Le financement des pensions des retraités et des droits passés se fait par le budget de l'Etat. La dette implicite est forte, elle est estimée à 141% du PIB en 1994[368]. Le coût exact est néanmoins difficile à évaluer en raison de la création du minimum contributif. Si l'on compare ces règles de transition à celles des autres pays réformateurs d'Amérique Latine, la solution mexicaine est la moins généreuse, les travailleurs en transition des autres pays ont droit à leur nouveau solde accumulé plus une indemnité au regard des cotisations antérieures.

[367]**BORZUTZKY S.**(2005), «From Chicago to Santiago: Neoliberalism and Social Privatization in Chile», Governance, Vol.18, Issue 4.

[368]**QUEISSER M.**(1998), «The second-generation pension reforms in Latin America», op cité.

En résumé, les réformes des systèmes de retraite menées dans les années 90 en Amérique latine, sont généralement des réformes de passage d'un système public par répartition et à prestations définies à un système à cotisations définies, entièrement ou partiellement géré par capitalisation, par des institutions privées où les pensions sont calculées à partir des fonds accumulés sur des comptes individuels et de leur performance financière.

Ces réformes ont été présentées par la Banque mondiale comme la solution au double problème de déséquilibre financier des régimes de retraite et du faible taux de couverture de la population active auxquels faisaient face ces pays. Les pays étudiés dans cette section ont adopté ce type de réforme mais en optant pour des stratégies différentes en ce qui concerne l'architecture des systèmes et le maintien ou non d'un pilier par répartition.

Plusieurs choix ont ensuite été faits sur les conditions de liquidation de la retraite, les modalités de reconnaissance des cotisations passées, la règlementation qui encadre le placement des fonds, les règles de concurrence sur le marché des fonds de pension, etc. Les systèmes réformés sont donc tous nés d'une même logique de départ, mais sont à l'arrivée, différents avec des caractéristiques propres. Néanmoins, l'étude de ces réformes montre que, quelle que soit la stratégie adoptée (modèle substitutif, mixte ou parallèle) et malgré l'hétérogénéité des pays et des contextes économiques, les effets observés vont dans le même sens.

Par ailleurs, il est aisé de constater qu'en dépit d'une performance financière des fonds plutôt élevée, l'objectif central des systèmes de retraite qui est celui d'assurer à tous les retraités un niveau de vie correct n'est pas atteint, puisque les pensions servies sont faibles et une part importante des affiliés partent à la retraite avec une pension inférieure au minimum contributif. Cet échec est également relatif à la densité de cotisations. Très peu d'affiliés cotisent pendant toute leur durée d'activité, un grand nombre d'entre eux cotisent pendant une durée plus faible que le minimum requis pour ouvrir droit au minimum contributif.

D'autre part, il ressort que les réformes n'ont pas donné lieu à une formalisation spontanée et significative du marché du travail. Les réformes n'ont pas amélioré la sécurité du revenu des personnes âgées, des travailleurs qui ont des revenus faibles et des carrières discontinues. Les réformes ont pourtant renforcé le lien de contributivité

entre les cotisations et les pensions ce qui était supposé supprimer toute incitation à l'évasion de la part des salariés qui ne percevraient plus leurs cotisations comme une taxe mais comme une épargne.

L'Argentine et la Bolivie ont, pour leur part, nationalisé leur système pour revenir à un système public par répartition. Ces différentes expériences montrent les limites du passage à un système par capitalisation, coûteux et inefficace pour assurer aux affiliés un revenu correct à la retraite. Elles montrent aussi que la protection des travailleurs informels ne peut pas passer par la capitalisation. Ni l'affiliation obligatoire des salariés, ni l'affiliation volontaire des travailleurs indépendants n'ont permis de faire reculer l'emploi informel[369].

Après avoir présenté les réformes structurelles dans certains pays de l'Amérique Latine, il serait intéressant de présenter dans la deuxième section, celles de certains pays européens.

Section 2 : L'expérience d'Europe

Les responsables de la politique des retraites ne peuvent se concentrer uniquement sur la viabilité financière du système de retraite car il reste nécessaire de veiller à ce que les revenus des personnes âgées soient suffisants. Il convient à cette fin de trouver le juste équilibre entre viabilité financière et viabilité sociale des systèmes de retraite.

Au cours des cinq dernières années, la revalorisation des prestations de retraite s'est généralement adressée aux retraités à faible revenu. **L'Australie, les États-Unis, la Grèce et le Royaume-Uni** ont effectué des versements forfaitaires exceptionnels. Les retraites de base servies en **Corée et au Royaume-Uni** ont été revues à la hausse. **L'Australie** a relevé la pension vieillesse de près de 11 % et **la Finlande** garantit, à compter de 2011, un revenu minimum au titre de la retraite de 23 % supérieur à la retraite nationale actuelle. **La Belgique, l'Espagne et la France** vont majorer les retraites minimum au-delà de ce que préconisent les règles d'indexation habituelles.

[369]**RHOMARI M.** (2016) «La réforme des systèmes de retraite dans les pays en développement et l'extension de la couverture à l'emploi informel », op cité.

Il faut dire que les réformes entreprises par les pays européens diffèrent de pays en pays, il n'y a pas beaucoup de réformes communes, chaque pays applique selon ses propres moyens les mesures qui lui conviennent le plus, le trait dominant est d'assurer une justice sociale entre tous les citoyens. D'ailleurs, cette section présentera respectivement quelques mesures avantageuses au niveau social, les mesures entreprises pour la gestion de la réforme et enfin le processus de réforme. La présente section a pour objectif d'examiner les réformes entamées dans certains pays. Nous retenons un échantillon de pays européens qui appartiennent à une même région et ont des caractéristiques communes ; mais qui, de par leurs spécificités, la diversité des chocs subis et des réformes adoptées (certains ont effectués des réformes paramétriques, d'autres des réformes systémiques), nous permettent d'avoir un large éventail et aperçu des options de réforme et de leurs résultats. La disponibilité des données a également été prise en compte dans le choix des pays. Nous retenons **L'Australie, la Grèce et le Royaume-Uni, la Finlande, la Suède, La Belgique, l'Allemagne, La Roumanie, la Pologne, l'Espagne et la France, l'Italie, les Pays Bas.**

§1 : Mesures avantageuses au niveau social

En général, ces réformes ont essayé d'introduire plus de flexibilité dans l'accumulation des droits à la retraite pour s'adapter aux nouvelles structures familiales, loin du modèle traditionnel ,de moins en moins tenable, de l'homme qui soutient la famille. Certains ont inclus même les travailleurs à mi-temps, les contractuels et ceux qui travaillent pour leur compte, dont la majorité sont des femmes.

Ainsi, certaines retraites publiques ont été conçues de façon à garantir que celles qui ont dû mettre fin à leur carrière ou réduire leur temps de travail pour une période limitée, afin de s'occuper de leurs enfants et des personnes dépendantes ne soient pas parmi les perdantes[370].

À cet égard, il serait opportun d'étudier les mesures utilisées par certains pays européen à ce niveau notamment : l'Italie, l'Espagne, le Royaume Unis, l'Allemagne, les pays bas, la Suède, la France et la Roumanie.

[370]**CHAMLOU N.** (2006), « La réforme des systèmes de retraite et la question de l'égalité des sexes dans la région Mena », *Lettre d'information trimestrielle du groupe de la Banque mondiale Maghreb*, janvier, n°1.

A) Avantages octroyées pour quelques catégories sociales

En parcourant les différents systèmes de retraite européens, il apparait clairement que certains préconisent des avantages pour certaines catégories de la société, soit à travers un taux de fiscalité intéressant, un rachat des années d'études pour les jeunes, une comptabilisation des années d'éducation des enfants pour les femmes et la prise en compte de la pénibilité .Il serait intéressant de présenter quelques exemples de l'expérience de certains pays notamment, l'Italie, l'Allemagne, la Hollande, la France, la Roumanie.

En **Italie**, la réforme de Dini en 1995 prévoyait que la solidarité nationale assurerait le financement du minimum vieillesse et des pensions d'invalidité et que ces dépenses d'assistance seraient indexées sur le PIB. De son côté, le Gouvernement Prodi a prévu certains avantages sociaux aux italiens (dans la loi de décembre 2007) comme ceux opérant dans les travaux pénibles exposés à des travaux pénibles en leur permettant de partir à la retraite 3 ans avant les salariés classiques.

Il a, également, augmenté les petites retraites en vertu d'un accord avec les syndicats du 10 juillet 2007 à 654 €/mois, et a enfin mis en place des mesures spécifiques pour les jeunes, tel que le rachat des années d'études avec une possibilité de réduction du coût et de payer de façon échelonnée[371].

En **Allemagne**, dans le cadre de l'équité sociale, le système allemand comptabilise, sous certaines conditions, des périodes particulières pendant lesquelles les assurés n'ont pas cotisé (maladie, étude..), ces périodes sont également prises en compte dans le calcul des pensions.

Au **Pays bas**, depuis 2002, les employeurs bénéficient de plusieurs exonérations de cotisations s'ils recrutent une personne handicapée. Afin d'encourager l'embauche de travailleurs âgés, l'employeur est dispensé, depuis le 1er janvier 2004, du paiement de la composante fixe de la cotisation d'assurance invalidité pour tout salarié en poste âgé de 55 ans et plus, ainsi que pour toute personne nouvellement recrutée et âgée de 50 ans et plus. Dans ce dernier cas, l'exonération est accordée à condition que le salarié n'ait pas été embauché dans les six mois qui ont suivi la cessation d'une relation d'emploi avec la même entreprise afin de prévenir les abus[372].

[371]**FRANCO D. ET SARTORN**. (2006),« NDCs in Italy: unsatisfactory present, uncertain future », in R. Holzmann et E. Palmer (éd.), Pension Reform: Issues and Prospect for Non-Financial Defined Contribution.
[372]**KONING, P.** (2004), « Estimating the Impact of Experience Rating on the Inflow into Disability Insurance in the Netherlands », CPB Discussion Paper No. 37, La Haye.

En France, le système français permet aux pensionnées de rattraper les années précédentes à travers le rachat des annuités manquantes pour les femmes ou les jeunes pour compléter leur carrière. La loi a ouvert deux possibilités nouvelles d'acquisition de droits à pension : le rachat au titre des années d'études supérieures, ainsi que le rachat d'années d'activité incomplètes.

Concernant les pensions d'invalidité de la **Roumanie**, l'accent a été mis sur des mesures actives rendant obligatoires les soins nécessaires à la récupération de tout ou partie de la capacité de travail afin de bénéficier de plans d'insertion ou de réinsertion professionnelle. Sur un autre registre, cette étude a également choisi de mettre en exergue ci-dessous, les mesures entreprises par certains pays en européens favorable aux femmes.

B) Mesures favorable aux femmes

L'équité est une affaire de société, certains régimes de retraite ont pensé accorder aux cotisantes des avantages pour atténuer l'impact des choix sociaux que les femmes font en milieu de carrière, pour qu'ils n'affectent pas négativement leur retraite.

La réforme **italienne** a la particularité de prendre en compte certaines périodes pour le calcul de la pension notamment les périodes de chômage, de formation professionnelle, les années consacrées à élever des enfants de moins de 6 ans, les périodes d'absence relative à la maladie d'enfants de plus de 7 ans dans leur pension[373.]

En l'occurrence, en **Espagne**, la taille de la famille intervient dans la détermination du montant de la pension. Les pensionnés bénéficient d'une majoration forfaitaire pour que chaque enfant âgé de moins de 18 ans ou handicapé équivaut à 45 % du montant du salaire minimum.

La pension est majorée également lorsque le bénéficiaire a un conjoint sans ressource. En cas de décès, les survivants bénéficient d'une allocation dont la base de calcul est égale à la pension si le décédé est pensionné et qui correspondent à une fraction de la pension due si le décédé est un cotisant. Une veuve de pensionné bénéficie ainsi de 45 % de la pension de son mari décédé qu'elle perd en cas de remariage.

[373]**BORDIGNON, M., S. GIANNINIET P. PANTHEGINI** (2001), « Reforming Business Taxation: Lessons from Italy? », International Tax and Public Finance, no 8, pp191-210.

La **Suède** est parmi les pays qui accordent plusieurs avantages aux femmes, il serait intéressant de citer quelques avantages ci-dessous :

- Les droits à la pension attribués pour les années consacrées à l'éducation des enfants ;
- Le plafond fixe pour les prestations mais pas pour les revenus en faveur des travailleurs à faibles revenus et, par conséquent, des femmes ;
- Les tables de mortalité unisexes[374] redistribuent le revenu en faveur des femmes ;
- La pension garantie, indexée sur le montant de la retraite, redistribue les revenus en faveur des travailleurs à bas salaires et, par conséquent, des femmes.

En 1990, le transfert de la pension au conjoint survivant sans distinction de genre était adopté à la place de la pension de veuvage[375].

Parmi les réformes paramétriques entreprises, cette étude a choisi d'examiner un seul paramètre celui de l'âge de départ à la retraite dans certains pays européens.

C) Age de départ à la retraite

En augmentant l'âge de départ à la retraite, certains régimes ont choisi cette réforme paramétrique qui a des effets directs qui permettront de repousser le déficit des caisses de quelques années. D'ailleurs, de nombreux États ont choisi de repousser l'âge légal de la retraite.

La réforme **italienne** a proposé la hausse programmée de l'âge de la retraite à 60 ans pour les femmes et à 65 ans pour les hommes, tout en offrant la possibilité de liquider dès l'âge de 57 ans, à condition de disposer de 40 années de cotisation, et au taux applicable à cet âge.

En **Espagne**, concernant le départ anticipé à la retraite, il est possible de partir à 60 ans avec une pénalité permanente de 8% de la retraite pour chaque année avant 65 ans.

[374]Qui ne font pas la différence entre les sexes, entre les hommes et les femmes.

[375]**S. GRONCHI ET S. NISTICÒ**(2006), « Implementing the NDC theoretical model: a comparison of Italy and Sweden », in R. Holzmann et E. Palmer (éd.), Pension Reform: Issues and Prospect for Non-Financial Defined Contribution.

Par contre, **au Royaume-Uni,** les salariés assurés ont la garantie de percevoir les prestations de retraite lorsqu'ils atteignent 65 ans, respectivement 60 ans pour les femmes, et 65 ans pour les hommes.

En Allemagne, concernant l'âge de départ à la retraite, il a été fixé à 65 ans pour les femmes comme pour les hommes et la possibilité de retraite anticipée à 60 ans est en restriction[376].

En Roumanie, en 2003, l'âge de départ à la retraite a été fixé à 57 ans et trois mois pour les femmes, 62 ans et trois mois pour les hommes. La durée complète de cotisation à 25 ans et trois mois pour les femmes, 30 ans et trois mois pour les hommes, et enfin la durée minimale de cotisation est de 10 ans et trois mois pour les femmes et les hommes.

Cette fixation ne s'arrête pas à ce niveau là puisque le Gouvernement a prévu en 2003 un autre changement de ces mêmes variables en 2015. En fixant l'âge minimum de départ à la retraite à 60 ans pour les femmes et 65 pour les hommes. La durée complète de cotisation quant à elle deviendra 30 ans pour les femmes et 35 pour les hommes. Enfin, la durée minimale de cotisation est de 15 ans pour les femmes et les hommes.

Après avoir exposé les mesures sociales entamées dans certains pays européens, il serait intéressant d'examiner les mesures entreprises pour une meilleure gestion technique et financière.

§2: Finance et gestion administrative

Il est évident que quel que soit l'intérêt des mesures financières et administratives prises lors de l'amorce de la réforme du système de retraite d'un pays donné, les objectifs déclarés des pouvoirs publics pour augmenter le niveau des pensions tout en assurant au système de retraite un équilibre financier structurel durable ne peuvent être atteints que grâce à une croissance dynamique et une lutte efficace contre le chômage.

Dans les pays où les cotisations sociales sont faibles, le financement de la protection sociale publique absorbe une grande part des ressources fiscales générales, plus de 50

[376]**EMMERSON C.& JOHNSON P** (2001) , « Pension Provision in the United Kingdom », in Disney Richard & Johnson Paul (dir.) : Pension Systems and Retirement Incomes across OECD Countries, Cheltenham, North hampton, Edward Elgar, p. 312.

% en Allemagne, en Australie, au Danemark, en Nouvelle-Zélande et en Suisse. Mais la part des recettes fiscales générales absorbée par les dépenses de protection sociale publiques est importante également dans d'autres pays de l'OCDE.

En moyenne, dans la zone OCDE, elle est passée de 34 % en 1980 à 43 % en 2003. Enfin, l'impôt sur le revenu et les taxes à la consommation constituant 75 % des recettes fiscales générales, la masse salariale a toutes les chances de représenter l'essentiel de l'assiette du financement de la protection sociale, même dans les pays où les cotisations sociales sont relativement faibles.

Il serait intéressant, d'ailleurs, d'analyser par pays et dans leur durée, les expériences réussies mises en œuvre malgré les différences de modalités de financement de la protection sociale.

A) Proposition de taxe environnementale

Il est important de souligner qu'une très large fraction des prélèvements obligatoires inclus dans le coin fiscal est, en fait, liée au financement des dépenses sociales publiques : les cotisations de sécurité sociale sont par définition affectées à la protection sociale, et bien que l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les taxes à la consommation soient pour l'essentiel des prélèvements non affectés, une large part des ressources qu'ils génèrent sert généralement à financer la protection sociale.

Dans cette perspective, les taxes environnementales auraient, par rapport aux autres taxes sur la valeur ajoutée, l'avantage de générer une première « dividende » en contribuant à protéger l'environnement. En fait, la nécessité de mieux incorporer les externalités environnementales devrait toujours être la condition première de l'introduction d'une taxe environnementale.

Mais s'il apparaît que les impôts directs sur le travail exercent une influence négative sur l'emploi, les recettes des taxes environnementales pourraient être utilisées pour les réduire et améliorer l'efficacité du système fiscal, engendrant ainsi une « double dividende ».

Il faut dire que tous les pays de l'OCDE ont introduit des taxes environnementales dans des proportions variables, certains ont mis en œuvre des réformes de portée plus

globale dites « réformes fiscales vertes ». Par exemple, la Suède, le Danemark, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Finlande, la Norvège et l'Allemagne ont procédé à de telles réformes, utilisant les recettes dégagées par les nouvelles taxes environnementales pour réduire les autres impôts.

Au Royaume-Uni, bien qu'il ait été efficace du point de vue des effets sur l'environnement, ce transfert de fiscalité a été de faible envergure et ses effets macroéconomiques sont estimés avoir été très limités.

En 2004, les taxes environnementales représentaient dans l'OCDE environ 2.5 % en moyenne du PIB et 5.5 % de l'ensemble des recettes fiscales. De nombreux pays de l'OCDE disposent d'une marge de manœuvre pour les augmenter.

En fait, remplacer des impôts sur le travail par des taxes environnementales est assez similaire en principe à substituer des impôts sur la consommation ciblés sur certains produits spécifiques à des impôts sur le travail.

En effet, en augmentant les coûts de production des secteurs concernés, les taxes environnementales augmentent le prix de leur production et celui des biens de consommation. Dans une situation de concurrence, en particulier avec des salaires d'équilibre, ceci impliquerait une baisse des salaires réels et de l'offre de main-d'œuvre. Plutôt que de les atténuer, les taxes environnementales pourraient ainsi accentuer les distorsions préexistantes générées par les impôts sur le travail[377].Par ailleurs, il serait opportun d'examiner d'autres sources de financement.

B) Source de financement

Certains pays ont innové en matière de financement des retraites .Par exemple, e**n Italie,** la réforme Dini en 1995 a prévu le transfert d'une part des cotisations familiales à hauteur de 5 points de cotisation au financement des retraites, relevant ainsi le taux de cotisation retraite à 33%[378].

De son côté, **la Roumanie** a adopté l'aspect le plus innovant de la réforme des retraites ; il concerne l'introduction de certaines modalités pour financer le système public. Avant la réforme, les salariés ne cotisaient pas, sauf pour leur retraite

[377]**BRUNELLO G.** (1996), « Labour Market Institutions and the Double Dividend Hypothesis », in C. Carraroet D. Siniscalco, Environmental reform and Unemployment, *Kluwer Academics Publishers.*

[378]**BORDIGNON, M., S. GIANNINI ET P. PANTHEGINI** (2001), « Reforming Business Taxation: Lessons from Italy? », *International Tax and Public Finance*, n° 8, pp 191-210.

complémentaire (3 %). Ainsi, sur la proposition du patronat, les syndicats ont accepté le partage de la contribution, à condition que le niveau des salaires nets soit maintenu.

D'ailleurs, le taux des cotisations patronales varie en fonction de la pénibilité du travail : plus le travail est considéré comme pénible, plus le taux est élevé. C'est pour cette raison que le Gouvernement a mis en place un fond de réserve pour augmenter les ressources affectées au paiement des pensions. Ce fond puise 3 % des recettes du budget des assurances sociales qui sont alimentées par l'allocation d'une partie des sommes tirées des privatisations et par les pénalités qui sanctionnent les entreprises, notamment dans le cadre de la lutte contre le travail clandestin.

Après avoir présenté les méthodes utilisées par certains pays en tant que sources de financement, il serait opportun de voir le rôle de l'État dans ces réformes et le degré de son implication en cas de situation difficile.

C) Rôle de l'État

Pour assurer une reforme réussie, chaque institution remplit un rôle particulier, il serait intéressant de présenter le rôle joué par certains gouvernements notamment au Royaume Unis et en Allemagne.

Au Royaume-Uni, l'État est très impliqué dans le fonctionnement d'un système privé de pensions à travers les régulations étatiques. À ce propos, les déficiences du marché doivent être corrigées pour assurer que le système privé remplisse une fonction de protection sociale en remplaçant la solidarité collective[379].

Au Royaume-Uni, il faut dire que ce sont les scandales financiers qui ont mis en évidence les différentes pannes à plusieurs reprises. Le Gouvernement se devait de réagir, de multiplier les instances de surveillance et les dispositifs de garantie. Au début des années 1990, son implication était d'environ 30% mais elle a augmenté progressivement depuis. C'est notamment l'affaire Maxwell[380] qui a incité le Gouvernement à introduire plusieurs dispositions de surveillance et de garantie des

[379]**DAVIS PHILIP E.** (2000), «Regulation of Private Pensions – A Case Study of the UK» (Discussion paper; PI-9), London, *The Pensions Institute*, p. 2-5. 3.

[380]L'entrepreneur Robert Maxwell a pu sortir GBP 500 millions d'avoir accumulés des fonds de prévoyance de ses salariés pour essayer de sauver ses sociétés menacées de faillite. Suite à ce scandale, la réglementation des plans professionnels à prestations définies a été réformée.

régimes professionnels à prestations définies. Après ce scandale financier, les régimes ont, désormais, l'obligation de maintenir un niveau minimal de solvabilité.

D'ailleurs, depuis l'entrée en vigueur du «Pensions Act de 1995», il existe un régime de compensation nommé « Pensions Compensation Scheme » qui intervient lorsque les actifs des régimes professionnels sont insuffisants pour garantir les prestations. Ce régime est administré par le « Pensions Compensation Board », il assure une compensation aux participants d'un régime professionnel lorsque l'employeur est insolvable et le capital du régime de pensions insuffisant pour garantir les prestations de retraite[381].

De son côté , **en Allemagne,** l'État prend en charge un cinquième du coût de l'assurance pension légale. Il est à noter qu'environ, le quart du budget fédéral va ainsi à l'assurance vieillesse mais les excédents des différents régimes ne peuvent venir combler légalement le déficit budgétaire.

Et Pourtant, le système est très contributif et très peu redistributif. Il s'apparente davantage à un système d'assurance pure qu'à un système de sécurité sociale dans lequel les cotisations sont calculées sur la base d'un taux uniforme (18,6 % en 1995, 20 % en 2008) et sont prises en charge pour moitié par l'employeur et le salarié. L'autre fait marquant est que ces cotisations financent 80 % du système[382].

Après avoir présenté quelques exemples des modes de financement des modèles européens, il serait intéressant d'analyser de plus près le processus de réforme entamée.

§3: Processus de Réforme

Dans un contexte de révision à la baisse des pensions publiques, de nombreux pays encouragent les salariés à constituer eux-mêmes une épargne par le biais de dispositifs de retraite privés individuels ou professionnels.

La France, la Hongrie, la Pologne et le Portugal ont introduit de nouveaux régimes de retraite privés, souvent assortis d'avantages fiscaux. **L'Allemagne** a prolongé les

[381]**AISS**- Association internationale de la sécurité sociale & International Network of Pension Regulators and Supervisors (2003), p. 185.
[382]**REYNAUD E.** (1994), «Les fonds de pension : Exemples allemand et britannique», *Futuribles*, n°188, pp 3-32.

incitations fiscales qui auraient dû prendre fin en 2008. **La Norvège** a imposé aux salariés de cotiser dans une faible proportion à un régime de retraite privée.

L'Italie a essayé de transformer les régimes existants d'indemnités de fin de contrat gérés par les employeurs en plans de retraite professionnels, sans grand succès jusqu'à présent.

La Nouvelle-Zélande a lancé son dispositif ''Kiwis vers'', un régime privé auxquels les salariés sont automatiquement affiliés mais avec possibilité d'en sortir. **Le Royaume-Uni** a légiféré afin de mettre en place un régime analogue qui est entré en vigueur en 2012. Ces mécanismes d'affiliation automatique visant à accroître la couverture des dispositifs de retraite privés facultatifs qui sont étudiés en détail dans l'étude « *Pensions dans les pays de l'OCDE 2009*»portant sur « le déficit d'épargne-retraite et l'épargne-retraite facultative ». Cette stratégie a été amplement discutée dans d'autres pays de l'OCDE, dont les États-Unis. Un nombre limité de pays seulement ont introduit des modifications afin d'étendre la couverture des régimes de retraite obligatoires (publics, pour la plupart). **La Grèce** espère l'élargir par le biais de mécanismes institutionnels nouveaux, plus simples. **La Suisse** a abaissé le seuil de rémunération pour qu'un plus grand nombre de salariés à temps partiel faiblement rémunérés soient couverts. **Le Royaume-Uni** a assoupli les conditions d'ouverture des droits à la retraite de base et renforcé les crédits accordés pour la garde d'une personne dépendante. L'un des résultats attendus est notamment que 90 % des femmes aient droit à une retraite de base à taux plein en 2050, contre 30 % à peine aujourd'hui[383].

D'ailleurs, il serait opportun de traiter dans ce paragraphe les mesures entreprises par certains pays européens pour la refonte des systèmes de retraite, puis en traitant dans un deuxième temps l'harmonisation entre le secteur public et le secteur privé , puis enfin d'exposer les méthodes de transition utilisées entre le système actuel et le système réforme.

[383]**ANNA C. D. ET WHITEHOUSE E.** (2009), «Les pensions dans les pays de l'OCDE, les tendances actuelles et les enjeux des politiques des systèmes de retraite», *Éditions de l'OCDE*, 12 novembre.

A) Refonte ou réformes systémiques entreprises

Chaque pays a choisi la réforme qu'il lui convient, il serait intéressant d'exposer les différentes réformes entreprises par certains pays tel que la Roumanie, le Royaume Unis, la Pologne, la Suède, l'Espagne, l'Allemagne…..

La Roumanie n'a pas modifié son régime de retraite immédiatement après 1989 et la chute du régime de CEAUCESCU, elle a choisi de l'assainir, d'abord par des mises en retraite d'abord de leur effectif dans certains secteurs traditionnels comme les mines ou la métallurgie. Ce n'est qu'en 1996-1997qu'elle lancera le débat sur la réforme des systèmes de retraite par l'adoption du modèle de la Banque Mondiale.

En 2001, la première étape fut la réforme du système géré par la Caisse Nationale de Pension et d'Assurance Sociale, qui a augmenté l'âge de la retraite même si la démographie roumaine était particulièrement défavorable. Cette réforme a causé une situation de déséquilibre technique très grave : environ 5 millions de cotisants pour 6 millions de retraités, avec une pension de base très faible de 300 Lei, environ 90 Euros. Ce n'est qu'en 2003 que le Gouvernement de TARICEANU a adopté deux lois qui créent deux nouveaux piliers.

Au Royaume- Uni, le système britannique des pensions repose dans une large mesure sur la volonté des employeurs privés et publics d'assurer le maintien du niveau de vie de leurs salariés à la retraite, il se compose de trois étages :

- Le 1er étage est le régime **étatique universel de base** [Basic State Pension ou BSP] qui octroie des montants de prestation relativement uniformes et peut être complété par des allocations sociales sous condition de ressources.
- Le 2ème étage, également **obligatoire**, comprend les pensions liées aux revenus. Il s'agit d'un régime étatique entré en vigueur en 1978 sous le nom de State Earnings Related Pension Scheme (SERPS), qui a récemment été profondément réformé et renommé State Second Pension (S2P). Les salariés peuvent quitter ce régime étatique en s'affiliant soit à un régime professionnel, soit à un plan de retraite individuel.

- Le 3ème étage englobe toutes les possibilités d'épargne retraite étendue. La possibilité du choix individuel dans le cadre de la prévoyance obligatoire se situe au 2ème niveau[384].

Malgré la mise en place de cette réforme, le rapport de la Pension Commission[385], avait estimé qu'environ 12,1 millions de personnes actives ne disposaient pas de cotisations minimales pour accumuler un capital qui permettrait de maintenir un niveau de vie acceptable après la retraite.

Or, il est depuis longtemps admis que les systèmes de pensions individualisées requièrent, en général, une régulation et une surveillance étatique importante[386] . Pour leur part, les travailleurs n'ont pas réussi à procéder aux choix qui leur permettent d'optimiser leur niveau de prestations. La complexité du système ne leur permet pas de comprendre tous les enjeux qui se cachent derrière les choix et les conséquences des décisions à long terme.

Selon le rapport de la Pension Commission, l'aspect positif de choix individuel dans le système britannique de retraite est qu'il donne aux salariés la possibilité de quitter le 2éme étage de prévoyance collective (régime étatique et régime professionnel), en optant pour une couverture individuelle. C'est le signe d'une rupture historique avec le principe collectif de la prévoyance retraite au niveau du 2ème étage.

Le SERPS a été conçu principalement à l'intention des femmes et d'autres salariés avec des périodes de travail incomplètes[387].Cette sortie conventionnelle, introduite à la fin des années 1980, avait donné lieu à un des plus grands scandales financiers du XXème siècle (affaire des ventes abusives). Initialement instauré dans une volonté de désengagement de l'État, le système britannique de pensions individualisées a été adapté à plusieurs reprises, depuis son entrée en vigueur, pour mieux faire face aux déficiences du marché.

Il est clair que l'expérience britannique du choix individuel dans le domaine des pensions met en évidence les contradictions qu'un tel système peut avoir en ayant pour objectif fondamental d'assurer un niveau de vie convenable à la population âgée.

---

[384]**American Association of Retired Persons**(2005), «the British Pension System: Lessons for the US Pension Debate», a Lecture by Adair Turner, Global Aging Program, Washington, AARP.

[385] En décembre 2002,un groupe de trois experts a été nommé par le gouvernement pour évaluer le système de pensions britannique.

[386]**OFAS**- (2005), « Faisabilité du libre choix de la caisse de pensions » *Rapport sur les aspects de la sécurité sociale,* étude comparative sur l'individualisation et le transfert du risque à l'assuré, Berne, juillet.

[387]**SASS STEVEN A.(**2004) , « Reforming the UK retirement system : Privatizations plus a safety net », Issue in Brief, *Center for Retirement Research at Boston College*, n° 3, p 5.

En Suède, la réforme du régime de retraite a eu la particularité d'impliquer les partenaires sociaux et les partis politiques depuis le début de la réflexion dans les années quatre-vingts.

Une première commission de réflexion avait réuni dès 1984 des représentants des sept partis politiques représentés au Parlement, les partenaires sociaux, des représentants de l'administration et des experts. Le rapport final de 1990 avait suscité un grand nombre de critiques, et le Gouvernement avait alors jugé plus prudent de ne pas faire de proposition au Parlement. Une seconde commission fut ensuite constituée où étaient à nouveau représentés les sept grands partis politiques et en, 1994, une proposition de réforme était remise soutenue par cinq[388] des sept partis. Cette fois-là, les grands principes de cette réforme ont été soumis puis approuvés par le Parlement en laissant toutefois en suspens quelques questions non résolues. C'est ainsi, qu'un groupe de travail a depuis été réuni et a repris les travaux de la Commission après le changement de majorité en septembre 1994. La nouvelle proposition a été adoptée par le Parlement en juin 1998 grâce à l'accord des cinq grands partis en faveur de la réforme.

Il est évident que la démarche adoptée et suivie par les autorités suédoises souligne l'importance du Dialogue Social dans ce pays sans lequel une réforme de cette ampleur n'aurait pu être envisagée. Le taux de syndicalisation atteint 81% en Suède, ce qui place le pays parmi les plus syndiqués des pays développés. Il est fondamental de voir que la négociation centralisée est un rouage essentiel de la vie politique suédoise[389].

En 1999, la **Pologne** a mis en place une réforme du système des retraites dans laquelle le régime est basé sur deux piliers : le premier pilier est passé d'un régime public par répartition obligatoire à **un régime à cotisations définies**. Le deuxième pilier est passé d'un régime par capitalisation obligatoire **à un régime à cotisations définies**.

Le nouveau régime de retraite adopté en Pologne et qui couvrira de plus en plus d'affiliés, se compose de deux volets obligatoires et tous deux sont des régimes à cotisations définies.

[388] 4 partis de la majorité libérale conservatrice au pouvoir et le principal parti de l'opposition, le parti social-démocrate.

[389]**HOLMLUND, B. ET A.S. KOLM** (1995), « Progressive Taxation, Wage Setting, and Unemployment: Theory and Swedish Evidence », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 2, pp 423-460.

Les prestations de retraite (mais pas d'invalidité) perçues par les individus couverts par les nouveaux régimes seront à l'avenir calculées de manière identique pour les deux régimes obligatoires. Toutefois, le passage du premier au deuxième pilier suppose, par ailleurs, de financer le premier pilier sur un volume de fonds amoindri et de compenser le déficit qui en résulte par le budget général. Selon les estimations en Pologne, ce déficit avoisinerait 2 % du PIB par an jusqu'en 2010-2012.

Certes, les régimes à cotisations définies existaient déjà dans de nombreux pays du monde sous forme de plans d'assurance vie privés ou de régimes professionnels financés par capitalisation. La nouvelle approche adoptée par la Pologne consistait à gérer les régimes à cotisations définies sur la base de la répartition (c'est ce que l'on a appelé «comptes notionnels à cotisations définies») par opposition aux régimes par capitalisation à cotisations définies.

En Espagne, les deux principales réformes adoptées dans les années quatre-vingt-dix sont le " pacte de Tolède " et " l'accord de consolidation " tous deux adoptés sur la base d'un consensus entre les syndicats de salariés, les représentants du gouvernement et la classe politique au sens large, à l'exception des représentants des employeurs qui n'ont pas souhaité participer à la négociation et n'ont signé aucun des deux accords. Le « Pacte de Tolède » est un accord politique adopté en février 1995. Il s'agit d'un texte présentant une liste d'une quinzaine de recommandations constituant autant de fils directeurs[390] pour réformer le système de retraite. Quant à « l'accord de consolidation », adopté à l'automne 1996, il met en œuvre les recommandations dans le cadre d'une réforme qui sera pleinement appliquée à partir de 2001.

La réforme du système de retraite espagnole a consisté à accroître les cotisations et à réduire les pensions sans jouer sur l'âge légal de la retraite. Celle –ci a pris en compte, pour le calcul des retraites, les revenus des 15 dernières années de vie active au lieu des 8 années. Elle a également intégré des années où les rémunérations sont plus faibles. Jusqu'alors, les règles prévalant avant la réforme permettaient à un salarié ayant cotisé 20 ans de prendre une retraite à 80 % de la pension complète, les

[390]Parmi ces fils directeurs, figurent l'attachement à la distinction entre assurance et solidarité, le renforcement de la dimension contributive dans le régime d'assurance, la garantie du principe de revalorisation automatique des pensions, la mise en place d'un fonds de réserve destiné au lissage conjoncturel des cotisations et l'objectif de mettre en place des exonérations de cotisation retraite sur les bas salaires.

nouvelles règles impliquaient 25 années de cotisations pour une pension d'un montant comparable.

En réduisant le montant des pensions et en durcissant leurs règles d'attribution, la réforme espagnole a mis en place trois piliers :

- Premier pilier **: le régime national d'assurance vieillesse :** ce régime relève de la sécurité sociale de l'État basé sur **un système par répartition** et y sont **obligatoirement** affiliés les travailleurs indépendants et les salariés. Au niveau de ce pilier, l'âge de départ à la retraite a été fixé à 65 ans et est le même quel que soit le sexe du bénéficiaire. Le système de base espagnol peut être qualifié de généreux [391]mais le niveau moyen des retraites est assez bas. L'explication de ce paradoxe tient au fait que plusieurs carrières ont été interrompues par des périodes de chômage (au début des années 2000, moins des 2/3 des retraités atteignaient les 35 ans de cotisation nécessaire pour avoir une pension complète de retraite. Ces circonstances sociales ont donné naissance aux régimes professionnels.
- Second pilier : **les régimes professionnels :** ces régimes ne concernent que 15% de la population active. Ils ont la forme de **plans d'épargne retraite collectifs** assimilables à des fonds de pension ou à des contrats d'assurance-vie accessibles à tous les salariés ayant deux ans d'ancienneté.
- Troisième pilier : **les plans d'épargne retraite individuels :** ces plans d'épargne fonctionnent selon le principe **des fonds de pension**, ils sont facultatifs et ouverts à tous les actifs sans distinction.

Selon l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE), toutes les mesures prises par le gouvernement espagnol quant à la réforme de son système de retraite n'améliorent pas sa viabilité à long terme et ne préparent, en aucun cas, le choc démographique prévu à l'horizon 2020. Selon cette même organisation, l'Espagne devrait aller plus loin dans sa réforme en réduisant la générosité de son système de retraite public, en préconisant des retraites tardives et en favorisant le développement d'autres systèmes complémentaires.

L**'Allemagne** a le plus ancien système collectif de retraite. Mis en place par les réformes de 1889 du Chancelier Bismarck, il s'agissait à l'origine d'un régime par

[391] Le revenu de référence est établi à partir des 15 dernières années de cotisation, et le taux de pension peut atteindre 100% de la base de calcul.

capitalisation qui s'est effondré après la grande dépression des années trente et la seconde guerre mondiale et a été transformé en un régime par répartition lors de la réforme de 1957.

Selon Emmanuel Reynaud, dans les années soixante et soixante-dix, le système allemand est devenu l'un des plus généreux du monde par le niveau de ses taux de remplacement, celui de ses pensions et par les possibilités de départs anticipés offertes aux salariés ; il a été confronté au vieillissement de la population le plus marqué des pays industrialisés. Malgré plusieurs réformes paramétriques effectuées dans les années quatre-vingt-dix, l'ajustement au choc démographique reste inachevé[392]. Pour répondre à ces difficultés, trois réformes successives ont été adoptées au cours des années quatre-vingt-dix :

Une première réforme, votée en 1989, mise en œuvre à partir de 1992, et destinée à être complètement achevée après 2004, avait adopté un changement paramétrique du système. Ainsi, les pensions étaient-elles indexées sur les salaires nets et non bruts, ce qui a permis de relever les taux de cotisation sans accroître mécaniquement le niveau des pensions. Les taux de cotisations ont été légèrement augmentés (de 18,6 % à 20,3 %) et l'âge de la retraite a été reculé.

Il deviendra de 65 ans pour tous à compter de 2004 : les exceptions introduites par la réforme de 1972 pour les salariés justifiant de 35 ans de carrière, les femmes, les personnes en incapacité de travailler et les chômeurs seront progressivement supprimées.

Un départ postérieur à 65 ans permet de bénéficier d'une pension accrue (équivalente à 129 % de la pension normale pour un départ à 69 ans). La subvention fédérale, enfin, a été augmentée[393].

- Une seconde réforme fut votée en 1997 ; elle devait renforcer certaines de ces dispositions à partir de 1999 mais celle-ci fut annulée par la nouvelle coalition gouvernementale SPD-Verts.
- La troisième réforme fut votée, en 1998, pour entrer en vigueur le 1er janvier 1999. Elle remettait en question les ajustements paramétriques des réformes

[392]**REYNAUD E.** (1997), «Royaume-Uni : Le New Labour face aux retraites après 18 ans de néolibéralisme», *Chronique internationale de l'IRES*, n°188, Noisy-Le-Grand, IRES, p 60.
[393]**WHITEHOUSE E.** (1998), «Pension Reform in Britain»(SP Discussion Paper), Washington, the World Bank.

précédentes notamment, le report de l'introduction du facteur démographique dans le calcul des pensions à 2001 avec pour conséquence une hausse des retraites et les réductions prévues des pensions d'invalidité et d'incapacité professionnelle furent abrogées. Le taux de cotisation, quant à lui, baissera de 20,3 % à 19,5 % grâce à la mise en place d'une Eco-taxe[394].

En janvier 2001, une nouvelle loi de réforme du système de retraite allemand a été adoptée consistant, d'une part, à baisser le taux de remplacement de la retraite de base de 70% à 64% du salaire moyen jusqu'à l'an 2030 pour les salariés du privé et d'autre part, à procéder par incitation fiscale de l'Etat à la souscription volontaire de plans en capitalisation. En conséquence, le système allemand se compose des trois piliers suivants :

- Le régime de base est constitué de l'assurance pension légale (Gesetzliche Rentenversicherung), couvrant tous les ouvriers et employés travaillant plus de 15 heures par semaine, avec trois régimes spéciaux pour les fonctionnaires, les agriculteurs et les travailleurs indépendants. Ces régimes couvrent près de 80 % de la population en âge de travailler. Ils sont **obligatoires**, collectifs et fonctionnent **par répartition**.
- Le deuxième pilier est constitué par les régimes d'entreprise (Betriebliche Altersversorgung) qui sont **facultatifs, volontaires**, collectifs et mixtes et combinent des éléments de **répartition et de capitalisation**. Ils couvrent plus du quart de la population en âge de travailler dans les secteurs privés et publics et sont instaurés dans le cadre de conventions collectives de branche, d'accords d'entreprises ou encore d'avenants au contrat de travail individuel.
- Le troisième pilier est celui de **l'assurance-vie** qui est individuelle, facultative et organisée par capitalisation pure. Ce pilier est, actuellement, en pleine expansion et près de 60 % des ménages ont d'ores et déjà souscrit un contrat d'assurance-vie.

Selon Emmanuel Reynaud, le nouveau système est inégalitaire du fait de son caractère avantageux pour les revenus moyens et élevés, plus favorable aux hommes qu'aux femmes avec l'espérance de vie plus longue de ces dernières.

Partant de ce qui précède, il est aisé de remarquer qu'il n y a pas de réforme unique, chaque pays adapte sa réforme selon ses caractéristiques sociales et selon les

[394]**REYNAUD E.** (1994), «Les fonds de pension : Exemples allemand et britannique», *Futuribles*, n°188, pp 3-32.

changements de son marché du travail, certains pays effectuent des différences entre le secteur public et le secteur privé.

B) Harmonisation entre secteurs public et privé

Il faut dire que les réformes des systèmes de retraite n'ont pas uniquement étaient des réformes systémiques, certaines expériences ont également consisté à l'harmonisation entre les secteurs public et privé que le Royaume-Uni et l'Allemagne ont appliqué.

Au Royaume-Uni, le cadre, dans lequel s'exerce le choix individuel est particulier et très complexe. Il laisse une grande marge de choix à l'affilié dans les différents piliers: soit de rester à l'intérieur d'un cadre existant tout en optant entre "rester" et "sortir" du domaine de la prévoyance collective [contracting-out].
D'un côté, les salariés soumis au 2ème étage de la prévoyance retraite sont contraints de choisir entre trois possibilités principales : soit ils s'assurent auprès du système étatique, soit ils s'affilient au régime de pensions professionnel de leur employeur, s'il en propose un, soit ils optent pour un compte individuel. Ce choix de base est rendu encore plus complexe par l'existence de multiples alternatives au sein de chacune des trois composantes du 2ème étage.
Ainsi, le régime étatique SERPS a été réformé et renommé State Second Pension (S2P)[395] .

D'un autre côté, les régimes de pensions professionnels peuvent prendre différentes formes : on distingue notamment entre les régimes à prestations définies [Contracted-out Salary Related Scheme, COSR] et ceux à cotisations définies [Contracted-out Money Purchase Scheme, COMP]. Et enfin, les plans individuels peuvent être classiques ou répondre aux nouvelles exigences, introduites en 2001, avec le lancement des Stakeholder Pensions.
L'affiliation au système étatique passe essentiellement par des cotisations à l'assurance nationale [National Insurance Contributions] payées conjointement par l'employeur et le salarié, prélevées sur le salaire. Les salariés, qui prennent la décision de sortir du 2ème étage étatique, ainsi que leurs employeurs, paient des cotisations

[395] Entrée en vigueur le 6 avril 2002 [Pensions and Social Security Act 2000].

d'assurance nationale réduites mais sont obligés de s'affilier à un régime privé respectant des conditions minimales[396].

Plusieurs caractéristiques rendent singulière cette architecture **en Allemagne** : Le système fonctionne sur le principe de l'autogestion (Selbstverwaltung) : chaque régime se compose de multiples branches qui sont autant de personnes morales de droit public distinctes. Cette organisation, très compartimentée au niveau fédéral, se double parfois d'une décentralisation géographique, la branche ouvrière de l'assurance pension légale regroupe, ainsi, 23 prestataires régionaux autogérés.

De cette manière, la gestion de chaque branche s'effectue de façon paritaire par les partenaires sociaux avec un contrôle limité de l'État fédéral. Les réformes
ales font elle-même une large place à la négociation avec les partenaires sociaux.
Le Conseil Social (Sozialbeirat) instauré en 1957 est l'instance de concertation entre partenaires sociaux. Il émet des avis consultatifs, remplit des missions d'expertises, anime des groupes de travail et des réseaux permettant de construire un consensus sur les réformes à engager.
Après avoir présenté le processus de réforme qui est très différents d'un pays à l'autre, il serait opportun d'étudier comment certains pays européens ont procédé à la transition d'un régime à un autre.

B) Transition du système actuel vers le nouveau

Il est évident que si une réforme est étalée sur une période assez longue, la refonte générale des régimes des pensions est plus réaliste économiquement, socialement et politiquement. D'ailleurs, l'étalement de la transition permet de traiter trois des principales difficultés entraînées par la réforme : la question du plafond du système et de la retraite des super-cadres, la question de l'alignement public/privé et de la compensation salariale pour les fonctionnaires, la question des mesures financières transitoires.
Cela illustre le fait que la meilleure façon de remettre à plat les régimes spéciaux est de mettre en place une refonte générale de l'ensemble du système des retraites d'une

[396]**OFAS**- (2005), « Faisabilité du libre choix de la caisse de pensions », op cité.

manière progressive dans le cadre d'un système unifié de comptes individuels de cotisations, plus transparent, plus efficace et socialement plus juste. Un tel système de retraite de comptes notionnels a été mis en place en Suède, en Pologne, dans les pays baltes et en Italie. Si la réforme suédoise est citée en exemple, la réforme italienne n'a pas été créditée du même succès.

Évidemment, une réforme telle que la refonte générale des régimes de retraite **suédois** présentée ne saurait s'appliquer en un jour. Outre les nombreuses années de débat et de concertation nécessaire avant son éventuelle adoption, l'application de la réforme devra s'échelonner sur une période relativement longue et il serait judicieux de présenter les principes de bases liés à cette transition.

- Les nouvelles règles ne se sont appliquées pleinement que pour les personnes partant à la retraite dans une durée relativement longue (entre 10 et 20 ans). En Suède, la transition s'est faite sur 15 ans.
- Les droits acquis dans l'ancien système sont honorés pour les personnes déjà parties à la retraite ou pour les personnes partant à la retraite au moment de la réforme.

Par contre, le cas italien contraste fortement avec le processus qui a été mené en Suède puisqu'il n'y a pas eu de débat public, pas de rapport d'experts et tout juste quelques semaines entre la discussion de la nouvelle loi au gouvernement et l'adoption de la nouvelle législation en Italie. Les italiens n'ont pas été informés et le fonctionnement du nouveau système reste opaque pour une grande partie de l'opinion. Cette adoption dans l'urgence a conduit à la mise en place d'un système qui diffère du cas suédois sur trois points[397] :

- La transition est particulièrement longue avec un nouveau système qui ne s'applique complètement qu'aux nouveaux salariés ;
- La hausse des taux de cotisations qui sont crédités sur les comptes notionnels par rapport aux taux effectifs ; le système italien n'a pas mis en place de mécanisme de correction du taux de rendement si celui-ci dépasse le taux de croissance interne et aucun effort d'information n'a été fait en direction des cotisants.

[397]**GIARDA P.** (1998), « La revision del System pension isticonel 1997: come avrebbepotutoess ere », *Economiapolitica*, 15 (2), p. 267-294.

- La lourdeur de la transition, à cause du ratio démographique, est plus dégradée en Italie[398].

D'ailleurs, les économistes italiens D. Franco et N. Sartor tirent deux conclusions de la réforme italienne de 1995[399] : Premièrement, il ne faut pas entreprendre une telle réforme à la hâte. Une réforme vers un système de comptes notionnels vise à garantir les retraites sur le long terme. Il est important de bien préparer une telle réforme. Les réformateurs suédois ont mis deux ans (1992-1994) entre le premier rapport et la législation, et cinq années supplémentaires avant la mise en place complète (1999) – ce qui contraste avec les deux mois que l'Italie y a consacrés.

La seconde leçon à retenir du cas italien est qu'une telle réforme nécessite d'adopter complètement la philosophie des comptes notionnels ce qui revient à mettre en place des mécanismes automatiques garantissant la viabilité financière du système. La réforme italienne n'est pas allée au bout de la logique des comptes notionnels en assurant l'équilibre financier à long terme et en garantissant le rendement des cotisations.

D'autre part, la réforme entreprise en **Pologne** a, sans doute, eu le mérite d'éviter la faillite de tout le système mais le rythme de la mise en œuvre de cette réforme est plutôt lent et progressif.

Selon les économistes, la Pologne a décidé de procéder à une réforme radicale de son système de retraite et ce dans un contexte de transition économique incertain mais porteur. Cette réforme n'est toutefois pas sans coût : le transfert d'une partie des cotisations de l'ancien système vers le nouveau a été une source supplémentaire de déficits pour le premier système. Le déficit s'est établi à 2% du PIB. Ce déficit des comptes sociaux dû, aussi, pour partie au coût sous-estimé de l'instauration des fonds de pension, contribue à dégrader le déficit public (-3,5% du PIB en 1999) hors recettes de privatisations et budgets locaux et extrabudgétaires.

Enfin, il est à signaler que la **Pologne** a rencontré des problèmes considérables lors de l'introduction d'un second pilier obligatoire vu l'importance primordiale de la question de la collecte des cotisations et de leur transfert vers les fonds de pension respectifs laquelle revêt une importance cruciale mais qui n'avait pas pleinement été

[398]**BÖRSCH-SUPAN, A** (2005), « From Traditional DB to Notional DC Systems: The Pension Reform Process in Sweden, Italy and Germany », *Journal of the European Economic Association*, avril-mai, 2005.
[399]**D. FRANCO ET N. SARTOR,** « NDCs in Italy: unsatisfactorypresent, incertain future », op cité.

prise en compte par l'institut d'assurance sociale polonais (Zus), en particulier durant la phase de démarrage. D'autre part, le passage aux régimes à prestations et àcotisations définies ne concernait que les pensions de vieillesse et non les pensions d'invalidité. Ces dernières n'ont pas, d'ailleurs, encore été réformées.

En Hongrie, un nouveau système parallèle **a été mis en place** dans lequel les nouveaux entrants sur le marché du travail sont immédiatement intégrés dans le nouveau système. Les salariés de moins de 47 ans ont le choix entre rester dans l'ancien système préservé mais réformé, ou le nouveau système. Ils disposent de deux années pour formuler leur décision, avec le droit de revenir sur celle-ci.

Le système **roumain** areposé sur une transition entre un système entièrement public et couvrant toute la population active et un système largement privé et capitalisé. Le coût de la transition repose donc sur les finances publiques et sur les générations. Enfin ce système repose sur l'hypothèse, d'une part, que la capitalisation individuelle en instruments financiers est adaptée à la production de la retraite et, d'autre part, que les rendements attractifs observés les premières années sur le marchés financiers émergents, dans un contexte d'euphorie financière mondiale, sont représentatifs d'une perspective à long terme.

En résumé, à l'échelle macro-économique, les effets escomptés quant au niveau d'épargne nationale, d'investissement et de développement des marchés des capitaux sont difficiles à évaluer. Étant donné que ces pays ont souvent mené la réforme des retraites de pair avec d'autres réformes économiques structurelles, il est difficile de dégager la part de l'évolution des différents agrégats qui découle directement de la réforme des retraites. Néanmoins, le développement des marchés des capitaux semble être corrélé avec la croissance des fonds mais reste limité en raison de la structure du portefeuille. La part placée en actions est en effet limitée, les placements se font majoritairement en obligations d'Etat.

Selon certains économistes critiquant la réforme proposée par la Banque mondiale, c'est une exigence réglementaire dans la plupart des pays, pour permettre à l'Etat d'emprunter et de financer la transition. La part placée en actions est cependant souvent inférieure au maximum autorisé, ce qui montre une réticence des sociétés gestionnaires à prendre des risques ou qui peut encore s'expliquer par la faible capitalisation et l'offre limitée en instruments de placement. Les réformes ont cependant contribué au développement du marché de la dette souveraine

Le financement de la dette se faisait principalement par des ressources extérieures avant la réforme, c'est l'inverse aujourd'hui et en moyenne, les fonds de pension détiennent 20% de la dette publique totale.

Lorsque la crise de 2007 a affecté le rendement de tous les systèmes par capitalisation, de manière plus ou moins forte en fonction de la structure du portefeuille et notamment de la part détenue en titres étrangers. La reprise et la reconstitution des fonds s'est fait assez rapidement mais les personnes qui sont parties à la retraite à ce moment-là ainsi que les personnes déjà à la retraite et qui avaient choisi la sortie en capital ont vu leur revenus affectés. Pour les autres, les actifs plus jeunes, la crise a entamé la confiance en un système où le risque financier pèse sur les affiliés.

Il faut dire que, la crise de 2007 a marqué le début d'une nouvelle phase de réformes dans la plupart des pays pour répondre aux manquements et aux insuffisances du système par capitalisation. Les nouvelles orientations de cette période post-crise sont une combinaison entre l'amélioration de la performance de la capitalisation à travers la création des multi-fonds ; et le renforcement de la protection minimale des travailleurs à travers le relâchement des conditions d'éligibilité au minimum contributif et la création, dans certains pays, d'une pension non-contributive financée par l'impôt[400] .

Il ressort que les expériences européennes en matière de réforme des retraites sont différentes les unes des autres, certaines octroient des avantages aux femmes, d'autres implique l'État pour dissoudre le déficit et certains ont préparé la période de transition sur plusieurs années. Qu'en est-il des réformes de retraite dans les pays Africains ? Quels sont les modes de transition utilisés ?

Section 3 : L'expérience d'Afrique

L'Afrique regroupe une population totale de plus de 800 millions de personnes, dont, uniquement, 10% bénéficient d'une couverture sociale limitée généralement aux travailleurs salariés. Les défis, auxquels est confrontée l'Afrique, sont évidemment énormes, en terme de gouvernance, de prestations de la sécurité sociale et de

[400]**RHOMARI M.** (2016) «La réforme des systèmes de retraite dans les pays en développement et l'extension de la couverture à l'emploi informel », op cité.

réduction de la pauvreté mais, aussi, en terme de développement des capacités productives.

Malgré d'importants progrès, les pays africains ont encore de grandes difficultés à satisfaire les droits de leur population à la sécurité sociale ; ils y consacrent uniquement 4,3 % de leur PIB alors que l'Europe y consacre 25 % en Europe et l'Amérique du Nord 16,6 %.

Ces profonds écarts entre les droits des citoyens et leurs obligations sont reliés aux programmes d'ajustement structurels lancés dans les années 1980 en réaction aux crises de l'endettement qui avaient exclu la sécurité sociale de leurs cadres conceptuels. Ces difficultés mettent, cependant, en lumière le rôle crucial que la sécurité sociale peut jouer dans l'avancée du développement en Afrique et, surtout, dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement et actuellement de l'agenda 2030 du développement durable.

De nos jours, les pays africains sont conscients de l'importance d'investir dans les systèmes de sécurité sociale et la nécessité de mettre en place les mesures suivantes : D'abord, la nécessité d'améliorer la gouvernance et la capacité administrative afin d'assurer la couverture effective des populations légalement couvertes. Ensuite, la nécessité d'amender la législation pour élargir la couverture des régimes existants aux populations qui ne sont pas encore couvertes. Et enfin la nécessité d'élaborer et d'appliquer de nouvelles législations en mettant en place de nouveaux régimes de sécurité sociale, conçus sur mesure si besoin est, afin d'étendre progressivement la sécurité sociale à tous et de l'améliorer[401].

À cet égard, le rapport de l'AISS intitulé « Une sécurité sociale dynamique pour l'Afrique: une stratégie pour le développement » a mis en exergue un certain nombre d'expériences réussies mises en place par divers pays africains pour l'extension d'une couverture plus large de la protection sociale qui inclut des prestations et des services visant à améliorer une couverture effective en santé, des prestations familiales et des pensions de vieillesse.

Selon les statistiques en 2050, le nombre de femmes et d'hommes âgés, en Afrique, dépassera 200 millions et les femmes auront une espérance de vie supérieure de 3 à 5 ans à celle des hommes. En conséquence, garantir une sécurité du revenu pendant la

[401]**AISS** - Association Internationale de la Sécurité Sociale (2008), «Une sécurité sociale dynamique pour l'Afrique : une stratégie pour le développement Développements et tendances », p 8.

vieillesse exige une approche globale, et les organismes de sécurité sociale cherchent de plus en plus à réaliser des synergies en intégrant les dispositifs contributifs et non contributifs.

Tableau 14 : La sécurité sociale minimale de l'OIT

	Estimations des dépenses de sécurité sociale de base en pourcentage du PIB (2008)													
	Pensions universelles	Soins de santé de base	Allocation pour enfant à charge	Aide sociale/programme d'emploi	Coûts admin., transferts de fonds (OIT)	Coûts admin par personne (USD actuel, OIT)	Hypothèse 1 des coûts admin (USD actuel)	Hypothèse 2 des coûts admin (USD actuel)	RNB par personne (USD actuel)	Total	APD 2006	Fiscalité 2006	Estimation des dépenses de protection sociale minimale 2010	Protection sociale et dépenses de santé pour la dernière année
Burkina Faso	1,1	5,5	2,8	0,6	0,7	2,6	6,8	5,1	440	10,6-12,1	14,1	11,1	1,1	4,9
Cameroun	0,8	2,6	1,8	0,4	0,4	4,0	7,6	6,5	990	6,0-6,8	9,2	11,1*	0,6	2,0
Éthiopie	1,0	3,6	2,8	0,6	0,4	1,0	5,7	2,3	170	8,8-12,1	14,6	10,7*	1,3	9,6
Guinée	0,6	1,5	1,5	0,3	0,4	1,2	5,8	2,0	400	4,4-5,9	4,9	s/o	0,4	0,8
Kenya	0,9	3,0	3,0	0,6	0,7	3,5	7,3	5,9	580	8,2-9,5	4,1	18,3	1,6	3,0
Sénégal	1,1	2,5	2,0	0,5	0,5	3,8	7,5	6,8	760	6,6-7,6	9	16,1*	0,6	3,6
Tanzanie	1,1	1,4	3,1	0,6	0,7	2,1	6,4	5,5	350	7,9-9,7	14,2	s/o	2,1	4,5

Source : Rapport européen sur le développement 2010

En conséquence, il apparaît comme particulièrement intéressant de présenter les expériences appliquées dans certains pays africains qui sont différentes des pays d'Amérique latine et d'Europe. Les pays choisies sont les suivants :**Mozambique, le Nigeria, le Gabon, le Zimbabwe, la Tunisie, la côte d'Ivoire, le Kenya, l'Afrique du Sud, le Malawi, le Lesotho, le Swaziland,** l'**Éthiopie, le Cap vert, le Rwanda, le Ghana, le Botswana, le Sierra Leone, l'Ouganda et la Zambie, l'ile Maurice, l'Algérie et le Sénégal .** D'ailleurs, la protection sociale dans le continent africain est encore dans une phase embryonnaire qui nécessite la mise en place des mécanismes de bonne gouvernance institutionnelle, en vue de palier aux insuffisances de couverture ainsi que l'institution de nouvelles législations permettant de rendre l'assurance maladie financièrement abordable pour les plus démunis ou bien en créant de nouveaux régimes .

§1: Mécanismes de bonne gouvernance institutionnelle

Dans les systèmes de retraite par répartition à prestations définies, le risque est assumé collectivement. Dans les systèmes à comptes d'épargne individuels, en revanche, le risque est assumé par la personne concernée. Bien que ce choix existe, il

ne doit pas affaiblir les systèmes de solidarité qui répartissent les risques sur tous les participants au régime.

Les régimes de retraite légaux doivent garantir des niveaux suffisants de prestations et assurer la solidarité nationale. Les régimes de retraite complémentaires et autres régimes négociés, qui sont davantage adaptés aux circonstances et à la capacité contributive de différents groupes de la population active, peuvent constituer un complément précieux des régimes de retraite légaux mais, dans la plupart des cas, ils ne peuvent pas s'y substituer.

Dans cet élan, il serait opportun de traiter les différentes expériences qui ont trait à l'amélioration de la gouvernance des régimes.

A) Amélioration de la gouvernance des régimes

En vue de reformer les systèmes de retraite, certains pays ont pensé à l'amélioration du mode de gestion et de la gouvernance, a cet égard, il serait opportun d'étudier l'expérience de l'Ile Maurice et du Rwanda.

L'Ile Maurice constitue un bel exemple de réussite pour les synergies législatives, administratives et budgétaires grâce à une législation et des institutions communes. Ces synergies ont amélioré la coordination de la politique et réduit la fragmentation des institutions qui fournissent les prestations. Au milieu du siècle dernier, l'Ile Maurice avait une économie vulnérable basée sur la monoculture et présentait des taux de pauvreté élevés.

Aujourd'hui, ce pays a le plus faible taux de pauvreté d'Afrique, et la pension sociale introduite en 1950 est reconnue comme l'un des facteurs qui ont contribué à sa cohésion sociale indispensable pour restructurer l'économie et la placer sur la voie de la croissance[402].

Au **Rwanda**, un régime communautaire d'assurance maladie opérant par l'intermédiaire de mutuelles a déjà fait ses preuves. La Caisse de Sécurité Sociale du Rwanda et l'Assurance médicale militaire ont décidé de renforcer la mise en commun de certaines de leurs activités en fusionnant leurs régimes pour le secteur formel avec des mutuelles de santé, afin de couvrir tous les Rwandais.

[402]**AISS** - Association Internationale de la Sécurité Sociale (2008), rapport «Une sécurité sociale dynamique pour l'Afrique : une stratégie pour le développement Développements et tendances », p 16.

Ces exemples démontrent comment les organismes de sécurité sociale peuvent encadrer et promouvoir l'intégration des soins de santé pour tous dans les systèmes de sécurité sociale[403]. D'autre part, il serait intéressant de se pencher sur les systèmes qui ont mis en place des régimes multi piliers.

B) Fusion des systèmes public et privé d'assurance sociale

Le système d'assurance sociale du **Cap-Vert** présente les taux de couverture les plus élevés en Afrique subsaharienne. En 2006, le Cap Vert a mis en place un système de pensions sociales en fusionnant les deux régimes de retraite non contributifs existants.
Le système, conditionnel aux revenus et géré par le Centre national des pensions sociales (CNPS), s'adresse aux personnes âgées de 60 ans et plus et aux invalides.
Le régime contributif fait partie du système d'assurance sociale géré par l'Institut national de protection sociale (INPS). Les systèmes public et privé d'assurance sociale ont été fusionnés, ce qui favorisera une plus grande efficience de l'assurance sociale dans l'avenir et encouragera une augmentation de la disponibilité à long terme des ressources nécessaires à l'investissement.
De plus, l'INPS a procédé à des investissements majeurs dans l'informatisation de ses opérations, ce qui a amélioré sa gestion[404]. Par ailleurs, il serait opportun de voir d'autres expériences de pays africains qui ont eu le courage d'effectuer des mesures de redressement des régimes.

C) Mesures de redressement des régimes

Les pensions sociales peuvent être liées au revenu ou à l'affiliation au régime de retraite ou universelle. D'ailleurs, chacune de ces options demande certains compromis et il y a de vastes débats pour s'accorder sur l'option qui serait optimale. Le niveau de prestations peut être fixé sur la base de l'écart moyen à la pauvreté, en fonction des salaires ou du niveau de revenu.
Par exemple, au **Sénégal**, la loi sur la sécurité sociale oblige les employeurs à offrir un régime de retraite à leurs employés. Le Fonds de sécurité sociale soutient deux organismes : (i) l'Institut de prévoyance retraite du Sénégal (IPRES), qui couvre les

[403]**AISS**- Association Internationale de la Sécurité Sociale (2008), rapport « Les essentiels de la sécurité sociale : Perspectives en politique sociale »,n° 7 p 2.
[404]**AISS**-Association Internationale de la Sécurité Sociale (2012),«Note de politique tirée de la stratégie de protection sociale en Afrique régimes de retraite» déc.

employés du secteur privé et le sixième des fonctionnaires ; et (ii) le Fonds national de retraite (FNR) qui assure tous les autres agents de l'État. En 2003, le cumul d'arriérés importants menaçait la pérennité du système.

En 2004, le gouvernement du Sénégal a entrepris des réformes visant à corriger les problèmes des régimes en place afin d'assurer leur pérennité financière. Les réformes ont augmenté l'âge de la retraite de 55 à 60 ans, réduit le taux d'acquisition des droits, augmenté la période de référence et modifié les taux de cotisation de l'employeur et de l'employé. D'autres réformes sont entrées en vigueur en 2006 y compris l'indexation des prestations sur l'inflation et l'ouverture d'un compte notionnel pour les régimes actuels à prestations définies.

Le **Sénégal** a envisagé d'instaurer une garantie de revenu minimum pour tous les bénéficiaires d'une pension de vieillesse sous la forme d'un supplément à cette pension, comme le prévoit sa stratégie de protection sociale.

Afin de renforcer la gouvernance du système, le gouvernement a, également, créé un Comité de supervision intérimaire chargé du contrôle du Fonds de sécurité sociale et un organisme de surveillance des processus de financement. Grâce à ces mesures, le déficit du Fonds de sécurité sociale a été résorbé dès le début de 2008[405].

Partant de ce qui précède, il est aisé de constater que les mesures de redressement sociales ne sont pas les seuls méthodes utilisés par certains pays d'Afrique pour réformer le système de retraite, certains pays ont eu recours à l'élaboration de nouvelles législations pour la création de nouveaux régimes qui mériteraient notre attention.

§ 2: Élaboration de nouvelles législations pour créer de nouveaux régimes

Conscients de l'importance de la mise en place du socle de la protection sociale, les pays africains ont choisi d'élargir significativement la couverture des régimes de pensions contributifs et non contributifs et d'améliorer le niveau des prestations à travers l'assistance sociale en espèce.

Les pensions sociales peuvent être liées au revenu, à l'affiliation au régime de retraite ou universelles. Chacune de ces options demande certains compromis et il y a de vastes débats pour s'accorder sur l'option qui serait optimale. Le niveau de prestations

[405]**AISS**-Association Internationale de la Sécurité Sociale (2012),«Note de politique tirée de la stratégie de protection sociale en Afrique régimes de retraite» déc.

peut être fixé sur la base de l'écart moyen à la pauvreté, en fonction des salaires ou du niveau de revenu.

Qu'en est-il pour d'autres pays tels que le Nigéria, le Gabon, le Zimbabwe, la Tunisie, la côte d'Ivoire, le Botswana, qui ont lancé des programmes pilotes pour étendre aux personnes âgées une assistance sociale en espèces[406].

A) Mise en place des régimes d'assurance maladie

Pour améliorer le renforcement des prestations de la sécurité sociale et de réduction de la pauvreté durable profitant aux plus démunis[407], le rapport de l'AISS sur : une sécurité sociale dynamique pour l'Afrique : une stratégie pour le développement Développements et tendances, a présenté les expériences de certains pays africains qui ont essayé de mettre en place des régimes d'assurance maladie :

Le **Nigeria** a créé en 2007 une caisse d'assurance maladie avec l'appui du Gouvernement néerlandais.

Le **Gabon** a mis au point un régime d'assurance maladie obligatoire en 2007 financé par des taxes spéciales sur les compagnies de téléphones mobiles.

Au **Zimbabwe**, l'Office National de Sécurité Sociale a lancé, en 2007, en partenariat avec le Ministère de la Santé, le Régime National d'Assurance Maladie *(National Health Insurance Scheme, NHIS)* prévu de longue date et qui a pour but de fournir à tous les Zimbabwéens qui travaillent et dont l'âge est compris entre 18 ans et l'âge de la retraite, une assurance financièrement abordable.

La **Tunisie** a élargi sa couverture-santé aux travailleurs du secteur informel, aux pêcheurs, aux travailleurs indépendants, aux étudiants, aux stagiaires, aux employés de maison et à d'autres catégories de personnes à faibles revenus. Les mesures adoptées prennent en considération la faible capacité contributive de ces groupes de travailleurs.

La **Côte d'Ivoire** a mis sur pied en 2004 un régime universel pilote d'assurance maladie mais la poursuite de la guerre civile a empêché son extension à d'autres régions du pays. Le **Botswana** a pris des mesures en faveur de l'extension de ses

[406]**AISS** - Association Internationale de la Sécurité Sociale (2008), Rapport «Une sécurité sociale dynamique pour l'Afrique : une stratégie pour le développement Développements et tendances ».

[407]**AISS**- Association Internationale de la Sécurité Sociale (2008), « Les essentiels de la sécurité sociale : Perspectives en politique sociale », n °7 p 4.

services de santé à la population rurale par l'intermédiaire d'un réseau de centres de soins de santé primaires, de cliniques et de services mobiles[408].

Tableau 15 : Aide des pays européens pour l'extention en Afrique

États membres	Pays	Activités
Allemagne-CAD (BMZ, GTZ, KfW, Inwent, DED)	Cameroun, Guinée, Kenya, Malawi, Mozambique, Namibie, Rwanda, Tanzanie, Zimbabwe, Bangladesh, Cambodge, El Salvador, Indonésie, Inde, Pakistan, Philippines	Micro-assurance, systèmes de bons basés sur les résultats, stratégies pour l'intégration des personnes handicapées, soutien et réforme de la protection sociale en matière de santé (membre de P4H), soutien aux mutuelles de santé et aux systèmes de protection sociale de base. Soutien financier, services de conseil et de renforcement des capacités
Royaume-Uni (DFID)	Éthiopie, Ghana, Kenya, Malawi, Mozambique, Nigeria, Tanzanie, Ouganda, Zambie, Zimbabwe, Bangladesh, Inde, Népal, Pakistan, Viêt Nam, Yémen	Projets pilotes de transferts sociaux, aide budgétaire, renforcement des capacités, renforcement des systèmes par le soutien de programmes gérés par le gouvernement. Approfondissement des connaissances, soutien à la recherche et à la génération de preuves Soutien à l'apprentissage Sud-Sud Renforcement des capacités (Train4Dev, manuel sur la protection sociale avec l'EPRI)
Suède (Sida)	Éthiopie, Kenya, Mali, Mozambique, Zambie, Bosnie-Herzégovine, Belarus, Bolivie, Croatie, Tadjikistan, Ukraine	Transferts d'argent et sécurité alimentaire Bien-être des enfants et des jeunes, particulièrement en ce qui concerne le VIH/SIDA Établissement de structures générales pour des systèmes de sécurité sociale Soutien à la société civile Soutien de long terme à la recherche par l'intermédiaire de l'IRNU
France (MAE, AFD, GIPSI)	Bénin, Cameroun, Tchad, Comores, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Togo, Cambodge, Laos, Viêt Nam	Accent sur la protection sociale en matière de santé (membre de P4H) Soutien à la conception de systèmes d'assurance-santé (micro-assurance, assurance maladie à base communautaire) aux niveaux local, national et sous-régional (UEMOA) Aide budgétaire, assistance technique, dialogue politique
Irlande (Irish Aid)	Éthiopie, Lesotho, Malawi, Ouganda, Zambie, Viêt Nam	Groupe de travail de haut niveau contre la faim comme point d'entrée pour la protection sociale Projets pilotes de transferts sociaux, aide budgétaire, programme de réduction des risques de catastrophes Renforcement des capacités, soutien aux systèmes
Pays-Bas (MinBuza)	Éthiopie, Mozambique, Zimbabwe	Soutien au PSNP et au PSA Aide budgétaire, renforcement des capacités, dialogue politique
Finlande (MAE)	Zambie, Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizstan, Tadjikistan, Turkménistan, Ouzbékistan, Viêt Nam	Renforcement des capacités, utilisation des systèmes nationaux, coordination, systèmes basés sur les TIC, contrôle, protection de la maternité, assurance-chômage, sécurité et santé sur le lieu de travail. Droits et intégration des personnes handicapées.
rtugal (ministère du travail et de la solidarité sociale)	Angola, Cap-Vert, Guinée-Bissau, Mozambique, São Tomé e Príncipe, Timor-Oriental	mation professionnelle, renforcement des capacités institutionnelles Mise en œuvre par l'intermédiaire d'ONG locales Soutien au programme BIT/STEP sur la protection sociale en Afrique lusophone
Luxembourg (MAE)	Ghana, Sénégal	Soutien à des mutuelles de santé; Ghana-Luxembourg Social Trust
Belgique (MAE)	Bénin, RDC, Mali, Rwanda, Sénégal, Afrique du Sud, Ouganda	Aide budgétaire, projets, soutien aux ONG et à la société civile
Espagne (AECID)	Sénégal	Protection des jeunes et des enfants vulnérables
Autriche (CAD)	Burkina Faso, Éthiopie, Mozambique, Ouganda, Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Moldavie, Territoires palestiniens	Transferts sociaux, travaux publics, diversification des moyens de subsistance
Italie (MAE)	Sénégal	Soutien au *Programme intégré de Développement économique et social* (PIDES), associé au DSRP et à l'Initiative nationale pour la protection sociale.

Source : Rapport européen sur le développement 2010.

[408]**AISS** - Association Internationale de la Sécurité Sociale (2008), Rapport «Une sécurité sociale dynamique pour l'Afrique : une stratégie pour le développement Développements et tendances », pp 9-10.

À cet égard, il apparait, que le support financier de certains pays européens contribue à la mise en place des régimes de protection sociale qui constitue un moyen efficace de redistribuer le revenu entre les groupes à revenus élevés et les revenus bas et de promouvoir la cohésion sociale et la stabilité politique. Elles permettent aussi d'encourager l'investissement à long terme dans l'économie locale. Par ailleurs, d'autre pays ont opté pour une autre option, celle de la mise en place des régimes de pension non contributifs.

B) Mise en place des régimes de pension non contributifs

Bien que la plupart des pays africains disposent de régimes de vieillesse publics, seule une minorité de la population en Afrique peut s'attendre à percevoir une pension durant la vieillesse. Qui plus est, rares sont les pays qui disposent de régimes permettant de réduire l'insécurité durant la vieillesse pour une majorité de la population. Comme le montreront les expériences suivantes, des pays donateurs pourraient contribuer à catalyser la volonté politique et à doter les pays concernés de l'expertise et des capacités de mise en œuvre requises[409].

Au **Kenya,** l'administration des prestations de retraite a soumis au Conseil des Ministres, en février 2008, une proposition de création d'un régime de pension universel non contributif conçu pour fournir à tous les Kényans âgés une prestation mensuelle minimum garantie dès l'âge de 55 ans. Le Kenya envisage de créer un fonds de protection sociale phare dans le cadre de son programme gouvernemental Vision 2030[410].

Cette prestation mensuelle proposée est égale à 70% du seuil de pauvreté absolue dont l'institution est financée par le Ministère du Développement International du Royaume-Uni qui a aidé le gouvernement Kényan à instituer une pension pilote non contributive pour 20.000 ménages.

Le **Lesotho** a adopté, en 2004, une pension universelle non contributive pour toutes les personnes âgées de 70 ans ou plus.

[409]**AISS** - Association Internationale de la Sécurité Sociale (2008), Rapport « Une sécurité sociale dynamique pour l'Afrique : une stratégie pour le développement Développements et tendances ».

[410]**UNION EUROPÉENNE** (2010), « La protection sociale pour un développement inclusif une nouvelle perspective dans la coopération de l'union européenne avec l'Afrique », *rapport européen*, p 91.

L'**Éthiopie** a relevé les montants des prestations, dans le cadre de la récente réforme du régime de pensions non contributif, surtout pour les bénéficiaires à faibles revenus, l'Office Ethiopien de la Sécurité Sociale ayant augmenté de 60 % la prestation minimum.

Le **Swaziland** a institué une allocation de vieillesse pour les personnes pauvres de plus de 60 ans en 2005.

Le Président du **Malawi** avait annoncé un projet, en 2008, visant à l'instauration d'une pension non contributive.

Le Ministère du Développement Social de **l'Afrique du Sud** a étendu son allocation de vieillesse non contributive aux hommes âgés de plus de 60 ans, en juillet 2008. Auparavant, les hommes n'étaient couverts qu'à partir de 65 ans, et les femmes à partir de 60 ans.

Par ailleurs, certains pays africains comme l'Afrique du Sud ont choisi l'option de mettre en place des programmes d'allocation sociale.

C) Mise en place de programme d'allocations sociales

Il a été démontré que les allocations de vieillesse avaient un impact positif sur le développement humain et la réduction de la pauvreté, par exemple, le programme d'allocations sociales **d'Afrique du Sud** est le plus important programme de pensions sociales d'Afrique subsaharienne. Il comprend plusieurs types d'allocations qui sont accordées aux personnes âgées, aux familles pauvres avec enfants, aux familles d'accueil, aux invalides et aux vétérans en fonction de leurs revenus. Les allocations de vieillesse, qui s'appliquent aux personnes pauvres de 60 ans et plus couvrent un peu plus de 2 millions d'individus.

L'allocation de base se situe à environ 140 $ EU par mois et est établie en fonction du revenu des individus qui gagnent moins de 5800 $ EU par an ou disposent d'un certain niveau d'actifs[411].

Après avoir présenté des exemples de pays qui ont choisi de mettre en place de nouvelles législations, il serait intéressant de se pencher sur l'extension des régimes de retraite à de nouvelles catégories notamment aux personnes âgées et les personnes actives dans le secteur informel.

[411]**AISS**-Association Internationale de la Sécurité Sociale (2012),«Note de politique tirée de la stratégie de protection sociale en Afrique régimes de retraite», déc.

§3 Extension des régimes de retraite à de nouvelles catégories

L'État a un rôle prioritaire à jouer dans la facilitation, la promotion et l'élargissement de la protection de la sécurité sociale. Tous les systèmes devraient respecter certains principes de base. En particulier, les prestations devraient être sûres et non discriminatoires, les régimes devraient être gérés de manière saine et transparente, les coûts administratifs devraient être aussi faibles que possible et un rôle important devrait être réservé aux partenaires sociaux. La confiance du public dans les systèmes de sécurité sociale est un facteur capital de leur réussite. Pour que cette confiance existe, une bonne gouvernance est essentielle.

Le vieillissement démographique que connaissent de nombreuses sociétés est un phénomène qui a, aujourd'hui, un effet non négligeable sur les systèmes de retraite tant préfinancés que par répartition, ainsi que sur le coût des soins de santé. Cet effet est assez évident dans les systèmes par répartition, où un transfert direct a lieu des cotisants aux retraités. Cet effet est, toutefois, tout aussi réel dans les systèmes préfinancés où des actifs financiers sont vendus pour payer les retraites et achetés par la génération des actifs. Des solutions doivent être recherchées avant tout au moyen de mesures destinées à accroître le taux d'emploi, notamment des femmes, des travailleurs âgés, des jeunes et des personnes handicapées. Il faut, aussi, trouver les moyens d'atteindre des niveaux supérieurs de croissance économique durable qui débouchent sur une augmentation du nombre de personnes exerçant un emploi productif.

À partir de ce constat, il est intéressant de présenter des expériences intéressantes du Mozambique, Zambie, Ouganda, Sierra Leone, Algérie et qui ont réussi à étendre la protection sociale à diverses catégories de la société. Notamment les personnes âgées et le secteur informel.

A) Extension aux personnes âgées une assistance sociale en espèces

D’une manière générale, l’Etat peut réussir l’extension de la couverture à travers la mise en place de certains mécanismes qu’il serait intéressant de ventiler à travers des expériences dans divers pays.

Le **Mozambique par exemple** a annoncé que le montant mensuel minimum de la pension de vieillesse sera ajusté automatiquement chaque année au mois d'avril de sorte qu'il ne puisse plus être inférieur à 60 % du revenu mensuel minimum national.
En **Zambie**, l'Office National du Régime des Pensions a pris des mesures pour que les travailleurs indépendants et d'autres travailleurs du secteur informel puissent adhérer volontairement au régime de pensions contributif. D'ailleurs, ce pays est en train de mettre en place un régime de vieillesse pilote, lequel fournit aux personnes âgées de plus de 60 ans une prestation mensuelle équivalant à USD 15,00.
L'**Ouganda** avait mis en place un système pilote impliquant le versement d'une prestation mensuelle de UGX 18.000 (environ USD 11,00) aux personnes âgées ou handicapées souffrant de pauvreté chronique. En 2007 dans ce même pays, il avait été instauré, un régime public d'assurance maladie (SHI) à l'intention des salariés des secteurs formel et informel avec pour objectif la couverture de la totalité de la population dans les cinq prochaines années.

En **Sierra Leone**, le Fonds National d'Assurance et de Sécurité Sociale est engagé dans l'instauration d'un régime pilote d'assistance sociale devant fournir des prestations en espèces aux personnes âgées les plus pauvres ainsi qu'aux personnes handicapées de plus de 60 ans. Ce régime est important car il est conçu au niveau local et a fonctionné pendant cinq ans avec des subventions gouvernementales et il permet d'améliorer la nutrition, les investissements, la santé et le bien-être[412] .
L'**Algérie** a institué en 2006 une allocation supplémentaire qui a permis de porter jusqu'à DZD 10.000 (environ USD 170,00) la pension minimum de vieillesse, d'invalidité ou de survivants payée par le régime de pensions contributif des salariés.
Cette allocation est versée par le fond de réserve créé en 2007, elle est alimentée par un prélèvement de 2% sur la fiscalité pétrolière. Le décret créant le fonds prévoit que ce dernier intervient dans les cas de déséquilibre financier grave de nature à compromettre le paiement des pensions du régime obligatoire de retraite[413].
À ce niveau, il serait également intéressant de se pencher sur certains avantages sociaux octroyés uniquement aux retraités dans certains régimes notamment en Namibie et au Lesotho.

[412]**AISS** - Association Internationale de la Sécurité Sociale (2008), Rapport «Une sécurité sociale dynamique pour l'Afrique : une stratégie pour le développement Développements et tendances », p18.
[413]**ACTUARIA** (2009), « Rapport de Benchmarking international sur la réforme des systèmes retraite », *Rapport proposé à la Commission technique*, 19 mars.

B) Avantages sociaux pour les retraités

Par exemple en **Namibie**, certaines personnes âgées, utilisent leur pension pour investir dans l'élevage de bétail ou d'autres activités agricoles et pour accéder au crédit (la pension étant alors acceptée comme garantie).

Par ailleurs, au **Lesotho**, dans le cadre d'une enquête, que 21 % des bénéficiaires de la pension l'utilisaient pour créer des emplois allant des tâches d'aide-ménagère à des travaux agricoles.

Ainsi, les pensions permettent-elles aux membres adultes d'un foyer de participer efficacement au marché du travail. Cet impact est nettement plus important pour les femmes des foyers les plus pauvres et il est positivement associé à une réduction du travail des enfants.

Dans un contexte économique très difficile, certains pays africains comme le Ghana qui s'est tracée comme priorité l'extension des régimes de retraite au secteur informel.

C) Extension des régimes de retraite au secteur informel

L'Afrique reste encore loin de la réalisation de l'objectif basé sur les droits fondamentaux de la couverture santé universelle. L'un des problèmes les plus importants est celui de l'extension de la couverture aux travailleurs du secteur informel et ce problème est rendu plus complexe encore par l'instabilité de leurs revenus, leur capacité contributive limitée et le manque d'organisation et de solidarité dans ce secteur alors que ce sont là des éléments indispensables à la mise en commun et au partage des risques.

L'une des solutions retenues face à ces problèmes a été l'expansion des modes de financement volontaires de l'assurance maladie en Afrique. L'assurance maladie communautaire (AMC) constitue à cet égard un exemple remarquable. Ces régimes sont normalement mis sur pied par des associations communautaires, des coopératives ou des fournisseurs de soins de santé.

L'AMC, qui cible les familles exclues des régimes de sécurité sociale du secteur formel parce que leurs membres exercent un travail indépendant ou comptent un ou plusieurs membres employés dans l'économie informelle, fonctionne sous la forme de régimes contributifs dans lesquels les services de santé sont fournis sans que les bénéficiaires aient à payer quoi que ce soit au moment du recours aux services en question.

L'AMC contribue à empêcher que davantage de familles ne tombent dans la pauvreté à cause des paiements directs des soins de santé. Elle contribue aussi à mieux sensibiliser les gens à l'importance de mécanismes de protection sociale de la santé financièrement abordables et viables. Cette approche suscite donc un intérêt croissant, mais elle n'en comporte pas moins certaines insuffisances comme les faibles taux de couverture, la grande variété des programmes, les différences dans la transférabilité des droits, les graves contraintes administratives et financières, etc.

Au **Ghana**, l'Institut de Sécurité Sociale et d'Assurance Nationale a été récemment réformé pour élargir la couverture et réduire les coûts administratifs en mettant en place un système à trois piliers comprenant:

Un **régime de sécurité sociale de base national et contributif** pour fournir des prestations mensuelles, un mécanisme privé et obligatoire, géré au niveau des entreprises, pour fournir des prestations forfaitaires en espèces et **des fonds de prévoyance volontaires et des régimes de pensions individuelles.**

Dans ce pays**,** avec un secteur informel qui absorbe près de 80 % de la main-d'œuvre ghanéenne, la demande des travailleurs du secteur formel en matière de régime d'épargne retraite est forte. Par conséquent, le Fonds de sécurité et d'assurance nationale (Security and National Insurance Trust) (SNNIT) a mis en place en février 2008 le Fonds pour le secteur informel (Informal SectorFund) sur la base du succès d'un projet pilote démarré en mai 2005.

Le SIS est un **régime de retraite contributif volontaire**. Il n'y a aucune cotisation préétablie. Les versements sont crédités à parts égales dans les deux sous comptes de l'épargnant : (i) le compte affecté au régime professionnel; et (ii) le compte de retraite. Les membres peuvent effectuer des retraits périodiques du compte affecté au régime professionnel, après cinq mois de cotisations initiales à condition que le compte ait un solde créditeur.

Les fonds du compte de retraite ne sont accessibles qu'en cas de vieillesse, d'invalidité ou de décès. Le SIS a établi un partenariat avec la banque HFC et une institution de micro finance afin d'offrir à la fois des options d'épargne retraite attractives aux travailleurs du secteur informel et des services financiers adaptés. À la

fin 2011, le SIS avait déjà 90 000 membres ; il devrait atteindre ses objectifs de 2 millions de membres d'ici 2013 et de 5 millions d'ici 2015[414].

Ce régime volontaire spécial pour les travailleurs du secteur informel répartit les cotisations à parts égales entre une caisse de pensions et un fond de prévoyance ce qui permet d'utiliser partiellement les cotisations individuelles pour financer les frais de scolarité et l'assurance maladie ou pour faire face à une mauvaise conjoncture économique.

D'un autre côté, le Programme « Livelihood Empowerment Against Poverty » (LEAP)joue un rôle moteur dans la fourniture aux personnes pauvres de plus de 65 ans d'une allocation équivalant à USD 8,15 par mois[415].

L'expansion des régimes de retraite au secteur informel a été effectuée grâce à une certaine flexibilité en matière de contribution, de ciblage de ceux qui pouvaient faire des épargnes supplémentaires et des mesures incitatives. À cet effet, ainsi que par le recours à une large gamme de prestataires de services appropriés au secteur informel selon l'exemple du Fonds pour le secteur informel du Ghana.

Partant de ce qui précède et après avoir présenté quelques expériences réussies il est évident qu'il n'existe pas de modèle unique de sécurité sociale et de retraite. Celle-ci se développe et évolue au fil du temps. Il existe des mécanismes d'assistance sociale, des régimes universels, des systèmes d'assurance sociale ou des dispositions privées. Chaque société doit déterminer la meilleure façon de garantir la sécurité d'emploi et l'accès aux soins de santé. Ces choix sont dictés par ses valeurs sociales et culturelles, son histoire, ses institutions et son degré de développement économique.

Les partenaires sociaux ont un rôle important à jouer par rapport aux régimes complémentaires et aux autres régimes négociés tandis que le rôle de l'État consiste à prévoir un cadre réglementaire efficace ainsi que des mécanismes de supervision et de contrôle de l'exécution. Les pouvoirs publics devraient tenir compte du fait que tout soutien ou toutes mesures fiscales d'incitation devraient être ciblés sur les personnes à revenus faibles ou moyens.

Il appartient à chaque société de déterminer la combinaison appropriée pour éviter les injustices et le déséquilibre social de régimes en tenant compte des conclusions de

[414]**AISS**-Association Internationale de la Sécurité Sociale (2012),«Note de politique tirée de la stratégie de protection sociale en Afrique régimes de retraite» déc.

[415]**AISS** - Association Internationale de la Sécurité Sociale (2008), Rapport «Une sécurité sociale dynamique pour l'Afrique : une stratégie pour le développement Développements et tendances », p18.

cette discussion générale et des normes pertinentes de l'OIT en matière de sécurité sociale[416].

À l'examen des expériences des pays des trois continents d'Amérique Latine, D'Europe et d'Afrique, il ressort que la réforme des retraites ne peut jamais être achevée, qu'elle s'inscrit dans un processus continu et que la gouvernance et l'évolution des systèmes de retraite sont encadrées par des dispositifs prudentiels et de surveillance de plus en plus rigoureux.

Concernant les réformes paramétriques entreprises dans ces pays , l'âge légal de la retraite avoisine le plus souvent 65 ans et a tendance à être progressivement allongé (à 67 ans, voire plus) , d'autant plus que les autres réformes paramétriques ont essentiellement porté sur : le report de l'âge de départ à la retraite, la révision à la baisse du taux de remplacement, la révision de l'assiette de calcul des droits de manière à ce qu'elle couvre une période d'activité suffisamment longue de la carrière ou toute entière . Ainsi, les pensions ont tendance à être calculées sur la rémunération de l'ensemble de la carrière professionnelle, et le taux de remplacement est fixé à un seuil maximum par rapport au dernier salaire (souvent autour de 70%).

Quant aux réformes systémiques, elles ont de plus en plus tendance à privilégier la mise en place d'une architecture par piliers, avec un régime de base unique et des régimes complémentaires obligatoires et facultatifs en fonction des revenus des affiliés. Ces systèmes qui confèreraient une plus grande place à la capitalisation, sont basés sur un ensemble de principes parmi lesquels les suivants :

-La pérennité de l'équilibre financier des régimes, la préservation de l'équité entre les générations, la corrélation entre les contributions et les prestations à percevoir par les assurés et la garantie d'une pension minimum aux personnes âgées les plus démunies.

Actuellement, vu la similitude des problèmes universelles que connaissent les systèmes de retraite et leur impact sur les finances publiques, les réformes de retraite ont tendance à être relativement pareille ou différente à quelque degré près.

À cet égard le prochain chapitre, sera consacré aux propositions de réformes des systèmes de retraite avantageuses pour les femmes et qui atténuent les effets négatifs sur sa pension, surtout que cette femme est le socle de la famille.

[416]**BONILLA G. A.** (2005), «Les pensions Réformes récentes et expériences des régimes de pension La réforme des régimes publics de pensions: un survol chronologique des principaux apports au débat »,op cité.

Chapitre IV

Propositions de réformes avantageuses pour les femmes

La sécurité sociale devrait promouvoir le principe de l'équité entre les sexes. Or, cela suppose une différence de traitement entre les hommes et les femmes dans des situations identiques ou similaires et, aussi, des mesures destinées à garantir des résultats équitables pour les femmes.

La société bénéficie largement des soins non rémunérés que les femmes, en particulier, prodiguent aux enfants, aux parents et aux membres de leur famille atteints d'incapacité. Il convient que les femmes ne soient pas systématiquement défavorisées plus tard dans leur vie parce qu'elles ont apporté cette contribution à la société pendant leur vie active.

Pour étudier les effets de redistribution, il faut prendre en considération les prestations et la manière dont elles sont financées. Une assurance reposant sur des principes actuariels équitables permet d'évaluer la redistribution entre les personnes. Les cotisations versées par un individu tout au long de sa vie sont comparées aux prestations viagères qu'il espère recevoir.

À cet égard, il est important de souligner que les caractéristiques ci-après, sont importantes pour lutter contre la pauvreté chez les femmes et assurer une compensation de la perte de revenu.

D’ailleurs, selon le rapport de l’AISS, le système de pension devrait être public et obligatoire pour permettre l'utilisation de tables de mortalité unisexes.

Ces caractéristiques sont importantes car les femmes et les hommes n'ont pas le même comportement sur le marché du travail. Les femmes travaillent notamment plus à temps partiel, interrompent davantage leur carrière et sont moins bien rémunérées. En outre, leur espérance de vie est plus longue et elles ont davantage de risque de devenir veuve.

Il est important de ne pas compenser les disparités existantes entre les sexes sur le marché du travail dans les régimes de retraite car cela ne ferait que renforcer les rôles traditionnels dévolus par la société aux hommes et aux femmes et maintenir une discrimination sur le marché du travail[417].

L'espérance de vie des femmes est supérieure à celle des hommes. Dans une assurance reposant sur des principes actuariels équitables, les taux de cotisations doivent être plus élevés pour les femmes que pour les hommes et le montant de leur pension doit être inférieur.

Dans les régimes qui traitent les hommes et les femmes sur un pied d'égalité (sur la base de tables de mortalité unisexes), comme cela est souvent le cas dans les régimes publics, la redistribution des revenus avantage les femmes. L'espérance de vie varie également selon les catégories de revenus.

En général, un régime de retraite reposant sur des principes actuariels équitables n'a aucune incidence sur la redistribution. Mais, en règle générale, le lien entre les cotisations et les prestations n'est pas parfait en particulier dans les régimes à prestations définies.

Certaines réglementations avantagent certaines catégories de femmes au détriment d'autres catégories. Si le montant de la pension d'un individu est calculé sur la base du revenu des meilleures ou des dernières années et si les cotisations de retraite sont proportionnelles aux revenus toutes années confondues, les femmes qui passent d'une activité rémunérée à une activité non rémunérée sont avantagées.

Si le nombre d'années nécessaires pour avoir droit à une retraite pleine est inférieur au nombre d'années potentielles de cotisation, par exemple les femmes qui s'arrêtent de travailler lorsqu'elles ont des enfants en bas âge, sont avantagées.

En revanche, les femmes qui travaillent à temps partiel ou perçoivent un salaire peu élevé tout au long de leur vie active, sont désavantagées par ces réglementations. Celles-ci avantagent ceux qui ont une rémunération élevée. Si les prestations, mais non les cotisations sont plafonnées, ceux qui ont un revenu élevé (les hommes pour la plupart) sont désavantagés.

[417]**AISS**-Association Internationale de la Sécurité Sociale (2008),«Sécurité du revenu de retraite pour les hommes et les femmes» ,*rapport technique*, n°23, p 4.

Sur cette série d'exemple, ce chapitre exposera les différentes politiques sociales déployant des mesures en faveur des femmes à travers trois sections, la première sera consacrée aux politiques des droits familiaux et conjugaux, la seconde section mettra en exergue, les réformes entamées pour mettre en place l'égalité entre hommes et femmes et la troisième section exposera des proposition d'intégration de l'approche genre dans la réforme .

Section 1 : Politiques des droits familiaux et conjugaux

Bien qu'un petit nombre d'études empiriques ait examiné la manière dont les régimes de retraite à prestations définies ou à prestations et cotisations proportionnelles au salaire redistribuent systématiquement les revenus viagers entre les hommes et les femmes, une étude portant sur le régime public de retraite suédois, avant la réforme des retraites de 1998, a constaté que le rapport moyen entre les prestations viagères escomptées et les cotisations versées tout au long de la vie était plus élevé pour les hommes que pour les femmes, c'est à dire que le taux de rendement des cotisations versées tout au long de la vie est supérieur pour les hommes que pour les femmes.

Les ouvrières non qualifiées avaient le rapport avantage/coût le plus faible de toutes les catégories car ce groupe englobe des femmes qui travaillent depuis de nombreuses années et dont les salaires ne progressent que lentement. Ce sont donc les travailleuses qui ont un salaire peu élevé qui profitent le moins des cotisations qu'elles ont versées au régime de retraite à prestations liées aux gains[418].

Il serait, donc, intéressant d'étudier de plus près la différence entre les retraites des hommes et des femmes dans différents régimes et également à travers les droits des survivants et de réversion.

§1 : Différence entre les retraites des Hommes /Femmes dans les régimes

Cette étude nous permettra de présenter une comparaison intéressante effectuée par l'AISS entre les différents régimes et à travers les différentes prestations en vue de mieux cerner les conditions dans lesquelles les femmes sont lésées et désavantagées.

Sur le plan économique, le système de pension devrait inciter les femmes à travailler dans le secteur structuré et ne pas les pénaliser par un taux de rendement des cotisations payées tout au long de la vie inférieur à celui des hommes.

[418]**STÅHLBERG A.** (2008),«Sécurité du revenu de retraite pour les hommes et les femmes»,*rapport technique* n°23, AISS, p 7.

D'autre part, le système ne devrait pas pénaliser les femmes qui s'arrêtent de travailler pour élever leurs enfants en leur assurant un revenu minimal , en permettant l'indexation des pensions et enfin, en permettant le partage des droits de pension accumulés en cas de divorce.

Cette étude répondra aux questions suivantes : Quels sont les régimes qui impactent négativement les femmes ? Existent-ils des calculs qui ont des conséquences favorables pour les femmes ou les hommes ? Quels est l'impact de l'utilisation des tables de mortalité unisexes ?
Pour répondre à ces questions, ce paragraphe effectuera une comparaison entre les différents régimes pour détecter les aspects discriminatoires à l'égard des femmes.

Différence entre les régimes public – privé : le choix entre un régime public-privé, obligatoire-facultatif n'a en soi aucune incidence sur les incitations et la redistribution pour les femmes. Toutefois, si l'on veut mutualiser les risques entre les hommes et les femmes, c'est-à-dire utiliser des tables de mortalité unisexes, il faut mettre en place un régime public et obligatoire.
Différence entre les régimes de retraite par répartition – régimes de retraite par Capitalisation : les régimes de retraite par répartition ou les régimes de retraite par capitalisation n'ont pas à proprement parler d'effet spécifique sur les femmes. Cet effet dépend du lien entre cotisations.
Différence entre les prestations versées sous conditions de ressources, prestations fixes, montant minimum garanti, montant lié au revenu : une retraite forfaitaire de base favorise les travailleurs à bas salaires, c'est-à-dire la plupart du temps, les femmes car elles auront un taux de rendement plus élevé et, parfois, également un taux de remplacement supérieur à 100 %. Les effets marginaux de ce type de prestations sont peu importants même si cela peut inciter, essentiellement, ceux qui se trouvent en bas de l'échelle des salaires à ne pas travailler et à tomber dans le piège de la pauvreté.

Différence entre les prestations liées aux revenus et définies : un faible lien entre les cotisations et les prestations revient à subventionner le travail non rémunéré. Cela n'incite pas, notamment, les femmes à travailler. Si les revenus sont peu élevés, les retraites le seront aussi. Si le système subventionne les activités non rémunérées, le

taux de rendement des cotisations versées par les femmes est supérieur à celui des hommes. Si les prestations sont calculées en fonction des derniers salaires, les hommes sont avantagés car leurs rémunérations progressent fortement avec l'âge.

Différence entre les cotisations proportionnelles aux salaires et définies : Dans un régime à cotisations définies, les cotisations et les prestations sont étroitement liées ce qui incite à travailler dans le secteur structuré. Il n'y a pas de redistribution. Si les revenus sont peu élevés, les retraites le seront aussi.

Différence entre l'âge de sortie à la retraite : les régimes à cotisations définies qui reposent sur des principes actuariellement équitables, les prestations viagères n'augmentent pas si les femmes prennent une retraite anticipée. Ce type de régime incitera les femmes (les hommes) à retarder volontairement leur départ à la retraite tandis qu'un régime à prestations définies incite à prendre une retraite anticipée.

Différence entre les indexations : l'indexation avant et après la retraite est capitale pour les hommes comme pour les femmes.

Les femmes en tant que groupe sont plus avantagées si les rentes sont indexées car ce système profite tout particulièrement aux individus et aux groupes qui vivent longtemps. Si la croissance du salaire réel est positive, il est particulièrement important pour les femmes d'avoir un système dans lequel les salaires sont indexés[419].

Après avoir repéré les différences qui traitent différemment les hommes et les femmes, il serait opportun de se pencher sur l'impact de ces différences sur les droits de réversion et de survivant.

§2 : Différence des droits de réversion et survivant entre Hommes /Femmes

Après avoir démontré les différences qui permettent aux régimes de favoriser les retraites des femmes et celles qui ne le sont pas, l'étude de l'AISS se propose également de présenter l'impact de ces calculs sur les droits de réversion et survivant. Il est nécessaire de se pencher sur le caractère des prestations de survivant et, en cas de réforme, des dispositions transitoires qui doivent être prises pour protéger les femmes dont la vie et les attentes se sont fondées sur des modèles qui appartiennent au passé.

[419]**STÅHLBERG A.** (2008), «Sécurité du revenu de retraite pour les hommes et les femmes»,*Rapport technique*, n°23, AISS, p 7.

Les pensions de réversion : le régime à cotisations définies permet de choisir le versement de pensions viagères jointes (maris et femmes) ainsi que la transmission entre époux avant la retraite de droits de pension.

En d'autres termes, les hommes mariés peuvent cotiser pour une rente réversible ce qui aura pour conséquence de réduire le montant versé au mari afin de constituer une réserve permettant de financer la pension de réversion. Les hommes célibataires percevront une rente plus élevée par rapport aux hommes mariés. Mais si le ménage n'est pas prévoyant ou si le mari préfère consommer qu'épargner lorsqu'il est en vie, la veuve risque de ne pas percevoir un montant équivalent dans le cadre d'un régime facultatif.

Les droits à la pension pour les personnes qui élèvent un enfant : dans les régimes de retraite par répartition, les ménages ayant un nombre d'enfants supérieur à la moyenne sont une source d'avantages pour les autres catégories de ménages, notamment les ménages sans enfant: tout le monde profitant du travail de la génération suivante. Il est donc normal que les ménages avec enfants puissent bénéficier d'une aide pour élever leurs enfants indépendamment de leurs revenus.

Les rentes : les travailleurs non prévoyants risquent d'avoir dépensé tout ce qu'ils ont économisé pour leur retraite bien avant leur décès. Les rentes, qui garantissent le versement de prestations viagères, revêtent une importance particulière pour les femmes qui sont censées vivre plus longtemps que les hommes. Les rentes facultatives posant plus de problèmes pour les femmes, elles sont plus avantagées que les hommes par les rentes obligatoires.

Toutefois, pour que les hommes et les femmes bénéficient des mêmes avantages économiques dans le cadre d'un tel régime de pension, il faudrait que les pays adoptent des mesures visant à repartir entre les hommes et les femmes les travaux domestiques et l'activité salariée de manière égale et suppriment la discrimination qui empêche les femmes d'accéder à des postes mieux rémunères et d'espérer y parvenir.

En attendant, le régime des pensions devrait inciter, par le biais d'avantages économiques, les femmes à acquérir une formation et trouver un emploi décent[420]. Qu'en est-il du principe de l'égalité des chances ? Est-ce que les réformes qui ont appliqué ce principe d'égalité sont satisfaisantes ?

[420]**AISS**-Association Internationale de la Sécurité Sociale (2008), «Sécurité du revenu de retraite pour les hommes et les femmes»,*Rapport technique* n°23, p16.

Section 2 : Réformes pour mettre en place l'égalité entre Hommes /Femmes

Il convient ici de faire observer que les hommes et les femmes n'ont pas le même parcours professionnel, les femmes ont un taux d'activité inférieur sur le marché du travail, elles interrompent leur carrière pour élever leurs enfants et perçoivent une rémunération inférieure. En outre, elles ont une espérance de vie plus élevée que les hommes et il y a plus de veuves que de veufs.

Les études empiriques, qui ont analysé les modalités de redistribution systématique par les régimes de retraite des revenus viagers entre les hommes et les femmes, sont peu nombreuses. Cette section se propose de présenter dans un premier temps celle de James et coll. des régimes de pays d'Amérique Latine et dans un deuxième temps celle de Analyse de Stahl berg et coll. sur le régime suédois.

§1 : Analyse de James et coll. des régimes du Chili, Argentine et Mexique

James et coll. ont procédé à une évaluation de l'incidence sur les femmes des réformes de la retraite au Chili, en Argentine et au Mexique. Dans ces trois pays, les régimes antérieurs étaient des régimes par répartition à prestations définies. La retraite était calculée sur les revenus des dernières années de la vie active et le nombre d'années de travail.

Les nouveaux régimes de retraite sont des régimes à cotisations définies avec des comptes individuels. En outre, il existe au Chili une retraite minimale garantie ; en Argentine, une retraite versée sous la forme de prestations uniformes et au Mexique, le gouvernement crédite le compte individuel des travailleurs d'un montant forfaitaire pour chaque jour travaillé ce qui incite ceux-ci à travailler dans l'économie formelle avec un montant minimal garanti.

Dans les systèmes antérieurs, les femmes mariées percevaient une retraite de veuve financée par l'impôt. Au Chili et en Argentine, les femmes ont dû renoncer à leur propre retraite pour toucher leur retraite de veuve. Dans les nouveaux systèmes, les hommes mariés cotisent pour une rente réversible et il est possible aux veuves de cumuler leur propre pension et leur pension de veuve.

Au **Chili, en Argentine et au Mexique**, les femmes perçoivent une retraite inférieure à celle des hommes (régime de retraite à cotisations définies). Leur rémunération est inférieure à celle des hommes et elles travaillent moins longtemps qu'eux.

Dans tout régime de retraite où les cotisations et les prestations sont étroitement liées, les prestations versées aux femmes sont généralement inférieures. Cependant, le taux de rendement des cotisations payées tout au long de la vie est plus élevé pour les femmes. Cela est dû en partie au premier pilier qui vise les travailleurs à bas salaires et en partie à la rente réversible.

§2 : Analyse de Stahl berg et coll. sur le régime suédois

Parallèlement à l'analyse précédente, il serait intéressant d'analyser, le régime de retraite suédois. Ce régime fonctionne, d'une part, comme un régime à cotisations définies notionnel et, d'autre part, avec des comptes individuels. Tout en demeurant un régime de retraite par répartition, il affecte les cotisations à des comptes individuels[421].

Le régime suédois est un régime qui favorise les femmes et protège leurs droits, les principales caractéristiques du régime de retraite suédois en ce qui concerne les femmes sont les suivantes:

Dans ce régime, les prestations sont étroitement liées aux cotisations et il y a donc peu de redistribution. Il a la particularité de comptabiliser les années dans lesquelles les femmes ont éduqué leurs enfants. D'ailleurs, les tables de mortalité unisexes redistribuent le revenu en faveur des femmes. Le régime suédois applique un plafond fixe pour les prestations mais pas pour les cotisations (la moitié des cotisations payées sont supérieures au plafond) qui permet de redistribuer les revenus en faveur des travailleurs à faibles revenus et, par conséquent, des femmes.

D'autre part, la pension garantie (indexée sur le montant de la retraite) redistribue les revenus en faveur des travailleurs à bas salaires et, par conséquent, des femmes.

Le lien étroit entre les cotisations et les prestations incite à travailler depuis un âge relativement jeune et sans interruption. L'attribution de droits à la pension pour chaque enfant élevé n'est pas conditionnée à ce que l'un des deux parents soit obligé de rester à la maison.

C'est un régime qui préconise les droits des femmes a une retraite décente même si elle a interrompu sa carrière pour l'éducation de ses enfants, d'ailleurs la femme est au cœur du système de protection sociale avec ses différents profils notamment :

[421]**STÅHLBERG A**. (2008), «Sécurité du revenu de retraite pour les hommes et les femmes», op cité.

- Les femmes qui font une carrière complète au même taux d'activité et au même âge de la retraite que les hommes travaillent à plein temps pendant toute la durée de leur carrière ou presque ;
- Les femmes qui travaillent à plein temps et à temps partiel, travaillent à plein temps avant d'avoir des enfants, alternent entre congé parental et travail à temps partiel quand les enfants sont petits et reprennent ensuite une activité à plein temps ;
- Les femmes qui travaillent pendant 10 ans: celles qui travaillent pendant 10 ans au début de leur vie professionnelle avant de se marier et d'avoir des enfants ;
- Les femmes qui travaillent à temps partiel: celles qui travaillent à temps partiel pendant la plus grande partie de leur carrière.

Partant de ces expériences, il serait opportun de faire des suggestions d'intégrer l'approche genre pour atténuer le poids des réformes de retraite sur les femmes.

Section 3 : Proposition d'intégration de l'approche genre dans la réforme

L'amélioration des retraites des femmes en particulier et des retraites en général est étroitement liée aux politiques de l'emploi et de la famille. La réforme des retraites devrait prévoir une meilleure répartition du travail rémunéré et non rémunéré entre les hommes et les femmes. Cet objectif permettra de concilier les deux principes celui de l'équité et de l'amélioration du financement des retraites pour tous. Ainsi, pour financer les sommes nécessaires au coût des retraites, de grandes mesures doivent être prises notamment la mise en place d'une politique de plein emploi qui inclurait la résorption du chômage et garantirait l'autonomie financière et l'émancipation des femmes.

Dans ce cadre, il serait judicieux de faire une analyse de la théorie de l'égalité et l'impact de cette théorie sur les régimes de retraite, pour finir avec la présentation des mécanismes atténuant les effets négatifs sur les retraites des femmes.

§1 : Analyse de la théorie de l'égalité dans les systèmes de retraites

D'après le constat, le système de retraite tout en ayant évolué, se révèle insuffisant pour assurer une retraite correcte aux femmes. Il est de plus inadapté au vu de l'objectif d'égalité entre les hommes et les femmes et au vu de l'évolution du modèle de famille. Les réformes doivent introduire plus de flexibilité dans l'accumulation des droits à la retraite qui serait plus adaptée aux nouvelles structures familiales loin du modèle traditionnel de l'homme qui soutient la famille et qui est de moins en moins possible.

Ces régimes doivent couvrir les travailleurs à mi-temps, les contractuels et ceux qui travaillent pour leur compte (dont la majorité sont des femmes). Les retraites publiques devraient être conçues de façon à garantir que celles qui ont dû mettre fin à leur carrière ou réduire leur temps de travail pour une période limitée afin de s'occuper des enfants et des personnes dépendantes ne soient pas parmi les perdants envoyant, ainsi, des signaux forts concernant nos valeurs[422].
La notion d'égalité ne devrait pas être utilisée pour tirer vers le bas l'ensemble des acquis sociaux. La logique d'égalité implique, déjà, de généraliser les droits propres en remplacement des droits dérivés, qui ont des effets pervers identifiés entre autres ils constituent ainsi des freins à l'emploi des femmes.

En effet, le potentiel du plein emploi des femmes en terme de financement des cotisations est important mais il est très souvent sous-évalué, les raisons relèvent toujours de la négligence de la dimension homme/femme. De nombreux facteurs contribuent à la vulnérabilité accrue des femmes par rapport à la pauvreté, tels l'accès inégal au travail rémunéré, des salaires plus bas, le manque de protection sociale et l'accès limité aux biens dont la terre et la propriété. Même lorsque les femmes sont tout aussi susceptibles que les hommes de vivre dans des ménages pauvres, elles sont plus susceptibles d'être défavorisées dans d'autres domaines importants du bien-être comme l'éducation[423].

[422]**CHAMLOU N.** (2006), « La réforme des systèmes de retraite et la question de l'égalité des sexes dans la région Mena », *Lettre d'information trimestrielle du groupe de la Banque mondiale Maghreb*, janvier, n°1, p 42.
[422]**ROBALINO D**. (2005), "Pensions in Middle East and North Africa. Time for Change", *the World Bank.*
[423]**ONU**- Organisation des Nations Unis, (2015), «Rapport de l'ONU des Objectifs du Millénaire pour le développement 2015», p16.

D'ailleurs, l'accès à un emploi décent reste la condition nécessaire à l'autonomie financière et à l'émancipation des femmes même s'il n'est pas à lui seul suffisant pour assurer l'égalité et la justice sociale. Cependant, il serait nécessaire d'analyser, l'impact que pourrait avoir l'application du principe de l'égalité dans les régimes de retraite.

§2 : Impact de l'application du principe d'égalité

En effet, la construction de droits basés sur la dépendance ne peut pas satisfaire au principe de pleine citoyenneté. Repenser le système dans une logique d'égalité, c'est ne plus avoir le souci de garantir la viabilité du système par répartition en l'alimentant par des cotisations, c'est un aspect contributif, et protecteur puisqu'en même temps il garantirait à chaque individu une retraite décente par des droits propres, c'est la solidarité.

Ceci est clairement ressenti, au-delà du modèle de retraite et de son financement, c'est l'ensemble de la protection sociale, de la conception de la solidarité et des rapports entre les hommes et les femmes qui sont en jeu lorsqu'on intègre la dimension du genre. Il s'agit bien d'un choix de société[424].

Il faut dire que ce traitement particulier a pour corollaire que les femmes sont plus vulnérables à la réforme du régime des retraites. En réalité, le but n'est pas d'avoir une législation qui traite les femmes et les hommes sur un pied d'égalité. Par conséquent, les décideurs politiques doivent mettre au point des mécanismes qui atténuent les effets des réformes des retraites sur les femmes[425].

Cette analyse démontre que le changement de l'éligibilité des femmes sous un système de retraite ne peut se faire isolément mais doit être accompagné par la modification d'autres lois et par de nouvelles approches de la société à même de créer un environnement égalitaire à même de garantir les mêmes chances d'accès et les mêmes opportunités pour tous les travailleurs dans une économie qui envisage d'aller dans le sens d'une sécurité de la retraite.

[424] **ATTAC** (2003), Commission femmes, genre et mondialisation, Publication de ATTAC.
[425] **ROBALINO D.** (2005), «Pensions in Middle East and North Africa. Time for Change », *the World Bank.*

La réforme des régimes de retraite devrait s'accompagner des réformes du code du travail, du code de la famille, du code des investissements et autres réglementations qui traitent actuellement, de façon directe ou indirecte, différemment les femmes et les hommes. Cela se justifie d'autant plus que nous vivons dans un contexte politique actuel sensible qui adresse des attaques frontales sur les acquis sociaux aboutissant à de fortes transformations du marché du travail dont l'impact est tout sauf de lisser les inégalités.

Le constat de fortes inégalités de retraite entre les hommes et les femmes ainsi que de grandes disparités entre les différents régimes de retraite conduit à s'interroger sur le modèle que l'État veut mettre en œuvre pour l'extension de la protection sociale ? Ce serait, donc, une erreur de compter sur le temps pour lisser les inégalités hommes/femmes, il faut agir et très rapidement. À cet égard, il serait opportun, de présenter les mécanismes atténuant les effets négatifs sur les retraites des femmes.

§ 3 : Mécanismes atténuant les effets négatifs sur les retraites des femmes

L'analyse genre effectuée atteste que les régimes de retraite marocains devraient prendre en considération, dans l'élaboration de leur réforme, l'intégration de la femme dans le marché du travail et son mode de cotisation. Cette réforme devrait modifier plusieurs paramètres en même temps de sorte que l'effet global intègre dans ses propositions l'approche genre. Il serait opportun de mettre en exergue ces trois facteurs essentiels pour la viabilité du système notamment :

- L'augmentation de l'espérance de vie chez les femmes,
- L'émancipation de la femme et son accès au marché de l'emploi,
- L'élimination des conditions de discrimination à l'égard des femmes pour l'octroi de la retraite.

En vue de bien réformer le système, il serait nécessaire de mener une politique volontariste et cohérente dans les domaines sociaux, familiaux et fiscaux, en prévoyant de nouveaux mécanismes où les spécificités de la femme et sa participation dans les régimes de retraite seront prises en considération, notamment [426] :

[426] **ACHOUR O**. (2013), « Analyse Genre des systèmes de retraite au Maroc »,Conférence sur le Genre et droit à la sécurité sociale, ADFM.

1. Une cotisation plus élevée pour les hommes mariés à plusieurs femmes ou ceux qui se marient à des femmes jeunes après leur retraite,
2. Une protection sociale pour les travailleuses à mi-temps, les contractuelles, et celles qui travaillent à domicile pour leur compte,
3. Une réduction de l'abattement pour les trimestres manquants pour des raisons spécifiques et familiales ; l'abattement devrait être proportionné au nombre de trimestres manquants car les femmes souffrent du risque de réduction des pensions et d'excès de carrières incomplètes,
4. Une flexibilité de carrière pour les femmes qui ont dû pour des raisons de force majeure, mettre fin à leur carrière ou réduire leur temps de travail pour une période limitée,
5. Le développement d'un service public de garde d'enfants et d'aide à la dépendance des personnes âgées, des structures collectives avec qualification,
6. L'application du congé parental avec l'alternance entre le père et la mère,
7. La reconnaissance légale du travail non rémunéré que la femme exerce tel que l'éducation des enfants et les tâches domestiques,
8. La remise en cause des mesures fiscales comme l'imposition commune des ménages qui sont défavorables à l'égalité homme/femme,
9. La revue de la notion de neutralité actuarielle qui constitue le sommet de la déloyauté envers les retraites des femmes,
10. L'intégration des années de mise à disposition pour éduquer les enfants dans le calcul des retraites.

Pour résumer, la question du genre ne figure pas à l'ordre du jour de la réforme globale des régimes de retraite. La plupart des régimes de retraite par capitalisation sont conçus comme des régimes à cotisations définies et ne tiennent pas compte des circonstances particulières liées à la maternité ou aux responsabilités familiales comme la prise en charge d'enfants ou de parents âgés dépendants[427].

Pour finir, il serait intéressant de présenter quelques réflexions menées par les organisations internationales à l'encontre de ces réformes multiples entamées dans plusieurs pays.

[427]**THOMPSON L.** (1998), « Older and wiser: The economics of pension reform»,Washington, DC, *Urban Institute Press*, p. 135-164.

Chapitre V

Réflexion menée par les organisations internationales

Vers la fin des années 1980, les régimes de retraite par répartition avaient déjà commencé à montrer des signes de faiblesse touchant leur équilibre financier et partant de leur viabilité et leur pérennité. C'est ce qui explique que, lors des trois dernières décennies, plusieurs pays ont entrepris et mis en œuvre des réformes de leurs systèmes de retraite.

Les facteurs démographiques continuent à impulser la mise en œuvre de réformes des systèmes de retraite principalement en ce qui concerne l'âge. À titre d'exemple, la moitié des pays de l'OCDE a déjà commencé à augmenter l'âge légal de la retraite. La tendance générale est à l'orientation vers un âge légal de 65 ans tout en accordant la possibilité de continuer l'activité à un âge largement supérieur. Dans de nombreux pays, l'âge légal de départ à la retraite a déjà été relevé à 67 ans voire même davantage.

La problématique de la retraite a également fait l'objet d'un grand intérêt pour plusieurs organisations internationales[428]. Il est connu que c'est la Banque mondiale qui s'est préoccupé en premier de la question des retraites depuis 1994, date de parution de son rapport sur la question des retraites et la prévention de la crise annoncée du vieillissement des populations. En 2005, elle a identifié, plus de 60 pays ayant entrepris des chantiers de réforme. Elle a détecté que leur situation influence les finances publiques des États et risquent de compromettre leur équilibre. En effet, les engagements des régimes de retraite sont transférés aux générations futures et se transforment en dette que les États doivent intégrer dans leurs comptes publics.

Consciente des aboutissements des réformes de retraites, la Banque mondiale tient pleinement compte des préférences et de la situation de chaque pays, elle fonde son aide sur des critères solides de réforme, elle lie l'aide à la gestion des connaissances.

[428]**BIT** (1994), « Rapport au gouvernement Marocain sur la situation actuelle et les perspectives d'amélioration de la protection sociale ».

Elle fournit également des actions de formation ainsi que d'autres instruments destinés à renforcer les capacités de réforme des pays; enfin, elle cherche à coopérer avec d'autres institutions internationales.

En matière de recherche et de projets pilotes, la Banque mondiale essaye de comprendre pourquoi les travailleurs décident d'entrer (ou non) sur le marché du travail afin d'élaborer une seconde génération de réformes comprenant une couverture plus étendue et comment réduire les coûts de gestion administrative des systèmes par capitalisation. D'autre part, elle s'intéresse à la recherche d'un bon prix de rentes indexées sur les prix, ainsi que la fourniture efficiente et coût-efficace de régimes non contributifs pour lutter contre la pauvreté des personnes âgées.

Par ailleurs, elle offre des propositions en vue d'améliorer la gouvernance, les réglementations, la tutelle, le contrôle des fonds de pensions et surtout la meilleure compréhension des aspects politiques et administratifs des réformes des retraites.

Et enfin, c'est la Banque mondiale qui a conçu la réforme à plusieurs piliers, qu'elle a expérimenté dans plusieurs pays précédemment exposés en vue de les convaincre que c'est la meilleure réforme possible.

Selon certains économistes, l'approche à plusieurs piliers présente certes de nombreux avantages mais il existe néanmoins encore des problèmes déterminants de conception et de mise en œuvre de cette approche là où des connaissances théoriques et empiriques solides manquent encore.

Par ailleurs, en 2001, le Conseil européen a incité les États membres à entreprendre des réformes de leurs systèmes de retraite. Cette démarche s'est appuyée sur quatre principes fondateurs :

D'abord, instituer l'obligation pour les États membres de publier les stratégies qu'ils adoptent en matière de couverture retraite et rendre compte périodiquement de la progression de leur mise en œuvre. Ensuite, donner aux régimes de retraite une dimension sociale privilégiant la prévention de la pauvreté et l'exclusion sociale et le renforcement des solidarités entre les générations .Et enfin rendre les régimes viables et équilibrés en modernisant les régimes de pension.

De son côté, l'AISS a mis au point un cadre conceptuel intitulé « Une sécurité sociale dynamique » qui procure un outil analytique permettant d'observer les changements et d'explorer les diverses orientations que pourrait prendre la sécurité sociale, à

l'avenir, dans différents contextes. Une sécurité sociale dynamique peut se définir comme un ensemble de politiques, programmes et processus novateurs et évolutifs, permettant d'offrir des régimes de protection sociale plus accessibles et plus viables qui ne se limitent pas à fournir une protection, à encourager la prévention et à soutenir la réadaptation et l'intégration ou la réintégration mais qui contribuent également à l'édification de sociétés socialement plus ouvertes et économiquement plus productives.

Il ressort des analyses entamées que le développement de la sécurité sociale à l'avenir doit tendre à corriger autant que faire se peut les déphasages observés entre le développement et la sécurisation des ressources au profit des populations déjà couvertes et la prise en charge des groupes exclus qui constituent la majorité des populations. Une préoccupation majeure des gouvernements et des administrations de la sécurité sociale est la couverture du secteur informel urbain et des zones rurales. Vu les tendances économiques actuelles, suite à l'extension du chômage et les programmes d'ajustement structurel, l'absence de décision conduirait à un rétrécissement de la couverture.

L'observation de différentes organisations internationales amène à conclure qu'aucun système de retraite ne peut être perne, viable et sécurisé s'il n'est pas assis sur une base solide, cohérente et stable dans toutes ses dimensions : technique, juridique, sociale, politique et économique.

A ce stade, il est opportun de se demander si la réforme proposée par la Banque mondiale est la solution idéale pour la réforme de la retraite ? Quels sont les avantages de la réforme proposée par la Banque mondiale ? Quels sont les critiques adressées à son encontre ? Y a-t-il d'autres propositions de réformes qui émanent d'autres organismes internationales ? Quelles sont les critiques adressées vis-à-vis de la position de l'OCDE e du FMI ?

Le denier chapitre de l'étude essayera de répondre à cette panoplie de questions en trois sections : les critiques sur les positions des organismes internationales quant aux réformes entreprises dans plusieurs pays dans le monde en commençant par les réflexions menées par les rapports de la Banque mondiale, et les critiques y afférentes, ensuite dans une deuxième section les critiques adressées à l'encontre de la position de l'OCDE et en dernière section les critiques de la position du FMI.

Section 1 : Réflexion de la Banque mondiale concernant la réforme des retraites

La question des retraites est apparue dans les années 1990 à l'agenda de la Banque mondiale. En 1994, elle publie son premier rapport[429] qui suscite un vif débat sur les réformes des systèmes de retraite. Ce rapport est un ouvrage de référence qui rassemble des analyses des systèmes actuels de retraite, dresse un bilan globalement négatif des systèmes en répartition et propose un système alternatif. Les recommandations formulées dans ce rapport ont servi de base aux réformes de systèmes de pensions dans certains pays en transition, notamment les pays de l'Europe de l'Est et les pays en développement, particulièrement en Amérique latine.

Le rapport part du constat que le processus de vieillissement de la population génère des problèmes de financement des systèmes de retraite en répartition. La Banque mondiale considère que les systèmes publics, financés en répartition, génèrent une série de dysfonctionnements : ces systèmes produisent des incitations négatives sur le marché du travail et n'encouragent pas les assurés à épargner, leurs mécanismes de redistribution génèrent des effets pervers et ne respectent pas le principe de la neutralité ou d'équivalence actuarielle, ils sont souvent mal gérés et leurs garanties sont soumises à certains risques politiques.

Elle analyse les moyens pour garantir ces fonctions sous l'angle de leurs effets sur les retraités et sur l'économie d'une manière générale. Elle préconise l'adoption d'un système à trois piliers et insiste sur la nécessité de séparer les éléments redistributifs de l'épargne dans un système de retraite.

Selon APROBERTS : « *Ce modèle place la retraite sous le double signe de l'assistance et du marché* ». Il explique que « *l'assistance prend en charge les personnes laissées pour compte par le marché. Les revenus des autres personnes âgées sont régis par le marché. D'abord, le marché du travail détermine combien chacun épargne pour sa retraite, les cotisations étant strictement proportionnelles aux salaires. Ensuite, les marchés de capitaux déterminent combien rapporte à chacun son épargne* »[430].

À cet égard, il serait opportun de présenter le fameux système à piliers que la Banque mondiale a expérimenté dans divers pays.

[429] **BANQUE MONDIALE** (1994), «Averting the Old Age Crisis: Policies Protect the Old and Promote Growth». *Policy Research Bulletin*, 50 volume, n° 4, août-octobre.

[430] **AP ROBERTS LUCY**(1997), « La retraite entre épargne individuelle et assistance : la recette de la Banque mondiale », *Chronique internationale de l'IRES*, numéro spécial, Noisy-Le-Grand, IRES.

§1 : Proposition du système à piliers multiples

La Banque mondiale est de plus en plus consciente de l'importance des conditions de départ et de la mesure dans laquelle les conditions qui prévalent dans un pays donné nécessitent une mise en œuvre adaptée ou tactiquement échelonnée du modèle à piliers multiples. La Banque continue d'estimer que les conceptions à piliers multiples qui contiennent un élément de capitalisation présentent des avantages lorsque les conditions sont appropriées mais elle reconnaît, de plus en plus, qu'un éventail de choix peut aider les décideurs à assurer une protection efficace de la vieillesse de manière budgétairement responsable.

En 1994, la proposition de la Banque mondiale en matière de piliers multiples était soit l'adoption d'un système à prestations définies obligatoire, sans capitalisation et géré par les pouvoirs publics, soit l'adoption d'un régime à cotisations définies obligatoire financé par capitalisation et géré par le secteur privé ou bien troisième choix , une épargne facultative en vue de la retraite.

Ce système préconise que le 1er pilier est censé assurer la fonction de redistribution et de réduction de la pauvreté à travers un régime public obligatoire limité à un niveau de prestations relativement bas. En particulier, le rapport estime qu'il y a un mécanisme pervers de redistribution du revenu dans la mesure où les riches vivent plus longtemps que les pauvres et bénéficient, ainsi, d'une pension pendant une durée plus longue.

Ce 1erpilier devrait être financé de préférence par l'impôt et se situer à un niveau modeste, afin de laisser de la place aux deux autres éléments d'un système de retraite.

Par contre, le 2^{éme} pilier assure la fonction d'épargne à travers un régime obligatoire et privé, financé en capitalisation mais régulé par l'État. La Banque mondiale insiste sur le caractère privé du 2^{éme} pilier afin de le préserver de distorsions propres aux régimes publics et de l'influence politique et sur le fait qu'il ne doit pas avoir de fonction redistributive. Le niveau de ses prestations doit être lié directement au niveau des cotisations versées durant la vie active.

Pour l'organisation du 2^{éme} pilier, la Banque mondiale envisage la possibilité d'un régime de comptes épargne individuels ou de fonds de pensions professionnels, tout en marquant une préférence nette pour les comptes individuels. L'analyse est cependant nuancée pour les pays industrialisés qui possèdent déjà un régime

professionnel établi, comme par exemple la Suisse, où la Banque mondiale évoque la possibilité de développer les deux régimes en parallèle.

Ces deux piliers[431] peuvent être complétés, sur une base volontaire, par un 3éme pilier de prévoyance libre (individuelle ou professionnelle), contribuant également à la fonction d'épargne. Le rapport souligne en outre que les 2éme et 3éme piliers favorisent l'augmentation du stock de capital et le développement des marchés financiers d'un pays et est, ainsi, propice à la croissance économique.

Enfin, la Banque mondiale estime que la fonction d'assurance est mieux garantie à travers une structure à trois piliers qui réduit l'exposition à un risque spécifique (politique, placement, etc.).

Cette recette d'un système à trois piliers peut être appliquée indifféremment dans les pays en développement et dans les pays industrialisés, la seule différence dans la mise en œuvre du programme concerne la durée et le processus de transition. Ainsi, les pays avec une population jeune et des marchés financiers peu développés doivent, dans un premier temps, créer des conditions favorables à l'instauration du système à trois piliers.

Selon l'argumentation de la Banque mondiale, le passage à la capitalisation devrait régler deux problèmes. La privatisation de la gestion des retraites et le placement de l'épargne assureraient une meilleure gestion, un meilleur rendement aux affiliés, un accroissement de l'épargne qui servirait au financement des investissements et à la croissance de ces pays.

Ce rendement de la capitalisation, supposé supérieur, permettrait aux futurs retraités de bénéficier d'un même niveau de prestations en ayant versé des taux de cotisation plus faibles. Cette baisse des taux de cotisation aurait un impact sur le marché du travail en augmentant le taux d'emploi et réduisant les incitations à l'évasion vers l'informel, ce qui réglerait le problème du faible taux de couverture. Ces recommandations ont été largement critiquées[432], non seulement pour les difficultés de leur mise en œuvre d'un point de vue politique[433] ; mais surtout parce que le

[431] Selon la Banque mondiale, les deux premiers piliers doivent assurer un taux de remplacement du dernier salaire brut de l'ordre de 40%, 1994, p. 247.

[432] **BREYER F.**(2001), «Why Funding is not a Solution to the "Social Security Crisis», IZA Discussion paper series, n° 328.

[433] **BARR N., DIAMOND P.**(2009) «Reforming pensions: Principles, analytical errors and policy directions», *International Social Security Review*, Vol.62.

raisonnement de la Banque s'appuie sur des postulats souvent non vérifiés dans la pratique[434].

Cette vision de réforme de la retraite prévoyant la mise en place d'un système à plusieurs piliers a des avantages certes, mais elle a été critiquée sur certains aspects qu'il serait intéressant de dévoiler .

§2 : Critique de l'approche de la Banque mondiale

L'approche à plusieurs piliers présente, certes, de nombreux avantages mais il existe néanmoins encore des problèmes déterminants de conception et de mise en œuvre dans lesquelles des connaissances théoriques et empiriques solides manquent encore.

Le système préconisé par la Banque mondiale forme un tout cohérent au sein du cadre intellectuel où il vient de s'inscrire : l'ultralibéralisme.

Toutes les conceptions, que le rapport de la Banque mondiale met en avant et sur lesquelles il s'appuie, renvoient aux grandes options propres à ce courant de pensée.

Finalement, Reynaud met en perspective la cohérence du système proposé par la Banque mondiale qui s'inscrit dans un courant de pensée néolibéral :*« L'équité est ainsi perçue en tant que strict équilibre comptable, pour chaque individu pris à part, entre ce qu'il a versé et ce qu'il reçoit. Le marché est pensé comme le mode de régulation optimal et l'intervention politique n'est justifiée que pour pallier ses défaillances. Le rapport entre l'État et la société est envisagé sous l'angle du face-à-face entre l'État et l'individu et le rôle des pouvoirs publics ne sont conçus qu'en termes de protection et de réglementation. L'hypothèse qu'il existe un enchaînement capitalisation-épargne-croissance est considérée comme une réalité empirique»*[435].

L'être humain, selon cette conception, n'est qu'un individu isolé au sein d'une société où la liberté de s'unir pour agir de concert avec d'autres n'existe pas. *« Les syndicats sont absents du raisonnement. L'État est considéré comme inefficace, dispendieux et manipulé par des groupes de pression »*[436].

[434]**ORSZAG P., STIGLITZ J.** (1999), «Rethinking pension reform: ten myths about social security systems», presented at the conference on « New ideas about old age security » The World Bank.

[435]**REYNAUD E.** (1996), «La Banque mondiale et les retraites : un système à trois piliers », *La Lettre de l'observatoire des retraites*, n°8, mai.

[436]**ROBERTS L.**(1996), « Les acteurs sociaux selon la doctrine de la Banque mondiale », *La lettre de l'observatoire des retraites*, n°8, mai.

Reynaud estime que la publication de ce rapport participe au renforcement de l'approche exclusivement économique des retraites et de l'expression prépondérante de la tendance la plus libérale de l'économie néoclassique : « *A partir d'une perspective qui conçoit le marché comme le mode d'organisation optimal de la société et n'envisage l'intervention politique que pour pallier les défaillances de celui-ci, la Banque mondiale a, de fait , tracé la voie de la réforme néolibérale des retraites* ».

Les ultralibéraux considèrent que l'instinct de survie accélère la compétition entre les individus. Pour eux, une société, qui rend les gens plus égaux, les rend certes plus civilisés les uns vis-à-vis des autres mais en leur faisant perdre leur capacité d'initiative et leur désir d'exceller.

Sur le plan économique, la raison pour laquelle la Banque mondiale se fait le promoteur des fonds de pension privés tient au fait qu'elle est persuadée que l'épargne augmentera dans chaque pays. Mais ce qui est présenté par elle comme un objectif mondial de modernité et d'efficacité, n'est en réalité que l'organisation d'un système financier particulier visant à répondre aux besoins des États-Unis en transférant les risques vers les autres pays tout en captant leur épargne.

Selon Nikonoff Jacques : « *le rapport de la Banque mondiale n'innove pas spécialement avec ses propositions, il a néanmoins le mérite d'avoir rendu le débat public et d'avoir contribué à internationaliser la question de la réforme des systèmes de pensions* ». Suite à sa parution, les réactions ne se sont pas fait attendre et ont parfois été même assez virulentes, certains considérant le rapport comme le « point de départ d'une campagne d'affolement de l'opinion publique ».[437]

D'autre part, ORSZAG & STIGLITZ ont présenté lors d'une conférence de la Banque mondiale en 1999, un article où ils présentent dix mythes relatifs aux réformes des systèmes de retraites dont certains ont été popularisés par le rapport de 1994. Les auteurs contribuent, ainsi, à déconstruire une partie de l'argumentation de la Banque mondiale. Ils souhaitent notamment attirer l'attention des décideurs politiques sur la complexité de réformer les régimes de retraite.

Ils considèrent les problèmes de gouvernance et de gestion des régimes par répartition comme étant des problèmes inhérents à la répartition, et que le simple passage à la

[437]**NIKONOFF J.** (2000), «La Comédie des fonds de pension », Paris, Arléa, p. 21.

capitalisation pourraient les régler. Or retirer la gestion des retraites à l'Etat pour la confier à des opérateurs privés supervisés par l'Etat ne règle a priori pas le problème mais le déplace[438].

La capitalisation nécessite en effet des mécanismes et institutions de régulation afin de limiter les comportements de prise de risque par les fonds de pensions, de détournements et de conflits d'intérêts. Lorsque la gouvernance est fragile ces comportements existeront dans les deux types de systèmes, qu'il s'agisse de gérer la répartition et ses réserves ou d'octroyer des autorisations pour la constitution de fonds de pension et de superviser leur action. Les affiliés eux-mêmes sont encore moins informés et peuvent être induits en erreur quant aux conditions de placement de leur épargne, aux risques encourus et aux frais administratifs (dans le cas de la gestion individuelle).

Tout ceci permet de souligner les limites de l'idée selon laquelle la capitalisation transformerait les cotisants en parties prenantes qui se considèrent comme ayant un droit de propriété sur leurs cotisations et qui se préoccupent de ce fait de la manière dont leurs fonds sont gérés. Enfin, la gestion privée est coûteuse. Les coûts de fonctionnement sont répercutés sur les épargnants sous forme de commissions, de sorte qu'ils détruisent une partie importante de la rentabilité, et ce d'autant plus que les salariés ont des revenus faibles et fluctuants.

Orszag et Stiglitz prochent ainsi aux partisans d'un passage à la capitalisation, de comparer l'efficacité de systèmes par répartition mal gérés à l'efficacité théorique de la capitalisation. Il est difficile de prévoir ce que donnerait la mise en place de la capitalisation dans des pays où les capacités de régulation sont faibles, où les épargnants sont peu informés et où les marchés sont volatils et peu diversifiés.

D'autre part, la question du financement par l'impôt du 1er pilier a, également, fait l'objet d'une controverse par BEATTIE & MCGILLIVRAY qui estiment qu'il est préférable d'avoir un système basé sur des cotisations que sur l'impôt. Ils considèrent en effet que, dans un système financé par la fiscalité, les prestations risquent d'être limitées ou versées uniquement sous condition de ressources afin de réduire, notamment, les ressources publiques attribuées aux pensions.

Il faut dire que les critiques se sont succédées d'autres ont porté sur le rapport de la Banque mondiale qui préconise que les systèmes en répartition génèrent des

[438]**ORSZAG P., STIGLITZ J.**(1999), «Rethinking pension reform: ten myths about social security systems», presented at the conference on « New ideas about old age security » ,*The World Bank.*

mécanismes de redistribution indésirables : le rapport part de l'hypothèse que les salariés à hauts revenus vivent en moyenne plus longtemps et perçoivent ainsi une pension plus élevée que les personnes à bas salaires. Il ne tient, toutefois, pas compte du but principal d'un régime de retraite qui est de protéger l'individu contre les risques liés à la longévité que le système soit public ou privé.

La Banque mondiale invoque le principe de la neutralité actuarielle (principe d'équivalence entre les cotisations versées et les prestations perçues individuellement) pour défendre les régimes à cotisations définies qui rendraient plus transparente la relation entre les cotisations versées et les prestations perçues.

Au contraire, les critiques estiment que, dans ces régimes, les prestations sont incertaines et que les assurés sont amenés à assumer des risques importants comme notamment ceux liés aux placements. Ils jugent les régimes à prestations définies plus sûrs et pensent que ces « formes d'écarts à la neutralité actuarielle dénoncées par la Banque mondiale peuvent être considérées comme autant de forme de solidarité : entre générations, envers les familles, envers les travailleurs qui ont connu des carrières courtes, envers les chômeurs »[439].

Qui plus est , la Banque mondiale critique les régimes publics en mettant en avant ce qu'elle appelle le risque politique à savoir le risque que le gouvernement prenne des mesures défavorisant les assurés, par exemple, en élevant l'âge de la retraite ou en modifiant le taux de conversion. La réponse s'appuie sur une interprétation différente des risques politiques : ces différentes actions de l'État peuvent être considérées comme une adaptation aux défis des systèmes publics de retraite et « des moyens d'assurer la stabilité à long terme, la solvabilité et la survie de ces régimes ».

En outre, les critiques jugent les risques liés aux rendements sur les marchés financiers autrement plus conséquents pour l'assuré. La manière dont le rapport traite le problème des frais administratifs générés par la gestion des comptes individuels a également été critiquée. Certains auteurs estiment, en particulier, que le rapport ne les prend pas suffisamment en compte dans l'analyse de ses propositions et que la charge portée par les assurés à bas revenus est plus conséquente dans un tel système puisque

[439]**ROGER B. & Mc WARREN G.** (1995): « Une stratégie risquée: Réflexions sur le rapport de la Banque Mondiale. La crise du vieillissement », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 48, n° 3-4, p 10.

les frais sont généralement fixés de manière forfaitaire ou composés d'un montant minimal[440].

Il faut dire que les critiques afférentes à la position de la Banque mondiale ont contribué à l'évolution de ses positions à l'encontre de la réforme des systèmes de retraite qu'il serait intéressant de présenter.

§3 : Direction proposée par la Banque mondiale

En réaction partielle aux critiques formulées durant la dernière décennie, la Banque mondiale décida de changer la stratégie qui consiste à aller dans le sens des réformes préconisées par le consensus de Washington mais de manière plus progressive et plus pragmatique. Certains l'ont nommé « nouvelle convergence »[441].

Dans cette conjoncture, la Banque estime qu'un modèle à plusieurs piliers sera plus facile à faire accepter politiquement et moins coûteux que le passage à un système entièrement privatisé. La réforme propose de maintenir dans un premier temps une fraction des pensions gérée par l'Etat ainsi que des politiques sociales destinées aux catégories de la population qui, face aux risques sociaux, n'ont pas les ressources suffisantes pour s'assurer une protection privée.

La Banque admet que les États doivent prendre le temps de préparer le cadre institutionnel permettant la transition. Une décennie après Averting the Old Age crisis, le nouveau rapport, Old-Age Income Support in the 21st Century [442]défend cette nouvelle stratégie des systèmes à plusieurs piliers que la Banque présente comme faisant l'objet d'un large consensus en son sein, mais en a augmenté le nombre en ajoutant un pilier zéro d'allocations sociales et un 4ème pilier de solidarité traditionnelle[443].

Les principaux changements dans la vision de la Banque mondiale concernent le recentrage sur la garantie d'un revenu de base pour toutes les personnes âgées vulnérables ainsi que le renforcement du rôle des instruments axés sur le marché qui

[440]**BLACKBURN R.** (2002), Banking on Death. Or, Investing in Life: The history and future of pensions, London, New York, Verso, 2002, p. 234-236.

[441]**QUEISSER M**. (2000), « La réforme des pensions de retraite et les organisations internationales : de la critique à la convergence », *Revue Internationale de Sécurité Sociale*, Vol. 53, n°2.

[442]**HOLZMANN R, et R., HINZ** (2005), «Old age income support in the Twenty First Century,'an international perspective on pension systems and reform», *The World Bank.*

[443]**HOLZMANN R.** (2000), « L'approche de la Banque mondiale quant à la réforme des pensions», *Revue internationale de Sécurité Sociale,* vol. 53, no J.

facilitent la consommation pour les personnes, qu'elles relèvent ou non de régimes de retraite obligatoires.

La Banque mondiale préconise désormais cinq piliers qui seront présentés ci-dessous: C'est un changement par rapport au cadre précédent où la Banque classait à tort, dans le même pilier 1, les pensions universelles non-contributives et les régimes publics contributifs par répartition. La nouvelle classification distingue donc un pilier 0 qui doit remplir la fonction de filet de sécurité pour les personnes âgées et un pilier 1 qui est le régime par répartition, contributif et qui assure le remplacement d'une partie du revenu. Les piliers 2 et 3 sont maintenus et un pilier 4 est rajouté et inclut d'autres composantes de protection sociale comme l'assistance familiale informelle ou l'accès à la santé.

Ce type de système à 5 piliers serait mieux à même, selon la Banque, de répondre au double objectif tout en réduisant, grâce à la diversification, l'exposition aux différents risques. Il permet de faire dépendre le financement de l'assurance vieillesse à la fois de la croissance de la masse salariale et de l'évolution des taux d'intérêt puisqu'il conserve un pilier obligatoire géré en répartition et met en place deux autres piliers gérés en capitalisation, l'un étant obligatoire et l'autre facultatif. L'autre avantage que présente le passage à un système à plusieurs piliers par rapport à la préconisation initiale (Rapport 1994), est de réduire le coût de transition. En effet, lorsque l'on ferme entièrement les régimes par répartition, la dette implicite constituée par les engagements passés devient explicite et doit être financée. Lorsque l'on maintient un pilier par répartition en réduisant sa part dans le système, une partie des pensions de chaque période continuera à être financée par les cotisations de la même période. Le montant de la dette « explicite » qui découle de ce type de réforme est donc inférieur à celui qui découle d'une réforme de substitution totale de la capitalisation à la répartition.

1. Un pilier zéro financé par l'impôt et assurant une prestation universelle sous forme d'un filet de sécurité ;
2. Un 1er pilier financé par des cotisations et visant à remplacer une partie du salaire durant la vie active ;
3. Un 2ème pilier obligatoire et constitué en principe de comptes d'épargne individuels ;

4. Un 3ème pilier volontaire qui peut être organisé de différentes manières mais dont la caractéristique principale est la flexibilité ;
5. Un 4ème pilier informel regroupant des sources d'aide financière et non financière provenant de la solidarité intrafamiliale et/ou intergénérationnelle.

Ce 1er pilier est, de préférence, conçu en tant que régime de comptes notionnels à cotisations définies. Les cotisations qui y sont versées ne sont créditées que d'une manière fictive sur les comptes des assurés. Ce type de régime a, notamment, était introduit en Suède et en Italie. Son utilité et son efficacité sont cependant critiquées.
Ainsi, l'idée de niveaux minimaux de pensions, principalement soutenue par le Bureau International du Travail (BIT), est intégrée dans les nouvelles recommandations de la Banque mondiale[444].

La Banque mondiale nuance, également, son propos à l'égard de la supériorité des régimes capitalisés en admettant que leurs coûts d'administration et leur vulnérabilité face à la mauvaise gouvernance, aux chocs économiques et aux effets du vieillissement de la population n'ont pas été suffisamment pris en compte[445]. Enfin, elle tempère son discours par rapport à l'universalité de ses recommandations en admettant que les cinq piliers peuvent être combinés en fonction des conditions préexistantes et spécifiques à un pays donné.

C'est dans ce sillage, que la Banque mondiale a mis en place une matrice de réforme des systèmes de retraite s'articulant autour de quatre composantes :

- Le lien avec l'équilibre des comptes publics ;
- L'impact sur la croissance économique ;
- La contribution à la lutte contre la pauvreté ;
- La dimension politique de toute réforme.

La plus grande attention portée aux prestations de base n'empêche, cependant, pas la Banque mondiale de souligner l'importance des prestations financées par capitalisation et, notamment, des comptes épargne individuels. Un autre rapport[446], publié par le Bureau régional de la Banque mondiale pour l'Amérique latine et les Caraïbes, dresse un bilan critique des réformes des systèmes de pensions en Amérique

[444] Ces niveaux se situent cependant à un échelon inférieur à ceux proposés par le BIT.
[445] **VAN DALEN HASKO** (2005),« Rocking the pillars », Investment & Pensions Europe, juillet /août, p. 9.
[446] **GILL I. S.,TRUMAN P.& YORO J**.(2005), «Keeping the Promise of Social Security In Latin America », Washington, Palo Alto, The World Bank, *Stanford University Press*.

latine. Adoptant une position plus nuancée que celle du siège de l'organisation sur la question des comptes épargne individuels, ce rapport souligne l'importance de développer le rôle de réduction de la pauvreté attribué au 1er pilier. Il montre qu'un débat existe, au sein même de la Banque mondiale, sur la réforme des systèmes de pensions.

Pour toutes les raisons exposées précédemment, il est clair que la position de la Banque mondiale a été sévèrement critiquée, mais ce n'est pas la seule position qui a été critiquée, d'autres vision d'autres organismes internationales qui prônent la réforme des systèmes de retraite ont également été critiquée seront présenté dans la deuxième section.

Section 2 : Présentation de l'approche de l'OCDE

Les gens vivent plus longtemps et en meilleure santé. Mais, avec le *« vieillissement »*, les dépenses de santé et de prise en charge de longue durée augmentent. Dès lors pour l'OCDE *« le principal défi consiste à faire en sorte que ces dépenses soient rentables et permettent de répondre aux besoins les plus pressants »*.

L'OCDE, elle, est une institution de recherche qui analyse des problèmes économiques et formule des recommandations en matière de politique sans octroyer de prêts ni financer de projets. L'OCDE n'assume pas de risques financiers et ne doit donc pas, contrairement à la Banque mondiale, débattre avec l'emprunteur de tous les détails d'un projet de réforme.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, le partage des ressources entre travailleurs et retraités se fait essentiellement par le biais des régimes publics de retraites qui sont généralement financés par des prélèvements sur les salaires. Pour l'OCDE, puisqu'elle encourage les États à ne plus payer leurs cotisations, dans quelques années, les comptes des régimes publics de retraites deviendront durablement déficitaires. Les politiques sociales, notamment d'assurance maladie, alourdiront encore le fardeau.

L'approche de l'OCDE se distingue fortement de celle des autres organisations internationales. Alors que ces dernières proposent des modèles concrets et expriment des préférences marquées, l'OCDE indique les principales tendances, esquisse les principes de base que les réformes de retraite doivent respecter, et examine des

réformes possibles qui pourraient être utiles. Plutôt que de se concentrer sur un modèle préféré et sur sa transposition opératoire, l'OCDE offre à ses pays membres une tribune pour la planification et la coordination des mesures de réforme. Elle s'emploie à intensifier le dialogue entre les pays afin de permettre l'échange, pour le bénéfice de tous, des expériences bonnes et mauvaises liées aux différentes approches de réforme.

En 1998, l'OCDE a présenté son étude «Préserver la prospérité dans une société vieillissante». Son but était d'éclairer les dimensions des politiques fiscale, financière, sociale, sanitaire et administrative du processus de vieillissement en essayant de répondre aux questions suivantes : Dans quelle mesure les pays de l'OCDE marqués par le vieillissement démographique seront-ils en mesure d'accroître leur bien-être? Comment permettre aux personnes âgées de continuer à contribuer au développement économique et social ?

§1 :Critique de l'approche de l'OCDE

L'étude de l'OCDE accorde une attention particulière aux structures des incitations dans la politique des pensions. La tendance au départ précoce à la retraite doit être imputée en partie à la demande croissante de loisirs qui va de pair avec le développement du bien-être, mais elle résulte aussi du taux élevé du chômage de longue durée. Toutefois, dans bon nombre de pays de l'OCDE, les systèmes de retraite, fiscaux et sociaux actuels sont en outre conçus de telle sorte qu'il n'est pas intéressant pour les travailleurs de continuer à travailler au-delà de l'âge de la retraite anticipée. La suppression de ces incitations négatives, conjuguée avec des efforts renforcés d'intégration des travailleurs âgés sur le marché de l'emploi, contribuerait de manière non négligeable à la consolidation des systèmes de retraite. Cette stratégie suppose toutefois l'existence d'emplois qui, à son tour, implique une modification radicale de l'attitude des entreprises face à l'embauche et au recyclage des travailleurs âgés. Étant donné que ces changements des structures salariales et du coût du travail doivent pouvoir s'exprimer, ce processus requiert une coopération étroite entre les partenaires sociaux. L'OCDE se prononce en outre pour la promotion de la « vieillesse active ». Cette notion repose sur un passage souple de la vie active à la retraite et sur une répartition beaucoup plus flexible de la durée de vie en travail, apprentissage, loisirs et prise en charge de proches.

L'OCDE estime alors qu'il n'est pas possible de financer les dépenses sociales en augmentant les prélèvements obligatoires car ils atteindraient des niveaux tels qu'ils seraient un frein au travail et réduiraient considérablement le niveau de vie des travailleurs. La solution serait *« d'endiguer la progression des dépenses consacrées aux retraites des régimes publics, aux soins de santé et aux prises en charge de longue durée »*.

Cette théorie considère que les dépenses de santé font l'objet d'une redistribution, faible mais réelle, des revenus élevés vers les revenus faibles. Cet élément de justice sociale, réduit d'année en année, est insupportable aux ultralibéraux. Leur modèle social est : à chacun son épargne, pour se soigner à ses frais au moment de la retraite.

D'un autre côté, l'OCDE considère que : *« Le développement de systèmes de retraites par capitalisation devrait aller de pair avec l'amélioration des infrastructures des marchés financiers notamment avec la mise en place d'un cadre réglementaire moderne et efficace »*.

La disparité des phénomènes de *« vieillissement »* et de croissance économique entre les pays développés et les autres pays provoquera des changements dans la structure de l'épargne, de l'investissement et des flux de capitaux internationaux. Une répartition plus judicieuse de l'épargne et des risques à l'échelle mondiale pourrait générer, selon l'OCDE, des gains de productivité et, donc, accroître le volume des biens et services fournis aux consommateurs des pays occidentaux lorsque la génération du *baby-boom* prendra sa retraite. Il faudrait donc *« entreprendre des réformes structurelles dans les économies de marché émergentes, afin de diriger judicieusement l'épargne vers les placements les plus productifs »*.

L'objectif de l'OCDE est, donc, d'organiser les marchés financiers dans les pays à forte progression démographique pour placer, aujourd'hui, ses surplus d'épargne et pour capter, demain, l'épargne de ces pays quand ceux de l'OCDE en manqueront.

C'est pour cette raison que l'OCDE considère que*« Des cadres stratégiques devraient dès maintenant être institués à l'échelon national en vue d'harmoniser avec le temps ces réformes liées au vieillissement, de veiller à ce qu'une attention suffisante soit portée à leur mise en œuvre, de sensibiliser l'opinion et d'obtenir son soutien* [...]. *Le programme de réformes à introduire pour préserver la prospérité dans une société vieillissante exige des actions qui recoupent les frontières traditionnelles entre l'économie, la finance et le domaine social et transcendent les domaines de*

compétence des administrations ». L'objectif est de mettre en place dans chaque pays des *« cadres stratégiques »* comportant objectifs et calendriers de mise en œuvre.
L'OCDE fait, donc, des recommandations tactiques car de telles réformes modifient le contrat social et il est nécessaire de *« laisser suffisamment de temps aux individus pour s'adapter au nouveau contrat »*. Il est donc *« difficile de s'orienter rapidement vers un système de retraite en capitalisation, car les travailleurs actuels paieront deux fois »*. C'est la raison pour laquelle l'approche des ultralibéraux est de casser le contrat social actuel.
En vue de mieux comprendre le choix des réformes présentées par l'OCDE, il serait intéressant d'analyser de près quelques réformes portées par l'OCDE, réformes qui porteraient sur **l'augmentation de l'âge de la retraite, la réduction des retraites.**

§2:Augmentation de l'âge de la retraite

Selon la théorie de l'OCDE, diverses réformes devront être opérées afin que les travailleurs âgés aient davantage de possibilités et possèdent les qualifications et les compétences voulues pour les saisir .
Le passage « *plus souple de la vie professionnelle à la retraite est un exemple de vieillissement actif* ». Il s'agit, durant la vieillesse, « de mener une vie productive dans la société et l'économie. Encourager les gens à travailler plus longtemps permettrait d'accélérer la croissance économique, de renforcer la baisse des impôts et de diminuer le nombre de personnes dépendantes, ce qui constituerait un triple gain ».
Ce vœu pieux est impossible à réaliser à l'intérieur des seules logiques de marché. Dans les industries encore nombreuses qui nécessitent l'exercice de la force physique dans le travail, les entreprises remplacent les « vieux », supposés moins productifs et plus chers, par des « jeunes » plus productifs et moins chers.
Le marché du travail organisé, uniquement, selon des conceptions marchandes ne peut permettre à des ouvriers non ou peu qualifiés, âgés de plus de cinquante ans, de retrouver rapidement un emploi marchand. Comme les emplois non marchands pour les ultralibéraux sont assimilés à de la dépense improductive et coûteuse pour les budgets des États, il n'existe aucune solution dans ce cadre. Celui-ci doit être changé ce que ne propose évidemment pas l'OCDE.
Quant au *« triple gain »* escompté par l'OCDE, il résulte d'une vision parfaitement abstraite des réalités économiques contemporaines. Certes, une production plus

importante de richesses permet l'opération de choix multiples pour l'utilisation des surplus. Et chacun conviendra qu'il est préférable de voir le nombre de choix possibles s'élargir plutôt que de le voir se rétrécir. En théorie, il est possible d'admettre que plus le nombre de gens qui travaillent s'accroît, plus la richesse globale de la société s'accroît.

Ce qui intéresse l'OCDE, c'est de maintenir au travail et le plus longtemps possible les salariés, dont certains ont été usés au point qu'ils ne pourront pas même bénéficier d'une durée de vie satisfaisante après leur carrière professionnelle.

Il y a quelque chose d'insupportable dans cette culpabilisation permanente dont est victime le salariat. *« Encourager les gens à travailler plus longtemps... »*, affirme l'OCDE. Comme si « les gens » étaient, par essence, paresseux. Il existe des « gens » qui, durant leur âge actif, aimeraient bien « travailler plus longtemps » : ce sont les chômeurs. Mais plutôt que de remplacer les travailleurs vieillissant par des chômeurs, l'OCDE préfère les maintenir à leur poste en laissant les chômeurs là où ils sont...

Les sociétés dans lesquelles l'espérance de vie augmente ne pourront pas éviter le débat sur l'allongement de la vie active. Mais ce débat ne doit pas être motivé par des considérations financières dépourvues de fondements réels. En effet, la croissance économique se poursuit et la productivité ne cesse de s'améliorer. La question du financement des retraites ne relève donc pas de problèmes techniques ou financiers, *ni seulement du nombre des actifs, mais des méthodes et objectifs devant être fixés aux mécanismes de répartition des surplus de richesses créées et des gains de productivité ce qui n'est autre qu'un "problème politique"*.

L'allongement de la durée de la vie active est possible s'il est volontaire et adossé aux différences d'espérances de vie. L'âge légal de la retraite doit être différent selon l'espérance de vie correspondant à chaque catégorie socioprofessionnelle. Mais la décision de partir en retraite dépend essentiellement du taux de remplacement : celui-ci doit donc rester ce qu'il est aujourd'hui pour une retraite prise à soixante ans. Et c'est principalement dans le secteur non marchand que l'application positive de l'allongement de la durée de la vie active pourra se réaliser car le marché, notamment pour les salariés à faible qualification, n'y parviendra pas de son propre mouvement.

Quant à la baisse des impôts autorisée par une croissance plus importante, elle n'est qu'un choix parmi d'autres. Ce choix n'est pas de nature économique mais de nature strictement politique. L'impôt sert à financer les dépenses d'intérêt général. Si la

société considère que l'intérêt général consiste à défendre l'éducation, à promouvoir l'environnement, à préserver la protection sociale - tous domaines qui n'intéressent pas le marché - les impôts ne devront pas baisser. En tout cas, tant qu'un nouveau type de plein-emploi ne sera pas réalisé au moyen d'une nouvelle articulation entre les logiques marchandes et les logiques non marchandes, chaque sous provenant des impôts devra être utilisé à financer l'emploi. Tant que cet objectif ne sera pas atteint, toute baisse des impôts demeurera antiéconomique et socialement injustifiée.

Après avoir présenté le premier argument relatif à l'augmentation de l'âge de la retraite, il serait pertinent de traiter le deuxième argument relatif à la réduction du montant des retraites.

§3:Réduction du montant des retraites

Le vieillissement démographique aura des incidences sur le comportement en matière d'épargne et d'investissement lorsque les générations nées lors des poussées démographiques partiront à la retraite et commenceront à réaliser le fruit de leur épargne. Puisque les processus de vieillissement démographique se déroulent différemment d'un pays à l'autre, ce phénomène entraînera des modifications des flux internationaux de capitaux et un renforcement de l'interdépendance économique à l'échelle mondiale.

Selon l'OCDE, cet objectif vise de*« poursuivre l'assainissement des finances publiques et alléger le poids de la dette publique, par exemple en réduisant progressivement le montant des retraites servies par les régimes publics ».*

Dans le cas de la France, les régimes publics de retraites ne sont pas financés par de la dette publique mais par les cotisations des employeurs et des salariés. Aucune dette n'existe pour l'instant, dans la mesure où les systèmes en répartition permettent précisément de payer immédiatement les retraites à partir des cotisations des actifs.

Quant aux fonctionnaires, l'État-employeur ne fait que jouer son rôle d'employeur en prenant à sa charge sa part de cotisations. Cette baisse du montant des retraites est à l'œuvre en France, comme dans la plupart des pays de l'OCDE, depuis des années. Elle est injustifiée socialement et économiquement.

Sur le plan social, une baisse du montant des retraites - financées par ailleurs par des cotisations salariales et patronales - risque paradoxalement de provoquer une hausse des dépenses publiques.

Toute baisse des retraites fait basculer un certain nombre de retraités sous les plafonds de ressources leur ouvrant droit à l'aide sociale comme notamment au minimum vieillesse. Voulant réduire les dépenses publiques, les ultralibéraux aboutissent en réalité à l'inverse sauf s'ils baissent également la minimum vieillesse. Retirer du pouvoir d'achat aux retraités est antiéconomiques : ils achèteront moins et contribueront au ralentissement économique.

L'objectif de l'OCDE est de réduire le montant des retraites pour inciter les gens à épargner. L'épargne constitue, avec la lutte contre l'inflation, une des deux obsessions des cénacles multilatéraux. Si le montant des retraites en répartition baisse, les personnes qui en auront les moyens seront poussées à prendre des contrats d'épargne-retraite ou tout autre type d'épargne en vue de la retraite. Les esprits seront, ainsi, mieux préparés à l'idée d'accepter un changement de système : celui du passage de la notion de droit à la retraite, à la notion de fonds de pension. Comme l'indiquent les excellents chiffres d'affaires des marchands de produits financiers, cette stratégie fonctionne déjà très bien en France...

D'autre part, mis à part l'encouragement de l'augmentation de l'âge et la réduction des montants des retraites, l'OCDE prône la création des fonds de pension.

À cet égard, la théorie de l'OCDE considère que : *« Les retraites devraient être assurées à la fois par des transferts financés par l'impôt, des régimes de retraite par capitalisation, l'épargne privée et l'exercice d'une activité. L'objectif visé est de diversifier les risques, de répartir plus équitablement la charge entre les générations et de donner aux individus une plus grande liberté de choix en matière de retraite »*.

La structure de revenu des personnes âgées se compose de retraites des régimes publics et privés, de revenus d'activité et de patrimoine. *« Pendant un certain temps encore, les régimes publics de retraites resteront la principale source de revenu »*. Mais d'autres sources *« devront jouer un rôle croissant pour permettre la répartition de la charge entre les générations »*. Ainsi, les revenus moyens et élevés *« voudront vraisemblablement compléter leur pension de retraite publique. Il faudra donc mettre en place un cadre réglementaire judicieux pour les fonds de pension privés »*.

L'OCDE marque ainsi son accord avec la Banque mondiale sur la théorie des *« trois piliers »* de la retraite. L'objectif clairement exprimé est de réduire à leur minimum les politiques de redistribution et les revenus de transfert qu'elles permettent pour privilégier les mécanismes de l'épargne. Dans ce schéma, il n'existe plus de place

pour les chômeurs, les pauvres et les précaires, les malades et les accidentés du travail. Ceux qui n'auront pas les moyens d'épargner seront jetés aux oubliettes de systèmes de survie de plus en plus culpabilisants, indignes et médiocres.

Après avoir présenté quelques critiques afférentes à l'OCDE, il serait intéressant de se pencher sur celles relatives au Fond Monétique International.

Section 3: Présentation de l'approche du FMI

Partant de ce qui précède, la réforme des systèmes de retraite revêt le caractère d'une problématique mondiale à cause de trois facteurs majeurs : le changement de la structure démographique, l'allongement de l'espérance de vie et l'insuffisance des instruments de pilotage orientés souvent vers le court terme.

Après avoir présenté les visions de réforme de la retraite de la Banque mondiale et l'OCDE. Une conclusion est ressortie, dans le domaine de la retraite, il n'existe pas de modèle universel applicable à tous les contextes, indépendamment des spécificités de chaque pays. Chaque État a construit son système de retraite en fonction de sa propre histoire économique et sociale, de sa culture et de son niveau de développement. En revanche, il y'a une nette tendance à converger de plus en plus vers des référentiels communs[447].

Cette section se propose de présenter les critiques à l'égard de la position du FMI en trois paragraphes, un premier relatif à la position de FMI, la seconde à la critique de sa pensée et la troisième à la sécurité du corps social et de la protection sociale.

§1:La position du Fonds monétaire international

Le Fonds monétaire international adopte globalement la même orientation que la Banque mondiale. Au début du débat sur la réforme des pensions de retraite, le FMI a exprimé des réserves concernant l'endettement supplémentaire parfois très élevé de l'Etat qu'entraîne le passage du financement par répartition au financement partiel ou total par capitalisation. En raison de cette charge supplémentaire, le FMI a souvent prôné plutôt des mesures de réformes propres au système, du type consolidation financière des systèmes existants[448]. Toutefois, l'endettement supplémentaire de l'État résultant des réformes est traité jusqu'ici différemment de l'endettement ordinaire et

[447]**FMI**(2005),« Faits stylisés et analyse de la comptabilité de croissance appliqués au Maroc ».
[448]**CHAND, S. JÄGER, A**.(1996),« Aging populations and public pension schemes», Washington,DC, FMI.

pris en compte distinctement dans les négociations des programmes d'ajustement fiscal[449]. Le FMI s'occupe avant tout de problèmes de politique fiscale et monétaire et moins des réformes institutionnelles. Sa position dans la définition des différents modèles de réforme des pensions est donc moins déterminée que celle de la Banque mondiale. Toutefois, certains collaborateurs importants du FMI ont critiqué l'accentuation forte, dans le concept de la Banque mondiale, des piliers liés aux cotisations et, en particulier, des comptes vieillesse individuels[450].

§2:La critique de l'approche du FMI

D'une manière générale, la ligne officielle du FMI est toutefois relativement souple, s'agissant des détails des régimes de retraite. Ce que le FMI demande, c'est que les réformes s'inscrivent dans le cadre d'une politique macro-économique justifiée et débouchent sur une consolidation à long terme du financement des retraites.

Le Fond monétaire international considère que les systèmes de protection sociale, sont excessivement protecteurs et déresponsabilisent les citoyens. Habitués à trop de sécurité, ces derniers ne fourniraient pas l'effort d'épargne nécessaire au développement économique. Pour les ultralibéraux, les assurances sociales et autres systèmes de protection sociale encouragent et habituent les gens à ne pas épargner.
Une telle attitude maintiendrait les taux d'épargne à des niveaux insuffisants pour développer la croissance économique. Il faudrait donc réduire au maximum tous les dispositifs publics qui ne génèrent pas d'épargne, afin de *« forcer les gens à épargner pour leur retraite en orientant les fonds de manière stable et permanente vers les investissements dans le secteur privé »*[451].Le Fond monétaire international estime même *« qu'un système en répartition peut déprimer l'épargne nationale parce qu'il crée de la sécurité dans le corps social »*[452].
Les fonds de pension possèdent ainsi un objectif idéologique clair : provoquer de l'insécurité parmi les citoyens, ces derniers étant considérés comme intrinsèquement paresseux et irresponsables et les *« forcer »* à épargner en provoquant de l'insécurité.

[449]**HOLZMANN R**. (1998).,«Generationenkonflikt oder Reform(un)fähigkeit: Globale Trends der Pensionsreformen», Vienne, *Ludwig Boltzmann Institut*,.
[450]**HELLER, P.** (1998), «Rethinking public pension reform initiatives» op cité.
[451]**JULIA LYNN**,«The Effects of a Security Privatization on Household Saving: Evidence from the Chilean Experience», Federal Reserve Board of Governors, février.
[452]**G-A. MACKENZIE, P. GERSON et A. CUEVAS,** (1997),«Can Public Pension Reform Increase Saving? », International MonetatyFund, Occasional Paper n°153.

§3:Excessivité de sécurité pour les cotisants

Selon l'approche du FMI dans les autres domaines sociaux, comme la santé et l'éducation, les pays *« doivent transférer les charges aux individus ou au moins leur procurer la possibilité de chercher des services privés »*. Par exemple dans le domaine de la santé, les prestations peuvent être *« réduites en introduisant ou en augmentant les charges payées par les patients »*.
Parallèlement, il faut *« décourager les actes chirurgicaux non nécessaires ou les développements technologiques trop chers »*. Finalement, pour Michel Camdessus, il faudrait cesser de mourir vieux car c'est antiéconomique.

Dans le domaine de l'éducation, les dépenses peuvent être *« réduites en introduisant les technologies modernes d'enseignement dans les écoles et en remplaçant la traditionnelle équipe pédagogique en transférant les dépenses sur le secteur privé, particulièrement pour les formations de haut niveau »*. La question que se posent les ultralibéraux est de savoir si en soumettant les dépenses publiques à la concurrence, on ne pourrait pas les diminuer. Ne vaudrait-il mieux pas, plutôt que d'offrir l'école gratuitement, donner à chaque père de famille - 3 800 euros/ par an et le laisser choisir l'école qu'il préfère ? Telle est la vision ultralibérale.
Quant à l'Union européenne, elle n'a fait preuve d'aucune originalité. Dans le *Livre vert* qu'elle a publié sur les retraites complémentaires, elle suggère que *« les régimes de capitalisation peuvent faciliter la réforme des systèmes par répartition »*[453]. Elle propose évidemment de relever l'âge de la retraite, d'allonger la durée des cotisations, *etc*. La vision des systèmes de retraite qu'ont les organismes multilatéraux constitue un véritable projet de civilisation. La réalisation de ce projet serait une révolution - la *« révolution blanche »* - qui ferait basculer les sociétés dans un monde ultralibéral. Mais les problèmes de retraites sont liés à l'emploi. Les ultralibéraux ont également un projet : maintenir un chômage de masse.
Ces dernières années, les points de vue des organisations internationales, en particulier du BIT et de la Banque mondiale, n'ont cessé de se rapprocher. Si, au début du débat sur la réforme des pensions de retraite, les discussions étaient vives et parfois très teintées d'idéologie, les deux parties visent aujourd'hui le consensus et, en

[453]**COMMISSION EUROPÉENNE** (1997), « Les Retraites complémentaires dans le marché unique», Bruxelles,10 juin.

particulier, la coordination et la coopération dans les pays avec lesquels elles travaillent. L'ancienne approche dogmatique a cédé le pas à une attitude essentiellement pragmatique. L'AISS s'efforce, elle aussi, de déplacer le débat du niveau théorique au niveau pratique .Les discussions resteront inévitables, dès lors que les perspectives et les mandats des organisations diffèrent. Chaque partie reconnaît toutefois désormais les avantages relatifs de l'autre et s'efforce d'élaborer de concert avec elle des solutions constructives en matière de réforme des pensions, pour le plus grand profit des bénéficiaires et des pays membres[454].

En conclusion, les rapports présentés et les solutions proposées ont essayé de répondre aux enjeux exprimés en première partie notamment :

- Les enjeux sociaux liés à l'efficacité des systèmes de retraite et à l'amélioration du taux de couverture obligatoire, son impact sur la lutte contre la pauvreté et les conditions de précarité pour les personnes âgées, en corrélation avec les exigences d'équité sociale et de l'égalité des droits des citoyens selon leurs catégories tous sexes confondus.
- Les enjeux économiques et institutionnels liés à la viabilité des systèmes de retraites et leur pérennité financière, l'impact de celle-ci sur les équilibres financiers des régimes et plus généralement sur les équilibres économiques nationaux.
- Les enjeux de durabilité et de soutenabilité des systèmes de retraites dans le cadre d'une vision d'équité inter et intra-générationnelle.
- L'enjeu de gouvernance responsable participative et transparente du secteur de la retraite et de la modernisation des systèmes de retraites au vu de son rôle structurant dans la constitution de l'épargne nationale à long terme et au financement de l'économie.

[454]**QUEISSER M.** (2000), « La réforme des pensions de retraite et les organisations internationales : de la critique à la convergence », *Revue Internationale de Sécurité Sociale*, Vol. 53, n°2, p 13.

CONCLUSION

Depuis quelques années, le Maroc a connu des mutations sociales profondes qui ont déterminé de nouvelles configurations relationnelles marquées par l'affaiblissement des liens traditionnels de solidarité, de l'organisation sociale et culturelle, du changement des rôles entre les hommes et femmes et dans l'investissement de l'espace social communautaire ce qui a eu un grand impact sur les systèmes de retraite.

Cette évolution sociale a été le fruit de réformes entreprises progressivement laquelle a débuté lors de la mise en place du gouvernement socialiste en 1998 et a été suivie par l'action militante des partenaires sociaux et économiques au sein du Dialogue Social depuis 2000 et des acteurs de la société civile. Cette transformation sociale s'est prolongée par les recommandations des mouvements sociaux du« printemps de la démocratie » qu'a connu le monde arabe appelant à la nécessité d'effectuer des réformes économiques et sociales pour défendre la démocratie, l'égalité et la justice sociale.

C'est dans ce contexte que l'article 31 de la constitution adoptée le 1er juillet 2011 a reconnu clairement que « *L'état, les établissements publics et les collectivités territoriales œuvrent à la mobilisation de tous les moyens à disposition pour faciliter l'égal accès des citoyennes et des citoyens aux conditions leur permettant de jouir des droits à la protection sociale, à la couverture médicale et à la solidarité mutualiste ou organisée par l'Etat* ».

En 2012, le Maroc s'engage à la mise en place du « Socle de la protection sociale ». Cette consécration solennelle devrait être mise en place pour l'extension de la protection sociale. Conformément à cette recommandation n°202 de l'OIT, tout pays doit se doter d'une couverture de santé universelle et d'un filet de sécurité pour les plus pauvres.

Il ressort de cette étude que la question de la protection sociale a toujours été une question éminemment stratégique et politique. *Le Maroc s'est inscrit dans une vision stratégique pour construire une société inclusive, intégratrice et solidaire ou une société dont les régulateurs principaux sont les lois impitoyables et sélectives du marché et dont les ressorts fondamentaux en matière de protection sociale sont la*

demande solvable de citoyens pris individuellement et l'offre compétitive des risques à couvrir par les assureurs ou gestionnaires des régimes de protection sociale[455].

En référence à ce qui précède, l'extension de la protection sociale relève bel et bien de la volonté politique de l'Etat et d'un choix de société qui a un coût pour toute la collectivité. L'extension interagit sur le lien social et le vivre ensemble pour garantir une vraie citoyenneté et avoir une vie décente.

De plus, la protection sociale est devenue une exigence économique puisque tout le monde s'accorde à affirmer à l'heure actuelle que, sans solidarité, il ne saurait y avoir de compétitivité durable et soutenable et ; sans cohésion sociale par des mécanismes équitables de redistribution des fruits de la croissance, il ne peut y avoir ni stabilité économique, ni paix sociale au sein de l'entreprise et de la société dans son ensemble.

L'objectif de cette recherche est en harmonie avec cette vision garantir une retraite décente pour tous le marocains. A cet égard, le diagnostic des régimes de retraite a révélé les facteurs endogènes qui ont causé le déséquilibre du système de retraite, tels que les caractéristiques du dispositif institutionnel, l'hétérogénéité des systèmes de retraite, la diversité du mode de fonctionnement, les carences de gouvernance, le déséquilibre financier et la générosité du régime. À cela s'ajoutent des facteurs exogènes, qui sont relatifs à l'héritage colonial, le système Bismarckien, le changement du rapport démographique ou encore la conséquence d'une mauvaise gestion qui a cumulée une dette implicite entre les générations et la faiblesse de couverture dans l'économie informelle.

Il ressort également du présent diagnostic que la retraite est un phénomène urbain car une grande majorité des ruraux, qui représentent encore plus de la moitié de la population dans la plupart des pays du Sud et une bonne partie des populations des espaces périurbains n'en bénéficient pas. Par ailleurs, la retraite concerne principalement les salariés et les fonctionnaires. Dès lors, les artisans, les agriculteurs, les professions libérales, les indépendants et d'autres catégories de la société évoluant dans les activités dites informelles n'en disposent généralement pas. Même lorsque ces systèmes existent dans le secteur privé, ils restent cantonnés par des déviances

[455]**GUERRAOUI D.** (2014), «Le socle de protection sociale universelle, de l'idée à la pratique», *Friedrich Ebert Stiftung en partenariat avec le Conseil international d'action sociale et la Coalition mondiale* , 11 novembre.

multiples, notamment les non ou les sous-déclaration, les surcoûts de gestion, la répartition inégalitaire sur les secteurs.

▪ **Adoption d'une stratégie sociale globale et harmonisée**

En vue de capitaliser les efforts, il ressort de cette étude qu'il est nécessaire d'élaborer une stratégie globale de développement social basée sur la recherche d'un partenariat adéquat entre l'État, le secteur privé et les partenaires sociaux et économiques pour compléter l'action publique. Aujourd'hui, force est de constater que le dispose d'un volume important d'analyses qualitatives et quantitatives pour s'engager dans la mise en place d'une politique sociale coordonnée et harmonieuse qui intègre la réforme globale de la retraite.

D'ailleurs, les politiques sociales les plus réussies dans le monde ont montré l'utilité de combiner les politiques macroéconomiques et sociales aux politiques d'emploi appropriées. Ainsi, le développement de la protection sociale nécessite une croissance économique forte en mesure de promouvoir l'emploi et d'accroître les cotisations sociales. Cette croissance requiert un cadre macro-économique stable, un environnement structuré et favorable aux affaires, une ouverture de l'économie vers l'extérieur, une mise à niveau des entreprises et un développement du capital humain. Il est important de noter que la mise en place des systèmes de protection sociale institutionnalisés peut contribuer à développer l'épargne qui financera la croissance à condition de respecter les ratios prudentiels.

C'est dans cette perspective que l'Etat peut contribuer à l'amélioration de la protection sociale soit directement par la mise en œuvre d'une stratégie sociale, le ciblage de la dépense publique et la refonte de la fiscalité de manière à intégrer les petites entreprises à l'économie formelle, soit, indirectement à travers la poursuite de la stabilisation du cadre macroéconomique et l'amélioration du cadre juridique ainsi que par le lancement de la réforme administrative. Dans le cas du Maroc, cette étude propose de privilégier d'abord la croissance économique pour faciliter l'élargissement ultérieur de la protection sociale.

Pour exemple, une meilleure coordination des investissements sociaux contribuerait à réduire davantage les inégalités d'accès aux services sociaux de base[456] .Cette volonté d'agir sur les inégalités et les écarts entre les sexes est également mobilisée par les institutions onusiennes, les organismes internationaux, les pouvoirs publics, et les acteurs de la société civile. Le souci est polarisé, non seulement sur les manifestations des inégalités mais aussi sur l'origine de ces dernières, à savoir les facteurs économiques, sociaux et culturels de la discrimination qui sont vécus de manière différente selon le genre.

- **Le rôle de l'État dans la réforme des systèmes de retraite dans divers pays**

Il ressort de cette étude que les systèmes de protection sociale sont financés par les recettes générales de l'Etat et peuvent réellement promouvoir l'égalité entre hommes et femmes, et en général, à renforcer l'autonomie des individus. Le rôle de l'Etat dans la réforme des retraites diffère d'un pays à un autre. Par exemple, au Chili, même lorsque la gestion et le financement des régimes de retraite ont été en partie transférés au secteur privé, les pouvoirs publics assurent la réglementation et le contrôle des caisses privées d'assurance vieillesse, afin qu'elles demeurent viables sur le plan financier. Au Royaume Uni, la loi prévoit l'intervention de l'Etat ou des organismes publics compétents en cas de faillite d'un fonds de pension ou de la société qui le gère. Elle prévoit aussi que l'Etat doit garantir le montant des pensions si le fonds n'a pas atteint le niveau de performance escompté. Ces mesures ont été prises pour protéger les retraités contre les aléas du marché et pour accroître la confiance du public à l'égard des régimes privés.

Dans cet esprit, divers gouvernements ont introduit des mesures d'incitation fiscale destinées à encourager ou à obliger les individus à épargner en vue de leur retraite. Or ces dégrèvements fiscaux représentent une part importante des dépenses publiques en termes de manque à gagner, même si celle-ci est beaucoup moins visible que les dépenses directes consacrées aux retraites.

Dans d'autres expériences en Afrique, l'Etat intervient également à travers les programmes d'aide sociale pour subvenir aux besoins des retraités en situation précaire. Là encore, l'extrême volatilité du rendement des fonds de pension privés et

[456]**MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES**(2002), «Rapport : Les politiques sociales au Maroc Etat des lieux», N°80, Direction de la Politique Économique Générale.

la répartition inégale des risques, qu'ils comportent, ont de lourdes conséquences sur les dépenses sociales de l'Etat.
En effet, ce sont les organismes publics d'aide sociale qui, en dernier ressort, doivent assurer un revenu minimum aux personnes âgées en situation précaire. Même si les études empiriques sur cette question sont encore rares, il est évident que, au-delà du coût direct des pensions, l'Etat consacre aux régimes de retraite une part importante du budget public[457].

Par conséquent, la part de responsabilité de l'Etat en matière de garantie de sécurité de revenu des personnes âgées s'en trouve réduite. Une grande partie des risques économiques liés aux prestations de retraite passe, alors, sous la responsabilité des individus ce qui compromet leur adéquation ainsi que leur capacité à prévenir la précarité des personnes âgées. Il convient de noter que, dans un certain nombre de pays, on assiste à un renversement du processus de privatisation des systèmes de retraite entamé dans les années 1980 et 1990. L'Argentine, la Bolivie, le Chili, la Hongrie et la Pologne ont renationalisé (ou sont en train de le faire) leurs systèmes de retraite pour améliorer la sécurité du revenu des personnes âgées.

Qui plus est, même une réforme préparée de la façon la plus rigoureuse est vouée à l'échec si elle ne reflète pas les préférences d'un pays et n'est pas crédible auprès de sa population comme c'est le cas en Italie. La préparation d'une réforme des retraites doit être menée par le pays lui-même, par sa classe politique et par ses experts mais doit, surtout, bénéficier du soutien de la population. Les organismes internationaux comme la Banque Mondiale, l'OCDE ou le FMI, apportent, certes, une aide sous forme de conseils fondés sur une expérience mondiale mais l'appropriation de la réforme et son soutien doit émaner du pays lui-même.

À l'examen, la mise en œuvre de la réforme du régime de retraite a abouti à des choix divers. Ainsi, le Royaume-Uni a mis en place une combinaison de retraites publiques forfaitaires, financées par répartition, associées à des régimes de retraite professionnels par capitalisation, à prestations déterminées et gérés par le secteur privé. Le Chili, quant à lui, a mis en place des comptes individuels concurrentiels,

[457]**GERARD H**. (2000),« The cost and distribution of tax expenditure on occupational pensions in Ireland», *The Economic and Social Research Institute, The* Thirty-First Geary Lecture,Dublin, ESRI, pp. 19-57.

financés par capitalisation, sous gestion privée et garantis en partie par l'État. De son côté, la Suède a adopté un régime public par répartition et à cotisations déterminées, associé à un dispositif de protection sociale, qui comptabilise les années passées à élever des enfants comme années de cotisation.

Conformément au principe qui affirme que le but de la protection sociale n'est pas la simple survie, mais l'inclusion sociale et le respect de la dignité humaine, tout gouvernement qui envisage d'étendre la couverture sociale devrait étudier l'expérience des pays où la sécurité sociale est bien enracinée. Il n'en reste pas moins vrai que chaque pays réforme son système de retraite en tenant compte de ses spécificités économiques, politiques, culturelles et sociales.

En effet, il n'existe pas de solutions toutes faites, et les chances de succès des différentes stratégies dépendent du contexte national. Des travaux de recherche plus approfondis et accompagnés d'expériences et d'innovations ont été évoqués par les organismes internationaux pour que tous les travailleurs et leurs familles puissent bénéficier d'une couverture sociale décente[458] .

Cette réforme doit se baser sur des principes consensuels relatifs à la protection sociale et aux mécanismes de redistribution opératoires. Le dialogue social, institutionnalisé trouverait à cet égard force et pertinence pour concilier les intérêts de tous les partenaires sociaux et économiques pour permettre l'extension de la couverture sociale à toute la population.

- **Les orientations de la réforme du système des retraites**

Après 10 ans de réflexion et d'étude concernant la réforme globale du régime de retraite, les membres de la Commission Technique ont privilégié l'option de passer par un modèle transitoire basé sur deux pôles (public et privé) avant d'arriver à un système cible qui répond parfaitement aux termes de références décrits et retenus au début de la mission des Commissions Nationale et Technique.

- Un pôle public couvrant les salariés du secteur public, avec la mise en place d'un système de base qui est opéré selon le mode de répartition tout en introduisant un plafond des cotisations et des prestations auquel on adjoindrait

[458]**BIT**- Bureau International du Travail (2001), « Rapport VI : la 89ème session de la Conférence Internationale du Travail, chapitre III sur la sécurité sociale : questions, défis et perspectives », 5-21 juin, p 19-20.

l'instauration d'un système complémentaire opérant selon le mode de capitalisation ;

- Un pôle privé couvrant les salariés du secteur privé et des professionnels non-salariés visant à intégrer cette dernière catégorie dans le système de la sécurité sociale tout en tenant compte de ses spécificités avec, cette fois-ci, l'instauration d'un système facultatif pour les salariés du secteur privé.

Le 30 janvier 2014, la Commission Nationale a validé l'option du système à deux pôles proposée par la Commission Technique et a retenu un certain nombre de recommandations pour la mise en place des mesures d'urgence visant à accélérer la réforme paramétrique du régime de la pension civile.

Après deux années de négociations, sept projets de lois ont été présentée au Conseil de Gouvernement du 7 janvier 2016, concernant la réforme de la retraite se sont imposés avec pour objectif de :

- mettre en place une réforme paramétrique dans le régime de la pension civile pour réduire le montant de ses engagements relatifs à la dette implicite,
- revaloriser la pension du régime militaire,
- créer un régime pour les indépendants et les travailleurs non salariées
- réviser la pension minimum du RCAR.

Pour atteindre ces objectifs, toute action engagée devrait s'inscrire dans une vision intégrée et un planning suffisamment précis pour être respecté. D'ailleurs, la révision des paramètres des différents régimes constitue la première phase de la réforme de convergence et d'harmonisation des régimes de retraite existants et devrait se prolonger pour achever la réforme systémique. Il sera difficile de se contenter d'une réforme paramétrique qui laisserait 70% de la population active dénués de toute couverture.

Il faut avouer que la phase la plus délicate dans la mise en place du régime de base constituée par l'absorption des régimes actuellement en vigueur et par le financement de la dette implicite accumulée par les régimes existants, reste à venir.

Ainsi, il est nécessaire que les pouvoirs publics, après concertation avec les partenaires sociaux et les principales parties prenantes, établissent et inscrivent

clairement dans une feuille de route adoptée, via une loi cadre, le schéma de la réforme cible, son architecture et le calendrier général de sa réalisation.

La deuxième phase comportera deux principales étapes:

- une première étape intermédiaire où il s'agira d'introduire des réformes permettant, en particulier, d'assurer une plus grande convergence des différents régimes,
- une deuxième étape où le système cible comprenant, en particulier, un régime de base généralisé sera mis en œuvre.

L'un des défis majeurs de la réforme de la retraite consiste à pallier les dysfonctionnements institutionnels et réglementaires, et à amortir l'impact des facteurs démographiques et économiques qui sont les causes principales du déséquilibre financier des régimes des retraites. Ladite réforme est supposée apporter une réponse à une double préoccupation :

- la possibilité de l'unification du système des retraites en effectuant des changements institutionnels et réglementaires adéquats,
- l'organisation du secteur informel en vue de permettre l'extension du régime à toutes les catégories sociales.

À cet effet, le rapport de la Cour des comptes a insisté sur la nécessité d'accompagner le processus par certains mécanismes prévus pour le redressement des équilibres du système de retraite et garantissant la bonne gouvernance notamment :

1. La création d'un organe indépendant de veille et de suivi du système de retraite ;
2. Le développement des règles de gouvernance ;
3. L'amélioration des mécanismes de pilotage ;
4. L'extension de la couverture sociale à la population active.
5.

De son côté, la consultation du BIT a insisté sur l'importance de l'implication de l'État par le règlement d'une partie de la dette des régimes du secteur public au moyen d'un mécanisme spécifique et transparent.

En analysant les textes promulgués le 30 août 2016, concernant le régime civil de la CMR, il s'avère qu'elle ne résolve qu'un aspect de la problématique. Elle devra nécessairement être suivie de mesures d'accompagnement pour atténuer les effets de l'atteinte aux acquis sociaux des fonctionnaires, qui, selon cette réforme, cotiseront

plus et travailleront plus pour une pension plus faible que celle des anciennes générations.

Il est également important de souligner que la générosité indument reprochée au régime de pension civile disparait après l'amendement des textes de lois des régimes civils de la CMR : le fonctionnaire travaillera pour une durée plus longue, avec un salaire réduit et des cotisations plus importantes.

Aujourd'hui, la mise en place d'une réforme globale du système de retraite est donc urgente. Une simple action sur les paramètres a été entamée, en conservant l'architecture actuelle, pour allonger l'horizon de viabilité des régimes, et en particulier la CMR, pendant quelques années, mais elle ne peut pas résoudre la problématique de la viabilité des autres régimes.

La dégradation structurelle des équilibres des régimes conjugués avec la détérioration des indicateurs démographiques aura un impact négatif sur la situation macroéconomique du pays.

Partant de ces constats, il est impératif de mettre en œuvre la réforme globale du secteur en terme de "temps maîtrisé et réaliste" avec, dans l'immédiat, d'autres mesures d'urgence accompagnatrices de la réforme paramétrique du régime des pensions civiles qui ont été proposée et qui soient adéquates pour le rééquilibrage des régimes. Toutefois, l'urgence ne doit pas se focaliser sur le secteur public, il faudrait également accélérer la réforme du secteur privé et l'extension de la protection sociale au détriment de la pertinence d'une dynamique d'ensemble qui restera orientée vers l'objectif de la réforme globale.

- **L'extension de la protection sociale à toute la population**

Le concept de ''Socle de protection sociale'' a été conçu par l'Organisation internationale du travail. Il a été ensuite adopté par les Nations unies, lors du sommet sur les Objectifs du Millénaire pour le développement de 2010. Il s'agit d'un ensemble de mesures visant à protéger les populations vulnérables en leur assurant un revenu décent et un accès à des services sociaux essentiels, dont la couverture médicale de base et la retraite. La vision de l'extension de la protection sociale découlant du concept de Socle de protection sociale ; l'approche consiste à élargir progressivement la couverture de la sécurité sociale à toute la population.

Conclusion

La conception du Socle de protection sociale puise ses racines dans les enseignements tirés d'expériences réussies en matière d'extension de la protection sociale de base à toute la population du pays (expériences réalisées par le Rwanda, l'Argentine, le Chili pour ne citer que ceux-là). Ces expériences réussies ont été intégrées par le BIT dans sa conception du «Socle de protection sociale» visant à étendre la couverture de la protection sociale dans le cadre d'une campagne intitulée «La sécurité sociale pour tous». La proposition du BIT de lancer l'Initiative pour un Socle de protection sociale est approuvée par l'Organisation des Nations unies : elle figure désormais parmi les neuf initiatives conjointes de l'ONU pour amortir les effets de la crise économique.
Le dernier rapport de l'Organisation internationale du travail sur la sécurité sociale dans le monde laisse apparaître que seul un tiers des pays dans le monde, soit 28% de la population mondiale, bénéficie d'une couverture sociale étendue (soins médicaux, retraite et chômage). Dans les pays du Sud, la couverture sociale s'étend progressivement. Mais elle concerne principalement les salariés du secteur formel. En Afrique, seuls près de 10% des travailleurs – essentiellement ceux qui opèrent dans le secteur de l'économie formelle – bénéficient d'une couverture sociale. Les exclus de la majorité se retrouvent dans le secteur de l'économie informelle et au sein des populations pauvres et vulnérables.

Dans la région du Moyen-Orient et Afrique du Nord (MENA), la plupart des pays ont mis en place des systèmes de retraite, et un certain nombre d'entre eux ont un système d'assurance-maladie. Cependant, la couverture de la sécurité sociale demeure limitée : seuls 33% de la population sont couverts par un régime de retraite obligatoire. De surcroît, les prestations favorisent souvent une redistribution régressive au détriment des populations vulnérables.

Au Maroc, si les salariés du secteur public bénéficient tous d'une protection sociale, 79% de salariés du secteur privé formel n'ont aucune forme de protection sociale. Les conclusions suivantes ressortent de l'examen des problèmes auxquels font face les États pour l'extension de la protection sociale. Une attention particulière devrait se pencher sur ces travailleurs de l'économie informelle qui n'ont ni sécurité de l'emploi, ni sécurité sociale. Le travail dans l'économie informelle comporte souvent divers risques que l'environnement non réglementé ne fait qu'accroître.

Conclusion

Cette recherche conduit à la mise en œuvre de solutions pour protéger les plus démunis :

- soit dans le cas d'un régime de retraite public, il faut que les promesses faites par l'État soient crédibles et que le public n'ait aucun doute qu'elles seront tenues.
- soit dans le cas de régimes privés, les pouvoirs publics doivent maintenir un cadre réglementaire capable de garantir des normes fiduciaires et de transparence élevée sur les marchés de capitaux privés.

Sur le plan de l'économie politique, il peut exister des calculs importants en fonction du contexte national et historique. Certains soutiennent, par exemple, que les problèmes politiques, que pose le relèvement de l'âge du départ à la retraite, peuvent être résolus plus facilement avec un régime privé. D'autres, en revanche, prétendent qu'un régime public combinant allégement de la précarité et captation des membres de la classe moyenne, permettrait de retenir l'appui du corps électoral.

Après avoir effectué une étude de Benchmarking internationale, il est devenu clair que les arguments politiques et les avantages d'un type de régime par rapport à un autre sont ambigus.

Pour voir le jour au Maroc, il faudrait que cette réforme soit socialement et politiquement acceptable dans la mesure où elle devrait prendre en considération les mutations du cadre macro-économique actuel. L'Etat devra organiser le secteur informel pour la garantie du travail décent. En l'occurrence, cette réforme devra envisager la fructification des dépenses sociales pour assurer davantage de richesses. Certes, avec les difficultés financières que rencontrent les régimes des retraites, l'Etat devrait prévoir une cohérence entre la politique économique et la politique sociale, pour éviter l'alourdissement des charges sociales. D'autre part, la réforme nécessiterait la mise en place d'un système de gouvernance visible et progressif qui assure une paix sociale, un équilibre économique, et une équité intergénérationnelle.

- Cette étude propose des perspectives de réformes, qui pourraient éventuellement contribuer à ouvrir de nouvelles pistes de réflexion tendant à faire progresser notre système des retraites :

Conclusion

- Une pension sociale couvrant les plus vulnérables et financée par la solidarité nationale (filet de sécurité) ;
- Une réforme des régimes de retraite qui ajuste les prestations d'une manière équitable (taux de remplacement, âge de la retraite, bénéfices maximum par année de service, etc.) pour éviter des pressions budgétaires sur le budget central ;
- Une extension de la couverture en transférant l'assistance aux plus démunis,
- Une mise en place des dispositifs destinés à des catégories de non-salariés non couverts et ayant la capacité de cotiser : travailleurs indépendants, artisans, professions libérales, exploitants agricoles…[459].

▪ Pour l'instauration d'une réforme qui prend en considération l'égalité en matière de genre

Tous les systèmes devraient respecter certains principes de base. En particulier, les prestations devraient être sûres et non discriminatoires; les régimes devraient être gérés de manière saine et transparente; les coûts administratifs devraient être aussi faibles que possible, et un rôle important devrait être réservé aux partenaires sociaux. La confiance du public dans les systèmes de sécurité sociale est un facteur capital de leur réussite. Pour que cette confiance existe, une bonne gouvernance est essentielle.

La réforme devrait promouvoir le principe de l'équité entre les sexes et se fonder sur ce principe. Cela suppose toutefois non seulement l'égalité de traitement pour les hommes et les femmes dans des situations identiques ou similaires, mais aussi des mesures destinées à garantir des droits équitables pour les femmes. La société bénéficie largement des soins non rémunérés que les femmes, en particulier, prodiguent aux enfants, aux parents et aux membres de leur famille atteints d'incapacité. Il convient que les femmes ne soient pas systématiquement défavorisées plus tard dans leur vie et considérer leur charge au foyer comme une contribution à la société pendant leur vie active.

Il est nécessaire de se pencher sur le caractère des prestations dues au survivant et, en cas de réforme, des dispositions transitoires qui doivent être prises pour protéger les

[459]**OIT** - Organisation Internationale du Travail (2005), « Note sur la réforme des régimes de retraite au Maroc », op cité, p 7.

femmes dont la vie et les attentes sont fondées sur des modèles qui appartiennent au passé.

Concernant le traitement égalitaire entre les sexes, il est établi que les systèmes des retraites n'affectent pas équitablement les femmes et les hommes. Dans le contexte actuel, il s'avère utile de mettre en exergue quatre facteurs essentiels pour une viabilité du système des retraites garantissant l'égalité tels que l'augmentation de l'espérance de vie chez la femme, son émancipation, son accès au marché de l'emploi, et enfin l'élimination des conditions de discrimination à son égard pour l'octroi de la retraite lesquelles apparaissent comme déterminantes dans l'évolution du système.

Dans ce sens, il serait opportun de prévoir des mécanismes prenant en considération les spécificités de la femme et de sa participation dans les régimes des retraites. Notamment l'âge légal du départ à la retraite qui se répercute sur la durée de cotisation, le droit des survivants et de réversion. Les régimes des retraites doivent, aussi, prévoir des dispositions spécifiques : par exemple une cotisation plus élevée pour les hommes mariés à plusieurs femmes ou ceux qui se marient à des femmes jeunes après leur retraite. De plus, en vue de diminuer la précarité, elles devraient concevoir une bonne couverture pour les travailleurs à mi-temps, les contractuels, et ceux qui travaillent à domicile pour leur compte dont la majorité sont des femmes.

D'autre part, il serait nécessaire de prendre en considération, la retraite des femmes qui ont dû pour des raisons de force majeure mettre fin à leur carrière ou réduire leur temps de travail pour une période limitée ou bien de leur permettre de racheter les années de mise en disposition.

En réalité, cette réforme du système de retraites basées sur l'équité des sexes ne peut se faire isolément, elle devrait être accompagnée par un changement législatif et les perceptions de la société. Tout d'abord, il faudrait créer un environnement égalitaire et garantir les mêmes chances d'accès et les mêmes opportunités pour tous les assurés. Cette réforme des régimes doit réformer certaines dispositions qui traitent différemment les femmes et les hommes de façon directe ou indirecte.

Conclusion

Le corollaire de cette double tendance est que l'on assiste à une évolution à plusieurs vitesses autant pour la société globale que pour les femmes dont la situation constitue une illustration significative. D'une part, l'on observe une présence de plus en plus forte des femmes dans les organisations économiques modernes avec un renforcement de la progression en direction de fonctions à responsabilités. D'autre part, on constate un reflux quantitatif du salariat féminin en comparaison avec celui des hommes, et qui a un impact conséquent sur la retraite des femmes. La question des retraites des femmes devrait être au cœur de ces défis, puisque sa contribution est déterminante dans la préparation de la réforme globale[460].

Pour conclure, il n'existe pas de bon modèle unique de sécurité sociale ni de réforme idéal des systèmes de retraite. Celle-ci se développe et évolue au fil du temps. Il existe des mécanismes d'assistance sociale, des régimes universels, des systèmes d'assurance sociale ou des dispositions privées. Chaque société doit déterminer la meilleure façon de garantir la sécurité d'emploi et l'accès aux soins de santé sans porter atteinte au principe d'équité. Ces choix seront dictés par ses valeurs sociales et culturelles, son histoire, ses institutions et son degré de développement économique. L'Etat a un rôle prioritaire à jouer dans la facilitation, la promotion et l'élargissement de la protection de la sécurité sociale.

Il appartient à chaque société de déterminer la combinaison appropriée de régimes en tenant compte des conclusions de cette discussion générale et des normes pertinentes de l'OIT en matière de sécurité sociale. Les hypothèses, sur lesquelles se fonderont l'évaluation et l'élaboration des choix politiques pour pallier tout déséquilibre financier, doivent, en tout état de cause, être soumises au dialogue social.

[460] **ZIRARIH**., « Évolution des conditions de vie des femmes au Maroc »,p 188-189.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES :

- **ABARDA A.** (2013), « Le Programme Tayssir au Maroc », *Blog sur l'éducation dans les pays du Sud.*
- **ACHOUR O.** (2009), « Réformes des systèmes de retraite au Maroc », Ed Maarif

- **BARRIENTOS A.** (2003), «What is the impact of non-contributory pensions on poverty? Estimates from Brazil and South Africa».

- **BRITEL F**.(1995), « L'avenir de retraite autonome, Ed consulting », Rabat.

- **BOUDAHRAIN A**. (2000), « La sécurité sociale au Maghreb : carences et défis Maroc », éd el Madariss.

- **EL AOUFI N.** (1992), « La régulation du rapport salarial au Maroc », *Éditions de la Faculté des Sciences Juridiques Économiques et Sociales de Rabat*, Tome I.

- **GUERRAOUI D.** (2002), « Femmes fonctionnaires du Maroc: enquête et témoignages», *Volume 265 de Collection "Connaissance économique"*, Éditions Toubkal.

- **GUERRAOUI D**. (2014), «Le socle de protection sociale universelle (SPSU), de l'idée à la pratique», *Fondation allemande Friedrich Ebert Stiftung en partenariat avec le Conseil international d'action sociale et la Coalition mondiale pour le SPSU*, nov.

- **MAWASSI** (2009), « Maroc : la crise économique mondiale déclenche une baisse du marché », *Maghrébia*.

- **SEKKAT K. et ACHY L**.(2007), « L'économie marocaine en questions (1956-2006) » *l'Harmattan.*

- **SNOUSSI B.**(1998), « La retraite », Les éditions Maghrébines, Rabat.

RAPPORTS NATIONNAUX:

- **ACTUARIA** (2008), « Rapport sur les enjeux et contraintes de la réforme », *Rapport proposé à la Commission technique*, 28 novembre.

- **ACTUARIA** (2009), « Rapport de Benchmarking international sur la réforme des systèmes retraite », *Rapport proposé à la Commission technique,* 19 mars.

- **ACTUARIA** (2009a), « Pré-identification du système cible et de ses variantes », *Rapport proposé à la Commission technique,* 1er mai.

- **ACTUARIA**(2009d), « Rapport de fin de volet 2 : Définition du système cible » *Rapport proposé à la commission technique,* 1er décembre.

- **ACTUARIA** (2010a), « Rapport de fin de volet 3 : Développement des trois variantes de réforme du CPS »,*Rapport proposé à la Commission technique,* 13 avril.

- **ACTUARIA** (2010), « Rapport final de l'étude, synthèse des travaux », *Rapport proposé à la Commission technique.*

- **BARAKA N., BENRIDA A.** (2006), « La croissance économique et l'emploi », *Rapport thématique du Cinquantenaire de l'Indépendance du Royaume du Maroc*.

- **BENRIDA A.** (1985), « Les perspectives de l'emploi à long terme », Séminaire sur les besoins de la population à long terme, *Ministre du Plan,* Rabat les 23-24-25 octobre.

- **CESE** - Conseil Économique, Social et Environnemental (2014), « Avis du CESE sur les projets de lois relatives au régime des pensions civiles », *Saisine* n° 10.

- **CERED** –Haut-commissariat au plan (1989), «Femmes et conditions féminines au Maroc», *Direction de la statistique,* Rabat.

- **CERED** –Haut-commissariat au plan (1997a), « Situation et perspectives démographiques du Maroc», *Direction de La Statistique*, Rabat.

- **CERED** –Haut-commissariat au plan (1997b), «Profil socio-démographique du Maroc», *Ministère Chargé de la Population*, Rabat.

- **CERED** –Haut-commissariat au plan (1997c), «Sécurité sociale et développement socio-économique».

- **CERED** –Haut-commissariat au plan (1996), « Projections de la population de 1994 à 2014», *Ministère Chargé de la Population,* Rabat.

- **CERED** –Haut-commissariat au plan (1998), «Situation démographique régionale au Maroc ». Analyse comparative, *Direction de la statistique,* Rabat.

- **CERED** – Centre d'Études et de Recherche Démographique (2006), « Les personnes âgées au Maroc : Profil, santé et rapports sociaux », HCP.

- **CERED** –Haut-commissariat au plan (2008), «Situation et perspectives démographiques du Maroc », *Publications du centre d'études et recherches démographiques.*

- **CDG** (2007), « La problématique de réformes des retraites au Maroc », Travaux d'une conférence.

- **CDG** (2007), « Conférence sur les retraites: La problématique de réformes des retraites au Maroc», CDG.

- **CGEM**- Confédération Générale des Entreprises Marocaines (2002), « Rapport de la réforme des régimes de retraite vue par la CGEM », *Commission emploi et relations sociales*.

- **CIMR** (2007), *Rapport annuel de la CIMR.*

- **CIMR** (2008), *Revue CIMR Partenaire*, N°6 / Mars.

- **CIMR** (2015), *Rapport annuel de la CIMR.*

- **CIMR** (2016), *Rapport annuel de la CIMR.*

- **CMR** (2007), « Gestion des régimes de la CMR », *Revue Trimestrielle du Ministère des Finances et de la Privatisation.*

- **CMR** (2008), « Guide de l'affilié du régime des pensions civiles », *Publication de la CMR*, Mars.

- **CMR** (2010), *Rapport annuel de la CMR.*

- **CMR** (2011), *Rapport annuel de la CMR.*

- **CMR** (2013), *Rapport annuel de la CMR.*

- **CMR** (2016), *Rapport annuel de la CMR.*

- **CNSS** (2009), *Rapport du 50ème anniversaire de la CNSS sur : le régime de sécurité sociale du secteur privé, des origines à nos jours 1961-2009,* Casablanca.

- **CNSS** (2012), Décision du Conseil d'Administration de la CNSS, n° 25/2012.

- **CNSS** (2016), *Rapport annuel de la CNSS.*

- **COUR DES COMPTES** (2013), « Diagnostic et propositions des réformes», *Rapport sur le système de retraite.*

- **COUR DES COMPTES** (2017),"Rapport sur la CMR" .

- **COUR DES COMPTES** (2013), « Diagnostic et propositions des réformes».

- **COUR DES COMPTES** (2006).

- **DAPS** (2007), « Rapport d'activité des régimes de retraite : Processus de réforme du secteur de la retraite au Maroc », direction des assurances et de la prévoyance sociale », *Ministère des finances et de la privation.*

- **DAPS** (2006), « Rapport d'activité des régimes de retraite », Direction des Assurances et de la Prévoyance Sociale, *Ministère des finances et de la privatisation.*

- **DAPS** (2001), Scénarios de réforme pour les systèmes de retraite marocains, Décembre.

- **Document du Conseil National de la comptabilité**, « Plan Comptable des Caisses de Retraites ».

- **FONDATION MOHAMMED V POUR LA SOLIDARITÉ** (2015), *Rapport d'activité* octobre.

- **HCP**- Haut-Commissariat au Plan (2006), « Rapport Prospective Maroc 2030, Quelle Démographie ? ».

- **HCP**- Haut-Commissariat au Plan (2007), «Enquête nationale sur le secteur informel », Direction des statistiques.

- **HCP** - Haut-Commissariat au Plan (2011), «La situation de l'emploi et du chômage au Maroc et ses déterminants structurels et politiques dans un contexte de transition », mai.

- **HCP**- Haut-Commissariat au Plan (2012), «La soutenabilité du système de retraite au Maroc».

- **HCP**- Haut-Commissariat au Plan (2015), «Présentation des résultats du Recensement général de la population et de l'habitat 2014 présentation des principaux résultats ».

- **HCP**- Rapport des OMD 2015, « Le Maroc entre Objectifs du Millénaire pour le Développement et Objectifs de Développement Durable : Les acquis et les défis », *Rapport National*, août 2015.

- **HCP et BANQUE MONDIALE** : « Le marché du travail au Maroc, défis et opportunités », novembre 2017.

- **MEJJATI ALAMI R**. (2004), « Le secteur informel au Maroc : 1956-2004 », *Rapport thématique du Cinquantenaire de l'Indépendance du Royaume du Maroc.*

- **MEAS** (2016), « Rapport de l'insertion professionnelle et l'employabilité des bénéficiaires des programmes actifs de l'emploi », *Direction de l'Observatoire National du Marché du Travail.*

- **MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES** (2014), «Dossier Épargne au Maroc : des mesures d'encouragement et protection pour un meilleur financement de l'économie », *Revue Al Maliya*, n°54,DAPS.

- **MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES** (2015), «Rapport du MEF sur les ressources humaines de 2015», *Direction des Études et des Prévisions Financière.*

- **MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DESFINANCES** (2015), «Rapport économique et financier du projet de loi de Finances pour l'année budgétaire 2015».

- **MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES** (2015), «Note de présentation du Projet de loi de finances pour l'année 2015», *publication du MEF*.

- **MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES** (2016), «Tableau bord social 2015», *Direction des Études et des Prévisions Financière.*

- **MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES** (2016), «Rapport sur les comptes spéciaux du trésor : Projet de loi de Finances pour l'année 2016».

- **MINISTERE DE LA COMMUNICATION** (2016), « Compte rendu la réunion du Conseil de Gouvernement », 7 Janvier, Rabat.

- **MINISTERE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET LA FORMATION PROFESSIONNELLE**, *Communiqué de presse,* 12/05/2016.

- **MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES** (2000), « Rapport de synthèses des études actuarielles des régimes de retraite au Maroc»,*CSEA.*

- **MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES**(2000), «Rapport sur : les retraites face aux déséquilibres démographiques, économiques et sociaux», *Direction de la Politique Économique Générale*.

- **MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES** (2000), « Rapport d'activité des régimes de retraite 1997-1999 », *DAPS.*

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES (2001), Comité de suivi des études actuarielles, « Scénarios de réforme pour le système de retraite marocain », *Direction des assurances et de la prévoyance sociale.*

- **MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES**(2002), «Rapport : Les politiques sociales au Maroc Etat des lieux», N°80, *Direction de la Politique Économique Générale.*

- **MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES** (2007), « Dossier : régimes de retraite au Maroc : contraintes et limites », *Revue Al Maliya,* n°40, Direction des Assurances et de la Prévoyance Sociale.

- **RCAR** (2013), *Rapport annuel de la RCAR.*

- **RCAR** (2015), *Rapport annuel de la RCAR.*

- **RCAR** (2016), *Rapport annuel de la RCAR.*

- **UMT**-Union Marocaine du Travail (2002), « L'épargne et le droit des travailleurs auprès de la CNSS : un livre noir », *Collection livre noir et livre blanc.*

RAPPORTS INTERNATIONNAUX:

- **AP ROBERTS L.**(1997), « La retraite entre épargne individuelle et assistance : la recette de la Banque mondiale », *Chronique internationale de l'IRES*, Noisy-Le-Grand, IRES.

- **ARAMILLO I.** (2000), « Las experiencias de extensión de la cobertura de los regímenes de asistencia de la seguridad social en Colombia»,*BIT, Genève*.

- **AMERICAN ASSOCIATION OF RETIRED PERSONS** (2005), « The British Pension System: Lessons for the US Pension Debate », a Lecture by Adair Turner, *Global Aging Program,* Washington, AARP.

- **ANNA P. GIUSEPPE G., AGATA V. D'ADDATO** (2006), Publications de Max-Planck-*InstitutfürdemografischeForschung,* working paper WP 2006-052.

- **ANGEL-U., D.F., TANABE K** (2012), «Micro-determinants of Informal employment in the MENA Region», *SP Discussion paper 12001*, The World Bank.

- **AISS**- Association internationale de la sécurité sociale & International Network of Pension Regulators and Supervisors (2003).

- **AISS** - Association Internationale de Sécurité Sociale (2003), «Les systèmes de sécurité sociale face au vieillissement de la population: dix questions clés », *Contribution de l'AISS à la mise en œuvre du Plan d'action international sur le vieillissement,* Genève.

- **AISS**- Association Internationale de la Sécurité Sociale (2008), « Les essentiels de la sécurité sociale : Perspectives en politique sociale », n° 7.

- **AISS**- Association Internationale de la Sécurité Sociale (2008), «Sécurité du revenu de retraite pour les hommes et les femmes»,*Rapport technique* n°23.

- **AISS** - Association Internationale de la Sécurité Sociale(2008), « Les essentiels de la sécurité sociale : Perspectives en politique sociale », n° 5.

- **AISS** - Association Internationale de la Sécurité Sociale (2008), «Une sécurité sociale dynamique pour l'Afrique : une stratégie pour le développement Développements et tendances ».

- **AISS**- Association Internationale de la Sécurité Sociale (2012), «Note de politique tirée de la stratégie de protection sociale en Afrique régimes de retraite» déc.

- **AJBILOU** (2003), « Activité économique, vulnérabilité à la pauvreté et inégalités entre hommes et femmes », Atelier: analyse de la situation et de l'évolution des écarts dans une perspective genre, *Direction de la statistique,* UNIFEM, PNUD, ESCWA.

- **ALICIA M**. (2001), «Comptes individuels et sécurité sociale: la perspective américaine du débat», in Xenia Scheil-Adlung: Construire la sécurité sociale: la privatisation en question. Berne, Peter Lang.

- **ARENAS D.A.& B. S. P.** (2003), « Protección Social en Chile. Financiamiento, Cobertura y Desempeño 1990-2000 », Santiago, OIT.

- **ARDINGTON E., LUND F.** (1995), «Pensions and development: social security as complementary to programme of reconstruction and development» *Development Southern Africa.*

- **ARABA N.** (2002), «Le vieillissement et le nouveau rôle de la famille et de la collectivité: une perspective africaine», *Revue internationale de sécurité sociale,* n °55.

- **ATTAC**(2003), Commission femmes, genre et mondialisation, *Publication de ATTAC.*

- **AVIVA R. ET XENIASCHEIL-A.** (2001), « Les innovations récentes en matière de politique de santé dans la sécurité sociale », Berne, Peter Lang.

- **BANQUE MONDIALE**(1994), « Averting the Old Age Crisis: Policies Protect the Old and Promote Growth »,*Policy Research Bulletin,* 50 volume, n° 4, août-octobre.

- **BANQUE MONDIALE** (1997), « Note de réflexion sur les systèmes marocains de retraites », *working paper.*

- **BANQUE MONDIALE** (2001), « Rapport : Volume 1 : Rapport principal : Mise à jour de la pauvreté, Moyen-Orient et Afrique du Nord Groupe des Secteurs sociaux » (MNSHD), No. 21506-MOR.

- **BANQUE MONDIALE** (2002), « Note sur la Protection Sociale au Maroc, Moyen-Orient et Afrique du Nord Groupe des Secteurs sociaux » (MNSHD), *Note de politique tirée de la stratégie de protection sociale en Afrique Régimes de retraite,* déc. 2012.

- **BANQUE MONDIALE** (2002), « Note sur la protection sociale », *Publication de BM.*

- **BANQUE MONDIALE** (2004), «Valoriser les possibilités d'emploi dans les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord. Vers un nouveau contrat social», *Rapport sur le développement de la région MENA,* Éditions ESKA, Paris.

- **BANQUE MONDIALE**(2005),« Les retraites au Maroc sur la voie d'une stratégie de réforme intégrée».

- **BANQUE MONDIALE** (2012), «The World Bank 2012-2022, Social Protection and Labor Strategy. Resilience, Equity and Opportunity », *Publication de la BM.*

- **BARRIENTOS A.** (2006),« Poverty Reduction: The missing piece of pension reform in Latin America », *Social Policy and Administration,* vol.40, n°4.

- **BARR N**. (2000), «The economics of the welfare state», *University Press,* Oxford, New York.

- **BARR N., DIAMOND P.**(2009), «Reforming pensions: Principles, analytical errors and policy directions», *International Social Security Review,* Vol.62.

- **BERTRANOU F., SOLORIO C., VAN GINEKKEN W.**(2002), «Pensiones no-contributivas y asistenciales. Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay, Santiago», *ILO.*

- **BENERIA L**. (2001), «Shifting the Risk: New Employment Patterns, Informalisation and Women's Work », *International Journal of Politics Culture and Society,* Vol 15.

- **BENITO P**. (2008), « En Bolivie, Evo Morales instaure une rente universelle dès 60 ans », 12 février.

- **BELGHAZI S**. (1995), «Emploi féminin urbain et avantage compétitif du Maroc», CERAB & UNRISD, Genève.

- **BIT**- Bureau International du Travail (1999),« Kenya: Meeting the employment challenges of the 21st century», Addis Ababa, *East Africa Multidisciplinary Advisory Team.*

- **BIT-STEP** (2001), «The Integrated Insurance Scheme of the Self-employed Women's Association» (SEWA),*Bureau International du Travail,*Genève.

- **BIT**- Bureau International du Travail (1994), « Rapport au Gouvernement Marocain sur la situation actuelle et les perspectives d'amélioration de la protection sociale ».

- **BIT**- Bureau International du Travail (2001), « Rapport VI : la 89ème session de la Conférence Internationale du Travail, chapitre III sur la sécurité sociale : questions, défis et perspectives », 5-21 juin.

- **BIT**- Bureau International du Travail (2011),« Socle de protection sociale pour une mondialisation juste et inclusive », *rapport du groupe consultatif BIT avec collaboration de l'OMS,*BIT, Genève.

- **BIT**- Bureau international du travail (2014), «Le code du travail, dix ans après son entrée en vigueur: entre les exigences du développement économique et la garantie du travail décent», Conférence organisée par le MEAS en partenariat avec le BIT, sept.

- **BIT**- Bureau International du Travail (2015), « Étendre la protection sociale à l'économie rurale», *Notes d'orientation des politiques*.

- **BORZUTZKY S.** (2003), « Social security privatization: the lessons from the Chilean experience for other Latin American countries and the USA », *International Journal of Social Welfare*, vol. 12.

- **BORZUTZKY S**.(2005), «From Chicago to Santiago: Neoliberalism and Social Privatization in Chile», Governance, Vol.18, Issue 4.

- **BORDIGNONM., S. GIANNINIET P.** (2001), « Reforming Business Taxation: Lessons from Italy? », *International Tax and Public Finance,* no 8.

- **BOUDAHRAIN A**. (2003), « Les pensions de sécurité sociale au Maghreb: une étude sur les cas du Maroc et de la Tunisie », *Revue internationale de sécurité sociale,* Vol 56.

- **BÖRSCH-SUPAN A.**(2005), « From Traditional DB to Notional DC Systems: The Pension Reform Process in Sweden, Italy and Germany », *Journal of the European Economic Association*, avril-mai, 2005.

- **BRUNELLO G.** (1996), « Labour Market Institutions and the Double Dividend Hypothesis », in C. Carraroet D. Siniscalco, Environmental reform and Unemployment, *Kluwer Academics Publishers.*

- **BREYER F**. (2001), «Why Funding is not a Solution to the "Social Security Crisis», *IZA Discussion paper series*, n° 328.

- **CASE A., DEATON A.** (1998), «Large Cash Transfers to the Elderly in South Africa » Economic Journal, Royal Economic Society, vol108(450), September.

- **CARVAL H.H. V.** (2002), « Red de Información Alternativa de Seguridad Social », *Revista Seguridad Social*, n°238.

- **CHAND S. ,JÄGERA.** (1996), « Aging populations and public pension schemes» (IMF Occasional Paper no 147). Washington, DC, FMI.

- **CHAMLOU N.** (2006), « La réforme des systèmes de retraite et la question de l'égalité des sexes dans la région Mena », *Lettre d'information trimestrielle du groupe de la Banque mondiale Maghreb,* janvier, n°1.

- **CHEN M.** (2004), «Women in the Informal Sector: a Global Picture, the Global Movement», WIEGO, Cambridge.

- **COMMISSION EUROPÉENNE** (2006), « The Impact of Ageing on Public Expenditures: Projections for the EU25 Member States on Pensions, Health Care, Long-term Care, Ed education and Unemployment Transfers (2004-50) », *European Economy, Special Report n° 1*.

- **CRONIN S.**(2003), « Red hot Chile pensions », *Global Pensions*, Avril.

- **DE SOTO H.** (2000), «The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else», New York, *NY: Basic Books*, 2000.

- **DETHIER J.-J, PESTIEAU P., ALI R**. (2001), «The impact of a minimum pension on old age poverty and its budgetary cost. Evidence from Latin America», *Revista de Economia del Rosario*, Vol.14, n°2.

- **DE CASTRO S.** (1992), «El ladrillo Bases de la politica economica del gobierno military Chile no», *Centro de studios publicos*, Santiago de Chile.

- **DE KAM F. ET J. OWENS** (1999), « Financing Social Protection in the 21st Century », Financing Social Protection in Europe, *document de référence destiné à la Conférence de l'UE sur le financement de la protection sociale en Europe*, Helsinki, nov.

- **DUPUIS J.-M. et EL MOUDDEN C**. (2002), « Economie des retraites », *Economica.*

- **DUPUIS J.-M. et EL MOUDDEN C.** (2003), « Les difficultés de mesurer l'aspect redistributif d'un système de retraite », INSEE, *Economie et Statistique*, n°366.

- **DUPUIS J.-M., EL MOUDDEN C., PETRON A.,** (2008), « Les systèmes de retraite au Maghreb : une première analyse », *Rapport pour la MIRE, Ministère du Travail, des Relations Sociales et de la Solidarité.*

- **DUPUIS J-M, EL MOUDDEN C., PETRON A.** (2009), « Démographie et retraites au Maghreb », *Connaissance et Emploi*, les 4 pages du centre d'étude de l'emploi, n°65.

- **EJUBA E**. (2003), « La sécurité sociale en Afrique francophone: au passé, au présent et à l'avenir », *Initiative de l'AISS*, Points de vue n° 1, l'avenir de la sécurité sociale en Afrique francophone.

- **ELLER, P**. (1998), «Rethinking public pension reform initiatives» .Washington, DC, FMI. Et Hemming, R. 1999. « Les pensions de retraite publiques devraient-elles être capitalisées ? », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 52, n° 2.

- **EMMERSON C. & JOHNSON P**. (2001) , « Pension Provision in the United Kingdom », in Disney Richard & Johnson Paul (dir.) : Pension Systems and Retirement Incomes across OECD Countries, Cheltenham, *North hampton*, Edward Elgar.

- **FORSSÉN K. ET HARKOVITA M.**(2002), «Politique familiale, mesures d'incitation au travail et travail des mères», dans Sigg et Behrendt.

- **FRANCO D. ET SARTOR N.** (2006),« NDCs in Italy: unsatisfactory present, uncertain future », in R. Holzmann et E. Palmer (éd.), *Pension Reform: Issues and Prospect for Non-Financial Defined Contribution.*

- **FRIEDMAN M**. (1962), «Capitalism and Freedom », *the University of Chicago Press.*

- **G-A. MACKENZIE, P. GERSON et A. CUEVAS**(1997), «Can Public Pension Reform Increase Saving? », *International Monetaty Fund*, Occasional Paper n°153.

- **G. A.** (2005), «Les pensions réformes récentes et expériences des régimes de pension,la réforme des régimes publics de pensions: un survol chronologique des principaux apports au débat », Conférence régionale de l'AISS pour l'Afrique Lusaka, Zambie.

- **GILL I. S.,TRUMAN P. & YORO J.(**2005), « Keeping the Promise of Social Security In Latin America », Washington, Palo Alto, The World Bank, *Stanford University Press.*

- **GINN J., STREET D. ET ARBER S**. (2001) «Women, work and pensions: International prospects», Milton Keynes, *Open University Press.*

- **GIARDA P.** (1998), « La revision del System pension isticonel 1997: come avrebbepotutoess ere », *Economia politica*.

- **GILLION C**. (2000), « Développement et réforme des régimes de retraite de la sécurité sociale : l'approche du bureau international du travail», *Revue internationale de Sécurité Sociale*, vol 53, n°1, janvier-mars.

- **GODOY OSCAR & SALVADOR V.**(1997), « Democracy and pensions in Chile: Experience with DAVIS PHILIP E. (2000), « Regulation of Private Pensions – A Case Study of the UK » (Discussion paper; PI-9), *London, The Pensions Institute.*

- **GOUGH** (2002), «La mondialisation et les régimes nationaux de protection sociale: le cas de l'Est asiatique».

- **GONZALES M. T.** (2010), « Le revenu de dignité (Renta Dignidad): un système de pension de vieillesse universel ».

- **GRONCHI S., S. NISTICÒ** (2006), « Implementing the NDC theoretical model: a comparison of Italy and Sweden », in R. Holzmann et E. Palmer (éd.), *Pension Reform: Issues and Prospect for Non-Financial Defined Contribution.*

- **HINRICHS K.** (2000), « Lutter contre le chômage: Que peut-on apprendre de qui?», Roland Sigg et Christina Behrend: La sécurité sociale dans le village global. *Commission Européenne,* Bruxelles.

- **HOLMLUND B.,A.S.KOLM** (1995), « Progressive Taxation, Wage Setting, and Unemployment: Theory Swedish Evidence », *Swedish Economic Policy Review,* vol. 2.

- **HOLZMANN, R** (1998)., «Generation en konflikt oder Reform(un)fähigkeit: Globale Trends der Pensions reformen», Vienne, *Ludwig Boltzmann Institut*.

- **HOLZMANN R**. (2000), « L'approche de la Banque mondiale quant à la réforme des pensions», *Revue internationale de Sécurité Sociale, vol*. 53, n° J.

- **HOLZMANN R., R.HINZ** (2005), «Old age income support in the Twenty First Century,'an international perspective on pension systems and reform», *The World Bank.*

- **HUSSMANNS R**. (2004), «Measuring the informal economy: From employment in the informal sector to informal employment », *Working paper* n° 53, ILO.

- **JULIA L.,** «The Effects of a Security Privatization on Household Saving: Evidence from the Chilean Experience», *Federal Reserve Board of Governors,* février.

- **JÜTTING J et LAIGLESIA** (2009), «L'emploi informel dans les pays en développement; une normalité indépassable ?» *OCDE, Centre de Développement*, Paris.

- **KAMEL M. N.**(2006), «Les femmes dans le marché du travail : élément important dans la compétitivité mondiale», *Lettre d'information trimestrielle du Groupe de la Banque mondiale au Maghreb,* Janvier, n°1.

- **KONING P**. (2004), « Estimating the Impact of Experience Rating on the Inflow into Disability Insurance in the Netherlands », *CPB Discussion Paper No. 37*, La Haye.

- **KUCERA D. XENOGIANI T** (2009), « Les causes de la persistance de l'emploi informel», in Jütting, J., Laiglesia De, J. : "L'emploi informel dans les pays en développement; une normalité indépassable ? *OCDE, Centre de Développement*, Paris.

- **LAVINAS L.** (2001), «The appeal of minimum income programme in Latin America ». *Bureau international du Travail*, Genève.

- **LEVY S.**(2008), « Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico », *Brookings Institution Press*, Washington, DC.

- **LEGROS F.** (2002), « la réforme des régimes de pension entre choix politiques et contraintes économiques », La Découverte, *Collection Repères*, Paris.

- **MALGAZHDAROVA D.** (2013), « Mémoire sur les réformes des systèmes de retraite dans les pays de la communauté des états indépendants», *Maîtrise en économique, Université Québec Montréal.*

- **MEJJATI ALAMI R.** (2001), « Femmes et marché du travail au Maroc », *UIESP XXIV Congrès Général de la Population,* Salvador-Brésil, 18-24 Août.

- **MEKNASSI F. R.** (1994), « Femmes et travail : Femmes Marocaines citoyennes de demain», *l'Université de Virginie,*Éditions le Fennec.

- **MEKNASSI F. R**. (2000), « Protection sociale et travail décent, Nouvelles perspectives pour les normes internationales du travail », *LAMY, Semaine sociale.*

- **MEKNASSI F. R.** (2007), « L'effectivité du droit du travail et l'aspiration au travail décent dans les pays en développement: une grille d'analyse », *Volume 177 de Discussion paper: International Institute for Labour Studies, Discussion paper.*

- **MESA-LAGO, C.** (1998), « La Reforma estructural de pensiones en América Latina: Tipología, comprobación de supuestos y enseñanzas», in BONILLA-GARCÍA, A. *Pensiones en América Latina. Dos Décadas de Reforma, BIT, Lima.*

- **MESA-LAGO C.** (2001), « The Privatization of Pensions in Latin America and Its Impacts on the Insured, the Economy and Old-Age People », in SCHEILADLUNG XENIA, Building social security: the challenge of privatization, *New Brunswick, Transaction Publishers.*

- **MKANDAWIRE T.** (2006), «Disempowering New Democracies and the Persistence of Poverty, » Programme Paper on Democracy", *Governance and Human Rights*, Paper No. 21. UNRISD, Geneva.

- **MORRISSON C., JÜTTING J**. (2005) «Women's Discrimination in Developing

- **MUNNELL A**. (2001), « Comptes individuels et sécurité sociale: la perspective américaine du débat », in XeniaScheil-Adlung: Construire la sécurité sociale: la privatisation en question, Berne, Peter Lang.

- **NIKONOFF J.** (2000), «La Comédie des fonds de pension », Paris, Arléa

- **NIKONOFF J.** (2005), « La Banque mondiale et la théorie des trois piliers », août.

- O**CDE** (1998), « Perspectives de l'OCDE sur les pensions privées», *Rapport l'OCDE.*

- **OCDE** (1998), « Préserver la prospérité d'une société vieillissante », *Synthèses de l'OCDE*, n°5, Paris.

- **OFAS** (2005), « Faisabilité du libre choix de la caisse de pensions », *Rapport sur les aspects de la sécurité sociale*, étude comparative sur l'individualisation et le transfert du risque à l'assuré, Berne, juillet.

- **OIT** - Organisation internationale du travail (2002), «Résolution concernant le travail décent et l'économie informelle », 7ème question à l'ordre du jour, Conseil d'Administration, Genève.

- **OIT** - Organisation internationale du travail (2003), « Rapport de la Conférence, Dix-septième Conférence internationale des statisticiens du travail », Genève.

- **OIT** - Organisation internationale du travail (2005), « Note sur la réforme des régimes de retraite au Maroc », Département de la sécurité sociale, Secteur de la Protection sociale, *Bureau international du travail,* OIT, Genève.

- **OIT** - Organisation internationale du travail (2014), « : Rapport sur la protection sociale dans le monde 2014/15, Vers la reprise économique, le développement inclusif et la justice sociale », OIT, Genève.

- **OIT** - Organisation internationale du travail (2016), « Publications de l'OIT données factuelles sur la sécurité sociale. », Genève.

- **OIT** - Organisation internationale du travail (2016), «Le travail décent et le programme de développement durable à l'horizon 2030 », Genève.

- **ONU Femmes** (2014) « Améliorer la connaissance selon le genre du système de protection sociale », *CREADH, ONU Femmes, Ministère de l'Emploi et des Affaires.*
- **ONU**- Organisation des Nations Unis, (2015), «Rapport de l'ONU des Objectifs du Millénaire pour le développement 2015».

- **ONU**- Organisation des Nations Unis, (2015), « Rapport des Objectifs du Millénaire pour le Développement 2015», *Nations Unis*, New York.

- **ONU**- (2015), « Projet de document final de l'Assemblée général du Sommet des Nations-Unies consacré à l'adoption du programme de développement pour l'après-2015», août, *Nations-Unis*.

- **ORSZAG P., STIGLITZ J.**(1999), «Rethinking pension reform: ten myths about social security systems», conference « New ideas about old age security » *World Bank.*

- **PATERNO A.** (2006), «Travail des femmes caractéristiques familiales et sociales: le cas Maroc», déc.

- **PIÑERA J.** (2001), «Liberating workers: The World Pension Revolution», Cato's letters n°15, *Cato Institute,* Washington D.C.

- **PLAMONDON P**., Denis La tulipe, (2008), « Financement optimal d'un système de pensions »: *rapport technique,*n°16, AISS.

- **QUEISSER, M.** (1998), «The second-generation pension reforms in Latin America»Paris, *Organisation de coopération et de développement économiques.*

- **QUEISSER M.** (2000), « La réforme des pensions de retraite et les organisations internationales : de la critique à la convergence », *Revue Internationale de Sécurité Sociale,* Vol. 53, n°2.

- **REYNAUD E.** (1996), «La Banque mondiale et les retraites : un système à trois piliers », *La Lettre de l'observatoire des retraites,* n°8.

- **REYNAUD E**. (1997), «Royaume-Uni : Le New Labour face aux retraites après 18 ans de néolibéralisme», *Chronique internationale de l'IRES,* n°188, Noisy-Le-Grand, IRES.

- **REYNAUD E**. (1994), «Les fonds de pension : Exemples allemand et britannique», *Futuribles*, n°188

- **REYNAUD E.** (2003), «l'extension de la couverture de la sécurité sociale : « la démarche du Bureau International du Travail », Document n°3 service politiques et développement de la sécurité sociale, *Bureau International du Travail,* OIT.

- **RODRIGUEZ L.J.** (1999), « In praise and criticism of Mexico's pension reform », *Policy Analysis,* n°340.

- **ROFMAN R.**(1997), «Pension Reform in Argentina: The Political Process and Transition Costs», *Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones*, Buenos Aires.

- **ROFMAN R., FAJNZYLBER E., HERRERA G.**(2008), «Reforming the pension reforms: The recent initiatives and actions on pensions in Argentina and Chile», *Discussion paper,* The World Bank.

- **ROBALINO D.**(2005), «Pensions in Middle East and North Africa. Time for Change», *The World Bank.*

- **ROBALINO D**. (2008), « Les pays de la région MENA veulent réformer leurs régimes de retraite menacés de crise financière », *the World Bank*.

- **ROGER B. & Mc WARREN G.** (1995), « Une stratégie risquée: Réflexions sur le rapport de la Banque Mondiale. La crise du vieillissement », *Revue internationale de sécurité sociale,* vol. 48, n° 3-4.

- **ROBERTS L.** (1996), « Les acteurs sociaux selon la doctrine de la Banque mondiale », *La lettre de l'observatoire des retraites,* n°8, mai.

- **SARFATI H. BONOLI G.** (2002), « Mutations du marché du travail et protection sociale dans une perspective internationale» Peter Lang, Berne.

- **STÅHLBERG A.** (2008), «Sécurité du revenu de retraite pour les hommes et les femmes», *rapport technique,*n°23, AISS.

- **SASS STEVEN A**.(2004), « Reforming the UK retirement system: Privatizations plus a safety net », Issue in Brief, Center for Retirement Research at Boston College, n° 3.

- **SCHLEBERGER E. N.** (2002), «Universal Pension Scheme: Trends and challenges».

- **SCHWARZER H., QUERINO A.C.**(2002), «Non-contributory pensions in Brazil: Theimp acton poverty reduction ».

- **SEN G**.(2007), « Informal Institutions and Gender Equality», in J. Jütting, D. Dreschler, S. Bartsch and I. de Soysa (eds.), Informal Institutions – How Social Norms Help or Hinder Development, *Development Centre Studies*, OECD, Paris.

- **THOMPSON, L.** (1998), « Older and wiser: The economics of pension reform». Washington, DC, *Urban Institute Press.*

- **UNION EUROPEENNE** (2010), « La protection sociale pour un développement inclusif une nouvelle perspective dans la coopération de l'union européenne avec l'Afrique », *Rapport européen pour le développement.*

- **VAN D.** (2005),« Rocking the pillars », *Investment & Pensions Europe*,juillet /août.

- **WHITEHOUSE E.** (1998), «Pension Reform in Britain» (SP Discussion Paper), Washington, *the World Bank.*

- **WHITEHOUSE E.** (2009), Les pensions dans les pays de l'OCDE.

- **WILLMORE L**. (2001), « Universal Pensions in Low-Income Countries», mimeo, Washington D.C., *Department for Economics and Social Affairs, United Nations.*

- **HONGBO W.,** « Rapport sur les Objectifs du millénaire pour le développement», ONU.

ARTICLES:

- **ACHOUR O.** (2013), « Quels ajustements structurels entamés depuis 24 ans pour préparer la réforme globale des systèmes de retraite ? »,*Revue Marocaines des Sciences Politiques et Sociales, Souissi - Rabat, Université Mohammed V –Souissi –Rabat,* Mélanges, Hommage à Driss BENALI, Déc., vol VIII.

- **ACHOUR O.** (2013), « Analyse Genre des systèmes de retraite au Maroc », Conférence sur le Genre et droit à la sécurité sociale, ADFM.

- **ACHOUR O**. (2014), « Diagnostic des différents facteurs exogènes et endogènes qui menace la viabilité et la pérennité financière des caisses de retraite au Maroc »,*Revue marocaine des sciences politiques et sociales : Université Mohammed V –Souissi -Rabat,* Dialogue Social au Maroc n°5, vol IX mai/juin 2014.

- **AREF M.** (2006),«Les retraites : crises, enjeux et perspectives», *Centre d'Étude et de Recherche Documentaire.*

- **CHEKROUNI D**. (2016), « Perspectives d'une protection sociale non discriminatoire », *CREADH*, Avril.

- **EL AOUFI N. ET ALII (**2003), « Entreprise et ressources humaines », *Rapport du social* 2003, n° 162, décembre.

- **EL GUERMAÏ N**. (2016), « la célébration du 11ème anniversaire de l'Initiative », 18 mai, *MAP*.

- **NOUHA M.** (2009), «RCAR : Gouvernance, architecture, et équilibre financiers». Conférence CDG, juin Marrakech.

- **NACIRI R.** (2010), « Diagnostic de l'état de l'égalité/équité dans le secteur de l'emploi et la formation professionnelle et la protection sociale », *Ministère de l'Emploi et la Formation Professionnelle*, Rabat.
- **RHMANI J**. (2011), « Résultats du dialogue social », *le Matin*, 1er mai.

- **YAHYAOUI M**. (2009), «La réforme de la retraite », conférence du 50ème anniversaire de la CNSS.

- **YAHYAOUI M.** (2007), « L'économie politique de la réforme des pensions au Maroc », Chypre.

THESES DOCTORALES:

- **ARAKI D.** (2004), « les systèmes de retraite face au développement économique : quelles perspectives pour le Maroc ? », *Thèse de Doctorat d'Etat en science économique*, Université Mohammed V Agdal, Faculté de Droit.

- **BENJELLOUN S.E**. (2007), « Une première évaluation des réformes des systèmes de retraite au Maroc », *Workshop Université Paris Dauphine-Caisse des dépôts et de gestion*, Rabat5-6avril 2007.

- **CHERKAOUI M.**(2009), « Vieillissement, transition démographique et crise des systèmes de retraite: cas du Maroc », *Thèse pour l'obtention du doctorat et Sciences Économiques*, Université Pierre Mendès France et Université Mohammed V (FSJES).

- **EZ ZOUAK M**.« L'apport des normes IFRS/IAS au nouveau Plan comptable des Caisses de Retraite », *Mémoire sur le projet de Fin d'Études*, l'École Nationale de Commerce et de Gestion Oujda.

- **RHOMARI M.** (2016) «La réforme des systèmes de retraite dans les pays en développement et l'extension de la couverture à l'emploi informel », *Thèse doctorale en Économies et finances, Université Paris Dauphine*, Paris IX.

- **TLATY M.**(2008), « Le financement des retraites entre solidarité sociale et responsabilité individuelle: modèles internationaux pour la réforme du système de retraite marocain », *Mémoire Université du Québec ,Montréal,*août.

EBOGRAPHIE :

- Site du Ministère de l'économie et des finances: www.finances.gov.ma
- Site de la Caisse interprofessionnelle marocaine des retraites (CIMR) : www.secassure.co.ma
- Site de l'Association internationale de la sécurité sociale: www.cramif.fr/aiss
- Site de L'International Labour Organisation (ILO) : www.i1o.org
- Site du Centre des Liaisons Européennes et Internationales de Sécurité Sociale www.cleiss.fr
- Site du Haut-Commissariat au plan : www.hcp.ma
- Site de l'Organisation de coopération et de développement économique: www.ocde.org
- Site du Régime Collectif d'Allocation de Retraite : www.rcar.ma
- Site de la Caisse Marocaines des Retraites : www.cmr.gov.ma
- Site de la Caisse Interprofessionnelle Marocaine des Retraites : www.cimr.ma
- Site de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale : www.cnss.ma
- Site de l'Institut de Recherche et Documentation en Économie de la Santé : www.irdes.fr
- Site du Conseil d'orientation des retraites en France: www.corretraite.fr
- Site sur la réforme de retraite en France : www.toutsurlaretraite.com
- Site de l'UNDP : www.undp.org/
- Site de l'entraide nationale/ www.Entraide.ma
- Site du bilan gouvernemental www.injazat.ma

TABLE DES TABLEAUX ET FIGURES

Tableau1 : Impôt sur le revenu, taux par tranche de revenu 86
Tableau 2: Impôt sur le revenu, comparaison entre actifs et retraités 87
Tableau 3: Tableau d'abattement fiscal 88
Tableau 4: Tableau de Déficit cumulé par année 91
Tableau 5: Tableau des années de déficit des caisses : 104
Tableau 6: Départs en retraite et départs cumulés.....121
Tableau 7: Répartition de la population agée par statut d'occupation 135
Tableau 8: Sources de revenu par type de menage.....132
Tableau 9:Taux de salariat et féminisation (informel, non agricole).....144
Tableau 10: Emploi informel des catégories éligibles l'affiliation.....146
Tableau 11: Evolution des indicateurs de l'OMD.....158
Tableau 12: Evolution favorable des taux d'activité des femmes sur les caisses 185
Tableau 13 : Personnes âgées de 60ans (activité, sexe, milieu, âge) : 201
Tableau 14 : La sécurité sociale minimale de l'OIT 385
Tableau 15 : Aide des pays européens pour l'extention en Afrique.....390

Figure 1: Répartition des affiliés n'ayant pas cotisé en 2012.....59
Figure 2: Indice de Générosité des régimes /Taux de rendement interne 82
Figure 3 : Évolution des réserves par caisse du PIB.....100
Figure 4 : Transition démographique.....114
Figure 5 : Pyramides des âges (2004-2014).....112
Figure 6 : Indice synthétique de fécondité.....114
Figure 7: Évolution de la structure par âge de la population.....115
Figure 8: Création des postes budgétaires et des départs à la retraite 117
Figure 9: Rapport démographique (cotisants/ Retraités) 119
Figure 10: Ratio de dépendance (Pop/65 et pop/15-64).....120
Figure 11: Dépenses du système de retraite/ PIB.....121
Figure 12: Déficits du système de retraite/ PIB.....121
Figure 13: Investissements / PIB 124
Figure 14: Capital par unité de travail efficace 125

Figure 15:Taux de chômage selon le milieu de résidence et le sexe (%).....126
Figure 16: Taux de chômage.....128
Figure 17: Évolution du taux de croissance du PIB et du PIB par tête.....129
Figure 18 : Personnes âgées de 60 ans et plus selon le niveau scolaire (%).....135
Figure 19: Répartition des unités de production informelles par régions.....139
Figure 20: Emploi informel par secteur d'activité en 2007 (%).....142
Figure 21: Part de l'emploi informel dans l'emploi total par region en (%).....143
Figure 22 : Indicateurs homme /femme dans le secteur informel.....145
Figure 23: Travailleurs indépendants et travailleurs familiaux (1991-2015).....157
Figure 24: Salaires par âge et genre (2009) pour les hommes.....177
Figure 25: Salaires par âge et genre (2009) pour les femmes.....177
Figure 26:Personnes âgées de 60 ans et plus selon le sexe, le milieu et l'âg.....202
Figure 27: Pension liée aux standards de vie et le seuil de pauvreté.....211
Figure 28: Évolution de l'assiette de cotisation CNSS.....245
Figure 29: Évolution des actifs occupés, des dormants et cotisants CNSS.....248
Figure 30 : Évolution du solde technique de la CNSS.....249
Figure 31: Évolution des réserves de la CNSS.....249
Figure 32: Assiette de cotisation et masse salariale.....252
Figure 33: Taux de croissance des effectifs de retraites.....257
Figure 34: Évolution des réserves CMR - 50% de la plus-value latente.....257
Figure 35 : Évolution du solde global (2008- 2060).....258
Figure 36 : Evolution des effectifs affiliés.....260
Figure 37: Rapport démographique.....264
Figure 38 : Évolution des réserves RCAR.....264
Figure 39 : Évolutions des fonds RCAR en MDH.....265
Figure 40 : Évolution du solde total (technique et financier) RCAR.....266
Figure 41 : Évolution des produits financiers CIMR.....267
Figure 42: Évolution du solde total (technique financier) CIMR.....269
Figure 43 : Évolution de la réserve de prévoyance (en millions de dirhams).....270
Figure 44 : Évolution du solde technique CIMR.....271
Figure 45 : Schéma actuel du système de retraite au Maroc.....277
Figure 46 : Système cible : Variante 0 : « Réforme minimale ».....279
Figure 47 : Système cible : Variante 1 : « Système minimal ».....280
Figure 48 : Système cible : Variante 2 : « Réforme systémique modérée ».....281

Figure 49 : Système cible : Variante 3 : « Réforme systémique forte » 281
Figure 50 : Système cible : Variante 4 : « le Big Bang ».....282
Figure 51 : Variante Alternative : SR3 : « Régime de base unique » 282
Figure 52: Dépenses sociales brutes publiques et privées en % du PIB 333

TABLE DES MATIERES

RESUME **5**

ACRONYMES **6**

INTRODUCTION GENERALE **9**

Première partie : Facteurs de déséquilibres des systèmes de retraite **24**

Chapitre I L'architecture des régimes de retraite marocains 29

Section 1 : Les régimes de retraite de base obligatoires 30

§ 1: La Caisse Marocaine des Retraites (CMR) 31

§ 2: La Caisse Nationale de la Sécurité Sociale (CNSS) 36

§ 3: Le Régime Collectif d´Allocation de Retraite (RCAR) 38

Section 2: Les régimes complémentaires 42

§ 1 : Le régime complémentaire de la CMR (Attakmili) 42

§ 2 : La Caisse Interprofessionnelle Marocaine de Retraites (CIMR) 43

§ 3 : Le régime complémentaire du RCAR 46

Chapitre II Equité inter et intra générationnelle dans les systèmes de retraites 48

Section 1 : Enjeux institutionnels et leur impact sur la gouvernance : 50

§ 1: Analyse de la réglementation des régimes de retraite 51

A) Genèse de la création de régimes de retraite 52

B) Défaillance de la réglementation actuelle 55

C) Absence de réglementations pour 63% de la population 59

§ 2 : Dysfonctionnements reliés à la multiplication des caisses 60

A) Pluralisme institutionnel 61

B) Absence de tutelle unique 64

C) Manque d'harmonisation et de coordination 65

§ 3 Impact sur les droits des retraités et leurs ayant droits 68

A) Pensions d'invalidité et de vieillesse 68

B) Retraite anticipée 70
C) Pensions de réversion 71
Section 2 : Viabilité des systèmes de retraite et leurs enjeux financiers 74
§ 1: Analyse de la notion de générosité dans les régimes de retraite 77
A) Notion de générosité des régimes 78
B) Impact de la générosité des régimes 80
C) Générosité de la fiscalité pour certains régimes 83
§ 2 : Lacunes de gestion financière et technique des régimes 86
A) Insuffisance du mécanisme de pilotage de certains régimes 87
B) Diversification des mécanismes de revalorisation 90
C) Analyse des moyens de contrôle financier 92
§ 3 : Déséquilibre financier intergénérationnel 94
A) Gestion des réserves techniques 96
B) Aggravation de la dette implicite 100
C) Financement de la dette implicite 103
Chapitre III Déséquilibre des régimes et son impact sur le marché du travail 105
Section 1 : Efficacité des systèmes de retraite et leurs enjeux sociaux 108
§ 1: Perennité financière des systèmes de retraite et démographique 109
A) Cause des changements démographiques 111
B) Évolution démographique 116
C) Dégradation du rapport démographique 119
§ 2: Conséquence du changement démographique 122
A) Effets macro-économique de la démographie 123
A) Chômage des jeunes diplômés sur les retraites. 126
B) Impact du chômage sur l'équilibre des régimes de retraite 127
§ 3: Répercussion sociale et générationnelle 129
A) Analyse de la retraite des personnes âgées 131

B) Faible redistribution intra et intergénérationnelle 133
C) Adaptation de la retraite au niveau de vie des retraités 135
Section 2: Promotion du travail décent dans l'économie informelle 137
§ 1: Caractéristiques sociodémographiques du secteur informel : 140
A) Spécificités de la population active dans le secteur informel 142
B) Place des femmes dans le secteur informel 143
C) Possibilité de la couverture au secteur informel 146
§ 2: Promotion du travail décent par les organismes internationnaux 149
A) Socle de la protection sociale 150
B) Agenda du travail décent 152
§ 3: Réalisation des objectifs des Nations Unis 153
A) Réalisations des Objectifs du Millénaire pour le Développement ... 155
B) Objectif numéro 1 des Objectifs du Millénaire pour le Développement 156
C) Objectif numéro 8 de Développement durable de l'agenda 2030 ... 159
Chapitre IVInégalités des droits entre les retraités 161
Section 1: Principales différences entre le secteur public et privé 163
§ 1 : Lacunes inhérentes aux secteurs public et privé 164
A) Inégalités entre les retraités du secteur public et privé 165
B) Impact de l'évolution des salaires sur la retraite 167
C) Accroissement de la fraude dans le secteur privé 168
§ 2 : Renforcement du contrôle au niveau du secteur privé 170
A) Amélioration de la réglementation de contrôle dans le privé : 170
B) Amélioration de collaboration pour l'inspection dans le privé 172
C) Renforcement du pouvoir des inspecteurs 172
Section 2: Analyse des retraites des femmes 173
§ 1 : Intégration des femmes dans le marché du travail 174

A) Secteurs d'activités des femmes....175
B) Causes de faiblesse des retraites des femmes....177
C) Impact de l'intégration des femmes sur le marché du travail 179
§ 2 : Discriminations à l'égard des femmes dans les systèmes de retraite 181
A) Discriminations à l'égard des femmes dans la région MENA 182
B) Discriminations liées au genre 183
C) Dispositions positives aux femmes 185
Chapitre V Mécanismes pour l'extension de la protection sociale 187
Section 1 : Politiques sociales et la protection sociale 191
§ 1: Absence de politiques sociales 193
A) Programmes d'extension de l'assurance maladie....193
B) Allocations à certaines catégories de la population 195
C) Création des Fonds de solidarité 198
§ 2 : Déclinaison de la solidarité....199
A) Solidarité familiale 200
B) Solidarité par le biais des institutions....203
C) Solidarité par le biais de la fondation....206
§ 3 : Possibilité de mise en place d'une pension de solidarité....207
A) Conditions de mise en place de la pension de solidarité....209
B) Nécessité de la généralisation de la bancarisation 213
C) Assurance- vie retraite :concept de plan d'épargne-retraite....214
Section2 : Propositions pour réussir l'extension de la protection sociale 216
§ 1: Partage d'expériences réussies pour l'extension 219
A) Programmes et mécanismes d'assurance maladie....220
B) Création des prestations assujetties à des conditions de ressources.222
C) Prestations universelles financées par l'Etat 223
§ 2 : Système de la Micro-assurance et les systèmes décentralisés 224

A) Expériences réussies de la micro-assurance....226
B) Implémentation de la micro-assurance....228
C) Avantages de l'implémentation de la micro-assurance....229
§ 3 : Difficulté de la réussite de l'extension....230
A) Absence de moyens et financement....230
B) Dispositions relatives au secteur privé....231
C) Volonté politique en matière de protection sociale....231
Deuxième partie : Mise en place de la réforme de la retraite....236
Chapitre I Ajustements structurels des caisses de retraite....243
Section1 : Mise en place de mesures de redressement de la CNSS....245
§ 1 : Volet institutionnel....245
§2 : Volet technologique....248
§3 : Volet financier....248
Section 2 : Mise en place de mesures de redressement de la CMR....250
§1: Volet institutionnel....251
§2:Volet technologique....255
§3 : Volet financier....256
Section 3 : Mise en place de mesures de redressement de le RCAR....258
§1 : Volet institutionnel....259
§2 : Volet technologique....263
§3 : Volet financier....264
Section 4 : Les tentatives de réforme de la CIMR....267
§1:Volet institutionnel....267
§2 : Volet technologique....268
§3: Volet financier....269
Chapitre II Propositions des Commissions Nationale et Technique....273
Section 1 : Présentation des diagnostics des systèmes et des rapports....276

§ 1 : Diagnostic de la Commission Technique 278
A) Scénarii de la Commission Technique 278
B) Avis du BIT concernant les scénarii de la réforme 283
C) Scénarii retenus par la Commission Technique 285
§2 : Analyse de la réforme par des institutions publiques 286
A) Propositions de réformes du rapport de la Cour des comptes 287
B) Saisine du Conseil Économique, Social et Environnemental 291
C) Mesures accompagnant la réforme paramétrique.....293
§ 3 : Présentation des projets de loi adoptés au Conseil du Gouvernement ...295
A) Régimes des pensions civiles 295
B) Régime de retraite au profit des indépendants et des non-salariés...297
C) Réforme du régime des pensions militaires et du RCAR.....299
D) Réaction des syndicats 299
Section 2 : Mise en place des réformes paramétriques et systémiques 302
§ 1 : Le scénario de base 303
A) L'augmentation de l´âge de la retraite.....304
B) La réduction du taux d'annuité.....305
§ 2 : Le scénario dualiste 307
A) Architecture proposée 307
B) Processus de réforme.....309
§3 : Le scénario intégré.....311
A) Architecture proposée 313
B) Processus de réforme.....315
Section 3 : Proposition de combinaison de réformes des paramètres.....316
§1 : Le cas de la CMR.....317
A) Age légal de départ à la retraite.....318
B) Taux d'annuité et assiette de calcul des droits 318

C) Taux de cotisation et revalorisation des pensions 320
§2 :Le cas de la RCAR.....322
A) Age légal de départ à la retraite.....322
B) Revalorisation des pensions 323
C) Taux de cotisation 323
§3: Le cas de la CNSS 324
A) Prolongation de l'âge légal et du taux de remplacement 324
B) Annuité de liquidation des droits et le plafond du salaire déclaré ...326
C) Taux de cotisation et revalorisation des pensions 327
§4 : Le cas de la CIMR 328
Chapitre III Expériences Internationales : réforme de la retraite 331
Section1 : Expérience d'Amérique 335
§1 : Mesures de redressement sociales 337
§2: Finance et gestion administrative 341
§3: Processus de réforme : Refonte des systèmes de retraite.....348
Section 2 : L'expérience d'Europe 360
§1 : Mesures avantageuses au niveau social 361
§2: Finance et gestion administrative 365
§3: Processus de Réforme.....369
Section 3 : L'expérience d'Afrique.....383
§1: Mécanismes de bonne gouvernance institutionnelle.....385
§ 2: Élaboration de nouvelles législations pour créer de nouveaux régimes ..388
§3 Extension des régimes de retraite à de nouvelles catégories 393
Chapitre IV Propositions de réformes avantageuses pour les femmes 399
Section 1 : Politiques des droits familiaux et conjugaux.....401
§1 : Différence entre les retraites des Hommes /Femmes dans les régimes ...401
§2 : Différence des droits de réversion et survivant entre Hommes /Femmes403

Section 2 : Réformes pour mettre en place l'égalité entre Hommes /Femmes ...405
§1 : Analyse de James et coll. des régimes du Chili, Argentine et Mexique..405
§2 : Analyse de Stahl berg et coll. sur le régime suédois 406
Section 3 : Proposition d'intégration de l'approche genre dans la réforme 407
§1 : Analyse de la théorie de l'égalité dans les systèmes de retraites.....408
§2 : Impact de l'application du principe d'égalité 409
§ 3 : Mécanismes atténuant les effets négatifs sur les retraites des femmes...410
Chapitre V Réflexion menée par les organisations internationales.....412
Section 1 : Réflexion de la Banque mondiale concernant la réforme des retraites 415
§1 : Proposition du système à piliers multiples 416
§2 : Critique de l'approche de la Banque mondiale.....418
§3 : Direction proposée par la Banque mondiale.....422
Section 2 : Présentation de l'approche de l'OCDE 425
§1 :Critique de l'approche de l'OCDE 426
§2:Augmentation de l'âge de la retraite.....428
§3:Réduction du montant des retraites.....430
Section 3: Présentation de l'approche du FMI 432
§1:La position du Fonds monétaire international 432
§2:La critique de l'approche du FMI.....433
§3:Excessivité de sécurité pour les cotisants 434
CONCLUSION 436
TABLE DES TABLEAUX ET FIGURES 467
BIBLIOGRAPHIE.....450