

**Actes du Colloque international de Meknès**

**17-19 mars 2011**

**VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION DANS LES PAYS DU SUD**

**Atelier 3**

**SYSTÈMES DE RETRAITES**

**Président : Abdelghani BOUAYAD**

Enseignant-chercheur, Vice-Doyen de la Faculté des Sciences  
Juridiques Économiques et Sociales de Meknès, Université Moulay  
Ismail

**Rapporteur : Leila BOUFRAIOUA**

Doctorante, Centre de Recherche Populations et Sociétés  
(CERPOS, EA 2324), Université Paris Ouest Nanterre La  
Défense

# Inégalités, système de retraite et redistribution au Maroc<sup>1</sup>

**Salah-Eddine BENJELLOUN**

Astrolabe Consulting

Maroc

**Jean-Marc DUPUIS**

**Claire EL MOUDDEN**

Université de Caen, Basse-Normandie

France

Groupe international de recherche ESIRAMed<sup>2</sup>

## **Introduction**

Comme tout dispositif de transfert, les systèmes de retraite ont une incidence sur la répartition des revenus. Ils peuvent réduire, augmenter ou laisser inchangés les inégalités entre retraités à l'intérieur d'une génération ou d'une génération à l'autre. Quelles hypothèses peut-on avancer pour le système de retraite du Maroc ? La première partie de cette communication recense les effets potentiels. La deuxième partie examine les inégalités et les effets redistributifs entre assurés, d'abord à l'intérieur d'une génération puis d'une génération à l'autre. Enfin, la troisième partie analyse les incidences redistributives d'une particularité du système marocain, la faiblesse de la couverture sociale de la population.

## **1- Retraite et redistribution : une analyse des effets potentiels**

Comme tout dispositif de transfert, le système de retraite marocain a une incidence sur la répartition des revenus et est source de redistribution. Nous reviendrons dans un premier temps sur la définition et les mesures de la redistribution. Nous verrons ensuite quelles différentes formes de redistribution sont induites par les régimes de retraites marocains, question qui prend aussi un relief particulier pour un pays où une fraction importante de la population n'est pas prise en charge par le dispositif de transfert.

---

<sup>1</sup> Ce travail a été réalisé avec le soutien de la Chaire AG2R-La Mondiale "Finance Autrement: Investissement - Solidarités - Responsabilité" d'Euromed-Marseille.

<sup>2</sup> Le groupe de recherche ESIRAMed a pour vocation de réaliser des recherches sur les thèmes de l'Économie sociale, l'Investissement responsable, l'Assurance en Méditerranée. Il comprend des chercheurs de l'Université de Caen-Basse-Normandie, EUROMED Management (Marseille), le CREAD (Alger), l'Université Mohamed V (Rabat), du LEGI (École polytechnique de Tunisie).

## 1.1 Une approche longitudinale de la redistribution

Appréhender la redistribution pose la question de sa définition mais aussi de sa mesure

### 1.1.1 Définir la redistribution dans le cadre des retraites

La notion de redistribution est assez complexe et délicate à définir. « De manière assez traditionnelle, l'analyse économique distingue une phase de distribution des revenus primaire issue de l'activité économique suivie d'une redistribution principalement mise en œuvre par les administrations et aboutissant à la répartition secondaire ou finale. Ainsi dire que la redistribution modifie la répartition des revenus primaire est une définition suffisamment large pour permettre l'accord autour d'une notion sujette à de nombreuses études et controverses. »<sup>3</sup>

Dans le cadre de la protection sociale, la question de la redistribution, quel que soit le type de risque couvert (retraite, maladie, chômage ou famille) est souvent posée de la façon suivante : Qui perd et qui gagne ou, plus précisément, qui est cotisant net et qui est bénéficiaire net ?

Pour y répondre, il était « d'usage de comptabiliser pour certains groupes de la population des flux en recettes et en dépenses (prestations, cotisations par exemple) sur une année donnée pour apprécier la redistribution par leur solde : les groupes dits bénéficiaires sont ceux dont le solde est positif »<sup>4</sup>. Cependant cette définition « synchronique » de la redistribution a été rejetée par de nombreux auteurs compte-tenu de son incohérence, notamment dans le cadre des retraites. Cette solution pose en effet que l'ensemble des retraités bénéficie d'une redistribution dans la mesure où chaque année de retraite, ils reçoivent plus de prestations qu'ils ne payent de cotisations.

Face à ces critiques, un second axe a été proposé, la solution est alors de se référer au concept de neutralité actuarielle, la neutralité actuarielle est atteinte quand cotisations et prestations s'égalisent en valeurs actualisées. Cette définition de la redistribution a été introduite dès 1976, Coppini proposant de définir la redistribution comme étant ce qui est prélevé en plus ou en moins par rapport à l'équilibre actuariel des régimes, est appelée méthode stochastique. Cette méthode est reprise en 1982 par F. Lagarde et G. Worms dans leur article qui fait date : « la redistribution, une problématique nouvelle ». Elle n'est pas contestée depuis et peut être résumée en reprenant les propos de D. Blanchet : « une possibilité pour chiffrer le montant de la redistribution qui est imposé à un individu ou dont il bénéficie consiste à se référer directement au concept de neutralité actuarielle. On dira qu'il y a redistribution ou solidarité lorsqu'un individu verse au système ou en reçoit d'avantage que ce qu'il est susceptible d'en recevoir en espérance mathématique ».<sup>5</sup> Une telle approche longitudinale permet de compléter la définition de la redistribution donnée au départ : il s'agit d'un mécanisme qui modifie la répartition primaire des revenus sur l'ensemble du cycle de vie.

<sup>3</sup> F. Lagarde, G. Worms, (1978), « la redistribution, une problématique nouvelle », *Statistiques et études financières*, série orange, n°32, pp 54-74.

<sup>4</sup> F. Lagarde, J.P. Launay, F. Lenormand (1982), « les effets redistributifs du système de retraites : une méthode, un constat et des voies de réforme ». *Droit social*, n°6, juin, pp 473-489.

<sup>5</sup> D. Blanchet. (1996). p38-39.

### 1.1.2 Mesure de la redistribution

L'approche longitudinale de la redistribution conduit à la mesurer des bilans de cotisations et prestations reçues par les assurés sur leur cycle de vie. Un bilan à zéro est la preuve que répartition primaire et secondaire des revenus sont identiques. Tout bilan différent de zéro impliquera modification de la répartition primaires des revenus et donc redistribution.

#### Redistribution et taux interne de rendement

Une façon parmi d'autre de résumer ces bilans est de calculer des taux de retour sur cotisation ou taux interne de rendement. On caractérise alors la redistribution entre deux catégories d'individus par une inégalité de leur taux de rendement interne, une décroissance de ce taux avec le niveau de revenu étant par exemple synonyme qu'une redistribution s'opère des hauts salaires vers les bas salaires. Si le taux de rendement interne est un indicateur classiquement retenu, il est aussi relativement complexe à interpréter et peut paraître insuffisant dans certains cas. L'interprétation du taux interne de rendement nécessite une très grande prudence, notamment parce que les trois critiques suivantes peuvent être formulées à son encontre.<sup>6</sup>

Tout d'abord le *taux interne de rendement appréhende la redistribution indépendamment du niveau de prestations*. Le taux interne de rendement est le taux d'actualisation qui égalise la somme actualisée des cotisations à la somme actualisée des prestations. Peu importe dans le calcul le niveau des prestations et des cotisations payées, seule comptant leur égalisation. Le taux de rendement interne peut ainsi prendre la même valeur dans un système avec cotisations et prestations élevées que dans un système avec cotisations et prestations faibles : le TRI (taux de rendement interne) est déconnecté de l'effort contributif et de la prestation qui en découle. Un individu bénéficiaire du minimum contributif peut avoir un TRI très élevé, tout comme un assuré ayant connu beaucoup de validation gratuite de chômage, sans que leur position soit pour autant enviable. Il n'en reste pas moins que les assurés présentant de fort taux interne de rendement, suite à la mise en œuvre de mécanisme non contributif, sont effectivement susceptible de bénéficier d'une redistribution induite par le système de retraite.

Deuxième réserve, le taux interne de rendement indique le sens de la redistribution mais ne mesure pas son étendue. L'analyse des TRI permet de conclure sur le sens de la redistribution. Cette analyse peut se faire en fonction du revenu : si le taux de rendement interne décroît avec le revenu, le système de retraite est redistributif au sens où il engendre des transferts au bénéfice des bas salaires. A l'inverse, des taux croissant avec le salaire seraient la preuve d'un système anti-redistributif favorable aux couches les plus aisées de la population. Le sexe peut aussi différencier les individus face à la redistribution. Mais le taux de rendement interne ne permet, ni d'évaluer les transferts redistributifs, ni d'apporter des éléments d'appréciation sur l'étendue des effets redistributifs ou anti-redistributifs dus par exemple aux différentiels de mortalité"

Troisième réserve enfin, le taux interne de rendement peut conduire à des conclusions erronées sur le sens de la redistribution. Le taux de rendement interne n'est qu'un indicateur de retour sur investissement. Il ne tient absolument pas compte du poids de la contribution de l'assuré. Ainsi du fait du barème progressif, les assurés les plus aisés cotisent proportionnellement à leur salaire beaucoup plus que les assurés en bas de l'échelle salariale. Et même si

---

<sup>6</sup> Voir Dupuis, El Moudden (2003).

le rendement de leur retraite est plus faible, ils compensent ce manque par une surcotisation dans un système qui reste favorable et qui leur permet de se maintenir dans l'échelle des revenus. La générosité du système de retraite associée à un taux de cotisation élevée pour les hauts salaires permet donc de ne pas modifier la répartition des revenus, bien que le retour sur cotisation (ou TRI) des hauts salaires soit plus faible que le retour sur cotisation des bas salaires.

Ce simple contre-exemple permet de montrer qu'il faut être très prudent quant à l'analyse des taux de rendement interne en matière de redistribution.

### Un indicateur de redistribution plus large

Une autre façon de mesurer la redistribution consiste à appréhender la mesure de l'inégalité des revenus primaires (avant paiement de cotisation et perception de la retraite) et secondaires (revenus primaires plus cotisations moins prestations).

Relativement à cette question complexe de l'inégalité de revenus, la courbe de Lorenz est très généralement retenue selon la « tradition bien établie par Atkinson »<sup>7</sup>. La courbe de Lorenz associée à une distribution de revenu représente la relation entre la proportion cumulée des agents percevant un maximum de revenu et la proportion cumulée du revenu. La position relative des courbes de Lorenz des distributions primaires et secondaires des revenus permet alors d'appréhender la redistribution : si une distribution domine l'autre au sens de Lorenz (i.e. si une courbe est au dessus de l'autre) alors les jugements tant positifs que normatifs s'accordent pour dire l'inégalité entre les deux distributions a diminué ; le système de retraite est alors redistributif<sup>8</sup>.

Par analogie avec la théorie fiscale, il est possible de retenir un indicateur de redistribution calculé comme le rapport entre le bilan de l'opération retraite et le revenu actualisé :

$$IR = \frac{\text{Somme des retraites actualisées} - \text{Somme des cotisations actualisées}}{\text{Somme des revenus actualisés}}$$

On peut aussi pour en faciliter l'interprétation l'écrire comme suit :

$$IR = \left( \frac{\text{somme des cotisations actualisées}}{\text{somme des revenus actualisés}} \right) \times \left( \frac{\text{somme des retraites actualisées}}{\text{somme des cotisations actualisées}} - 1 \right)$$

- Le système de retraite est non redistributif si la répartition primaire des revenus est confondue avec la distribution secondaire des revenus ce qui implique que l'indice de redistribution est identique pour tous les individus, quel que soit leur niveau de revenu.
- Le système de retraite est redistributif si la répartition secondaire domine la distribution primaire des revenus ce qui implique que l'indice de redistribution est plus élevé pour les bas revenus.

<sup>7</sup> M. Lebreton, P. Moyes, A. Trannoy (1996), « Inequality reducing Properties of composite taxation », Journal of economic Theory, vol69, n°1, April, pp 71-103.

<sup>8</sup> Voir El Moudden (2000).

- Le système de retraite est anti-redistributif si la répartition primaire domine la distribution secondaire des revenus, ce qui implique de que l'indice de redistribution augmente avec le revenu des assurés.

Si on reprend la formulation de l'indicateur, la redistribution dépend alors de deux facteurs : Le taux moyen de cotisation au régime et le bilan actualisé de l'opération retraite. Cela permet de faire ressortir l'existence possible d'une redistribution, même quand les bilans actualisés des individus et donc les TIR sont identiques.

## **1-2 Quelle pourrait être la redistribution induite par les régimes marocains ?**

Maintenant que sont posées définitions et mesures de la redistribution, intéressons nous aux différentes formes de redistribution que peuvent générer les régimes de retraite marocains.

Hérités de la période coloniale, les régimes de retraite du Maroc appartiennent sans conteste aux systèmes contributifs de type bismarckien : des régimes qui couvrent les assurés sur une base professionnelle et délivrent des prestations contributives i-e liées (voir proportionnelles) à la carrière des assurés et donc aux cotisations versées.

Dans la littérature, les systèmes contributifs de type bismarckien sont souvent opposés aux systèmes redistributifs ou solidaires de type Beveridgien. Pourtant, la notion de contributivité n'est pas nécessairement synonyme d'absence de redistribution : les régimes contributifs marocains sont potentiellement source de redistribution sur un plan intra et intergénérationnels comme nous le verrons dans les trois sous-parties qui suivent.

En modifiant la répartition primaire des revenus, la redistribution vise a priori à la correction d'inégalités. Des mécanismes anti-redistributifs (qui accroissent les inégalités) peuvent aussi survenir. S'interroger sur la redistribution fait alors écho à un questionnement classique sur l'équité que nous poserons en filigrane des trois sous-parties relatives à la redistribution des régimes contributifs marocains.

### *1.2.1 Redistribution intra et intergénérationnelle : différents angle d'analyse*

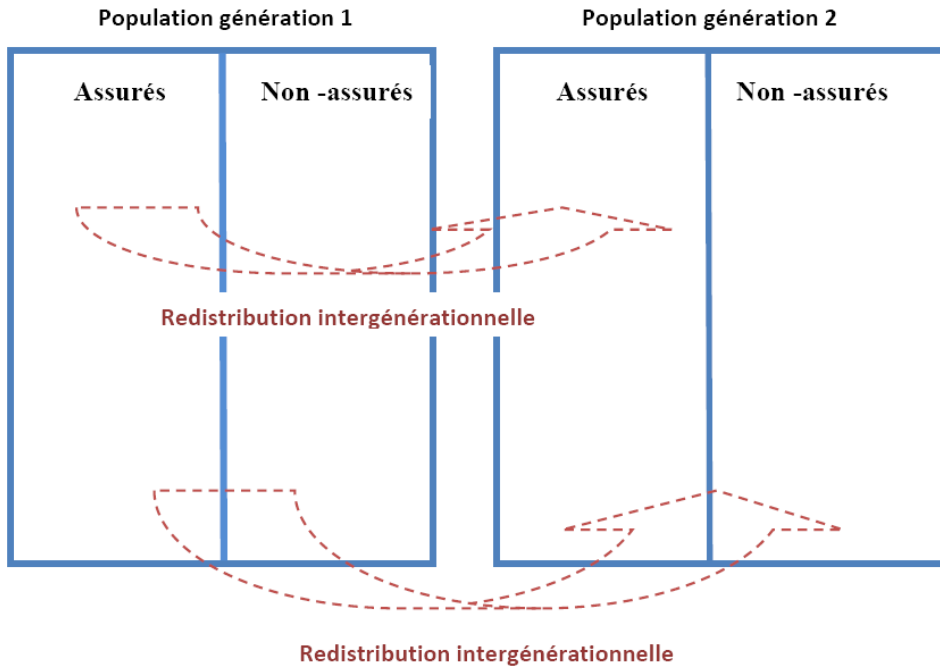
La question de la redistribution opérée par un régime de retraite peut se poser en considérant différentes amplitudes de population.

En termes intergénérationnels, on peut tout d'abord appréhender la question de la redistribution soit entre générations complètes d'individu, soit simplement entre générations d'assurés. Un même mécanisme redistributif sera alors analysé sous deux angles différents, comme l'illustre le schéma 1.

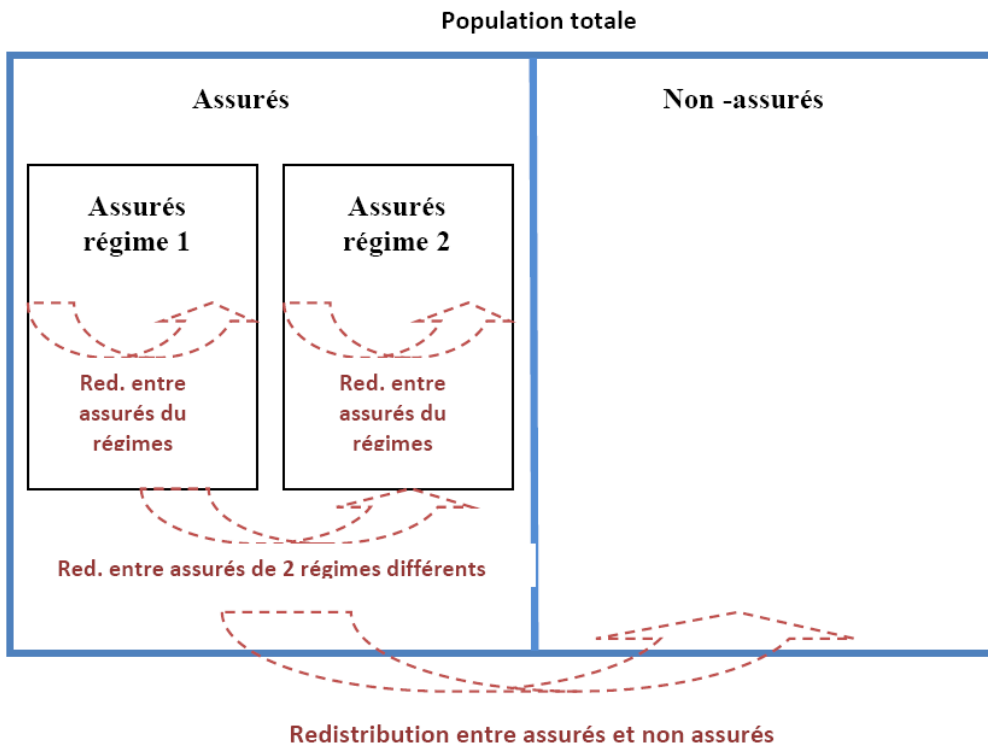
Au sein d'une génération, la redistribution intragénérationnelle peut de même être analysée au sein de l'ensemble de la population, au sein de la seule population des assurés ou enfin en prenant les populations de chacun des régimes existants. Ainsi un système de retraite qui ne serait pas redistributif entre les assurés pourrait le devenir si on considère l'ensemble de la population. De même un système composé de deux régimes différemment redistributifs en interne pourrait être non redistributif sur la population des assurés.

La suite de cet article s'intéressera à toutes les formes de redistribution, quels soient intra ou intergénérationnelle, entre assurés ou entre assurés et non assurés ou enfin entre assurés d'un même régime ou entre assurés de régimes différents.

### Schéma 1 – redistribution intergénérationnelle



### Schéma 2 – Redistribution intragénérationnelle



### 1.2.2 Régimes contributifs et redistribution intragénérationnelle

La contributivité, en liant retraites versées, salaires perçus et cotisations payées est fondée sur le principe de réciprocité selon la logique « A chacun selon son dû ». Elle se réfère à la notion de justice commutative, considérant que l'équité réside dans le fait que chacun reçoive l'équivalent de son apport. Les systèmes de retraite contributifs, s'ils ne sont pas assis sur une logique redistributive mais sur celles d'une équivalence entre prestations et cotisations, peuvent cependant générer des mécanismes de redistribution par différents canaux.

#### Redistributifs ex post des régimes contributifs marocains

Par définition, un système de retraite assure la couverture du risque viager c'est-à-dire du risque ayant trait à l'incertitude de la durée de la vie : en effet si l'accès à la retraite est devenu quasi-certain, la durée de cette retraite est toujours et encore variable. Or, par nature, les individus ne sont pas égaux vis à vis de la mortalité ; cette différence introduit immédiatement un élément de disparité dans la mesure où les assurés dont la longévité est plus grande perçoivent automatiquement davantage que ceux à plus faible espérance de vie, et ce indépendamment du critère de cotisation et de salaire. Ceci est simplement le résultat d'une gestion collective des risques i-e de leur mutualisation.

Les régimes marocains sont alors susceptibles de générer des effets redistributifs ex post comme tous les régimes contributifs, via des différences d'espérance de vie entre les individus. Les différences d'espérance de vie s'expliquant souvent par les différences de salaires, de catégories socioprofessionnelles ou encore le sexe, ces trois variables seront au cœur l'approche chiffrée de la redistribution proposée en seconde partie de cet article.

#### Redistribution ex ante au sein de régimes qui ne sont pas purement contributifs.

Les régimes de retraites marocains s'ils sont contributifs, ne posent pas une équivalence parfaite entre prestations, salaires et cotisations. De ce fait ils ont introduit des mécanismes redistributifs. Différents règles relatives à la liquidation des droits permettent qu'existent ces phénomènes redistributifs, redistribution qui sera chiffrée dans la seconde partie.

##### ➤ Les minima des différents régimes.

Dans la plupart des pays où la Sécurité sociale repose sur une vision commutative, on constate la volonté de compléter les régimes professionnels par l'institution de prestations destinées à garantir un minimum de base. Plus le minimum est bas, plus forts sont les effets redistributifs. Ainsi on constatera une redistribution à la CNSS et la CMR, parce qu'existent des minima de pension contrairement au RCAR et à la CIMR.

##### ➤ Un calcul de la retraite sur une carrière incomplète

L'ensemble des régimes de retraite marocains ne retiennent pas toute la période de cotisation pour le calcul des droits à retraite. Avec un calcul sur les 8 dernières années à la CNSS ou la dernière pour la CMR, la retraite ne représente pas la carrière mais uniquement la fin de carrière. Ces modes de calculs de la retraite peuvent avoir des effets redistributifs en faveur de ceux qui ont une croissance de fin de carrière marquée.

#### Redistribution ex ante entre assurés relevant de régimes contributifs différents

La redistribution en tant que mécanisme qui modifie la répartition primaire des revenus peut se constater entre assurés de régimes différents. Au sein de la population des



assurés, un individu bénéficiant d'un régime plus généreux verra sa position augmenter sur l'échelle des revenus. Ou même si deux régimes sont aussi généreux (au sens de même taux interne de rendement), l'individu qui pourra cotiser le plus sera aussi celui qui aura un bilan actualisé rapporté au salaire le plus important. Cet effet peut de surcroît être accru quand les assurés qui bénéficient du régime le plus généreux sont aussi ceux qui se trouvent sur le haut de l'échelle des rémunérations. Reste à savoir si le régime marocain a priori les plus généreux, la CMR, concerne une population dont la distribution des salaires serait plus favorable.

### *1.2.3 Redistribution intergénérationnelle entre assuré et équité*

Les régimes de retraite génèrent, par nature, une redistribution intergénérationnelle des revenus i-e une redistribution entre les assurés de différentes générations.

Les phénomènes redistributifs entre assurés sont inévitables et cela pose la question de la redistribution juste qui doit ou peut s'opérer entre les générations. Comparer des générations successives au travers du prisme de la redistribution et de l'équité n'est pas chose facile. Tout d'abord parce que l'approche intergénérationnelle mène à comparer des situations sur longue période et peu comparable. Comment en effet comparer la trajectoire économique de générations successives qui auraient connu des situations historiques et économiques aussi différentes que le protectorat, l'indépendance ou la situation actuelle ? Ensuite la croissance économique est par définition source d'inégalité entre les générations, « d'injustice chronologique »<sup>9</sup>. Cela doit-il nous conduire à rejeter la croissance pour cause d'iniquité intergénérationnelle ou à plaider pour une forte redistribution ascendante des plus jeunes vers les plus âgés ? Enfin n'oublions pas que, par nature, les régimes en répartition offre des rendements importants aux premières générations qui cotisent peu, le rendement baissant ensuite inévitablement.

Face à ces difficultés, deux points de vue différents en matière de redistribution et d'équité intergénérationnelle peuvent être adoptés<sup>10</sup>.

Un premier critère est un critère instantané ou transversal qui compare les situations présentes des générations coexistantes à un moment donnée : l'équité entre les générations correspondrait à l'égalité ou la parité des ressources entre les tranches d'âge. Le but d'une politique de transferts dans le temps comme un système de retraite serait, selon ce critère, d'assurer une juste répartition des revenus entre individus d'âge différents. Ce type d'approche implique inévitablement une redistribution intergénérationnelle visant à égaliser des niveaux de vie instantanée.

Ce critère d'équité prend un intérêt tout particulier en matière de revalorisation des retraites, question de la revalorisation qui à elle seule montre toute la difficulté d'une approche par l'équité intergénérationnelle. Faut-il, au nom de l'équité transversale, calquer l'évolution du niveau de vie des retraités sur celui des actifs ? C'est ce que font partiellement certains régimes comme la CMR en indexant l'évolution des pensions à l'évolution du salaire moyen des actifs cotisants. Cette règle garantit au retraité non pas une égalité de niveaux de vie avec les actifs mais le maintien de sa position à la liquidation dans la hiérarchie des revenus. Dans certains pays, des régimes lui préfèrent une règle d'indexation par les prix qui maintient le pouvoir d'achat des retraités mais les exclut du partage des fruits de la croissance

---

<sup>9</sup> Blanchet (2008).

<sup>10</sup> Voir Blanchet (2008).

de la productivité, ce qui pourrait se légitimer dès lors que la retraite ne contribue par son travail à la croissance de la productivité. Cette revalorisation par les prix crée des différences instantanées importantes entre jeunes et vieux retraités. Enfin au Maroc, certain régime comme la CNSS ne revalorise que très peu les pensions, les retraités ne maintenant ni leur position dans l'échelle des revenus, ni leur pouvoir d'achat ... Nous reviendrons de manière chiffrée sur cet aspect dans la seconde partie.

Quoi qu'il en soit, ce type d'approche transversale de l'équité, s'il permet d'éviter les difficultés d'une comparaison entre trajectoires, reste réducteur, excluant notamment de son champ d'analyse du niveau des retraites versés et de leur financement. Un niveau de vie relatif des retraités élevés relativement à celui des actifs est – il anormal s'il est le fruit d'un choix délibéré d'efforts contributifs importants ?

Le second critère passe d'une approche transversale à une approche longitudinale en comparant ce que les inactifs du moment reçoivent du système de transferts avec ce qu'ils ont donné dans le passé ou ce qu'ils auront à lui donner dans le futur. Il y a égalité et donc absence de redistribution par génération lorsque chaque génération reçoit autant, en proportion de ce qu'elle a donné. Au contraire, des différences de bilans actualisée et donc de taux interne de rendement sont synonymes de redistribution intergénérationnelle. De surcroit, dans un régime en répartition la comparaison du TIR d'une génération avec le rendement implicite du régime, donné par le taux de croissance à long terme de l'assiette des cotisations, indique si la génération est créditrice ou bénéficiaire net de la répartition.

La question reste cependant posée d'une équivalence entre égalité des bilans actualisés des générations et équité. Il ne s'agit là que d'une vision très particulière de l'équité qui trouve sa justification dans la justice commutative qui veut que chacun reçoive à hauteur de son dû ou de son effort. Les redistributions dirigées vers des générations moins favorablement dotées par la croissance ou leur situation historique sont-elles à bannir ? De plus ce genre de règle est incompatible avec un système en répartition qui conduit inévitablement à des bilans plus favorables pour les premières générations. Reste alors une certitude, les seules redistributions que l'on peut exclure au nom de l'équité sont celles qui se feraient au bénéfice de générations déjà avantagées ...

#### *1.2.4 Vers une approche plus large des transferts intergénérationnels.*

Nous terminerons cette approche par un questionnement sur notre champ d'analyse. Nous centrons notre travail sur la redistribution induite par les régimes de retraite. Il ne faudrait cependant pas oublier une approche beaucoup plus exhaustive des transferts intergénérationnels, surtout dans un cadre de couverture très partielle de la population par les régimes de retraite.

Une première interrogation relève des transferts privés et de leur impact sur les transferts publics (ou vice et versa). Les régimes de retraite ne permet-il pas en effet de soulager les familles d'une prise en charge sans contrepartie financière de leurs aînés ? Si les premières générations de retraités ont bénéficié d'un « repas gratuit », leurs enfants n'en sont-ils pas indirectement les bénéficiaires en les déchargeant financièrement d'une partie de la charge supportée ? L'analyse des rendements des premiers bénéficiaires des régimes marocains se doit de considérer ce type d'impact.

Une seconde approche tient à l'existence d'autres transferts publics pour lesquels l'ouverture du droit est conditionnée à la qualité de pensionnés. Tel est par exemple le cas avec certaines prestations d'assurance maladie qui ne font qu'accroître les transferts existants,

toujours en faveur des mêmes groupes sociaux, à savoir les insiders. Tels est le cas au Maroc avec l'AMO.

La dernière approche tient au mode de financement de certains régimes de retraites, notamment ceux du secteur public. Leur financement sur budget de l'état n'est-elle pas cause d'une anti-redistribution qui se ferait au détriment des outsiders ? La question peut se poser dans le cadre de la CMR.

## 2 Inégalités et redistribution entre insiders

Entre assurés, les inégalités et la redistribution s'opèrent simultanément selon deux dimensions : entre assurés d'une même génération, entre assurés appartenant à des générations différentes.

### 2.1 Les inégalités à l'intérieur d'une génération

L'analyse sur le Maroc portera sur deux types d'inégalités entre assurés: celles entre secteurs privé et public, celles entre niveaux de salaires. Les inégalités entre les hommes et les femmes seront exclues dans la mesure où les systèmes de retraite des trois pays semblent neutres à l'égard du genre : il n'existe pas, pour les retraités de droit direct, de dispositifs qui modifient sensiblement la répartition des revenus initiaux selon le sexe. De même, est exclu de l'analyse l'ensemble des inégalités qui passent par les différences d'espérance de vie, entre hommes et femmes, entre catégories sociales ou entre niveaux de revenu, dans la mesure où ces données ne sont pas disponibles.

#### 2.1.1 Des régimes plus favorables pour les salariés du public

Le système de retraite marocain comprend des régimes distincts pour le privé et le public. La Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) constitue le régime de base obligatoire pour les salariés du secteur privé qui disposent d'une couverture complémentaire facultative avec la CIMR (Caisse Interprofessionnelle Marocaine de Retraite).

Tableau 1 : Les régimes de retraite au Maroc

	Salariés du Public	Salariés du privé	Non salariés
Obligatoire	CMR (Titulaires) (Caisse Marocaine de Retraite) RCAR (Contractuels) (Régime Collectif d'Allocation de Retraite)	CNSS (Caisse Nationale de Sécurité Sociale)	
Facultatif	Attakmili (Complémentaire) RECORE (Complémentaire)	CIMR (Complémentaire) (Caisse Interprofessionnelle Marocaine de Retraite)	

Les fonctionnaires titulaires relèvent de la CMR et les contractuels du RCAR, ces deux régimes servant une retraite de base obligatoire mais offrant également une retraite complémentaire facultative. On soulignera l'absence de régimes obligatoires pour les

professions indépendantes (agriculture, commerce et artisanat), contrairement à ce qui existe dans les deux pays voisins, Algérie et Tunisie.

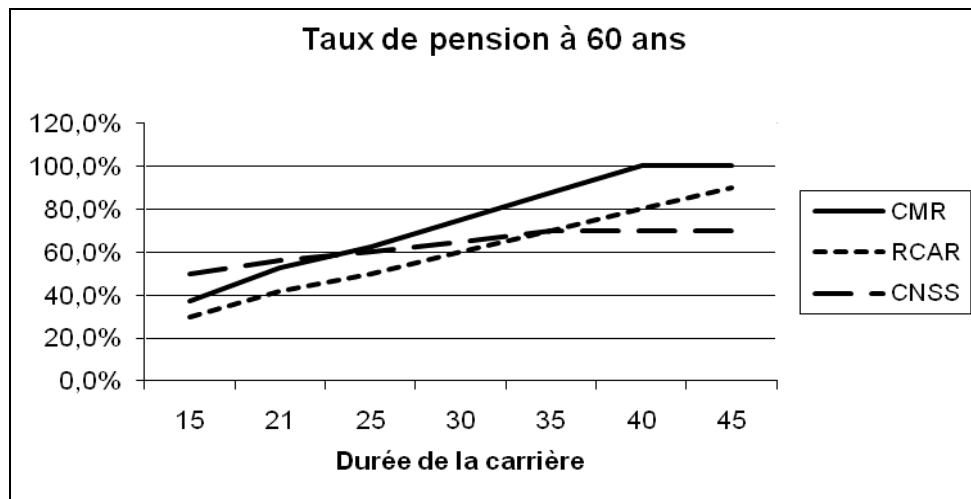
Cette diversité institutionnelle contribue à produire des inégalités de traitement entre catégorie de salariés, et comme c'est souvent le cas plutôt en faveur du public. Une première indication très suggestive est donnée par le taux de pension à 60 ans pour des assurés ayant eu une carrière complète qui sont respectivement de 100 % et 90% à la CMR et au RCAR contre 70% à la CNSS. De plus le taux de pension s'applique pour les fonctionnaires au dernier salaire, à la moyenne des salaires revalorisés de la carrière pour le RCAR ou à la moyenne des huit derniers salaires annuels pour la CNSS.

Tableau 2 : Taux de pension pour un départ à la retraite à 60 ans pour une carrière complète

	CMR	RCAR	CNSS
Taux de pension	100%	90%	70%
Salaire de référence	Dernier salaire	Salaire moyen de la carrière	Moyenne des huit derniers salaires annuels
Durée de cotisation requise	40 ans	45 ans	7 650 jours déclarés (soit environ 30 ans)

De plus les conditions de revalorisation du salaire de la carrière sont elle aussi plus favorables au secteur public. En effet, la revalorisation est fonction de l'évolution des traitements de la fonction publique dans le public alors qu'elle est inexistante dans le secteur privé.

Mais il convient de nuancer ces avantages dès lors que l'on examine les durées de carrière prises en considération pour déterminer le taux de pension. Ainsi, dans le cas d'un départ à la retraite à 60 ans mais avec une carrière incomplète, les salariés ayant eu une carrière courte ont un taux de pension supérieur dans le privé par rapport au public. Mais cet avantage s'inverse à partir de 21 ans de carrière à la CMR, les salariés du privé voyant leur taux de pension plafonner à 70% à partir de 7.650 jours déclarés (soit environ 30 ans de carrière).



Les taux de remplacement réels, fonctions des conditions effectives de la liquidation (durées de carrière, revalorisation) constituent un indicateur de mesure des inégalités mais malheureusement l'information sur ce point est très partielle. Au Maroc, les taux de remplacement réels étaient proches de 70% en 1999 dans le privé<sup>9</sup> pour les salariés n'ayant pas bénéficié du dispositif de minimum de pension. Ces taux de remplacement réels apparaissent très variables dans le public : élevés pour les titulaires (CMR) puisqu'ils atteignent 81,5% pour ceux qui ont liquidé leur retraite en 2005, mais faibles pour les contractuels, 43% en 2005. Ces différences dans le public tiennent aux durées effectives de carrière, en moyenne de 32,7 années à la CMR pour les liquidations de 2005 contre 21,4 ans au RCAR. Au total, les pensions moyennes des fonctionnaires (4000 dirhams mensuels en 2005) apparaissent très supérieures à celles des contractuels (3000 dirhams) et des salariés du privé (1400 dirhams) au Maroc ce qui semble plus lié aux différences de salaire et de qualification entre public et privé qu'aux différences entre dispositifs de retraite. Mais les différences de réglementation amplifient les inégalités de salaire entre public et privé : on peut estimer les écarts entre les niveaux de pension entre privé et public de 1 à 3 mais seulement de 1 à 2,4 pour les salaires moyens.

Il convient cependant de nuancer ces disparités entre public et privé dans la mesure où il n'est pas tenu compte des retraites complémentaires de la CIMR qui concernent environ le tiers des salariés du privé. Pour ces derniers, la retraite complémentaire représentait en 2003 (Benjelloun, 2009) 23% du salaire moyen des assurés, ce qui porte le taux de pension à 68% du salaire des actifs.

### **2.1.2 Des régimes contributifs qui resserrent l'éventail des revenus**

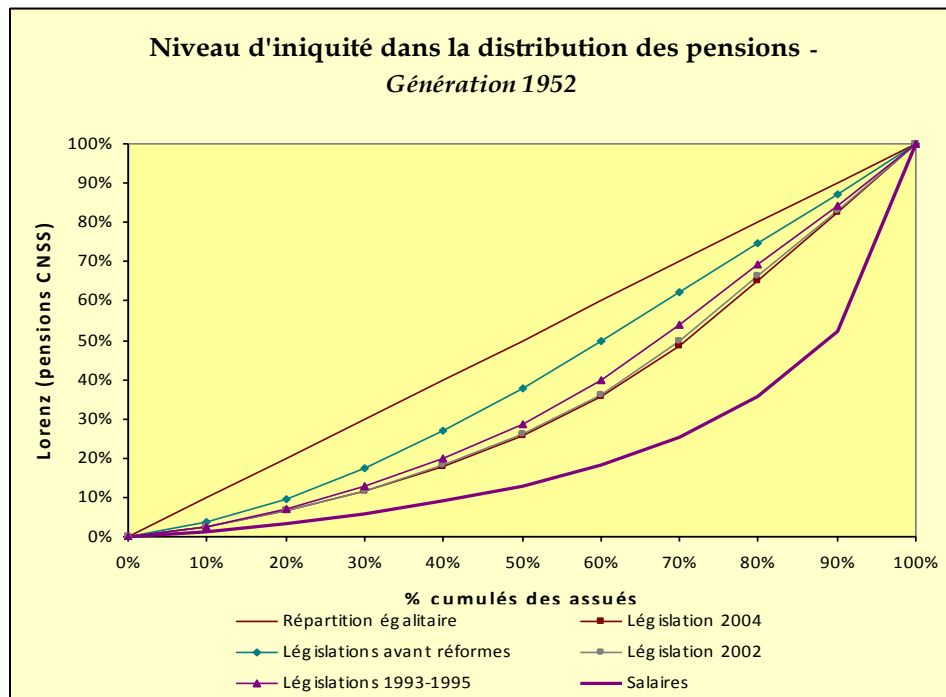
Les régimes de retraite marocains (CNSS, CMR et RCAR), organisés selon le principe bismarckien de retraite contributive, versent des pensions à prestations définies : la pension s'obtient en appliquant un taux de pension au salaire représentatif de la carrière. Dès lors, la hiérarchie des salaires se trouve strictement reproduite au moment de la retraite. Certes le taux de pension est fonction de la durée de la carrière mais si on raisonne sur la hiérarchie des rémunérations sur l'ensemble de la vie professionnelle, cette dernière est parfaitement reproduite. Mais deux dispositifs vont corriger la distribution initiale. Il s'agit d'abord du salaire de référence s'il est calculé sur une fraction de la carrière. Le mode de calcul du salaire de référence conduit alors à une redistribution des carrières longues au profit des carrières courtes

Le second dispositif, habituel dans les systèmes bismarckiens, a pour fonction explicite de corriger la répartition initiale des rémunérations au profit des faibles salaires et au détriment des plus élevés. Plusieurs régimes ont mis en place un dispositif de pension minimum. A la CNSS, la pension mensuelle ne peut être inférieure à 600 DH. De même à la CMR, un assuré qui a au moins 5 ans de services ne pourra recevoir une pension inférieure à 500 DH. A l'autre extrémité de l'échelle, le plafonnement des assiettes de cotisations et des prestations a été adopté à la CNSS avec un plafond relativement faible (6000 DH) et au RCAR où il est élevé (14220 DH) mais n'existe pas à la CMR. Mais dans la mesure où prestations et assiettes de cotisations sont plafonnées aux mêmes niveaux, ce mécanisme ne produit pas d'effets redistributifs.

L'incidence redistributive des régimes de retraite est évaluée à l'aide de courbes de Lorenz. Une courbe de Lorenz associée à une distribution des revenus représente la relation entre la proportion cumulée des titulaires d'un revenu et la proportion cumulée des revenus.

Une répartition parfaitement égalitaire des revenus est représentée par la bissectrice. Plus la courbe représentative de la distribution effective s'écarte de cette bissectrice, plus la répartition est inégalitaire. L'analyse est menée pour les quatre régimes de retraite marocains en comparant la distribution des salaires à celle des pensions : si la distribution des pensions est au dessus de celle des salaires, le régime de retraite réduit les inégalités en resserrant l'éventail des retraites par rapport à celui des salaires. A l'inverse, une distribution des pensions au dessous de celle des salaires traduit une accentuation des inégalités salariales au moment de la retraite. Le critère de dominance de Lorenz permet de distinguer parmi deux distributions laquelle est la plus égalitaire (*El Moudden, 2006*).

Figure 2 : Niveau d'iniquité dans la distribution des pensions – CNSS Génération 1952



Note : Les salaires de la courbe de Lorenz correspondent à ceux perçus juste avant le départ à la retraite de la génération 1952 (Année 2012). Source : Auteurs

Figure 3 : Niveau d'iniquité dans la distribution des pensions CIMR – Génération 1952

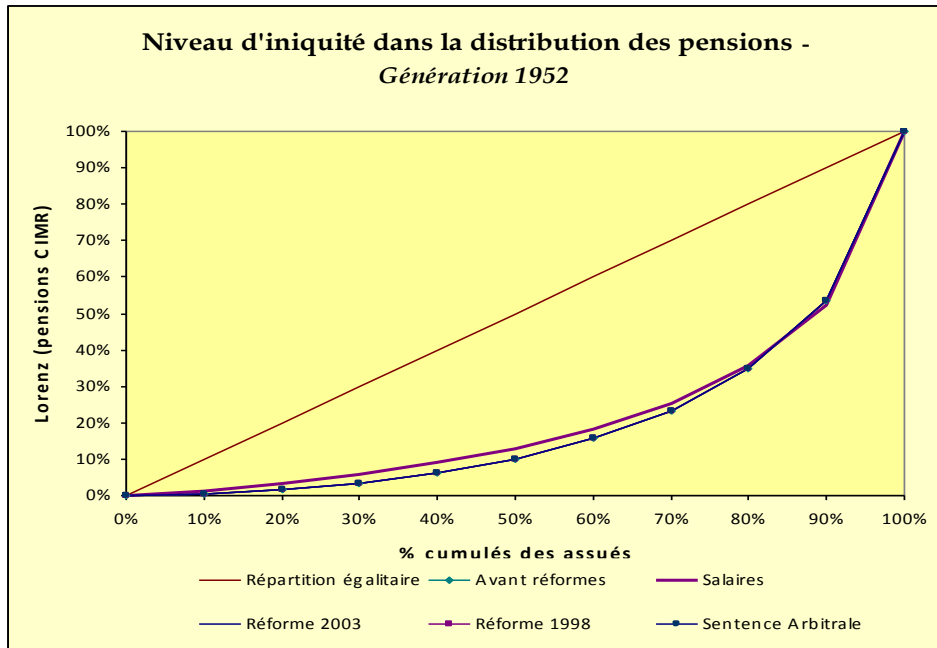


Figure 4 : Niveau d'iniquité dans la distribution des pensions RCAR – Génération 1952

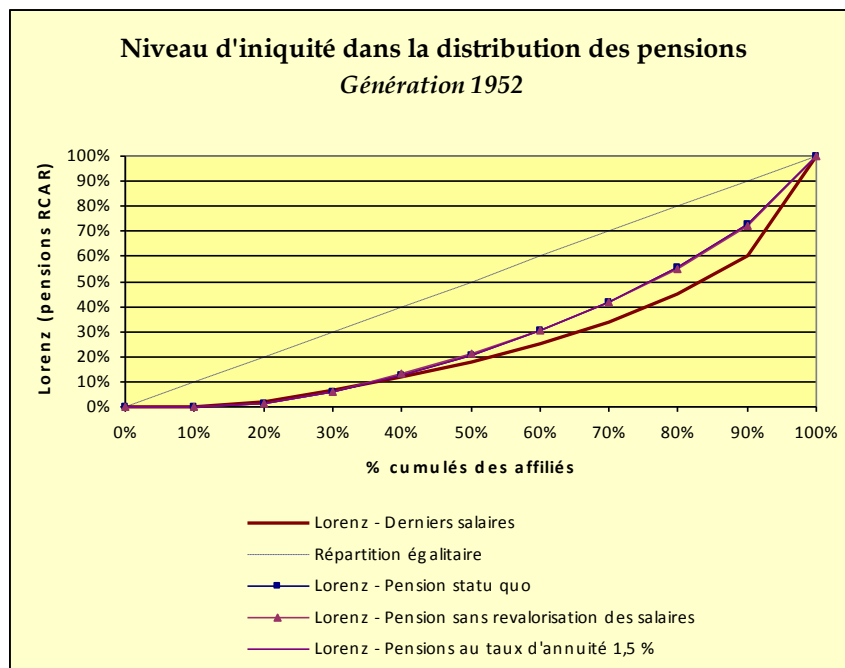
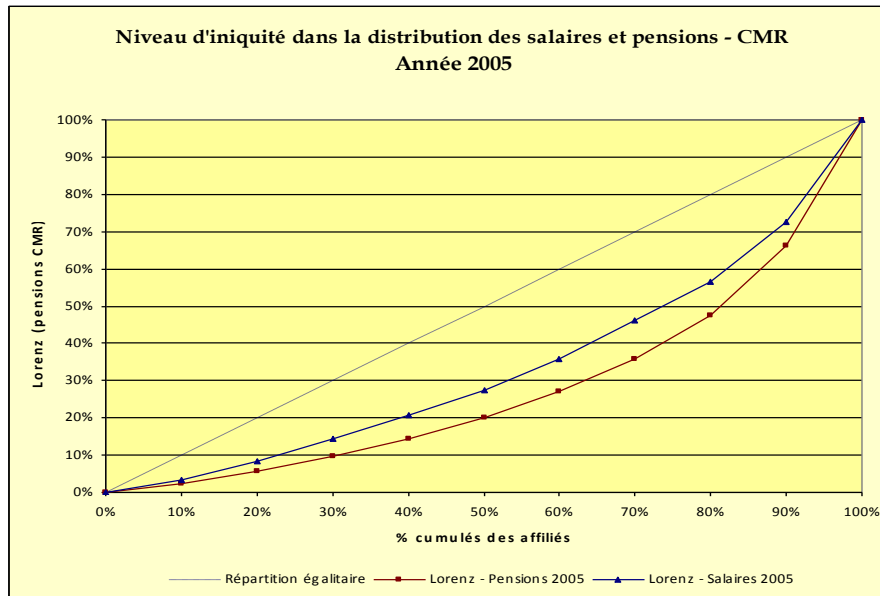


Figure 5 – Niveau d'iniquité dans la distribution des pensions – CMR, Année 2005.



Source : Auteurs

L'incidence redistributive est très différente selon les régimes. La CNSS réduit très sensiblement pour ses retraités les inégalités qui existaient au moment de l'activité professionnelle, en particulier du fait de l'existence d'un minimum de pension. Certes, les différentes réformes atténuent cet effet mais qui reste toujours significatif. A l'inverse, la CMR accentue les inégalités au moment de la retraite : la courbe de distribution des pensions se trouve en dessous de celle des salaires. Pour la CIMR et le RCAR, la répartition des revenus n'est pas modifiée par le passage à la retraite, ce qui est lié au fait que ces régimes prennent en compte l'intégralité de la carrière pour la détermination de la retraite et n'offrant pas de dispositif de minimum de pension. Avant l'engagement des réformes de 2002 et 2004, la CNSS réduisait sensiblement les inégalités de revenu au moment du passage à la retraite. Mais lesdites réformes ont été de nature à atténuer le degré de réduction des inégalités. En revanche, la CMR aggrave pour les retraités les inégalités observées au niveau des salaires. Pour les régimes RCAR et CIMR, la répartition des revenus est pratiquement inchangée. Toutefois, les réformes du régime CIMR accentuent légèrement, entre retraités, les inégalités observées au niveau des revenus dès lors que les salaires évoluent à un rythme inférieur à celui du salaire de référence, ce dernier étant fixé annuellement par le régime.

## 2.2 Inégalités et redistribution entre générations

Les inégalités peuvent tenir à la réglementation : certains dispositifs d'indexation des pensions provoquent une inégalité entre jeunes et vieux retraités. Les inégalités entre générations sont liées à l'évolution des rendements des régimes de retraite qui résultent de changements dans la législation.

### 2.2.1 Des retraites décroissantes pour les vieux retraités

Le montant des retraites est décroissant selon l'âge des retraités dans les différentes caisses de retraite. Cette disparité des pensions selon l'âge des retraités peut être liée soit aux



conditions de revalorisation des pensions soit aux caractéristiques de la population des assurés au moment de la liquidation de leurs droits.

Analysons d'abord l'impact possible des modes d'indexation sur les retraites. Les conditions de revalorisation des pensions peuvent introduire une inégalité entre retraités. Première possibilité, l'absence de toute revalorisation. Dans ce cas, les retraités au fur et à mesure qu'ils vieillissent voient le pouvoir d'achat de leur retraite se réduire et une inégalité s'instaure entre jeunes retraités au moment de la liquidation et vieux retraités. Deuxième possibilité, les pensions sont revalorisées en fonction des prix. Avec une indexation sur les prix, les retraités conservent intégralement le pouvoir d'achat de leur pension atteint à la liquidation. Mais si le pouvoir d'achat des salariés actifs augmente, leur niveau de vie va décrocher progressivement de celui des actifs de telle sorte qu'à nouveau une inégalité est introduite entre jeunes et vieux retraités : la pension des actifs à la liquidation sera toujours supérieure à la pension des retraités après plusieurs années de retraite. Seule l'indexation sur les salaires permet d'éviter un traitement inégal des générations de retraités, mais elle est évidemment coûteuse. Dans ce dernier cas, le retraité maintient en permanence, tout au long de sa retraite, un niveau de vie identique aux actifs ayant eu une carrière salariale comparable.

Les deux caisses publiques marocaines ont adopté le système le plus favorable pour les pensionnés, celui qui permet de maintenir le pouvoir d'achat des retraités au niveau de celui des actifs. La CNSS procède à des revalorisations discrétionnaires, soit quatre seulement depuis 1979. Pour une retraite moyenne de la CNSS, on peut estimer la revalorisation à environ 40% sur la période 1989-2008 (calcul des auteurs) alors que les prix ont augmenté de 85% (Indice du coût de la vie, Haut Commissariat au Plan).

Tableau 3 : La revalorisation des pensions des caisses de retraite marocaines

Public	CMR : Indexation des pensions sur le traitement de base de la fonction publique. RCAR : Revalorisation annuelle en fonction de l'évolution du salaire moyen des affiliés
Privé	CNSS : Revalorisation des pensions lorsque l'évolution des salaires le justifie. Depuis 1979, quatre revalorisations : -1979 : 1% -1993 : 10% de la pension et augmentation forfaitaire de 200 DH par mois -2002 : augmentation forfaitaire de 100 DH par mois -2007 : Revalorisation de 4%

Pour les retraités de la CMR, ce sont donc probablement des effets de structure de la population des retraités (des carrières de plus en plus longues pour les jeunes générations) qui expliquent cette décroissance du niveau des retraites selon l'âge. Si les effets de structure jouent de manière comparable pour les salariés du privé, la décroissance du montant de la pension selon l'âge devrait être beaucoup plus accentuée à la CNSS, compte tenu des conditions de revalorisation des pensions. Malheureusement, il n'a pas été possible de le vérifier.

### 2.2.2 La diminution des rendements d'une génération à l'autre

La baisse du rendement des régimes introduit une inégalité entre générations. Cette baisse de rendement dans le cas des caisses marocaines a été recherchée par les changements intervenus dans la réglementation. Ces réformes paramétriques ont essentiellement visé soit la réduction des dépenses d'allocations par une baisse du rendement technique des régimes (CNSS et CIMR), soit l'augmentation des ressources par une hausse progressive des taux de cotisation et/ou une consolidation des fonds de réserve (CMR). Réduire les pensions, augmenter les cotisations, la poursuite de ces deux objectifs conduit à faire baisser le rendement des régimes. L'évaluation des répercussions des réformes sur les différentes générations est réalisée à l'aide de deux instruments, le taux de rendement interne et le taux de remplacement (voir supra). L'incidence des changements est estimée à partir des assurés de la génération 1952 en comparant leur situation avant et après réformes. L'analyse est menée à partir des situations individuelles, réparties en classes homogènes de carrières salariales réellement observées.

Les principaux changements intervenus à la CNSS portent d'abord sur le taux de cotisation qui est successivement passé de 7,20% en 1993 à 8,10% en 1994, 9,12% en 1995 pour s'élever en 2010 à 11,89%. En 1996, une pension minimale de 500 Dh a été instaurée. Le plafond mensuel de 1000 Dh en 1973 s'est élevé à 3000 Dh en 1980, 5000 Dh en 1993 puis 6000 Dh en 2002. Avant 2004, la pension était calculée sur la base des salaires moyens des 3 meilleures ou dernières années. Après cette date, elle est calculée sur la base des salaires des 8 dernières années. Force est de constater que les niveaux de TRI obtenus par les assurés de la CNSS sont élevés en absolu, mais également par rapport au *Taux de rendement implicite* du régime fonctionnant par répartition. Une première analyse de l'évolution des distributions des TRI au fur et à mesure de l'engagement de réformes ou de réajustements montre bien qu'il y aurait des gagnants et des perdants en termes de rentabilité de l'opération retraite selon le niveau de vie des assurés.

**Tableau 4 – CNSS - Effets cumulés des différentes réformes sur le taux de rendement interne - Génération 1952**

	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4	Classe 5	Classe 6	Ensemble
- Législation avant 1993	13,13%	14,78%	-100%	10,21%	9,03%	9,22%	11,25%
- Législation 2004	10,75%	11,67%	-100%	9,49%	9,14%	9,18%	10,01%
- Ecart	-2,38%	-3,11%	-	-0,72%	0,11%	-0,04%	-1,24%

<sup>1</sup> Issues d'un échantillon d'un échantillon (au 1/13<sup>ème</sup> des données originelles, 120.000 assurés) représentatif des salariés du secteur privé, les carrières salariales servant de base à l'évaluation des effets des réformes ont été réparties en groupes homogènes identifiés par une analyse de classification hiérarchique ascendante (Nakache et al., 2005). Chaque groupe correspond à un profil type de parcours professionnels effectivement observés. Six classes homogènes d'actifs sont ainsi formées par génération :

1. Carrière moyenne, à faible salaire ;
2. Carrière courte avec salaires majoritairement compris entre le Smig et le salaire plafond ;
3. Carrière très courte et précaire (faible densité de déclaration, salaires bas) ;
4. Carrières très longues avec salaires majoritairement compris entre le Smig et le salaire plafond ;
5. Carrières très longues avec salaires majoritairement supérieur au salaire plafond ;
6. Carrières longues avec salaires élevés.

Note : Les moyennes de Tri calculés pour les classes 1, 2, 4, 5 et 6 n'intègrent pas les populations qui n'auraient pas accumulé les 3 240 jours. Les moyennes par ensemble n'intègrent pas la population de la classe 3.

Source : Auteurs

L'analyse de l'impact des réformes sur le Taux de remplacement (Tableau 5) selon le niveau de revenu des six profils types construits laisse apparaître que les différentes augmentations du salaire plafond auraient principalement profité aux profils types 4 et 5 avec des améliorations substantielles qui atteindraient respectivement 11,9 et 16,1 points.

**Tableau 5 – CNSS - Effets cumulés des différentes réformes sur le taux de remplacement - Génération 1952**

	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4	Classe 5	Classe 6	Ensemble
- Législation avant 1993	74,56%	61,49%	-	56,58%	21,05%	2,22%	52,39%
- Législation 2004	75,56%	62,93%	-	68,46%	37,16%	4,44%	61,02%
- Ecart	1%	1,44%	-	11,88%	16,11%	2,22%	8,63%

Source : Auteurs

Les réformes engagées par la CIMR ont été à l'origine d'une baisse drastique du niveau de la pension. Les trois réformes engagées par la CIMR au cours de la dernière décennie ont visé essentiellement la réduction du rendement technique du régime et, par conséquent, la baisse du niveau de la pension. Néanmoins, des augmentations des contributions patronales non génératrices de droits ont été introduites.

Cinq années d'affiliation au régime sont nécessaires pour prétendre à une pension. Les pensions sont servies mensuellement aux affiliés ayant un nombre de points supérieur à 150 points, correspondant en 2010 à une pension annuelle de 1.746 dirhams (environ 155 euros). Dans le cas contraire, l'affilié perçoit, en une seule fois, un « capital » équivalent (au sens actuariel) à la totalité des pensions auxquelles il aurait droit. Le régime n'octroie pas de pension minimale.

La projection des carrières salariales dont les profils types sont issus des classes 1 (carrières moyennes à faible salaire) et 2 (carrières courtes avec salaires majoritairement compris entre Smig et salaire plafond CNSS) fait ressortir qu'en 2012 (année de départ à la retraite de la génération 1952) respectivement 80 % et 56 % des assurés n'auraient pas accumulé, à l'âge de 60 ans, plus de 500 points, correspondant à une pension annuelle de 6.295 dirhams (environ 550 euros).

La mise en œuvre de chaque réforme a eu des effets qui se différencient essentiellement par leur ampleur de la baisse du niveau de la pension servie par le régime et, par ricochet, de la baisse du TRI. Au total, l'engagement des trois réformes auraient réduit le TRI pour les assurés de la génération 1952 d'environ 39 %.

**Tableau 6 – CIMR - Effets cumulés des différentes réformes sur le taux de rendement interne - Génération 1952**

	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4	Classe 5	Classe 6	Ensemble
- Avant réformes	9,65%	10,49%	11,32%	8,84%	9,00%	9,86%	9,50%
- Réforme 2003	5,79%	5,75%	5,82%	5,85%	5,85%	5,79%	5,81%
- Ecart	-3,86%	-4,74%	-5,50%	-2,99%	-3,15%	-4,07%	-3,69%

Source : Auteurs

Les effets conjugués des trois réformes engagées par la CIMR sur le niveau de vie des retraités se traduiraient, pour les affiliés de la génération 1952, par une baisse du taux de remplacement du dernier salaire de l'ordre de 38 %. Le TR moyen ressortirait à 33 %.

**Tableau 7 – CIMR - Effets cumulés des différentes réformes sur le taux de remplacement - Génération 1952**

	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4	Classe 5	Classe 6	Ensemble
- Avant réformes	53%	32%	23%	65%	59%	31%	53%
- Réforme 2003	33%	20%	14%	41%	37%	20%	33%
- Ecart	-20%	-12%	-9%	-24%	-22%	-11%	-20%

Source : Auteurs

Dans la mesure où la baisse du niveau de la pension induite par chaque réforme est appliquée à l'ensemble des affiliés dans les mêmes proportions quel que soit le niveau du revenu et en absence de dispositifs redistributifs, chaque réforme maintient pratiquement les inégalités afférentes à la distribution des revenus.

En l'absence de toute réforme d'adaptation des principaux paramètres du régime RCAR aux exigences de la viabilité financière à long terme, deux changements majeurs ont néanmoins marqué l'existence relativement récente de ce régime. D'abord, l'introduction, en 1993, de plusieurs aménagements de nature à améliorer les prestations fournies par le régime. Ensuite, l'extension du champ de couverture du régime par l'engagement, à partir de l'année 2002, d'un processus d'intégration progressive des régimes internes des établissements publics. Ce processus a été à l'origine d'une détérioration notable du rapport démographique.

### 3 Les inégalités induites par la couverture partielle de la population

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. Les retraités apparaissent souvent comme des privilégiés et il conviendrait de comparer les revenus des retraités à ceux de la population non couverte. Ces inégalités induisent des transferts implicites entre catégories sociales. On peut évaluer le niveau de la couverture à partir de deux indicateurs complémentaires, le taux de couverture de la population occupée et celui de la population âgée.

Tableau 8 : Taux de couverture de la population par les systèmes de retraite en 2004 en %

	Maroc	Algérie	Tunisie
Cotisants/Population active occupée	26,1	57,4	77,6
Retraités de 60 ans et plus/ Population de 60 ans et plus	19,8	34,7	37,5

Source : calcul des auteurs

La situation du Maroc, à partir de ces deux indicateurs, se caractérise par une faible couverture tant de la population occupée que de la population âgée : par exemple, seule une personne de 60 ans et plus sur 5 perçoit une pension. La comparaison avec les taux de couverture algérien et tunisien confirme la situation particulière du Maroc. La position du Maroc s'explique par le poids du secteur informel dans l'économie marocaine. La mesure de l'importance de ce dernier est délicate mais elle peut être approchée par la répartition de la population active occupée selon son statut. Ainsi, le salariat ne dépasse pas 60% des emplois en Algérie et en Tunisie mais seulement 37% au Maroc. La place de l'agriculture, 46% de la population active marocaine en 2004 contre 21% en Algérie et 16% en Tunisie, explique cette situation pour l'essentiel.

## Bibliographie

- [1] BENJELLOUN S.E. (2009), « Une première évaluation des réformes des retraites au Maroc », Thèse de Doctorat en Sciences économiques Université Paris Dauphine.
- [1] BLANCHET D. (2008), "équité et redistribution intergénérationnelle dans le domaine des transferts sociaux : le cas de la retraite", dans *La répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle*, Conseil des prélèvements obligatoires
- [2] DKHISSI I., DUPUIS J-M., EL MOUDDEN C, (2008), « Pauvreté, niveau de vie et retraites au Maroc : un état des lieux », *Fikr*, Maroc
- [3] DUPUIS J-M., EL MOUDDEN C, PETRON A. (Dir.), (2008), *Les retraites au Maghreb, une première analyse*, Rapport pour la MIRE
- [4] DUPUIS J-M., EL MOUDDEN C, PETRON A, (2009), « Régimes de retraite, inégalités de revenu et redistribution au Maghreb », *Région et développement*, n°30.
- [5] DUPUIS J-M., EL MOUDDEN C, PETRON A, (2009), « Démographie et retraites au Maghreb » avec Dupuis J-M, Pétron A , *Connaissance de l'Emploi*, n°65, mai.
- [6] DUPUIS J-M., EL MOUDDEN C, (2003), "Les difficultés de mesurer l'aspect redistributif d'un système de retraite », avec JM Dupuis, n°366, *Economie et statistique*.
- [7] EL MOUDDEN C. (2000), *Prestations contributives et redistribution : une approche de l'équité intragénérationnelle des retraites*, Thèse pour le doctorat en économie de l'Université de Caen.
- [8] LAGARDE F. (1978), "La redistribution : une problématique nouvelle", *Statistiques et études financières*, pp 54-74.

# Le système de retraite iranien et le défi du vieillissement prochain de la population

[Version provisoire, ne pas citer SVP]

**Marie LADIER-FOULADI**  
CNRS-CEPED Université Paris Descartes  
France

Au cours de ces quatre dernières décennies, l'Iran a connu une transition démographique très rapide qui est aujourd'hui en passe de s'achever. Ce processus a entraîné une profonde modification de la structure par âge de la population iranienne qui n'apparaît pas encore clairement aujourd'hui mais qui se confirmera dans un proche avenir. Dans un premier temps, la baisse de la mortalité grâce à l'amélioration de la situation sanitaire et la politique préventive notamment pour la population en bas âge, mise en place depuis le début des années 1980, ont conduit à la hausse considérable de la durée de vie moyenne (Ladier-Fouladi, 2003). En trente cinq ans les Iraniens ont gagné 16 ans en l'espérance de vie à la naissance qui est passé de 55,2 ans en 1970-1975 à 71,3 ans 2005-2010<sup>1</sup>. Avec l'allongement de la durée de vie moyenne, le sommet de la pyramide des âges a commencé à s'élargir progressivement.

Dans un second temps, la base de la pyramide des âges s'est rétréci assez rapidement en raison de la chute vertigineuse de la fécondité. En l'espace de 22 ans, elle a baissé de 70%, passant de 6,4 enfants en moyenne par femme en 1986 à 1,9 enfants en 2008 (Ladier-Fouladi, 2009).

Ainsi le déclin régulier de la mortalité à tous les âges de la vie et le recul impressionnant de la fécondité ont contribué au vieillissement de la population iranienne. En effet, les personnes âgées de 60 ans et plus (au nombre de 1,7 millions) représentaient 5,3 % de la population totale en 1976, tandis qu'en 2006 elles étaient au nombre de 5,1 millions et constituaient 7,3 % de l'ensemble des Iraniens. Ce processus de vieillissement de la population se poursuivrait durant les prochaines décennies : en 2025, selon nos prévisions, la part des 60 ans et plus atteindrait 12 % la population totale et comprendrait un peu plus de 10 millions d'individus. Le système de retraite et la protection sociale en matière d'assurance maladie des personnes âgées se trouveraient donc face à un défi d'importance. D'autant plus que les 5 caisses principales de protection sociale (assurance maladie et retraite) et 14 caisses particulières de retraites existant en Iran rencontrent d'ores et déjà de très grandes difficultés pour la prise en charge de leurs assurés.

L'objet de ce travail est de présenter le système de retraite en Iran ainsi que ses problèmes actuels et futurs. Pour ce faire nous proposons d'examiner, tout d'abord, la situation de la population active, en particulier des demandeurs d'emploi, selon le sexe et la zone d'habitation urbaine et rurale. L'enjeu étant de mettre en lumière la faible productivité de l'économie iranienne dans la création d'emploi, alors même qu'aujourd'hui plus que

---

<sup>1</sup> Sources : *World Population Prospects: The 2008 Revision*, Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, New York.

jamais les offres d'emploi sur le marché du travail doivent se multiplier pour absorber la population d'âge actif dont les effectifs sont les plus importants au cours de ce stade intermédiaire de « bonus démographique ». Sur cette toile de fond nous examinerons ensuite le système de retraite iranien et les risques de précarisation qu'encourent les personnes âgées aujourd'hui et très certainement demain. Cette étude sera fondée sur les recensements décennaux iraniens aussi bien que sur les statistiques administratives de l'État islamique et des caisses de retraites.

### **L'économie rentière et l'emploi**

Jusqu'au début de la seconde moitié du siècle précédent l'Iran était un pays principalement voué à l'agriculture; une agriculture vivrière, sous la domination de grands propriétaires. Avec la nationalisation de son pétrole en 1951, ce pays était enfin en mesure de s'assurer des revenus nécessaires pour le développement économique. Mais il bascula immédiatement dans une économie basée sur la seule exploitation et exportation du pétrole. Il s'agissait d'une économie de rente pétrolière dont la gestion et la redistribution n'orienta pas les investissements des capitaux vers les secteurs productifs en biens de consommation et en emploi<sup>2</sup>. De la sorte, l'industrie manufacturière a progressé à petit pas et la création d'emploi est restée insuffisante en regard des besoins nouveaux créés par la pression démographique. Cette situation a conduit l'État monarchique à élargir les subventions sur tous les produits et services de consommation afin que dans chaque famille le revenu d'une personne, très souvent celui du chef de famille, puisse assumer un niveau de vie minimal. En somme, cette gestion de la rente pétrolière qui a empêché le décollage économique de l'Iran, a conforté les rapports traditionnels à l'intérieur de la famille établis sur l'hégémonie du chef. En outre elle a contribué au maintien des femmes dans le rôle strictement domestique, étant donné qu'elles n'étaient nullement incitées à s'insérer dans la vie active étant donné les difficultés de l'économie rentière dans le progrès industriel et dans la création de l'emploi. Cependant, cet équilibre s'avérait fragile et la récession économique consécutive au premier choc pétrolier de 1973, amplifiée par la continuité dans la mauvaise gestion des recettes, ont entraîné le pays dans une crise économique endémique qui s'est aggravée depuis le début des années 1980.

Le faible taux d'activité de la population âgée de 15-64 ans qui a par ailleurs continué de baisser au cours de ces dernières décennies, témoigne non seulement des difficultés structurelles de l'économie iranienne mais aussi de l'ampleur de cette crise économique sans précédent. En effet suivant la définition de la population active au sens du recensement de la population<sup>3</sup>, en 1976 seulement 50 % des personnes âgées de 15-64 ans étaient actives : 85 % des hommes contre un peu moins de 14 % des femmes. Étant donné cette répartition très inégale de l'activité économique selon le sexe l'emploi paraît un univers presque exclusivement masculin en Iran. Au cours des décennies qui suivaient, ce taux a continué de diminuer pour s'établir à 46,5 % en 2006. La baisse est essentiellement liée à celle du taux

---

<sup>2</sup> Les économistes en étudiant l'économie des pays exportateurs du pétrole ont élaboré un modèle théorique appelé le modèle de la maladie hollandaise (Dutch Disease) selon lequel, l'opulence des recettes et la facilité avec laquelle les devises entrent dans le pays pétrolier tendent à décourager les investissements des capitaux dans le secteur industriel : voir Khalatbari, 1994, et Coville, 1994.

<sup>3</sup> « Toute personne âgée de 10 ans et plus occupant un emploi, ou exerçant au moins 8 heures de travail au cours des sept jours précédant le recensement, ou encore étant demandeur d'emploi, travailleur saisonnier voire incorporé dans l'armée pour faire son service militaire, est considérée comme active ». Centre de Statistiques d'Iran, *Recensements généraux de la population et de l'habitat de 1976, Résultats définitifs*, Téhéran, 1980, 157 p.

d'activité des hommes : 76 % des hommes âgés de 15-64 ans, dans la mesure où celui des femmes après avoir diminué de manière drastique entre 1976 et 1996, a remonté légèrement pour s'élever à 14,4 %, pratiquement au même niveau qu'en 1976. Cela s'explique certainement par la mauvaise conjoncture économique qui a réduit davantage les offres d'emploi sur un marché du travail pourtant grand ouvert aux hommes.

Pour rendre bien compte de cette situation et évaluer les conséquences de la crise il faut à présent nous pencher sur la question de l'emploi et le chômage en accordant une attention particulière à l'activité économique des femmes.

### Évolution des taux d'emploi et de chômage depuis 1976

Faute de statistiques spécialisées, nous pouvons seulement estimer les taux d'emploi et de chômage à partir des recensements décennaux de la population (Tableau 1). En 1976, 78 % des hommes contre près de 12 % des femmes étaient actifs. Cette inégalité entre les sexes dans l'accès au marché du travail devait logiquement dégager un grand nombre d'emplois pour les hommes. Cependant, la proportion relativement importante de demandeurs d'emploi parmi les hommes actifs, 8,2 % pour l'ensemble du pays (4,6 % dans les villes et 11,5 % dans les campagnes) montre les difficultés de l'économie rentière, particulièrement dans le secteur rural, pour absorber une proportion plus importante de la force de travail disponible. D'autant plus que cette proportion est plus élevée encore chez les femmes, dont le taux d'activité est pourtant déjà très faible : 16,4 % pour l'ensemble du pays, 6 % dans le milieu urbain et 23,5 % dans le milieu rural.

Tableau 1 : Taux estimatif (en %) d'emploi et de chômage de la population âgée de 16-64 ans selon sexe et par secteur d'habitation

Année	Taux estimatif d'emploi (en %)					
	Hommes			Femmes		
	Urbain	Rural	Ensemble	Urbain	Rural	Ensemble
1976	74,7	81,7	78,1	9,9	13,2	11,6
1986	69,8	76,9	72,8	7,2	7,1	7,1
1996	68,0	74,4	70,3	9,2	10,9	9,8
2006	66,7	69,9	67,6	11,3	10,3	11,1
	Taux estimatif de chômage (en %)					
	Hommes			Femmes		
	Urbain	Rural	Ensemble	Urbain	Rural	Ensemble
1976	4,6	11,5	8,2	6,0	23,5	16,4
1986	12,8	10,8	11,9	27,8	16,4	23,3
1996	7,9	8,2	8,0	12,1	12,9	12,4
2006	9,9	13,3	11,0	22,5	25,7	23,4

Sources : Résultats des recensements de 1976, 1986, 1996 et 2006, Centre de Statistiques d'Iran.



La crise économique, le coût financier de la guerre Irak/Iran (1980-1988)<sup>4</sup> et la baisse consécutive des investissements ont diminué nettement la proportion des actifs effectivement occupés en 1986. Près de 12 % des hommes actifs et 23 % des femmes actives ont été alors dénombrés comme demandeurs d'emploi. Ces proportions, déjà élevées, mettent en évidence l'aggravation de la situation économique depuis la fin des années 1970. Les jeunes âgés de 15-29 ans étaient les premiers touchés par cette crise dont le taux de chômage allait de 11 % à 28 % pour ce qui concernait les hommes et de 16 % à 47 % quant aux femmes (Tableau 2). Ces proportions s'avèrent encore plus implorantes dans les zones urbaines. Les taux élevés de demandeurs d'emploi parmi les femmes, qui montrent l'aspiration de ces dernières à une activité professionnelle, mettent aussi en évidence les limites du marché du travail, déjà incapable d'absorber tous les hommes en âge de travailler.

La fin de la guerre et la petite reprise qui s'en est suivie semblent contribuer à la baisse de la proportion des demandeurs d'emploi aussi bien chez les hommes que chez les femmes actives pour atteindre respectivement à 8 % et 12 %, en 1996 (Tableau 1). Cela ne doit cependant pas être interprété comme une amélioration de la situation économique dans la mesure où ces années sont notamment marquées par une expansion effrénée de l'économie informelle appelée pudiquement par les dirigeants iraniens « marché libre ». D'autant plus que les taux de chômage des jeunes âgés de 15-29 ans paraissaient très élevés notamment chez les femmes.

Tableau 2 : Taux de chômage (en %) des jeunes de 15-29 ans par sexe, groupes d'âge et secteur d'habitation

Année	Hommes			Femmes		
	15-19	20-24	25-29	15-19	20-24	25-29
	Zones urbaines					
1976	15,2	9,5	3,0	13,2	8,2	2,9
1986	29,0	20,1	11,8	68,4	46,2	17,6
1996	22,5	15,7	8,1	47,7	26,8	9,3
2006	28,9	22,2	11,6	58,6	45,7	25,4
	Zones rurales					
1976	15,5	11,2	9,3	17,4	19,7	23,2
1986	26,9	15,5	9,0	30,3	22,0	10,3
1996	21,3	14,0	7,4	23,4	18,9	9,9
2006	28,9	22,8	14,4	40,7	39,6	28,2
	Ensemble					
1976	15,4	10,3	5,9	13,3	14,4	13,5
1986	27,8	18,1	10,7	47,0	38,1	15,7
1996	21,8	14,9	7,8	30,9	22,9	9,5
2006	28,9	22,4	12,4	48,6	43,7	26,0

Sources : Résultats des recensements de 1976, 1986, 1996 et 2006, Centre de Statistiques d'Iran.

<sup>4</sup> Pendant la guerre, le gouvernement n'a jamais décrété la mobilisation générale. Les combattants étaient alors des appelés et des membres des deux grandes organisations paramilitaires, à savoir le « Comité de la révolution islamique » et les « Gardiens de la révolution islamique ».

En 2006, la tendance à la baisse du taux d'emploi des hommes âgés de 15-64 ans se confirme, alors que contrairement à la décennie précédente leur taux de chômage augmente (Tableau 1). Pour ce qui concerne les femmes, en dépit d'une légère hausse de leur taux d'emploi, leurs taux de chômage se multiplie presque par deux aussi bien dans les zones urbaines que dans les zones rurales. La situation du chômage des jeunes paraît encore plus critique. En particulier parmi les 15-24 ans, le chômage touche pratiquement un homme sur quatre et près d'une femme sur deux (Tableau 2). Il est évident qu'une économie dont le secteur productif est structurellement très restreint et qui, de surcroît, se trouve plongée dans une récession durable, pose un problème dramatique d'accès à l'emploi pour une population d'âge actif en croissance. D'ailleurs, l'omniprésence de ces problèmes dans la presse, les études de terrains commandées par les administrations publiques ou encore les discours politiques rendent tangible le caractère profond de la crise. Ainsi, pendant toute la période qui nous intéresse, le marché du travail iranien qui n'était même pas capable de fournir suffisamment d'emplois pour la moitié masculine de la population, n'a à l'évidence pas pu s'ouvrir favorablement aux femmes.

### Le ratio de dépendance démographique

La transition démographique rapide en Iran a induit une modification importante de la structure par âge de la population en l'espace de 30 ans (Tableau 3). Alors que la baisse considérable de la fécondité depuis la seconde moitié des années 1980 a eu pour conséquence logique la forte diminution de la part des enfants de moins de 15 ans, le recul de la mortalité à différents âges et notamment l'allongement de l'espérance de vie expliquent la hausse de la proportion des personnes âgées de 65 ans. Plus important encore, la part de la population d'âge actif a commencé à s'élever durant ces deux dernières décennies pour s'établir à 70 % en 2006. Cette proportion est la plus élevée qu'elle ne l'a jamais été et ne le sera dans un avenir prévisible. En effet, selon notre propre estimation, la part des groupes d'âge actifs dans la population totale commencerait à progressivement fléchir dès la prochaine décennie.

Tableau 3 : Répartition de la population (en %) par grands groupes d'âges

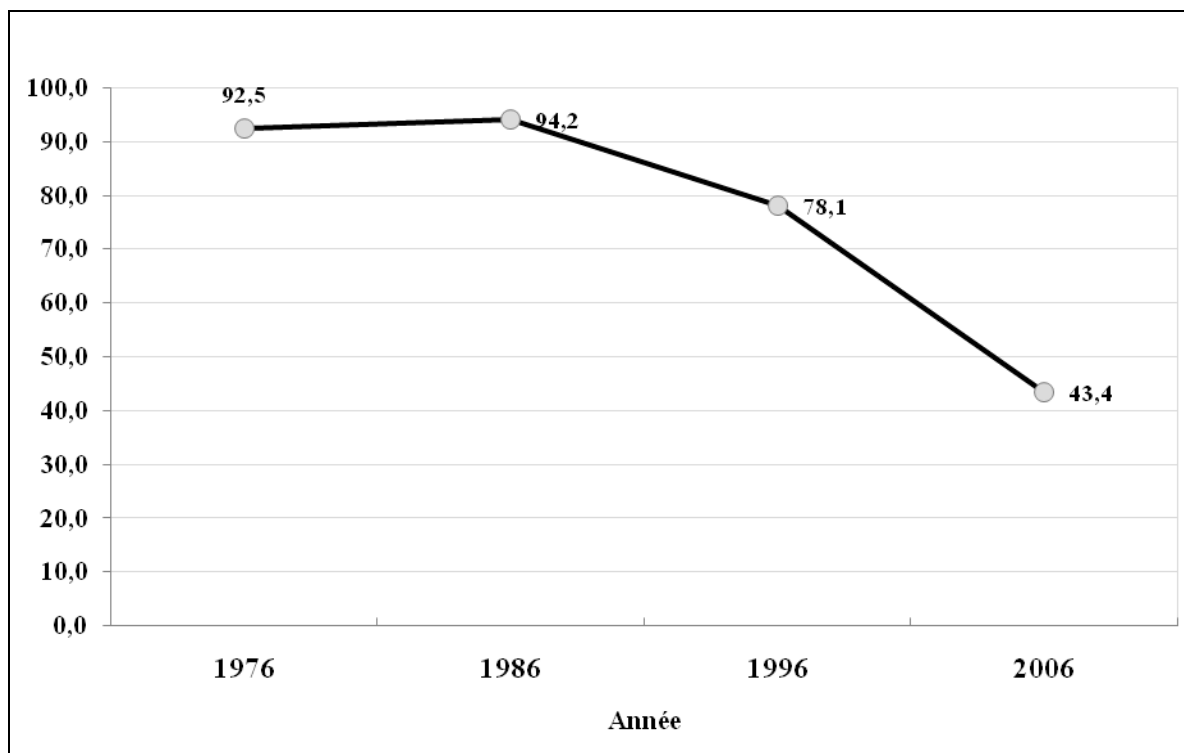
Groupe d'âge	1976	1986	1996	2006
0-14 ans	44,5	45,4	39,5	25,1
15-64 ans	52,0	51,5	56,1	69,7
65 ans et plus	3,5	3,1	4,4	5,2
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0

Sources : Résultats des recensements de 1976, 1986, 1996 et 2006, Centre de Statistiques d'Iran.

Aujourd'hui, l'Iran se trouve donc dans une situation particulière de l'évolution démographique appelée le « bonus démographique ». Celle-ci se caractérise par un ratio de dépendance démographique (le rapport de la population d'âge inactif, enfants et personnes de plus de 60 ou 65 ans, au nombre de personnes d'âge actif) qui s'établit à un niveau le plus faible. Étant donné la diminution de la pression économique sur les actifs durant cette période intermédiaire, la possibilité d'épargne privée des actifs augmente. Cela favorise l'investissement productif et finalement la croissance économique. Mais en pratique, il s'avère que les États ne saisissent pas très souvent cette opportunité pour mettre en place une politique économique favorable à la relance de l'emploi. Alors que celui-ci constitue la première source permettant aux actifs de disposer d'un revenu régulier et donc des moyens d'épargner.

En Iran, dans les années 1970, le ratio de dépendance démographique s'élevait à 92,5 % (soit un peu plus de 9 personnes inactives pour 10 actifs) (Figure 1). Après une légère hausse au cours de la décennie suivante, ce rapport commence à baisser de manière drastique pour s'établir à 43,4 % (soit un peu plus de 4 inactifs pour 10 actifs) en 2006.

Figure 1 : Évolution du ratio de dépendance démographique



Lecture : En 1976, il y a 92,5 personnes d'âge « inactif » (des moins de 15 ans et de 65 ans et plus) pour 100 personnes d'âge « actif » (15-64 ans).

Sources : Résultats des recensements de 1976, 1986, 1996 et 2006, Centre de Statistiques d'Iran.

Cependant, cette opportunité démographique ne s'est pas traduite en avantages économiques. Bien au contraire, elle pèse de tout son poids sur l'économie iranienne. L'arrivée des générations de plus en plus nombreuses sur le marché du travail n'a cessé de gonfler le nombre de chômeurs au cours de deux dernières décennies. Aujourd'hui, au problème urgent du chômage de notamment des jeunes s'ajoute les besoins sociaux des personnes âgées dont le nombre continue de croître. Or, l'accès de plus en plus tardif d'un grand nombre des actifs à des revenus réguliers a entre autres pour conséquence la restriction des ressources de la protection sociale et des postes budgétaires des retraites. Sachant par ailleurs qu'actuellement le système de retraite ne couvre qu'une partie de la population active, des salariés en l'occurrence, les générations des personnes âgées ne peuvent compter que sur la solidarité familiale celle de leurs enfants notamment dont une partie est sans emploi ou sans revenu régulier. Ils se trouvent ainsi dans une situation de paupérisation et de vulnérabilité. Cette situation risque de s'empirer et de s'étendre dans un avenir proche en raison de la crise économique aiguë que la République islamique n'a jusqu'alors pas pu maîtriser et de l'absence des dispositifs nécessaires et surtout efficaces pour la prise en charge de toutes les personnes âgées dont le nombre continue de croître.

## La politique de protection et couverture sociale

Bien que l'idée de mettre sur pied un système d'assurance ait apparu au début du XX<sup>ème</sup> siècle et qu'à cette fin plusieurs projets partiels aient vu le jour au cours des décennies qui suivaient ce n'est qu'en 1975 que le gouvernement iranien a fait adopter la loi de « sécurité sociale ». Depuis lors, le système de sécurité s'est doté de 5 caisses principales de protection sociale (assurance maladie de retraite) et de 14 caisses particulières d'assurance retraite. La multiplicité de ces caisses d'assurance dont la plupart ne publie pas de statistiques, ne permettent pas de présenter avec certitude le nombre des assurés. Selon toute vraisemblance, elles couvraient un peu plus de 50 % de la population active occupée et retraitée, notamment les fonctionnaires publics ou les salariés des grandes entreprises (Panahi, 2006). Très récemment (en 2007), une caisse spécifique d'assurances sociales pour les populations rurale et nomade, a été créée par le ministère de la Prospérité et de la Protection sociale, mais elle ne paraît pas encore tout à fait opérationnelle et ne fournit pas de statistiques permettant d'évaluer le taux de couverture d'assurance des populations concernées.

Dans le secteur public, la gestion de l'assurance des fonctionnaires n'est pas centralisée<sup>5</sup>. Au total une caisse principale et 14 caisses particulières d'assurance retraite prennent en charge les fonctionnaires publics. En 2004, la principale caisse d'assurance retraite des employés d'État couvrait 1,5 millions de personnes parmi le personnel des ministères, des institutions publiques, des juges, *etc.*, dont près de 700 000 retraités. Quant aux 14 autres caisses particulières qui ne publient pas leurs statistiques, selon l'Organisation de gestion et de planification, en 2002 le nombre de leurs assurés (personnel actifs, retraités et leurs ayants droits) s'élevait à près de 1,8 millions de personnes<sup>6</sup>.

Dans le secteur privé, l'« Organisation de la Protection Sociale », la principale caisse dans ce secteur, couvrait 1,4 millions de retraités ou leurs ayants droit en 2004. Toutefois, il importe de souligner que ces assurés étaient constitués essentiellement des salariés en milieu urbain.

En effet, la population active en milieu rural, composée majoritairement d'indépendants et d'aides familiales, ne bénéficient pas d'une assurance sociale jusqu'au début des années 1990. Une fondation appelée le « Comité de Secours de l'Imam Khomeiny », créée en 1979, qui s'est donné pour mission de secourir les personnes les plus démunies a commencé dès 1985 à verser une pension mensuelle de retraite à une dizaine de milliers de personnes âgées de 60 ans et plus dans le secteur rural. En 2007, leur nombre s'élevait à 1,5 millions et la prestation annuelle retraite de chacun d'entre eux était l'équivalent de 135 euros.

En 1994, l'État a adopté une loi d'assurance-maladie universelle, assumant pour sa part 50% du montant de la cotisation de la population rurale (Rassâi-nia, 1997). Vers la fin des années 1990, grâce à cette assurance une partie de la population rurale a finalement pu accéder aux soins médicaux mais aucune d'entre elle ne bénéficiait d'une assurance retraite,

---

<sup>5</sup> À l'instar de Ministère de la Défense et de l'Armée, la Compagnie Nationale de Pétrole, ou encore la Banque Nationale, disposant de longue date de leurs propres dispensaires et de caisses d'assurance sociale, les administrateurs, se sont organisés pour proposer à leurs employés des services médicaux et une assurance retraite. Il va sans dire que la qualité des soins et services n'est pas identique et dépend de l'importance de ces administrations et de leur richesse.

<sup>6</sup> Il importe de préciser que suivant une loi adoptée en 1960, tous les employés d'État sont assurés d'une pension de retraite qui se transmet après leur décès à leur veuve (ou veuf) et enfants mineurs (jusqu'à l'âge de 21 ans s'ils poursuivaient des études).

mis à part l'aide modeste du Comité de Secours de l'Imam Khomeiny. Les personnes âgées restaient ainsi tributaires de leurs enfants.

Plus important sans doute, une grande majorité des femmes qui n'accédaient pas à un emploi ne pouvaient bénéficier de cette protection sociale qu'en tant qu'épouse/veuve ou fille d'un assuré. Dans la mesure où le marché du travail s'avère presque exclusivement masculin, ces femmes qui devenaient dépendantes de leurs familles se heurtaient à de grandes difficultés pour se libérer de l'assujettissement au groupe familial et confirmer leur autonomie.

Compte tenu de toutes ces données, le nombre de personnes bénéficiant d'une pension retraite peut être estimé à près de 2 millions. Ces statistiques dispersées et imprécises ne permettent pas de déterminer l'âge de ces bénéficiaires. Ces derniers pouvaient être aussi bien âgés de moins de 60 ans que de 60 ans et plus dans la mesure où selon la loi iranienne après trente ans d'annuités, les hommes à partir de 50 ans et les femmes à partir de 45 ans peuvent partir à la retraite.

### **Les difficultés du système de retraite**

Même si la couverture de la protection sociale ne concerne qu'une minorité de la population active, les caisses d'assurances sociales semblent éprouver de nombreux problèmes pour assumer leurs engagements vis-à-vis de leurs assurés. Le plus important de ces problèmes est lié à leur financement. Selon la déclaration récente d'un haut responsable de la principale caisse de retraite des fonctionnaires publics, les dépenses de cet organisme étaient deux fois plus importantes que ses recettes. L'une des principales raisons est les dettes cumulées de l'État à l'égard de cette caisse qui s'élevait à près de 15 milliards d'euros en 2002. Jusqu'alors l'État n'a pu s'en acquitter que d'une petite partie. Plus significatif encore est le déficit de l'« Organisation de la Protection Sociale », principale caisse dans le secteur privé. Ses déficits chroniques l'ont poussée à recourir au prêt bancaire pour pouvoir verser les pensions de retraite de ses assurés. Par ailleurs dans le contexte d'inflation grandissante, le montant de la prestation de retraite s'avère insuffisant de sorte que de nombreux retraités sont contraints à trouver un emploi dans le secteur formel ou informel.

Également il faut souligner le problème des personnes âgées pour accéder soins médicaux spécifiques. En raison de la hausse galopante des frais des soins médicaux et des déficits budgétaires chronique des caisses d'assurance sociale et retraite, ces dernières se désengagent davantage d'une prise en charge des dépenses de santé de leurs assurés.

Il apparaît ainsi que la population « privilégiée » qui dispose d'une assurance retraite se trouve dans une situation de vulnérabilité. Elle ne constitue pourtant qu'une minorité parmi les personnes âgées de 60 ans et plus dont le nombre peut être estimé à près de 6 millions en 2010. En d'autres termes, aujourd'hui une grande majorité de personnes âgées de 60 ans et plus est sans ressource et en grande précarité.

La protection sociale et le système de retraite sont donc d'ores et déjà sollicités à mettre en œuvre des politiques sociales appropriées pour lutter contre la paupérisation qui menace cette génération de personnes âgées mais surtout celles de demain. Sachant que le nombre des personnes âgées continue de croître et que grâce au progrès en matière de l'élévation de l'espérance de vie à la naissance (Zandjani et Nourolahi, 2000), leur durée de vie moyenne ne cesse d'allonger, l'enjeu est de grande importance. Cela d'autant que la crise économique frappe de plein fouet le pays, que le chômage de notamment des jeunes a atteint des seuils alarmants et qu'enfin l'expansion de l'économie informelle, rendent davantage la tâche difficile pour le système de protection sociale.

En 2025, le nombre de personnes âgées de 60 ans et plus atteindrait 10 millions d'individus. L'État iranien n'a jusqu'alors pas proposé aucune politique pour mettre en place un système de retraite et des dispositifs médicaux et sociaux appropriés. Étant donné, les conditions des personnes âgées d'aujourd'hui, il est à craindre que leur situation s'aggrave dans les prochaines années. Ils seront, comme partout dans les pays en développement, à la charge de leurs familles et en l'occurrence de celles de leurs enfants.

Cette nécessité d'une prise en charge régulière des membres de la famille annonce la difficulté de la situation économique des familles issues des couches les moins favorisées et la paupérisation d'un très grand nombre d'entre elles, tant dans les villes que dans les campagnes, dans un proche avenir.

## Références

- Coville, T., (éd.), 1994, *L'économie de l'Iran islamique, Entre l'État et le marché*, Paris, Téhéran, IFRI, 274 p.
- Khalatbari, F., 1994 (1373), *mabâniye eghtesâdi-e naft* (Les fondements économiques du pétrole), Téhéran, sherkate enteshârâte elmi va farhangi, 467 p.
- Ladier-Fouladi M., 2003, *Population et politique en Iran de la monarchie à la République islamique*, Paris, INED, 355 p.
- Ladier-Fouladi, M., 2009, *Iran. Un monde de paradoxes*, Nantes, L'Atalante, Coll. Comme un accordéon, 347 p.
- Panahi, B. 2006, *Les fonctionnements de la protection sociale en Iran ; la nécessité d'établir un système complet de sécurité sociale et de bien-être*, Téhéran, L'Institut de recherches de la Protection sociale, 332 p.
- Rassâi-nâa N., 1997, *Le code de protection sociale*, Téhéran, Virâstâr, 244 p.
- Zandjani, H. et Nourolahi, T., 2000 (1379), *jadâvel margo mir-e irân barâye sâl 1357* (Les tables de mortalité pour l'Iran en 1996), Téhéran, moassesseh-ye âli-ye pajouhesh tamine ejtemaî, 316 p.

# L'impact du vieillissement de la population sur le système de retraite au Maroc

**Christine LAGOUTTE**

**Laïla LEGSAYER**

Université François Rabelais de Tours  
France

## Résumé

Le système de retraite marocain issu de la colonisation, et de nature « bismarckienne », se caractérise par rapport aux autres pays d'Afrique du Nord par un faible taux de couverture de la population : 20% des actifs occupés possèdent une assurance vieillesse. Dans un contexte de vieillissement de la population, résultant de l'augmentation de l'espérance de vie et de la baisse de la fécondité, la problématique liée à la viabilité financière des caisses de retraite à l'horizon 2020-2050 prend tout son sens. Au-delà de ces aspects financiers, se pose la question de la prise en charge d'une partie importante de la population âgée de plus de 60 ans, exclue jusqu'alors des régimes de retraite existants. Les propositions de réformes apparues depuis les années récentes, traduisent la volonté des pouvoirs publics de remédier à cette situation, par le biais notamment de l'introduction de dispositifs paramétriques. Néanmoins, malgré l'intérêt de ces mesures, des limites subsistent eu égard à l'insuffisance de la prise en compte de la dimension structurelle de l'économie. Compte tenu de ces données, d'autres solutions émergent pour améliorer le système des pensions, en particulier celles relatives à l'instauration d'un système par capitalisation et/ou à la mise en place de « pensions sociales ». Dans cette perspective la question des retraites au Maroc reste très liée à celle du choix d'un modèle de développement économique et social.

Mots clés : Système de retraite, pensions sociales, vieillissement de la population, réforme des retraites, structures économiques, modèle de développement

## Introduction

Le vieillissement des populations constitue une problématique non seulement pour les régimes de retraite des pays développés, mais aussi pour ceux relatifs aux pays en transition, situés à l'Est de l'Europe ou au Sud de la Méditerranée. Dans cette perspective le Maroc qui est parmi les premiers pays d'Afrique à avoir entamé sa transition démographique se trouve confronté, de nos jours, à une dégradation du ratio de dépendance ce qui tend à menacer dans un proche horizon l'équilibre financier des caisses de retraite. Outre les déséquilibres qui peuvent affecter les systèmes de retraite par répartition issus de la colonisation, à l'horizon 2020-2050, d'autres difficultés apparaissent liées au faible taux de couverture de la population. Cette situation est le reflet de la structure du système productif marocain marqué par un secteur agricole dominant et un poids important de l'emploi informel. Dans ces

conditions une part importante de la population active ne cotise pas en vue de la retraite et se trouve exclue de tout système de protection. Pour relever ces défis les pouvoirs publics ont proposé depuis une période récente, des réformes notamment d'ordre paramétrique, en vue d'améliorer le système des pensions au Maroc. Toutefois, au-delà des résistances internes, se pose le problème de l'insuffisante prise en compte des données structurelles de l'économie marocaine qui pourraient servir de base à l'élaboration d'un nouveau système, reposant sur plusieurs « piliers ».

Notre analyse sera structurée en trois parties :

La première partie sera centrée sur la situation actuelle des différentes caisses de retraite existantes, en précisant notamment les principaux modes de fonctionnement, et les difficultés auxquelles elles vont se trouver confrontées dans un avenir plus ou moins proche.

La deuxième partie abordera les questions relatives aux réformes en cours ainsi que celles projetées par les experts et les pouvoirs publics marocains. Au-delà de l'intérêt qu'elles suscitent, des limites apparaissent liées à la non prise en compte de la dimension structurelle. En occurrence seront précisés les leviers de la croissance marocaine basés sur une plus grande flexibilité du marché du travail et un renforcement du système bancaire et financier. Ces éléments constituent autant d'atouts permettant d'améliorer l'emploi formel et d'étendre le système de Sécurité Sociale, compte tenu d'une base de financement élargie.

Dans une troisième partie seront proposées des solutions pour améliorer le système des pensions au Maroc qui permettraient d'assurer une couverture vieillesse à la plus grande partie de la population âgée. Dans cette perspective un système de pensions « multi-piliers » intégrant notamment une dose de capitalisation et un pilier de base lié à l'octroi de « pensions sociales » pourrait constituer une piste intéressante de réflexion.

## **PARTIE I : L'INSCRIPTION DU SYSTÈME DE RETRAITE MAROCAIN AU SEIN D'UNE SOCIÉTÉ VIEILLISSANTE**

### **I – Actualité du système des pensions de retraite au Maroc**

Les régimes de sécurité sociale au Maroc ont été introduits par la colonisation, comme ce fut le cas dans de nombreux pays d'Afrique. Ces systèmes, destinés au départ aux colons faisant partie du personnel administratif et militaire, se sont étendus à la population lorsque l'administration coloniale a recruté du personnel local. Cette extension n'a donc concerné qu'une infime partie de la population, laissant plusieurs secteurs comme le secteur agricole sans couverture sociale (plus de 90% de la population à l'époque)<sup>1</sup>. Désormais, le système actuel des pensions a gardé les principales caractéristiques du modèle colonial, et est de nature « bismarkienne » : il est contributif, obligatoire, centré sur les salariés et articulé autour de quatre organismes :

- La Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) dont relève le personnel des entreprises privées et les salariés agricoles ;
- La Caisse Interprofessionnelle Marocaine de Retraite (CIMR) qui assure la couverture du personnel du secteur privé, sur une base volontaire et complémentaire ;

---

<sup>1</sup>. Kaseke E., 2003, "Social security in Africa: inherited burned future priorities", *International Social Security Review*, Vol. 56, p3.



- La Caisse Marocaine des Retraites (CMR) qui couvre la population des salariés des administrations publiques;
- Le Régime Collectif d'Allocation de Retraite (RCAR) assure la protection du personnel contractuel des administrations publiques ;

Toutefois, compte tenu de la non prise en compte du contexte culturel, social, économique, démographique et politique, ce système risque de présenter des faiblesses pouvant conduire à terme à un échec éventuel des caisses.<sup>2</sup>

### 1 – Des régimes de base en difficulté

La Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) et la Caisse Marocaine des Retraite (CMR) regroupent la quasi-totalité des cotisants marocains, mais la viabilité à long terme de ces régimes n'en reste pas moins affectée, en raison d'une importante instabilité financière. La CNSS est la plus importante de ces deux caisses : en 2004, elle comptait environ 1,5 millions de cotisants (c'est-à-dire environ 57% des salariés couverts)<sup>3</sup>, et dénombre en 2008 deux millions de salariés déclarés. Étant un établissement public à vocation sociale, la CNSS a pour mission de protéger les assurés du secteur privé contre les conséquences des divers risques sociaux, c'est-à-dire la suppression de revenus, soit de façon provisoire (accident, maladie), soit définitive (invalidité, veuvage, vieillesse). La pension de vieillesse est une prestation allouée à l'assuré ayant atteint l'âge légal de mise à la retraite et ayant cotisé au minimum 3240 jours. La CNSS présente le rapport démographique le plus élevé, à savoir plus de 8 actifs pour un retraité, ce qui la préserve pour le moment des difficultés liées au vieillissement de la population. Néanmoins sa viabilité est menacée, en raison d'un taux de cotisation relativement faible<sup>4</sup>, au regard des dépenses à venir. Actuellement le montant des pensions de retraite est basé sur le salaire moyen des huit dernières années de carrière<sup>5</sup> et le salaire assiette est plafonné à 6000 Dirhams. Le calcul de la pension se fait sur la base de salaires non revalorisés et plafonnés, avec un taux de remplacement de 70%. Afin de pouvoir disposer d'une retraite supérieure à 4200 Dirhams une partie des salariés du secteur privé sont obligés de souscrire une retraite complémentaire (CIMR) ou d'adhérer à une compagnie d'assurance privée.

La Caisse Marocaine des Retraites (CMR), dont le nombre de cotisants s'élève à environ 860 000, parvient tout juste à couvrir ses coûts. La contribution de l'État dont elle bénéficie ne sert qu'à éviter l'apparition d'un déficit. La CMR dispose en effet d'un fort taux de remplacement qui peut atteindre les 100%. En 2009, le taux de couverture (cotisations/pensions) s'élevait à 122%<sup>6</sup> et le rapport démographique de cette même année était d'environ cinq actifs pour un retraité, ce qui est très positif au regard des pays développés (2,2 actifs pour un retraité en France en 2005 selon l'INSEE). Mais la CMR présente également des

<sup>2</sup>. Casey B. H., McKinnon R., 2009, « Pension sociales et apprentissage en matière de politiques publiques : l'exemple de l'Afrique du Sud », *Revue internationale de sécurité sociale*, Vol. 62, p96.

<sup>3</sup>. Caisse Nationale de Sécurité Sociale, (2008), Chiffres clés, ([www.cnss.ma](http://www.cnss.ma)).

<sup>4</sup>. Taux de cotisation de 11,89% du salaire plafonné à 6000 DH/mois reparti à raison de 2/3 par l'employeur et 1/3 par le salarié.

<sup>5</sup>. Salaire moyen défini comme 50% de la 96ème partie du total des salaires soumis à cotisations pendant les 96 mois déclarés précédant la mise à la retraite pour les salariés ayant cotisé au minimum 3240 jours, avec une augmentation de 1% pour chaque période d'assurance de 216 jours (1 an) accomplie au-delà des 3240 jours.

<sup>6</sup>. Caisse Marocaine des Retraites (2009), la CMR en chiffre ([www.cmr.gov.ma](http://www.cmr.gov.ma)).

limites, en l'occurrence une inadéquation du taux de cotisation (16%), compte tenu de la montée en charge des dépenses liées au vieillissement de la population. La stagnation du taux menace la viabilité de ce régime, à l'horizon 2015, qui ne disposera pas de ressources suffisantes pour faire face à l'arrivée en masse des personnes ayant atteint l'âge de la retraite prévue pour 2030.

## 2 – Une situation plus favorable pour les autres caisses

La Caisse Interprofessionnelle Marocaine de Retraite (CIMR) qui compte près de 250 mille cotisants, connaît une situation moins défavorable que les autres régimes, car elle verse des pensions sur la base de cotisations bien définies différentes de celles des autres caisses.<sup>7</sup> Cette caisse dont l'affiliation est facultative est ouverte aux salariés du secteur privé à titre complémentaire ou de base, ou à toute personne physique ou morale établie au Maroc ayant souscrit un contrat d'adhésion<sup>8</sup>, et disposant d'au moins trois salariés. La CIMR a pour but de compléter les allocations servies par le régime de base de la CNSS. Le cotisant pourra bénéficier normalement de sa retraite dès 60 ans, mais il existe une possibilité de départ anticipé à partir de 50 ans, sur la base d'une pension minorée. Malgré l'aisance de sa trésorerie et un équilibre financier satisfaisant, la CIMR présente quelques limites : étant donné les taux actuels de cotisation, ce régime de retraite sera bientôt confronté à l'augmentation des charges et des dépenses liées au vieillissement de la population. L'absence de toute mesure correctrice pourra engendrer à terme une dégradation de l'équilibre technique de la caisse ce qui tendra à menacer la viabilité du régime.

Le Régime Collectif d'Allocation de Retraite (RCAR), dernier-né des régimes de base obligatoires au Maroc, ne comptait en 2009 que 190 500 cotisants. Contrairement aux autres caisses ce régime est viable à l'horizon 2040, en raison notamment d'un système de financement mixte, où la plus grande partie des cotisations est gérée par capitalisation. Le taux de couverture de ce régime, plus faible que celui de la CMR, avoisine toutefois 108% (2003), et le taux de rendement s'élève la même année à 6,24%. Néanmoins, le RCAR présente des limites eu égard à un rapport démographique relativement défavorable, contrairement à la CMR, à savoir deux actifs pour un retraité (2009). Un autre point faible de ce régime concerne l'assiette de pension qui repose sur le salaire moyen de carrière revalorisé, et non pas sur le salaire de fin de carrière, ce qui peut pénaliser un grand nombre de retraités, compte tenu de la perte d'une partie de leur revenu à leur arrivée à l'âge de la retraite.

Force est de constater que seules deux caisses de retraite (la CNSS et la CMR) regroupent plus de 90% des cotisants. La CMR apparaît plus généreuse que la CNSS au niveau du taux de remplacement, mais cette générosité est en grande partie responsable des difficultés que connaît aujourd'hui la caisse, en termes d'équilibre financier. Si aucune mesure n'est prise pour améliorer le fonctionnement de la caisse, le déficit se fera ressentir à l'horizon 2013, et l'épuisement des réserves est prévu dans ce cas pour 2020. La CNSS se caractérise par un montant de pension relativement faible vu que la pension maximale atteint seulement 4200 Dirhams. Le salaire mensuel moyen sur lequel se base le calcul de la pension n'est en effet pris en compte qu'à hauteur de 70% dans la limite d'un plafond de 6000

---

<sup>7</sup>. Le taux de cotisation est ici variable entre 6 et 12% et réparti entre l'employeur et le salarié. L'entreprise peut choisir des taux de cotisation variables selon ses catégories de salarié, qui seront appliqués à la partie du salaire supérieure au plafond du régime de base de la CNSS.

<sup>8</sup>. La souscription est permise à toute personne répondant aux conditions établies par l'article 3 des « Statuts et Règlement Intérieur » de la CIMR.

Dirhams. Mais ce contraste ne préoccupe pas vraiment le régime du fait que seul 20% de la population<sup>9</sup> perçoit un revenu supérieur à ce montant. Par contre le RCAR, destiné aux personnels d'établissements publics, fait office d'exception : alors que la CMR doit rapidement trouver une solution pour éviter le déficit prévu pour 2013 et que la CNSS dispose d'un peu de répit (système viable jusqu'à l'horizon 2030), le RCAR affiche une force financière exceptionnelle. Cette position favorable est en grande partie due au fait qu'elle est financée pour les 2/3 par capitalisation, et seulement pour 1/3 par répartition, ce qui la met à l'abri des aléas de la transition démographique que connaît le Maroc. L'aisance financière de la CIMR garantit une viabilité jusqu'à l'horizon 2060, ce qui met cette caisse dans une situation assez favorable par rapport aux autres, et ne justifie pas une réforme imminente

## II – Changements démographiques et principaux défis

### 1 – Évolution hors du commun des indicateurs démographiques

Le Maroc a connu, au cours du siècle dernier, une croissance démographique considérable multipliant sa population par six depuis 1912. Désormais ce pays est l'un des premiers d'Afrique à avoir entamé sa transition démographique : compte tenu d'un indice de fécondité chutant de 7,2 à 2,4 entre 1962 et 2008<sup>10</sup>, et d'un gain à la naissance de 25 années de vie au cours de la même période, l'espérance de vie moyenne est passée de 47 ans à 71 ans<sup>11</sup>. Ainsi, selon Jacques Vallin : « la transition qui s'est produite de manière lente et progressive dans les pays du Nord, s'effectue dans les pays du Sud selon les mêmes principes mais à un rythme accéléré »<sup>12</sup>. Contrairement aux pays développés, les pays du sud n'ont pas eu le temps de créer suffisamment de richesses pour « s'adapter à cette nouvelle donne démographique »<sup>13</sup>. Ce choc du vieillissement de la population est à l'origine d'une nouvelle problématique relative à la situation des personnes âgées dont la majeure partie dispose d'un revenu et d'un niveau de vie très faibles. Au cours des quatre dernières décennies, le nombre des personnes âgées, de 60 ans et plus, a triplé passant de 833 mille à 2,5 millions d'individus (graphique).

Selon les prévisions du Haut Commissariat au Plan (HCP), le nombre de personnes âgées va connaître une croissance accélérée dans quelques années : dès 2015, les personnes âgées de 60 ans et plus représenteront 15,4% de la population marocaine. Le Maroc, à l'instar des pays européens, se verra affecté à son tour par le papy-boom. Cet accroissement rapide est principalement dû au fait que les personnes qui atteindront l'âge de la retraite dans les années à venir, sont nées vers le milieu du siècle dernier, période où la fécondité était très élevée (sept enfants par femme).

---

<sup>9</sup>. Selon les résultats de l'enquête sur les revenus et le niveau de vie des ménages effectuée par le Haut Commissariat au Plan.

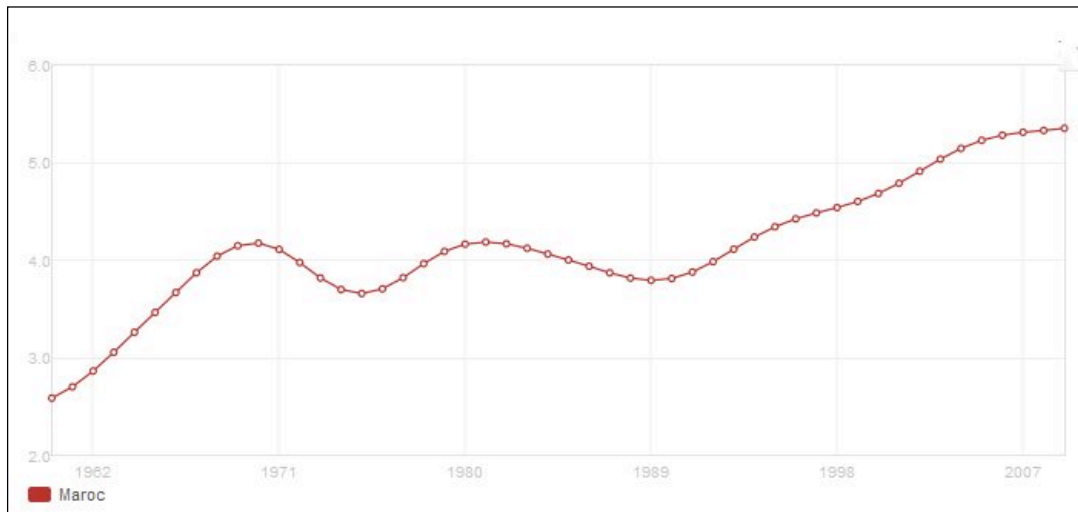
<sup>10</sup>. Banque Mondiale (2008), Données, ([www.donnees.banquemondiale.org](http://www.donnees.banquemondiale.org)).

<sup>11</sup>. J.M. Dupuis, C. El Mouden, A. Pétron : *les retraites au Maghreb, une première analyse*, Rapport pour la MIRE, 2008.

<sup>12</sup>. Vallin J., mars 2000, « 6 milliards d'hommes... et après ? », *Problèmes économiques*, n° 2-656 et 2-657.

<sup>13</sup>. Haut Commissariat au Plan, octobre 2005, *Prospective « Maroc 2030 » : « Changement démographique et répercussions à long terme sur les charges de protection sociale : Cas des retraites »*, Casablanca.

Graphique : Population âgée de 65 ans et plus (% du total de 1960 à 2009)



Source : Données de la Banque Mondiale ([donnees.banquemondiale.org](http://donnees.banquemondiale.org))

La vitesse avec laquelle se produira le vieillissement de la population peut être appréciée à partir du rapport de dépendance<sup>14</sup> des personnes âgées : les prévisions des différentes caisses de retraites précisent que ce rapport passera de 12% en 2000 à 14% en 2015, pour atteindre 37% en 2050. Ces données démontrent les difficultés auxquelles seront confrontées les caisses de retraite dans les années à futures. Cette dégradation du rapport de dépendance est une source d'inquiétude pour les régimes en raison de l'aggravation d'une situation financière déjà fragile. Contrairement aux pays environnants, le Maroc se caractérise par un taux de couverture de la population active très faible (21% de la population, contre plus de 40% en Algérie et environ 50% en Tunisie)<sup>15</sup>, et qui reste bien inférieur au taux moyen de la région Moyen-Orient / Afrique du Nord (34%). L'augmentation du nombre de pensionnés générera un déficit des systèmes de retraite se traduisant par une dégradation financière plus ou moins importante des différentes caisses.

## 2 – Les insuffisances du système actuel et les principaux défis à relever

Le système de retraite au Maroc composé de quatre régimes distincts (CMR, RCAR, CNSS et CIMR) reste fragmenté et fonctionne de manière inégalitaire par rapport aux autres pays de la région du Maghreb<sup>16</sup>. Il comporte également un autre point faible lié au fait qu'il n'existe pas de lois cadres régissant son organisation, et pas de tutelle unique : aussi bien le Ministère des Finances que celui de l'Emploi et celui de la Modernisation du secteur public

<sup>14</sup>. Le rapport de dépendance exprime le rapport existant entre le nombre de personnes âgées et la population active.

<sup>15</sup>. D.A. Robalino & al. : *Pensions in the Middle East and North Africa: time for change* (orientations in development series), Washington, DC, Banque mondiale, 2005.

<sup>16</sup>. Boudahrain A., 2003, "Social security pensions in the Maghreb: A study of Morocco and Tunisia", *International Social Security Review*, Vol. 56.

interviennent dans la gestion des régimes de retraite. Cette inégalité de traitement des retraités, ajoutée à la fragmentation des régimes et au phénomène du vieillissement de la population marocaine, agit négativement sur la stabilité déjà fragile de l'équilibre démographique et financier du pays. Pour contrer ces déséquilibres, le Maroc tente depuis le début des années 2000 d'élaborer des réformes plus ou moins impopulaires qui devraient normalement aboutir courant 2011.

La population active au Maroc représente une part importante de la population totale : 37% des Marocains sont en âge de travailler (11 505 millions de personnes en 2011).

Tableau 1 : Population totale, active, cotisante en 2011 (milliers)

<b>Population active totale</b>	11 505
<b>Population active occupée</b>	10 475
<b>Population cotisante</b>	2200

Source : Statistiques BIT : marché du travail au Maroc, janvier 2011

Pourtant, malgré ces chiffres satisfaisants et le nombre de régimes de retraite existants, seul 21% de la population occupant un emploi possède une couverture sociale, et de retraite en particulier. La couverture sociale très faible est en grande partie due à l'importance de l'agriculture (46% de l'emploi total) qui est un secteur où les emplois informels sont très développés. Il ne faut pas non plus négliger la part importante des employés non agricoles travaillant au noir, ou ayant un emploi informel (artisans, femmes de ménage etc.).

Ce faible taux de couverture sociale se heurte à la transition démographique que le Maroc est en train de vivre. La baisse de la mortalité et l'augmentation de l'espérance de vie dans le pays induisent une augmentation conséquente du nombre de pensionnés, dans tous les régimes de retraite, ce qui affecte négativement l'équilibre des caisses. A cela s'ajoute la baisse de la natalité qui prive les régimes de retraite d'une masse salariale future capable de soutenir l'arrivée massive des actifs d'aujourd'hui, à la retraite demain. Tous ces éléments contribuent à mettre en cause la viabilité du système de retraite au Maroc, ce qui oblige les pouvoirs publics à engager des réformes pour tenter de contrer, ou tout du moins de retarder, la menace de faillite qui guette une partie des caisses de retraite marocaines. Plusieurs rapports et projets relatifs à l'étude du dispositif national de la retraite ont été élaborés, en vue de fournir un diagnostic de la situation des différentes caisses, et de proposer des réformes.

## **PARTIE II : FORCES ET FAIBLESSES DES SYSTÈMES DE RETRAITE MAROCAINS**

### **I – Intérêt et limites d'une réforme difficile à mettre en place**

Compte tenu de la dégradation financière des régimes de retraite au Maroc, plusieurs projets de réformes ont été proposés, au fil des années. Le processus de réforme est passé par plusieurs phases qui ont remporté plus ou moins de succès, pour aboutir à l'élaboration de scénarios ambitieux présentant néanmoins un certain nombre de limites.

## 1 – Début d'une réflexion approfondie sur une réforme des systèmes de retraite

C'est en 2000 que le premier rapport sur la réforme des retraites a été élaboré, intitulé : « Rapport de synthèse des études actuarielles », et remis au premier ministre de l'époque, M. Youssefi. Ce rapport qui faisait état d'un diagnostic de la situation des régimes de retraite était déjà alarmant, et prévoyait le déficit prochain de certaines caisses de retraite.<sup>17</sup> En 2004 fut mise en place l'une des phases les plus importantes de la réforme qui se traduit par la constitution de la Commission Nationale et de la Commission Technique, chargées de la réforme des régimes de retraite. La Commission Technique a pour mission de fournir un diagnostic sur les situations des différents régimes de retraite et d'étudier des scénarios de réformes, avant de soumettre ces données à l'avis de la Commission Nationale. Cette dernière se charge alors d'élaborer un programme de réformes. Dès novembre 2006, la Commission Nationale a validé le premier rapport de la Commission Technique relatif au diagnostic de la situation des régimes de retraite, confirmant les résultats des études actuarielles réalisées par les différentes caisses de retraite. Mais il faut attendre mai 2008 pour que la Commission Technique se voie confier le suivi de l'étude de la réforme des régimes de retraite, et mai 2009, pour que celle-ci présente les résultats du premier volet de l'étude « actualisation du diagnostic ». Plusieurs pistes de réformes proposées par la Commission sont déjà explorées, par exemple la réforme paramétrique du système actuel, tel que le relèvement de l'âge de la retraite. La commission propose aussi une réforme radicale de l'architecture des caisses en vue de renouveler le système de retraite marocain et de prendre un nouveau départ. Mais ces propositions se heurtent à la résistance des syndicats, compte tenu de mesures impopulaires, et à celle des politiques et des régimes de retraite concernant les mesures les plus coûteuses et les moins rentables.

## 2 – La diversité des scénarios proposés

La mesure la plus simple pour remédier aux difficultés auxquelles sont confrontés les régimes de retraite marocains repose sur une réforme paramétrique, qui exerce un impact à court terme. Cet effet immédiat doit permettre non seulement d'alléger la charge financière qui pèse sur les caisses de retraite, mais également de disposer de plus de temps pour élaborer et mettre en place des réformes sur le long terme. Les mesures classiques adoptées en cas de réforme paramétrique se traduisent par l'augmentation de l'âge de la retraite, la modification des règles d'indexation des pensions, les modifications des taux d'annuité ou de la valeur du point, l'augmentation de la durée de cotisation etc.<sup>18</sup> Cette réforme offre la possibilité de modifier les paramètres du système sans pour autant remettre en cause ses principes fondateurs. Dans cette perspective, trois types de mesures pourraient être adoptées :

- Relever le taux de cotisation et de contribution, ce qui pourrait avoir des retombées néfastes sur le marché du travail, compte tenu de son impact sur le coût de la main d'œuvre ;

---

<sup>17</sup>. T. Yahyaoui, 30 mai 2009, *Vision prospective des régimes de retraite au Maroc*, Colloque : « Vieillir dans l'immigration : quel statut et quelle prise en charge pour les marocains vieillissants ? ».

<sup>18</sup>. Ministère de l'Économie et des Finances, 2001, *Scénarios de réformes pour le système de retraite marocain*, Comité de suivi des études actuarielle, Casablanca.

- Augmenter l'âge de la mise à la retraite, cet aspect de la réforme est en adéquation avec l'augmentation de l'espérance de vie, mais doit prendre en compte la pénibilité de l'emploi lors de la fixation de l'âge de départ à la retraite ;
- Agir sur les prestations en réduisant le taux d'annuité ou en révisant la base de calcul des pensions.

Un autre scénario de réforme abordé consisterait en une refonte plus ou moins radicale des systèmes de retraite, dans le cadre d'une organisation institutionnelle dualiste, ou d'un régime unique. L'organisation institutionnelle dualiste serait articulée autour de deux caisses : une pour le privé et l'autre pour le public. La fusion de deux caisses en une seule peut théoriquement dégager des gains, relatifs à la gestion des caisses, qui peuvent ensuite contribuer au financement des caisses restantes. Cependant des limites interviennent car les engagements des régimes auprès de leurs affiliés ne doivent pas être modifiés. Le Régime Unique qui consiste en la fusion de toutes les caisses en une seule, chargée de la gestion de toutes les retraites, s'avère être la solution la plus radicale. Ce scénario reste pourtant peu probable à court ou moyen terme en raison de la grande différence existante entre les caractéristiques de la population couverte (secteurs public, semi public, privé et indépendants). Avant qu'une mesure de cette ampleur soit mise en place, il est souhaitable d'harmoniser les régimes actuels et d'assurer leur cheminement vers le système cible, ce qui paraît possible à long terme. Il a été démontré dans des études empiriques qu'une réforme paramétrique, seule, n'est pas suffisante pour maintenir sur le long terme la stabilité des régimes de retraite. Il paraît nécessaire de prendre en compte les scénarios de réformes organisationnelles, mais également, de réfléchir à des scénarios de réformes structurelles.<sup>19</sup>

## II- Les limites des réformes liées à l'insuffisance de la prise en compte de la dimension structurelle

### 1 – L'impact de la structure du système productif marocain et de la forte dimension « informelle » de l'emploi

Plusieurs éléments doivent être pris en compte pour mettre en place une « vraie » réforme des retraites au Maroc qui prenne en compte non seulement la dimension paramétrique, associée à la hausse des cotisations ou au recul de l'âge de la retraite, mais encore sa dimension structurelle. Cette dernière est liée à l'inscription de la réforme au sein d'un contexte économique, social et culturel donné reflétant les interférences existantes entre le champ de la protection sociale d'une part, et ceux relevant plus spécifiquement de l'économique, d'autre part. En particulier, les résultats obtenus relatifs à la faiblesse des taux de couverture sont significatifs d'une appartenance de la population active au « secteur formel » relativement limitée, ce qui conduit à nous interroger sur le fonctionnement et l'organisation du marché du travail, ainsi que sur les leviers de la croissance économique marocaine.

L'analyse fouillée de C. El Mouden<sup>20</sup> fait apparaître les grands axes de la trajectoire économique qui se dessine depuis le début des années 2000 : en partant d'une répartition

<sup>19</sup>. M. Ben Braham, 2009, « La générosité et la réforme du système de retraite en Algérie, au Maroc et en Tunisie », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol 62.

<sup>20</sup>. J.M. Dupuis, C. El Mouden, A. Pétron : *les retraites au Maghreb, une première analyse*, Rapport pour la MIRE, 2008.

sectorielle de l'activité économique, l'agriculture occupe encore une grande importance (16% du PIB et 40% de la population active). La forte dimension agricole de l'économie marocaine apparaît ainsi importante pour expliquer quelques ressorts du processus de croissance, et les limites inhérentes à ce mode de développement. En particulier la baisse des revenus dans le secteur agricole génère une baisse de la consommation privée tendant à freiner l'investissement, contribuant ainsi au ralentissement de la croissance. Les conséquences de ce type de modèle à « forte dimension agricole » se traduisent notamment au niveau de l'emploi, à la fois sur le plan qualitatif et quantitatif : le secteur informel est particulièrement développé et le taux de chômage est important. Ces caractéristiques expliquent en partie le faible taux de couverture des populations, plus spécialement dans le monde rural. A cela s'ajoute l'emploi à caractère artisanal ou commercial qui en grande partie échappe à l'impôt, étant donné l'impact du travail au noir<sup>21</sup>. Compte tenu de cette configuration structurelle de l'économie, une grande partie de la population est évincée du système de protection sociale et ne bénéficie pas de couverture en vue de la retraite. A cette forte présence du secteur informel s'ajoute un taux de chômage élevé (9,1% en 2009)<sup>22</sup>, touchant plus particulièrement les populations jeunes, ce qui révèle un taux de croissance de l'économie insuffisant. La prédominance du secteur des services en termes de PIB (55%), comparativement à l'agriculture (16%) et à l'industrie (29%), n'est pas significative d'une forte contribution à l'emploi total<sup>23</sup>.

Tableau 2 : Répartition de la Production (PIB) et de l'emploi par secteur d'activité

	<b>Agriculture</b>	<b>Services</b>	<b>Industrie</b>
<b>En % du PIB</b>	16	55	29
<b>En % de l'emploi total</b>	40,5	37,5	22

Sources: - World Bank, World development indicators, Washington, DC, 2009

- Haut Commissariat au Plan, Indicateurs et Agrégats ([www.hcp.ma](http://www.hcp.ma))

La situation dans le secteur de l'industrie tend à refléter une part dans l'emploi total relativement faible (22%). Or cet état de fait est d'autant plus problématique que le secteur industriel, reposant davantage sur un volet d'emploi « formel », peut constituer un des moteurs de la croissance par le biais notamment d'une plus grande potentialité de la demande. Pourtant, depuis les années récentes, des perspectives en termes de croissance et d'emplois semblent se dessiner suite à la mise en place d'un processus de privatisation touchant les secteurs des télécommunications, des transports, de l'énergie... et de la consolidation du

<sup>21</sup>. ILO (international labour Organisation). 2011. Laborstat Database. Geneva.

<sup>22</sup>. Haut Commissariat au Plan, 2009, Indicateurs et Agrégats ([www.hcp.ma](http://www.hcp.ma)).

<sup>23</sup>. Ces résultats reflètent notamment les pratiques restrictives d'embauche dans le secteur public (blocage des recrutements, refus de remplacement des départs en retraite...), suite au processus de libéralisation de l'économie démarré au cours de la période d'ajustement structurel (1983-1992), et poursuivi jusqu'à nos jours. Ils sont aussi révélateurs de l'importance des activités non marchandes, comprenant les services personnels et domestiques (indépendants, aides familiales, apprentis, travailleurs à domicile...) ainsi que les services aux ménages, s'inscrivant plutôt au sein du secteur informel et pouvant être sous-estimés dans les statistiques. Si on se place dans une perspective comparative par rapport à d'autres pays d'Afrique du Nord ou du Moyen Orient, il apparaît que la part des services dans l'emploi total est plus faible au Maroc (Algérie : 58%, Égypte : 49%, Tunisie : 44%).



secteur financier (restructuration de deux banques publiques et ouverture des marchés financiers).

Les leviers de la croissance basés sur la privatisation de l'économie, le développement de l'industrie manufacturière et des biens intermédiaires ainsi que la modernisation du système financier semblent mobilisés pour impulser l'économie marocaine. Toutefois certaines conditions sont requises relatives à l'instauration d'une plus grande flexibilité du marché du travail et un allègement des coûts de l'emploi (baisse des taux de cotisations), afin de lever les obstacles à la création d'emplois dans le secteur formel, et d'améliorer la compétitivité de l'économie. Il apparaît notamment qu'une moins grande fragmentation du marché du travail est susceptible de favoriser la constitution des droits à la retraite, étant donné les difficultés inhérentes au transfert des droits, d'un régime de retraite à un autre. Néanmoins, en dépit de ces perspectives prometteuses, certaines limites sont à prendre en compte : même si la part de l'emploi dans le secteur formel augmente, il subsistera peut-être encore pour des décennies une frange non négligeable de la population inscrite dans le secteur informel, et donc exclue du système des pensions de retraite. En conséquence, n'est-il pas souhaitable que les autorités mettent en place un dispositif de prévention (pensions de base) afin de garantir un niveau de vie minimal aux plus démunis ?

## 2 – L'intérêt d'un renforcement du secteur bancaire et financier

La question du niveau de développement du secteur bancaire et financier est importante pour comprendre le processus de croissance de l'économie et l'instauration potentielle d'un système de pensions privées. L'accumulation d'épargne, émanant des agents économiques nationaux, constitue un préalable à la formation de l'investissement privé qui constitue un des moteurs de la croissance économique. Dans cette perspective, la capacité d'intermédiation du système financier incluant les banques, les compagnies d'assurances et les marchés de capitaux apparaît déterminante pour réaliser l'affectation de l'épargne à l'investissement, et pour promouvoir le développement économique. Il est clair que le développement des services financiers constitue un indicateur avancé de la croissance future du PIB<sup>24</sup>. Dans le contexte actuel de crise économique et financière globalisée, le lien entre finance et croissance apparaît d'autant plus prégnant. Sur ce point, le système bancaire et financier marocain présente des atouts notamment par rapport aux autres pays d'Afrique du nord, en particulier par rapport à la Tunisie et à l'Algérie.

Tableau 3 : Actifs du Secteur bancaire et Crédit intérieur en % du PIB

	<b>Maroc</b>	<b>Tunisie</b>	<b>Algérie</b>
<b>Actifs du secteur bancaire en % du PIB</b>	114	85	48
<b>Crédits intérieurs en % du PIB</b>	71	70	33
<b>Crédits au secteur privé en % du PIB</b>	61	64	13

Source: IMF (International Monetary Fund), *International Financial Statistics*, 2008

<sup>24</sup>. M. Kabir Hassan & Jung-Suk Yu: « Financial development and economic growth: new evidence from panel data », *Working paper n° 10*, March 2007, Networks Financial Institute, At Indiana State University.

Les réformes du secteur financier déjà entamées par l'État depuis deux décennies se traduisant notamment par l'amélioration du cadre réglementaire et institutionnel, et par les banques dans le sens d'une modernisation et d'une sécurisation du système des paiements, contribuent à améliorer l'efficacité du système bancaire. Malgré un taux de bancarisation encore faible (de l'ordre de 40% de la population), le potentiel de développement reste relativement important dans les années à venir<sup>25</sup>, compte tenu de l'extension du réseau bancaire déjà bien amorcée. Le niveau de bancarisation appréhendé à partir de l'index de l'inclusion financière<sup>26</sup> classe le Royaume du Maroc à la première place sur le continent africain en 2008. L'augmentation du taux de bancarisation qui est un objectif actuel des banques marocaines, constitue un élément fondamental en vue d'augmenter les dépôts bancaires, et par suite les crédits aux entreprises. D'un côté, l'extension du réseau bancaire au travers de l'ensemble du pays tend à favoriser le drainage de l'épargne et à activer « le rôle de transformation » des banques. De l'autre, l'amélioration de l'accès au crédit grâce à l'allègement des contraintes, contribue à stimuler l'activité productive, à augmenter l'emploi et à favoriser l'entrée des capitaux étrangers. En ce sens, la consolidation du système bancaire se traduisant notamment par l'atteinte d'une « taille critique », semble constituer un préalable à la mise en marche d'un processus de croissance porteur d'emplois, favorable à l'extension du système de sécurité sociale.

Ce processus d'allocation de l'épargne à l'investissement peut aussi être induit par le biais d'autres institutions, et en particulier par les sociétés d'assurances et les marchés de capitaux. Sur le premier point, le Maroc présente une situation plutôt favorable : il est le seul pays d'Afrique du Nord ou du Moyen Orient à détenir un secteur assurantiel d'une taille raisonnable (les actifs de ce secteur représentent 15,7% du PIB contre 4,8% pour la Tunisie, 2,3% pour l'Algérie ou 3% pour l'Égypte)<sup>27</sup>. De surcroît, le Maroc tend à se développer dans le secteur de l'assurance-vie, ce qui constitue un point fort en vue d'améliorer la formation de l'épargne à long terme nécessaire à l'investissement. Toutefois, malgré la mise en place d'un cadre réglementaire en vue de réguler l'industrie de l'assurance, les avancées sont encore modestes. Des efforts restent à faire pour développer des opportunités d'investissement, par le biais d'une diversification des instruments de dette à long terme. Sur le deuxième point relatif au marché des capitaux, le contexte financier présente un certain nombre de faiblesses : ces marchés sont peu développés (la capitalisation de marché représente 98 % du PIB en 2007 mais la liquidité du marché est faible<sup>28</sup>), et environ 70 entreprises sont cotées en bourse.

Néanmoins le Maroc semble rassembler les conditions structurelles minimales, en termes d'infrastructure bancaire et financière et d'engagement des autorités dans un processus de réformes, en vue de diversifier les sources d'épargne et de proposer des placements longs dans la perspective de la retraite. Ces conditions semblent constituer un préalable à l'amélioration du financement de la protection sociale, et des retraites en particulier, et à la mise en

---

<sup>25</sup>. Les pronostics effectués par SIA Conseil estiment une évolution du taux de bancarisation pouvant atteindre 54% en 2013 ; cf. Finance et Stratégies : « la bancarisation, levier du développement socio-économique du Royaume du Maroc » SIA Conseil Mars 2009.

<sup>26</sup>. C'est un indicateur composite qui est calculé sur la base d'un ensemble d'indicateurs tels que le volume des dépôts, le nombre d'agences pour 1000 habitants...

<sup>27</sup>. D.A. Robalino & al. : *Pensions in the Middle East and North Africa: time for change* (orientations in development series) Washington, DC, Banque mondiale 2005.

<sup>28</sup>. IMF (2008), *Morocco : Financial system Stability Assessment*, Country Report N° 08/333, International Monetary Fund, Washington DC. Toutefois, la capitalisation de marché au Maroc est supérieure à celle de la Tunisie ou de l'Algérie (négligeable).

place de fonds de pensions qui pourraient constituer un nouveau pilier du système des pensions au Maroc.

### **PARTIE III : LES PROPOSITIONS DE SOLUTION POUR AMÉLIORER LE SYSTÈME DES PENSION MAROCAIN**

Au-delà des solutions proposées dans le cadre des réformes paramétriques visant à assurer la viabilité financière des régimes de retraite (Partie II), des réformes de fond semblent s'imposer dans un avenir proche, impliquant de mieux prendre en compte la dimension structurelle de l'économie marocaine. Compte tenu de l'évolution défavorable des rapports démographiques, liée en partie à la baisse du taux de fécondité et à l'accroissement de l'espérance de vie, la charge financière supportée par les actifs pour assurer une pension de retraite aux plus âgés tend à s'alourdir de plus en plus. Eu égard au faible taux de couverture de la population, l'amélioration de l'emploi dans le secteur formel semble souhaitable pour élargir l'assiette des cotisations, et pour intégrer dans le système des pensions une plus grande partie de la population active. Cette évolution s'inscrit dans le prolongement des régimes par répartition, déjà en place au Maroc, et tend à compléter les dispositifs adoptés dans le cadre des réformes paramétriques en vue d'améliorer la viabilité financière des régimes. Toutefois, la seule prise en compte de la dimension « bismarckienne » du système des retraites ne paraît pas suffisante pour faire face à la prise en charge d'une population vieillissante croissante.

#### 1 – L'inscription des pensions de retraites marocaines dans un système « multi-piliers »

En accord avec les recommandations des organismes internationaux, et de la Banque mondiale notamment, la mise en place d'un système « multi-piliers » présentant une architecture mixte devient nécessaire en vue d'assurer une meilleure diversification des risques pour l'ensemble de la population âgée. Dans cette optique, les propositions faites par l'OCDE ou la Banque mondiale présentent un réel intérêt.

Ainsi, selon l'OCDE, les systèmes de retraites peuvent faire l'objet d'une classification en trois piliers :

- Le premier pilier est souvent assimilé à la retraite obligatoire incluant la pension de base publique ainsi que le minimum garanti par l'État, sous conditions de ressources, pour les personnes n'ayant pas assez ou pas du tout cotisé.
- Le deuxième pilier inclut les prestations de retraites complémentaires s'inscrivant dans le cadre de systèmes publics ou privés, à « cotisations définies », ou à « prestations définies »
- Au sein du troisième pilier figurent les régimes facultatifs privés, individuels, ou fournis par l'employeur.

La Banque mondiale a repris ce système de classification en trois piliers depuis son rapport sur les retraites en 1994, dans lequel elle a commencé à promouvoir les comptes individuels d'épargne retraite obligatoires « à la chilienne ». Néanmoins, depuis 2005, elle reformule son schéma en piliers et substitue au modèle précédent un système à cinq piliers<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup>. R. Holzmann & R. Hinz : Old age income support in the 21st century : an international perspective on pension systems and reform, Washington, DC, Banque mondiale, 2005.

En ajoutant deux nouveaux piliers à son schéma initial, la Banque mondiale ajoute deux sources de revenus supplémentaires pour les retraités :

- Le quatrième pilier est représenté par l'aide non monétaire (soutien des membres de la famille ou d'autres groupes sociaux ; accès à des services essentiels tels que les soins médicaux et le logement).
- Le cinquième pilier est le résultat de la scission en deux dispositifs du premier pilier originel : on distingue notamment un premier pilier contributif dont les prestations sont liées aux salaires, et un pilier assistantiel (pilier zéro), financé par le budget de l'État et permettant d'offrir une garantie de base (assistance publique, régime minimal universel) aux personnes âgées les plus vulnérables

Dans cette optique, le système « public » des retraites actuel, par répartition, pourrait être complété par un système de pension minimale s'adressant aux plus démunis. A cette composante « publique » des retraites pourrait aussi s'ajouter une composante « privée » reposant sur le placement d'une épargne longue, par le biais des fonds de pensions, des sociétés d'assurances et des banques, disponible au moment de la retraite sous la forme de rentes ou de capital accumulé.

À cet égard, les différents modèles de réformes structurelles présentés par Mesa Lago<sup>30</sup> s'avèrent être une référence intéressante, en vue de la constitution d'un système « multi-piliers » au Maroc. On distingue notamment trois modèles :

- Le modèle substitutif qui se caractérise par le remplacement du système de retraite public par un système privé ;
- Le modèle parallèle implique que les régimes publics ne soient pas clos, mais plutôt réformés en totalité ou en partie, et que des régimes privés soient introduits dans une optique de compétition ;
- Le modèle mixte inclut deux piliers à savoir un pilier « public » intégrant, outre le système par répartition, une pension de base minimale et un pilier « privé » intervenant en tant que régime complémentaire.

Ces modèles ont déjà été expérimentés dans un certain nombre de pays d'Amérique Latine, au cours des quinze à vingt dernières années, ce qui permet d'apprécier l'efficacité d réformes et de tirer des leçons utiles pour le Maroc.

Outre les axes de réflexion induits par les réformes paramétriques déjà mises en œuvre (ou en projet) par les autorités marocaines, visant notamment à élever l'âge de la retraite, à augmenter les taux de cotisations, ou à mettre en place un régime unique, d'autres pistes de réformes peuvent être suggérées prenant mieux en compte la dimension structurelle de l'économie marocaine. Compte tenu de l'analyse effectuée, dans le cadre de notre partie II, reposant plus particulièrement sur les conditions relatives au « marché du travail » et au « système bancaire et financier », certaines caractéristiques d'un éventuel futur système de retraite semblent se dessiner. Il semble que le « système mixte » préconisé par Mesa Lago constitue un modèle de référence pour le système de retraite marocain. La dimension publique des retraites peut être développée grâce à une extension du système de retraite par répartition, compte tenu d'une amélioration de l'emploi dans le secteur formel, permettant de couvrir une plus grande partie de la population active. Les perspectives en termes de croissance économique et d'emplois peuvent s'avérer prometteuses, suite au développement

---

<sup>30</sup>. C. Mesa-Lago : "Structural reform of social security pensions in Latin America: Models, characteristics, results and conclusions", *International Social Security Review*, vol 54, 4, 2001.

de certains secteurs d'activité porteurs (Partie II), et à la poursuite de la libéralisation de l'économie. Néanmoins compte tenu de la part importante du secteur informel dans l'économie marocaine, une proportion non négligeable de la population active se trouve exclue de ce système par répartition, justifiant ainsi l'introduction d'un système de pensions minimales permettant de couvrir l'ensemble de la population âgée. De surcroît les atouts du secteur bancaire et financier et ses perspectives de développement peuvent être porteurs de la mise en place d'un système de retraites par capitalisation venant compléter celui par répartition. Ce volet « privé » des retraites contribuerait au développement d'un régime de retraites complémentaires permettant d'améliorer les prestations des assurés, et de drainer l'épargne nationale vers l'investissement, renforçant ainsi le processus de croissance de l'économie.

## 2 – Vers l'introduction d'un système de « pensions minimales » au Maroc

L'analyse de la structure du marché du travail, associée à la configuration institutionnelle du Maroc, a permis de mettre l'accent sur l'exclusion d'une part importante de la population du système des retraites. Au-delà de la résolution des contraintes liées à la capacité administrative (mise en place d'une caisse unique), à l'amélioration des modes de gouvernance ou à l'allègement des coûts de transaction (réformes paramétriques...), il apparaît que des segments importants de la force de travail restent exclus du système des retraites : il s'agit notamment des chômeurs de longue durée qui ne sont pas affiliés à un système d'assurance et n'ont pas la capacité d'épargner ainsi que des travailleurs individuels à faibles revenus, ou des travailleurs saisonniers qui constituent des populations vulnérables dépourvues de capacités contributives suffisantes.

Contrairement aux pensions liées aux revenus, ou à contributions définies, les « pensions sociales » ou pensions de base pourraient être un mécanisme permettant de garantir un minimum de retraite à toute la population âgée. En vue de la mise en place d'un tel système, différents critères peuvent être pris en compte pour cibler la population bénéficiaire, tels que l'âge, la résidence ou encore les conditions de ressources. A ce niveau, interviennent des choix politiques, eu égard aux implications en termes de coûts et d'avantages. Cette composante de la protection sociale qui fait référence au « pilier zéro » prôné par la Banque mondiale, fait l'objet depuis une dizaine d'années d'une attention et d'un intérêt particuliers. Notamment les organisations internationales, mais aussi les universitaires<sup>31</sup>, soutiennent l'instauration de tels dispositifs dans une perspective de lutte contre la pauvreté, d'amélioration du niveau de vie et de santé des populations, et de contribution au développement économique. Plusieurs arguments sont avancés en faveur de l'introduction dans les pays en développement ou en transition de « pensions sociales », en occurrence :

- ⇒ Les gains potentiels en termes de renforcement de solidarité, de capacité fédératrice de l'État et de stabilisation politique,
- ⇒ La contribution au processus de développement économique grâce à l'allègement des contraintes liées à l'insuffisance des ressources monétaires et à la difficulté d'accès des populations au crédit, à la plus grande facilité d'investissement en capital humain et à la protection des individus contre l'aléa ;

---

<sup>31</sup>. A. Barrientos : « Introducing basic social protection in low income countries: Lessons from existing programmes », *Brooks World Poverty Institute*, Working Paper 6, University of Manchester, 2007.

De surcroît, le poids institutionnel relatif à la « dépendance au sentier »<sup>32</sup> qui pourrait freiner les transformations du système de protection sociale ne semble pas intervenir, contrairement aux pays développés. En effet, compte tenu d'une moindre consolidation des régimes de protection sociale dans les pays en transition, la résistance au changement s'avère moins forte ce qui favorise l'évolution des institutions et la mise en place de réformes.

Les différentes expériences de retraites sociales menées dans un certain nombre de pays, plus particulièrement en Afrique (Afrique australe) et en Amérique latine (Chili, Brésil, Bolivie) sont significatives du processus d'apprentissage des politiques publiques qui s'est déjà engagé, depuis la publication des objectifs du Millénaire pour le développement<sup>33</sup>. Eu égard à ces données, il apparaît que les règles pour définir le niveau de pension minimum et les choix effectués peuvent être très variables, d'un pays à l'autre (24% au Brésil, 10% en Afrique du sud, 9% au Botswana...). Concernant les pays du Moyen Orient et d'Afrique du nord, et plus particulièrement le Maroc, des calculs ont été réalisés<sup>34</sup> pour évaluer le coût de la mise en place d'une telle mesure, compte tenu de critères d'âge et de niveau de pension minimum : en se référant à une pension minimale équivalente à 15% du PIB par tête, et en retenant l'âge de retraite requis dans les systèmes contributifs (60 ans au Maroc), le coût projeté sur l'horizon 2004-2040 varie de 1% du PIB en 2004 à 2,5% en 2040. Le même calcul portant l'âge minimal d'attribution à 65ans, fait varier la fourchette de 0,7% à 1,8%, sur la même période. D'autres critères ont été explorés prenant notamment en compte des critères d'attribution de pensions minima relevant de conditions de ressources.

Pour avoir une approche plus complète de l'intérêt et des limites de l'introduction d'un tel dispositif, il serait souhaitable que les pouvoirs publics ou les experts des politiques publiques, puissent effectuer une évaluation des résultats potentiels, au regard des objectifs visés. Dans cette démarche il paraît utile de prendre en compte les expériences de pensions sociales menées dans d'autres pays afin de pouvoir en tirer des enseignements. De surcroît les questions associées aux « pensions sociales » ne sont pas indépendantes de celles relatives à la conception générale du système de retraite, et en particulier de l'articulation qui peut être faite avec les systèmes contributifs existants, et avec les régimes complémentaires potentiels.

## Conclusion

Compte tenu des données démographiques actuelles et des analyses prospectives réalisées, le vieillissement de la population au Maroc contribue à fragiliser les caisses de retraite qui, dans un avenir relativement proche, risquent de rencontrer des difficultés financières sévères menaçant leur viabilité. Toutefois la seule dimension démographique ne suffit pas pour expliquer cette situation, d'autres facteurs interviennent, notamment ceux relatifs au système de financement basé sur les contributions d'une faible partie de la population active. Les régimes de retraite par répartition, hérités de la colonisation, ne semblent pas adaptés au mode de développement économique et social du Maroc qui inclut un secteur agricole important, et une part élevée d'emplois informels. Face à cette problématique les pouvoirs publics font des propositions de réformes, surtout d'ordre paramétrique, qui

---

<sup>32</sup>. G. Esping-Andersen : *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, 1990.

<sup>33</sup>. B.H. Casey et R. Mckinnon : "Pensions sociales et apprentissage en matière de politiques publiques : l'exemple de l'Afrique du Sud", *Revue Internationale de Sécurité Sociale*, vol. 62, 4, 2009.

<sup>34</sup>. D.A. Robalino & al., 2007.

n'aboutissent pas toujours à un consensus. Au-delà du bien-fondé de ces réformes, il apparaît plusieurs limites qui tendent à en restreindre la portée, et en particulier l'insuffisante prise en compte de la dimension structurelle de l'économie marocaine. Afin d'améliorer le système des pensions, il paraît souhaitable d'améliorer l'emploi dans le secteur formel afin d'élargir l'assiette de financement, et d'assurer une couverture vieillesse à une plus grande partie de la population. Cet objectif nécessite non seulement de développer des secteurs d'activité porteurs, mais aussi de renforcer le système bancaire et financier. Dans ces conditions l'introduction de régimes de retraite par capitalisation, gérés par des banques ou des assurances, peut prendre tout son sens. Néanmoins, compte tenu d'une composante informelle de l'économie encore relativement forte, la mise en place d'un système de « pensions minimales » pourrait permettre de limiter la pauvreté des personnes âgées, et de contribuer au développement économique et social du pays. Dans cette perspective un système de retraite mixte « multi-piliers » peut constituer une voie constructive en vue de l'avenir.

## Bibliographie

- Apt N. A., (2002), "Ageing and the changing role of the family and the community: An African perspective", *International Social Security Review*, Vol. 55, 1/2002.
- Barr N. & Diamond P., (2009), "Reforming pensions: Principles, analytical errors and policy directions", *International Social Security Review*, Vol. 62, 2/2009.
- Barrientos A., (2007), "Introducing basic social protection in low income countries: lessons from existing programmes", *Working paper n° 6*, Brooks World Poverty Institute, University of Manchester.
- Ben Braham M., (2009), « La générosité et la réforme du système de retraite en Algérie, au Maroc et en Tunisie », *Revue Internationale de Sécurité Sociale*, Vol. 62, 2/2009.
- Boudahrain A., (2003), « Social security pensions in the Maghreb: a study of Morocco and Tunisia », *International Social Security Review*, Vol. 56, 3-4/ 2003.
- Butare T. & Kaseke E., (2003), "Social security in Africa: Inherited burdens, future priorities", *International Social Security Review*, Vol. 56, 3-4/ 2003.
- Casey B.H. & Mckinnon R., (2009), "Pensions sociales et apprentissage en matière de politiques publiques : l'exemple de l'Afrique du Sud", *Revue Internationale de Sécurité Sociale*, vol. 62, 4, 2009.
- Dupuis J.M., El Mouden C., Pétron A., (2008), *Les retraites au Maghreb, une première analyse*, Rapport pour la MIRE, Paris, ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité.
- Esping-Andersen G., (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge.
- Haut Commissariat au Plan (HCP), (2005), *Prospective « Maroc 2030 » : « Changement démographique et répercussions à long terme sur les charges de protection sociale : Cas des retraites »*, Casablanca.
- Haut Commissariat au Plan (HCP), (2006), *Enquête Nationale sur les Personnes Agées au Maroc*, Casablanca.
- Holzmann R., Hinz R., (2005), *Old age income support in the 21st century: An international perspective on pension systems and reform*, Washington, DC, Banque mondiale.
- ILO, (2011), Laborstat Database, Geneva, Switzerland: International Labour Office.

- IMF, (2008), *Morocco : Financial System Stability Assessment-Update*, Country Report n° 08/333, International Monetary Fund, Washington DC.
- ISSA, (2010), "Social security and the challenge of demographic change", *International Social Security Review*, Vol. 63, ¾ 2010.
- ISSA, (2010), "Appendix: Demographic and social security indicators", *International Social Security Review*, Vol. 63, ¾ 2010.
- Kabir Hassan M. & Jung-Suk Yu, (2007), "Financial development and economic growth: new evidence from panel data", *Working paper n° 10*, Networks Financial Institute, At Indiana State University.
- Mesa-Lago C., (2001), "Structural reform of social security pensions in Latin America: Models, characteristics, results and conclusions", *International Social Security Review*, Vol. 54, 4/ 2001.
- Ministère de l'Economie et des Finances, (2001), *Scenarios de réformes pour le système de retraite marocain*, Comité de suivi des études actuarielles, Casablanca.
- OECD, (2009), *Pensions at a glance 2009: Retirement-Income Systems in OECD Countries* ([www.oecd.org/els/social/pensions/PAG](http://www.oecd.org/els/social/pensions/PAG)).
- Robalino D.A. et al., (2005), *Pensions in the Middle East and North Africa: Time for change (Orientations in development series)*. Washington, DC, Banque mondiale.
- Rutkowski M., (2007), *Mena pension system and pension system objectives*, Washington, DC, Banque mondiale.
- Van Zil E., (2003), "Old age pensions in South Africa", *International Social Security Review*, Vol. 56, 3-4/2003.
- Vallin J., (2000), « 6 milliards d'hommes... et après ? », *Problèmes économiques*, n° 2-656 et 2-657.
- World Bank, (1994), *Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth*, New York, Oxford University Press.
- Yahyaoui T., 30 mai 2009, *Vision prospective des régimes de retraite au Maroc*, pour le colloque : « Vieillir dans l'immigration : quel statut et quelle prise en charge pour les marocains vieillissants ? », Casablanca.

## Sitographie

<http://www.cimr.ma/>

<http://www.cmr.gov.ma/>

<http://www.cnss.ma/>

<http://www.hcp.ma/>

<http://www.rcar.ma/>



## ANNEXE

## Principaux indicateurs démographiques du Maroc (2009)

<b>Population totale</b>	31 992 592 <sup>35</sup>
<b>PIB par habitant</b>	2856 \$ US <sup>36</sup>
<b>Population âgée de 65 ans et plus</b>	7,5%
<b>Espérance de vie à la naissance (femmes)</b>	74 ans
<b>Espérance de vie à la naissance (hommes)</b>	71 ans
<b>Espérance de vie à la naissance (total)</b>	71 ans
<b>Indice synthétique de fécondité</b>	2,28 enfants par femme
<b>Age légal de départ à la retraite</b>	60 ans <sup>37</sup>
<b>Taux de chômage des jeunes (15 – 24 ans)</b>	18%
<b>Taux de chômage (total des plus de 15 ans)</b>	9,1%

---

<sup>35</sup>. Dont 45% de ruraux et 55% de citadins.

<sup>36</sup>. Contre un PIB par habitant de 4028 \$ US en Algérie et de 3792 \$ US en Tunisie.

<sup>37</sup>. Sans prendre en compte les possibilités de départ en retraite anticipée qu'accordent les différentes caisses de retraite.

# **Incidences de la convention franco-marocaine de sécurité sociale sur les retraites et retraités CNAV nés et résidents au Maroc**

**Jean-Marc DUPUIS**

**Claire EL MOUDDEN**

CREM, Université de Caen Basse Normandie  
France

**Ilham DKHISSI**

CREM, Université de Caen Basse Normandie  
et Université Mohammed V, Agdal, Rabat  
Maroc - France

La question des systèmes de retraites et de leur impact sur le revenu des personnes âgées est cruciale dans les pays en développement même si elle reste peu étudiée. Au Maroc comme dans le reste du Maghreb, même si les taux de couverture des régimes de retraite sont faibles, la composante retraite reste un élément important du revenu de ces personnes âgées. Cependant l'impact des systèmes et le montant des retraites versées sont souvent sous-évalués dans les études menées, un aspect important n'étant pas considéré : celui des pensions versées par des régimes étrangers dans le cadre des conventions de sécurité sociale.

Cet article<sup>1</sup> s'intéresse aux retraites versées par la CNAV à des retraités nés et résidant au Maroc, dans le cadre de la convention franco-marocaine de sécurité sociale signée en 1965 et révisée depuis. Il présente tout d'abord cette convention franco-marocaine de sécurité sociale et les principes qui la fondent ainsi que les incidences de cette convention en termes de gestion administrative. Une deuxième partie s'interroge sur l'impact en termes de retraite versée pour ces retraités CNAV nés et résidant au Maroc.

---

<sup>1</sup> Cet article est issu d'un rapport réalisé dans le cadre d'une convention de recherche entre l'Université de Caen et la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV).

## **1. La convention bilatérale France-Maroc et son impact sur la retraite des non-résidents marocains : Des textes à son organisation administrative.**

### **1. Des conventions de sécurité sociale à la convention franco marocaine**

#### **1.1 Les conventions de Sécurité Sociale, objectifs et contenus**

Les conventions de sécurité sociale sont des traités internationaux ratifiés au niveau des parlements des États. Elles ont pour objectifs de coordonner les législations de plusieurs États, et ceci au bénéfice des ressortissants de ces États qui se déplacent sur le territoire d'un autre État. Les conventions bilatérales de sécurité sociale sont notamment conclues pour résoudre les problèmes que posent, entre États, dans le domaine de la sécurité sociale, les migrations de population, généralement les travailleurs ou assimilés.

Ces accords bilatéraux, comprennent différents types de dispositions, égalité de traitement et réciprocité étant au cœur de toutes les conventions.

- Dans tous les cas, est affirmée *l'égalité de traitement des ressortissants du pays cosignataire et des nationaux sur le territoire de l'État d'emploi* : les personnes résidant sur le territoire d'un État contractant et auxquelles le règlement s'applique sont soumises aux obligations, et admises au bénéfice de la législation de l'État contractant dans les mêmes conditions que les ressortissants de celui-ci.
- Les conventions de Sécurité sociale sont basées sur le principe de la réciprocité, les conventions bilatérales limitant leur champ d'application aux législations des régimes de sécurité sociale des États contractants. C'est pourquoi, si certaines conventions couvrent l'ensemble des branches classiques de la sécurité sociale, à l'exclusion de l'assurance chômage, d'autres, par contre, limitent leur champ d'application à certains risques en fonction de l'étendue du système de sécurité sociale des pays concernés.

Sauf cas particuliers expressément prévus dans des instruments annexes (protocoles ou accords additionnels), les premières générations de conventions bilatérales de sécurité sociale s'appliquaient uniquement aux travailleurs salariés ou assimilés ainsi qu'à leurs ayants droits. Seuls les accords avec la Tunisie, Andorre, le Japon, la Corée, le Chili, les États-Unis et le Canada visent aussi les travailleurs non-salariés, essentiellement en vertu du principe de réciprocité évoqué plus bas.

Les conventions de sécurité sociale ne traitent jamais de l'assurance-chômage, des retraites complémentaires et des prestations non-contributives de sécurité sociale, notamment de vieillesse. La retraite de base au travers du principe de totalisation de trimestres est en revanche un dispositif présent dans toutes les conventions.

#### **1.2 L'exportabilité des droits au cœur de la question des retraites des non résidents**

L'exportabilité consiste à garantir à un assuré le bénéfice des prestations de sécurité sociale même si sa résidence est située dans un autre pays. Si ce principe est affirmé actuellement pour certaines prestations vieillesse et dans certaines conventions, ce n'est toutefois pas un principe absolu, même au sein de l'Europe. Pour comprendre cette question de l'exportabilité des droits, il faut distinguer les prestations selon leur nature contributive ou non.

### **1.2.1 Exportabilité des prestations contributives et pays de liquidation**

Concernant les prestations contributives, il a toujours été possible de percevoir une pension à l'étranger et notamment au Maroc, en dehors de toute convention de sécurité sociale. Si percevoir la pension de l'étranger n'était pas un problème, la liquider en était un : jusqu'à la loi Chevènement du 11 mai 1998, un étranger qui n'était pas ressortissant d'un État avec lequel la France avait signé un accord de réciprocité en matière d'assurance vieillesse, devait résider sur le territoire français au moment de la liquidation de sa pension de retraite. La liquidation hors de France des pensions de vieillesse à caractère contributif était de ce fait prévu par certaines conventions bilatérales de sécurité sociale, comme la convention franco-marocaine ou encore la convention franco-algérienne.

Si la loi Chevènement ne fait plus reposer sur les conventions de sécurité sociale la possibilité de liquider de l'étranger, les conventions permettent cependant de mettre de l'huile dans les rouages administratifs et facilitent ainsi les procédures de liquidation, comme nous le verrons dans la suite de cette partie.

### **1.2.2 Exportabilité des prestations non-contributives : une question hors champs des conventions mais cruciale pour les prestataires résidant à l'étranger**

L'exportabilité des prestations contributives tient à la définition de la prestation en France et non au contenu des conventions de sécurité sociale, les prestations non contributives étant exclues du champ d'application des conventions<sup>2</sup>. La question de l'exportabilité des prestations non contributives fait débat depuis fort longtemps et la position française en la matière a évolué, en défaveur des non résidents, certaines prestations non contributives étant dans le passé et dans certaines circonstances exportables, plus aucune ne l'étant.

**Depuis 2007, le minima de retraite (ASPA) versé aux nouveaux prestataires n'est pas exportable.**

L'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) est une allocation unique, créée en remplacement des différentes prestations qui composaient le minimum vieillesse jusqu'au 31 décembre 2005. Servie depuis janvier 2007, l'ASPA constitue un montant minimum de pension de vieillesse accordé, sous condition de ressources, aux personnes qui n'ont pas suffisamment cotisé aux régimes de retraite pour pouvoir bénéficier d'un revenu d'existence, à l'âge de la retraite. L'ASPA est versée sous condition d'âge (plus de 65 ans ou de 60 ans dans certains cas), de ressources de la personne ou du couple et surtout de résidence en France. L'ASPA n'est donc pas versée aux retraités qui résident hors de France à quelques exceptions près : elle est encore exportable dans l'Union européenne, dans l'Espace économique européen ou en Suisse mais l'exportation de l'ASPA en Europe pourrait cependant être remise en cause par son insertion prochaine dans la liste des prestations spéciales à caractère non contributif soumises à condition de résidence.<sup>3</sup>

**Depuis 2011, le minima de retraite (minimum vieillesse) versé aux anciens prestataires n'est plus du tout exportable.**

---

<sup>2</sup> Toutefois, dans les protocoles, certaines prestations sont visées par l'exportabilité, notamment l'allocation aux vieux travailleurs salariés, l'allocation spéciale, l'allocation aux vieux travailleurs non salariés, l'allocation supplémentaire.

<sup>3</sup> Ces prestations dont la liste figure pour chaque Etat membre à l'annexe II bis du règlement 1408/71, sont octroyées uniquement sur le territoire de l'État de résidence et au titre de la législation de cet État.

Le Minimum vieillesse, créé en 1956, visait à garantir un revenu minimal à toutes les personnes âgées dès 65 ans (60 ans en cas d'inaptitude au travail) et dont les ressources sont inférieures à certains seuils. Le dispositif du minimum vieillesse a été remplacé par l'ASPA pour les nouveaux retraités à partir de janvier 2006 (voir supra).

Le minimum vieillesse est un dispositif à deux étages : l'allocation de premier étage d'une part, et l'allocation supplémentaire du minimum vieillesse ou allocation de deuxième étage d'autre part.

#### Un complément L814-2 exportable jusque fin décembre 2010

L'allocation supplémentaire (deuxième étage) est depuis toujours liée à une condition de résidence sur le territoire français et ne peut donc pas être exportée. L'allocation du premier étage, quant à elle, était exportable pour partie jusque fin 2010 : si l'AVTS et autres allocations composant le premier étage du minimum vieillesse sont soumises à résidence, il n'en était rien pour la majoration de retraite appelée majoration L814-2.

La majoration de pension (appelée également complément de pension), visée à l'article L814-2 du code de la sécurité sociale est un avantage non contributif, destiné à porter les avantages attribués en vertu d'un régime vieillesse de base au montant de l'AVTS. Cette majoration de pension peut être versée au pays d'origine ou en France et ne nécessite pas, dans ce cas, que son titulaire soit en situation régulière.

La loi de financement de la sécurité sociale (Loi n°2010-1594 du 20 décembre 2010) et son article 125 sont venue modifier la donne, faisant évoluer l'ordonnance n°2004-605 du 24 juin 2004 simplifiant le minimum vieillesse. Cet article 125 modifie les conditions de résidence pour le bénéfice des anciennes allocations composant le minimum vieillesse. Une condition de résidence est maintenant imposée pour continuer à percevoir notamment la majoration L814-2.

### **1.3 La convention bilatérale Franco-marocaine en matière de retraite : de la version de 1965 à la nouvelle convention**

La convention générale de sécurité sociale franco-marocaine a été signée le 9 juillet 1965 et publiée par décret n° 67-379 du 18 avril 1967. Elle a été modifiée par l'avenant du 21 mai 1979, mais n'est entrée en vigueur que le 1<sup>er</sup> avril 1981. Une nouvelle convention de sécurité sociale ratifiée par les deux parties en 2007 n'est pas encore appliquée, un arrangement administratif venant d'être signé et des décrets d'application étant toujours manquants. Elle introduit quelques modifications relatives aux personnes assujetties et à certains droits.

#### **1.3.1 La convention actuellement appliquée : la convention de 1965**

##### Champs d'application

En matière de retraite, la convention de 1965 qui est encore en vigueur vise les travailleurs (salariés ou assimilés) français ou marocains ainsi que leurs ayants droits. Pour la France, elle concerne les régimes des salariés non agricoles et agricoles, des régimes spéciaux (notamment le régime relatif à la sécurité sociale dans les mines) et enfin le régime de sécurité sociale des gens de mer. Du côté marocain, le régime visé est celui de la sécurité sociale du secteur privé géré par la CNSS qui couvre les salariés exerçant dans les entreprises industrielles, commerciales, artisanales et libérales du secteur privé. Il s'étend aux marins pêcheurs.

### Liquidation séparée et liquidation par totalisation

La liquidation de la pension vieillesse dans le cas de convention de sécurité sociale peut se faire de différentes manières. Le principe de base consiste à calculer séparément les pensions nationales de chacun des pays, ce qui est appelée liquidation séparée. Ce type de liquidation, qui prévaut dans la convention franco-marocaine de 1965, se fait à travers un calcul séparé de la pension de retraite à attribuer au bénéficiaire, calcul séparé fait au sein des institutions de sécurité sociale de chacun des deux pays contractants la convention. La liquidation séparée est donc la liquidation qui serait appliquée s'il n'existait pas de convention de sécurité sociale. En cas de besoin c'est-à-dire si l'assuré n'est pas au taux plein, il est appliqué un second mode de liquidation appelé liquidation par totalisation i-e tenant compte des trimestres validés dans l'autre pays pour le calcul du taux de pension.

#### **1.3.2 La nouvelle convention Franco-marocaine de sécurité sociale**

« Du fait de son ancienneté, ce dispositif conventionnel, qui visait principalement la main-d'œuvre marocaine venant travailler en France, n'était plus adaptée aux législations marocaines et françaises qui ont évolué. (...) Les négociations de cette nouvelle convention ont débuté en février 2000 en vue d'étendre le champ d'application aux travailleurs non salariés et d'assurer une meilleure cohérence avec les droits nationaux des deux parties et avec le droit communautaire (...) La nouvelle rédaction de cet accord est assez classique et se rapproche des conventions de sécurité sociale bilatérales déjà en vigueur avec d'autres pays, particulièrement celle conclue avec la Tunisie en 2003 et entrée en vigueur en 2005. ». Rapport du sénat n° 472 – mai 2010<sup>4</sup>.

Quatre modifications majeures peuvent être relevées : un élargissement du champ d'application notamment aux non salariés, une extension de la couverture maladie et en matière de retraite une révision de la réversion en cas de polygamie ainsi qu'une modification de l'application de la totalisation.

#### *Une nouvelle prise en charge de la polygamie dans la retraite de réversion*

Certaines conventions passées avec des pays africains prévoient le partage de la pension de réversion entre les épouses lorsque l'assuré décédé était polygame. Si la convention ne prévoit pas la polygamie ou si l'assuré est ressortissant d'un pays qui n'a pas passé de convention de sécurité sociale avec la France, la pension ne peut pas être partagée. Selon la convention franco-marocaine de 1965, le droit à prestation est ouvert dès qu'une des épouses a atteint les conditions pour le paiement de cette prestation. Le droit est revu à chaque fois qu'une épouse perd (par décès) ou acquiert ce droit. Actuellement (tant que n'est pas appliquée la nouvelle convention), la CARSAT (ancienne CRAM) concernée ne paie pas directement la pension aux épouses mais effectue un paiement libératoire à la CNSS qui gère la répartition de la pension de réversion et l'évolution de cette répartition dans le temps.

#### *De la totalisation « en tant que besoin » à la comparaison des pensions*

Dans la convention actuelle, la totalisation n'est appliquée qu'en cas de besoin i-e si l'assuré n'est pas au taux plein. La liquidation séparée est donc la base. Dans la nouvelle convention, à l'instar de ce que l'on trouve dans les conventions plus récentes (comme celle

---

<sup>4</sup> Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation de la convention de sécurité sociale entre le gouvernement de la république française et le gouvernement du royaume du Maroc, par Christian Cambon, sénateur-rapport n°472 – mai 2010 – 14 pages.

de la Tunisie), la totalisation est calquée sur le règlement européen : il est calculé une pension séparée, une pension en totalisation proratisée et les montants sont comparés, la situation la plus favorable étant appliquée à l'assuré.

Fondamentalement, cela ne change pas réellement le droit des assurés, sauf pour ceux qui seraient en totalisation pour être au taux plein mais se retrouveraient avec une retraite plus faible qu'en liquidation séparée du fait de la proratisation de la retraite en totalisation.

## **2. L'organisation administrative dans le cadre la convention**

En termes organisationnels, plusieurs aspects ne relevant pas uniquement de l'application des conventions de sécurité sociale sont importants, permettant notamment pour le retraité de mettre de l'huile dans des rouages administratifs qui peuvent paraître complexe vu de l'étranger.

### **2.1 Organisation par pôle du traitement des demandes de retraites émanant des résidents étrangers.**

En 1999, afin de faciliter ses relations avec les organismes de sécurité sociale étrangers, la CNAV a mis en place le système des pôles de référence. Le dispositif s'est ensuite élargi au pôle de compétence.

Caisses « pôle de référence » : Caisses expertes de soutien pour les problématiques visant un pays déterminé, elles établissent des relations privilégiées avec les organismes chargés de la gestion de la retraite dans un ou plusieurs pays étrangers. Ces caisses alimentent une base de données, organisent des journées internationales, des rencontres entre les dirigeants et les techniciens, assurent l'interface entre les caisses régionales et les organismes de liaison étrangers et facilitent ainsi le règlement de dossiers complexes et la résolution des difficultés au cas par cas. Ainsi la CRAM de Marseille est pôle de référence pour la Maroc.

Caisses « pôle de compétence » : depuis septembre 2008, la mission de ces caisses s'est élargie pour certaines d'entre elles pour évoluer vers une mission de pôles de compétence. A ce titre, certaines caisses régionales sont des caisses expertes de gestion pour les problématiques visant un pays déterminé. Elles deviennent ainsi l'interlocuteur unique pour les assurés résidant dans un pays donné et sont seules compétentes pour traiter les demandes de retraite concernant ce pays.

Grâce à ce nouveau dispositif, certaines CARSAT sont désormais chargées de traiter les demandes de retraite émanant des ressortissants de certains pays ayant cotisé en France auprès du régime général. Ce dispositif a pour objectif de simplifier les démarches auprès des organismes du régime de base des salariés du secteur privé et de rendre un service plus performant aux assurés.

### **2.2 La coopération administrative entre caisses françaises et marocaines**

La coopération administrative entre la CRAM du sud est et la CNSS marocaine est affirmée depuis 1998, année où la CRAM-SE a été désignée comme caisse de référence pour le Maroc. Elle repose sur des accords de coopérations et une mise en œuvre de tous les jours.

#### **Les accords de coopération administrative CRAM sud-est – CNAV – CNSS**

Un premier accord de Coopération administrative entre la CRAM-SE, la CNAV et la CNSS a été signée le 18 juin 2004, un second le 24 juin 2009. Différents champs d'application ont été définis dans cet accord : résolution des difficultés administratives, alimentation d'une base documentaire, échanges d'expérience et de savoir faire, amélioration

du service aux assurés. En 2009, l'accent a été mis sur deux processus ; un processus communication axé autour des journées internationales d'information et un processus « suivi statistique » visant à mettre en place un outil de suivi statistique.

Dans le cadre de ces accords, la CNSS et les caisses françaises organisent depuis 2004 des journées d'information franco-marocaines sur la retraite, journées qui s'adressent aux salariés marocains de 55 à 59 ans ainsi qu'aux retraités ayant travaillé au Maroc et/ou en France et qui sont établis actuellement au Maroc. Les premières journées ont eu lieu à Casablanca, en novembre 2004, en partenariat avec la MSA. 644 personnes ont été reçues au total. La ville de Ouarzazate a accueilli les dernières journées en janvier 2010 où 1800 assurés ont été reçus. Ces journées ont permis d'apporter un meilleur service aux assurés résidant au Maroc et ayant travaillé en France. Elles ont aussi permis de mettre des dossiers en paiement, de régulariser certaines carrières et de valider certains rappels. Au final, il est souligné « l'importance de l'organisation de ces journées pour une meilleure connaissance des problématiques marocaines et françaises et donc une meilleure efficacité des échanges (...) les assurés bénéficient d'une meilleure qualité de service et le traitement des dossiers est réduit de 2 à 6 mois. »<sup>5</sup>.

Enfin, dans le cadre de l'application de l'accord de coopération, différents échanges d'expertises ont été organisés entre la CRAM-SE et la CNSS. En 2008, la relation clientèle était au cœur de ses missions.

### **2.3 Les agences CNSS et les CARSAT<sup>6</sup> en gestionnaire local**

Un assuré résidant en France et qui veut liquider sa retraite doit s'adresser à la CARSAT de son dernier report i.e. à la CARSAT qui a enregistré son dernier salaire. Concernant les dossiers des assurés résidant à l'étranger, la procédure diffère et l'organisation du traitement des demandes de retraites des résidents Étrangers a beaucoup évolué ces dernières années en France. Pour un assuré résidant au Maroc et dans le cadre des conventions de sécurité sociale et des accords administratifs qui ont suivi, la demande de liquidation de ses droits doit être adressée à la CNSS, Caisse nationale de sécurité sociale marocaine.

Pour instruire la demande de liquidation, les agences CNSS disposent d'un formulaire<sup>7</sup> de liaison qui est l'équivalent de la demande de retraite personnelle déposée auprès des CRAM sur le territoire. Ce formulaire est ensuite envoyé à la CARSAT de dernier report de l'assuré par la CNSS avec mention de la date de dépôt qui fera référence pour la date d'effet de la pension.

Les agents de la CNSS ont de ce fait un rôle très important dans cette phase de liquidation : de leur savoir faire et de leur capacité de conseil dépend la qualité du dossier reçu par les CARSAT. Il est bien-sûr indispensable que ce dossier soit complet pour que l'instruction puisse se faire dans les meilleurs délais. Les conventions bilatérales de sécurité sociale sont ainsi un moyen de simplification des démarches administratives de demande de droit aux prestations sociales. Quel que soit le pays de résidence du bénéficiaire, il peut déposer sa demande auprès de l'institution régionale de son pays qui s'occupe du dossier de liquidation de la prestation de sécurité sociale.

---

<sup>5</sup> Compte rendu de la réunion du 7 mars 2008.

<sup>6</sup> Anciennement appelée CRAM.

<sup>7</sup> Formulaire SE 350-07 annexé à l'arrangement administratif complémentaire n° 4.



La liquidation puis le paiement des prestations de retraite sont ensuite effectués directement auprès des bénéficiaires par la CARSAT du dernier report. Toutes les CARSAT de France gèrent donc des dossiers de résidents marocains. Paris (la DAE, Direction des Assurés de l'Étranger basée physiquement à Tours) gère une large majorité de dossiers, près de 64%. Le pôle de référence Marseille ne gère lui que 7% des dossiers.

#### **2.4 Des conventions bilatérales qui facilitent la gestion des dossiers mais qui ne règlent pas toutes les difficultés**

Certaines difficultés peuvent être rencontrées de manière plus ou moins fréquente par les assurés qui souhaitent faire valoir leurs droits à la retraite.

*La question de l'état civil au Maroc et les conséquences pour les usagers.*

L'état civil marocain est au cœur de difficultés pour les usagers. Ce n'est qu'en 1950 que le premier régime de l'état-civil propre aux Marocains est instauré. Les déclarations de naissance et de décès ont été imposées seulement à partir de la promulgation du Dahir du 04/12/1963<sup>8</sup>. Malgré cette obligation, un grand nombre de naissance et de décès n'ont pas été déclarés, notamment dans les zones rurales. Dans les faits, « l'état civil n'est généralisé que depuis 1976 » (Source BNL, CNAV), année de référence avec la mise en place de la charte communale et définition des rôles des différents acteurs locaux, dont l'état civil aux communes<sup>9</sup>. Reste que la dernière réforme de l'État civil de 2003 a mis en avant des taux de couverture des naissances et encore plus des décès qui restent faibles.

Le manque de fiabilité de l'état civil est en cause quand sont évoquées les questions récurrentes de non concordance entre les pièces d'identités d'un résident marocain ou quand sont évoquées des dates de naissances inconnues ou ne correspondant pas à la réalité. En matière de divergence entre pièce d'identité, l'attestation de concordance est le seul certificat reconnu, suite à un accord franco-marocain, pour justifier son identité ou de son âge auprès des autorités françaises et notamment de la CNAV qui en reçoit un nombre très important.

Notons cependant que les pièces d'état civil marocain présentent un avantage réel par rapport à d'autres : elles sont rédigées en arabe et français ce qui évite de les transmettre au service de traduction et réduit donc les délais d'instruction.

*La lourdeur des dossiers de réversion*

A la CNAV comme dans tous les régimes français, la réversion n'est pas attribuée automatiquement : il faut en faire la demande. Une fois la demande déposée auprès de la CNSS et renvoyée par formulaire de liaison à la CARSAT de référence, l'agent renvoie un courrier demandant de multiples précisions, pièces administratives tel que par exemple un avis d'imposition, la réversion étant soumise à condition de ressources. Les choses se compliquent pour l'assuré marocain pour lequel la notion d'avis d'imposition est inconnue. Pour les épouses ayant souvent encore des enfants à charge, il est demandé une attestation d'enfant à charge, attestation au sens de l'assurance maladie et là encore les futurs pensionnés ont des difficultés de compréhension sur la pièce à fournir. Un questionnaire sur la date

<sup>8</sup> Décret n° 2-63-296 du 17 rej 1383 (4 décembre 1963) étendant l'obligation de l'état civil à toute naissance nouvelle et à tout décès même lorsque les uns et les autres n'ouvrent ni ne retirent droit à une aide familiale ou à une prestation légale.

<http://adala.justice.gov.ma/production/html/Fr/liens/%5C110811.htm>

<sup>9</sup> Les communes sont régies par le Dahir du 30 septembre 1976.

d'effet est envoyé, questionnaire pas toujours évident à comprendre. Ajoutons à cela la difficulté intrinsèque inhérente aux courriers administratifs et on ne s'étonnera pas que la gestion des dossiers de réversion soit beaucoup plus longue, les situations de mise en attente pour rejet ou abandon administratif ne faisant pas office de cas rares.

## 2. Une importante population de retraités CNAV nés et résidant au Maroc concernées par la convention de sécurité sociale mais peu d'impact financier

Si près de 50000 retraités CNAV nés et résidant au Maroc sont concernés par la convention Franco-marocaine de sécurité sociale, ils ne le sont pas tous de la même manière. Pour un grand nombre d'entre eux, cette convention aura des répercussions en termes de gestion administrative de leur dossier et parfois aussi de prise en charge maladie lors de leurs voyages en France. Ces conventions et les relations bilatérales développées dans ce cadre mettront de l'huile dans des rouages administratifs qui peuvent malgré tout rester complexes.

Mais pour certains retraités, les conventions de sécurité sociale vont avoir un impact beaucoup plus concret : en prévoyant une totalisation des trimestres effectués en France et au Maroc, ces conventions vont permettre de bénéficier, toutes choses égales par ailleurs, de retraites plus élevées. Une seule condition pour faire partie de cette catégorie de retraités CNAV NRM pouvant bénéficier de la totalisation : avoir travaillé et validé des trimestres dans les deux pays.

### 2.1 Fin 2008, près de 50000 assurés CNAV nés et résidents au Maroc s'inscrivent dans le cadre de la convention.

#### 2.1.1 Un poids réel pour des droits directs aussi nombreux que les droits dérivés

Deux caractéristiques essentielles ressortent concernant ces 50000 retraités CNAV nés et résidant au Maroc.

Tout d'abord, les droits dérivés, déclinés au féminin, sont presque aussi nombreux que des droits propres versés essentiellement à des hommes. Sur la base des données fournies par la CNAV, la répartition des pensionnés de droits propres et de droits dérivés est la suivante.

Tableau 1

*Effectif des pensionnés de droits propres et droits dérivés par génération*

Génération	Droits propres			Droits dérivés			Droits propres et droits dérivés		
	Homme	Femme	Ensemble	Homme	Femme	Ensemble	Homme	Femme	Ensemble
1895 – 1900	-	-	-	-	2	2	-	-	-
1901 – 1909	31	-	31	-	37	37	-	-	-
1910 – 1919	770	7	777	1	389	390	3	2	5
1920 – 1929	5600	96	5696	3	2562	2565	13	18	31
1930 – 1939	13557	199	13756	5	7616	7621	15	34	49
1940 – 1949	6681	170	6851	5	7336	7341	2	17	19
1950 – 1957	1		1	3	3272	3275	-	-	-
<b>Total</b>	<b>26640</b>	<b>472</b>	<b>27112</b>	<b>17</b>	<b>21214</b>	<b>21231</b>	<b>33</b>	<b>71</b>	<b>104</b>

Le rapport droits propres/droits dérivés est très éloigné de la répartition des droits de l'ensemble des assurés de la CNAV<sup>10</sup>. Ce rapport droits propres/droits dérivés est en revanche très proche des données des pays du Maghreb qui présentent en la matière une originalité par rapport aux pays européens : les pensionnés de droits indirects constituent une population très importante dans les trois pays, 44% en Algérie du total des pensionnés, 43% en Tunisie et 29% au Maroc<sup>11</sup>.

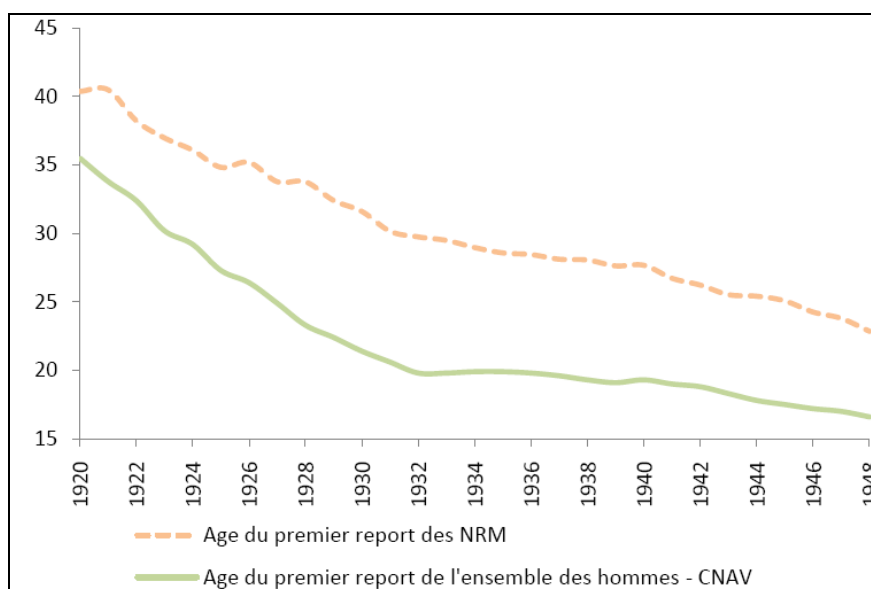
Ensuite, les retraites versées et retraités ont un poids réel. Ainsi les retraités CNAV marocains qui rentrent au Maroc pour vivre leurs vieux jours représentent 13% des retraités du régime de retraite des salariés, la CNSS. Le montant global des pensions de retraite de droit propre versées par la CNAV aux retraités nés et résidents au Maroc s'élève à presque 88 millions d'euros en 2008, ce qui représente seulement 0.12% du total des pensions servies par les régimes de base aux résidents en France ou à l'étranger mais près de 9% des retraites versées par la CNSS à ses retraités.

### 2.1.2 Caractéristique des assurés de droits directs

Fin 2008, 25839 assurés de droits directs nés au Maroc vivent dans leur pays avec une pension de la CNAV. Plusieurs caractéristiques fortes peuvent être soulignées relativement à ces retraités NRM de droits propres.

Leurs carrières sont courtes au regard des paramètres fixés par le régime pour le taux plein mais au regard aussi des carrières de l'ensemble des hommes de droit direct à la CNAV. Ces carrières sont écourtées par des entrées tardives sur le marché du travail en France accompagnées de sorties précoces (A titre illustratif, l'âge moyen de cessation d'activité pour les anciens salariés du privé de la génération 1938 est de 60,4 ans contre moins de 45 ans pour les retraités NRM). Elles sont aussi écourtées par des années de non cotisation pendant ces années de « présence » dans le régime des salariés.

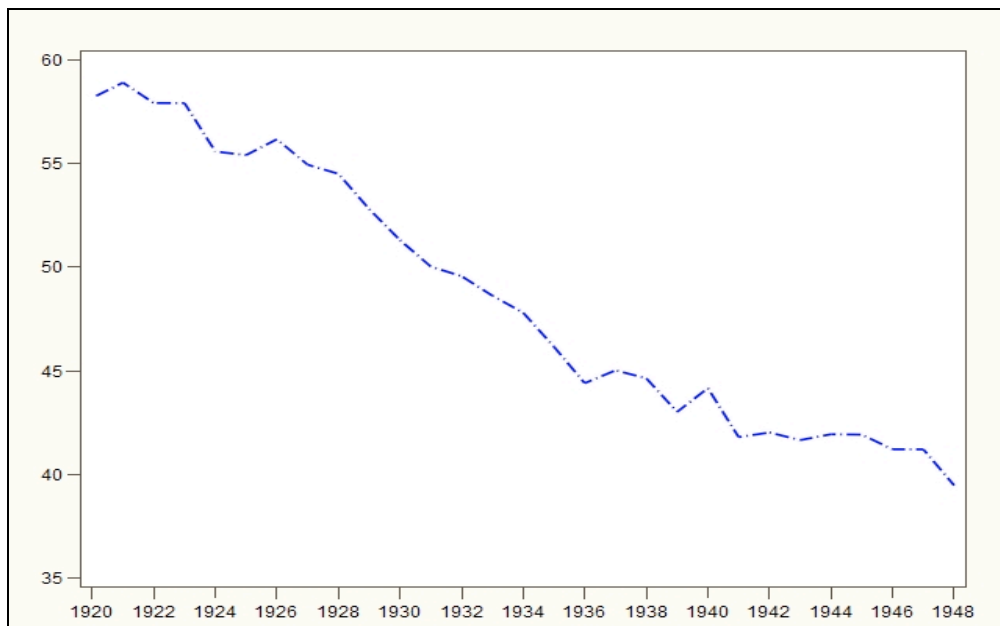
**Graphique 1 : Évolution de l'âge moyen au premier report à la CNAV par génération**



<sup>10</sup> En 2008, la CNAV dénombrait 11 395 340 assurés de droits directs soit 81.3% des assurés.

<sup>11</sup> J-M. Dupuis, C. El Moudden, A. Pétron, (2010), « Les systèmes de retraite du Maghreb face au vieillissement démographique », *Revue française d'économie*, vol XXV, juillet.

**Graphique 2 : Évolution de l'âge moyen de cessation d'activité par génération**

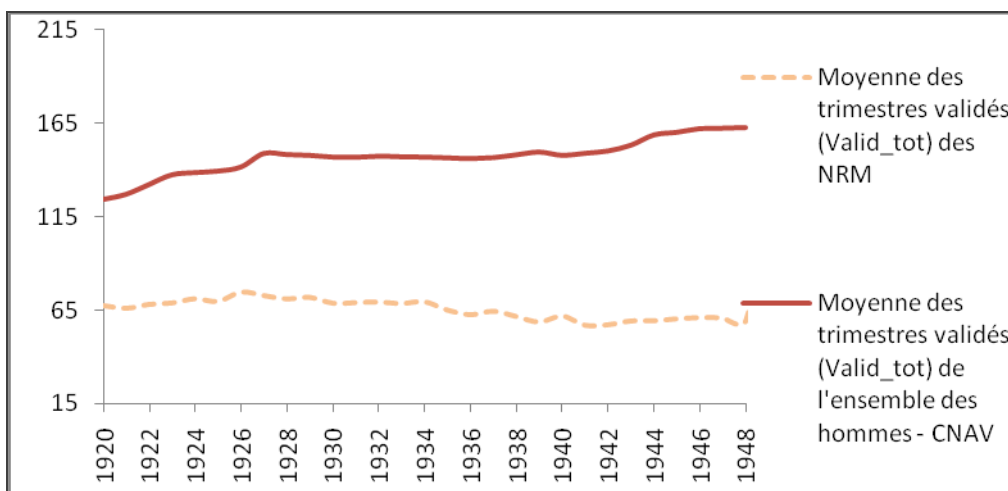


Données : Stock au 31/12/2008 des prestataires de droit propre NRM avec bonne remontée de carrière

Source : Dkhissi I., Dupuis JM, El Moudden C. (2010)

Le nombre de trimestres validés par les retraités CNAV nés et résidents au Maroc sont très bas, ceci est la conséquence logique des âges avancés au premier report, et des âges très précoces de cessation d'activité.

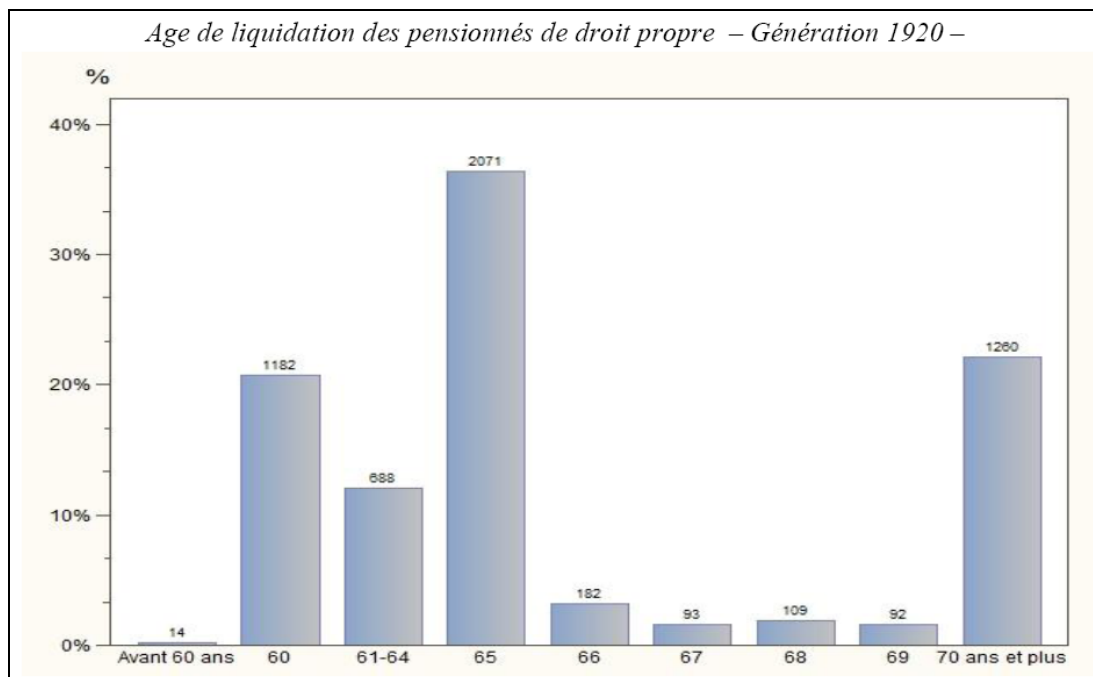
**Graphique 3 : Nombre moyen de trimestres validés par génération  
Comparaison NRM et hommes CNAV**



Source : Dkhissi I., Dupuis JM, El Moudden C. (2010)

Les NRM liquident leur retraite plus tardivement que les autres. Les premières générations ont de plus liquidé très tardivement leur retraite (bien au-delà de 65 ans). Ces liquidations très tardives n'existent presque plus pour les générations 40, preuve en est faite que les assurés font valoir leur droit dès que cela est possible de le faire.

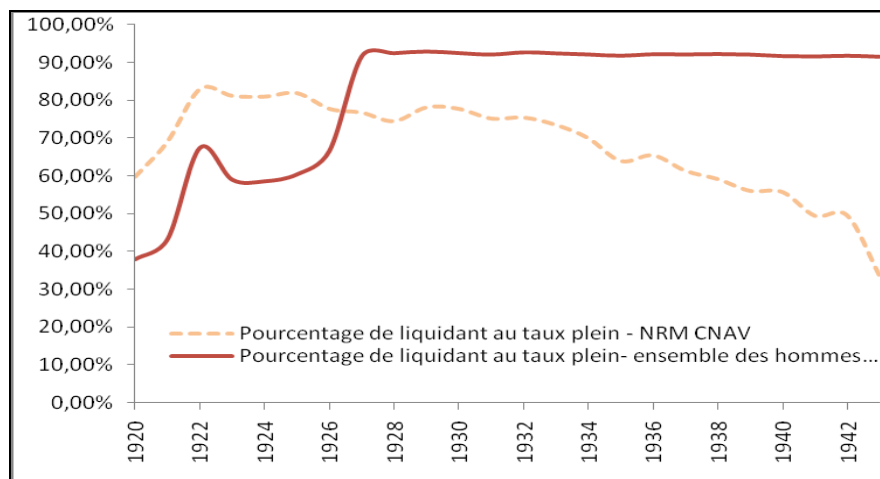
**Graphique 4 : Age de liquidation des retraités CNAV NRM – génération 20 et 40**



Source : Dkhissi I., Dupuis JM, El Moudden C. (2010).

Du fait de carrières écourtées, les taux de pension sont faibles au regard de ceux de l'ensemble des retraités hommes de droit direct de la CNAV. 50% des retraités CNAV NRM nés entre 1937 et 1943 liquident avec un taux réduit contre plus de 90% pour les dernières générations CNAV.

**Graphique 5 : Pourcentage de liquidant au taux plein par génération  
Comparaison NRM et hommes CNAV**

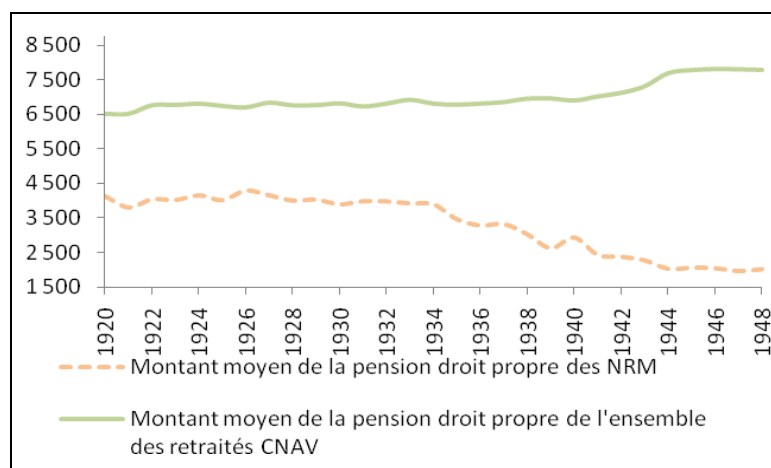


Source : Dkhissi I., Dupuis JM, El Moudden C. (2010).

Le salaire annuel moyen des NRM est faible, environ 30% du plafond de la sécurité sociale pour les dernières générations.

Tous ces constats ne peuvent aboutir qu'à des montants de retraites peu élevés qui, de surcroît, sont en baisse par génération. Toutes générations confondues, 45 % des retraités nés et résidants au Maroc (11.593 assurés) ont liquidé des pensions de retraite de droit propre avec moins de 1.500 Euros par an. Beaucoup des NRM sont au minimum contributif proratisé (près de la moitié).

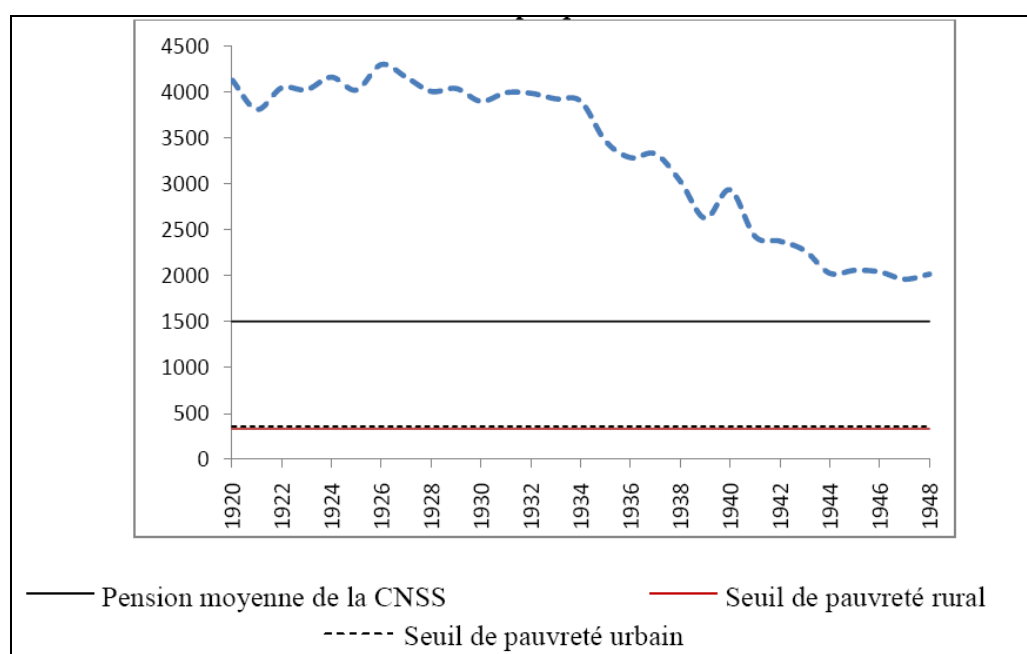
**Graphique 6 : Évolution du montant moyen de la pension de droit propre par génération. Comparaison NRM et hommes CNAV**



Source : Dkhissi I., Dupuis JM, El Moudden C. (2010).

Si les retraites versées sont faibles dans un contexte d'analyse français, ces pensions de droits propres restent malgré tout élevées au Maroc. Ainsi 91,5% des retraités toutes générations confondues perçoivent une retraite supérieure au seuil de pauvreté marocain. De plus, 53,5% des NRM toutes générations confondues, perçoivent une pension de retraite supérieure à la pension moyenne de la CNSS, régime de retraite des salariés du privé au Maroc.

**Graphique 7 : Évolution en moyenne du montant de la pension de retraite par génération par rapport aux seuils de pauvreté (urbain et rural) et la pension moyenne de la CNSS au Maroc**



Source : Dkhissi I., Dupuis JM, El Moudden C. (2010).

Dernière remarque de taille : près de 40% des prestataires NRM perçoivent le complément L814-2 pour les générations 1920 à 1938. Cette fin de l'exportabilité de ce complément, consécutive à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, va donc avoir des conséquences financières extrêmement importantes sur les revenus des retraités CNAV nés et résidents au Maroc.

## 2.2 Très peu d'impact des conventions sur les retraites versées aux prestataires CNAV NRM

Les conventions bilatérales de Sécurité Sociale reposent sur le principe de totalisation des périodes afin de limiter les effets négatifs des migrations des travailleurs sur leur retraite. Ainsi, si l'assuré n'est pas au taux plein, il est appliqué une liquidation par totalisation i.e. tenant compte des trimestres validés dans l'autre pays. De 20 à 50% des pensions étant liquidées à un taux réduit, cette totalisation pourrait être un élément crucial pour permettre aux travailleurs migrant du Maroc de bénéficier d'un taux plus élevé. Cependant, toutes générations confondues, seulement 609 retraités de droits directs i.e. près de 1.5% des NRM ont validé des trimestres au Maroc. Autant dire que la partie retraite de la convention

bilatérale concerne donc un nombre très faible d'assurés. Mais si très peu de prestataires CNAV NRM sont concernés par la totalisation dans le cadre des conventions de sécurité sociale, l'impact de la totalisation est loin d'être négligeable pour ces bénéficiaires. Le surplus de retraite versé du fait de la totalisation est en effet compris entre 25 et 50% de la retraite versée sans totalisation.

On pourrait légitimement se demander si cette analyse de l'incidence des conventions est bien pertinente, très peu de retraités ayant validés des trimestres conjointement en France et au Maroc. La réponse est positive pour au moins quatre raisons.

Tout d'abord, il est probable que bien plus de 609 prestataires de droits propres soient poly-cotisants d'où un potentiel de bénéficiaires de la convention de sécurité sociale plus important. Ceci tient au risque de mauvaise remontée de trimestres marocains dans les bases de données de la CNAV. Cette question reste très largement à creuser et plaide pour un croisement des données de la CNAV avec celle de la CNSS pour mieux identifier les pluri-pensionnés France Maroc et donc les poly -cotisants.

Ensuite les poly-cotisants des nouvelles générations sont beaucoup plus nombreux et il est possible qu'un effet génération implique un impact de la convention qui augmente avec le temps.

La recherche effectuée dans le cadre d'une convention de recherche avec la CNAV visait à produire une méthode que l'on puisse appliquer ensuite au retraités CNAV nés et résidents en Tunisie et surtout en Algérie, les effectifs algériens étant bien plus conséquents.

Enfin et surtout la convention Franco-marocaine, en matière de retraite, n'a pas d'incidence que sur le revenu des retraités nés et résidents au Maroc via le mécanisme de totalisation. L'impact, s'il peut être financier, est avant tout organisationnel comme l'a souligné la première partie de ce papier.

## Bibliographie

- BROSSARD C. (2006), « Analyse des différences de caractéristiques des prestataires du régime général selon le pays de naissance et de résidence », Étude de la CNAV.
- BROSSARD C. (2008), *Description des trajectoires professionnelles des seniors à partir des données de carrière Cnav*, Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse, Direction Statistiques et prospective - Pôle Évaluation Étude N° 2008-079 – 02 juin 2008.
- CAMBON C. (2010), *Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (I) sur le projet de loi autorisant l'approbation de la convention de sécurité sociale entre le gouvernement de la république française et le gouvernement du royaume du Maroc*, Rapport du sénat n°472 – mai 2010 – 14 p.
- DELETANG N. (2010), « Droit international de la protection sociale – Conventions bilatérales » JurisClasseur Protection sociale traité, Fasc. 210-25, § III.
- DI PORTO A. (2010), « Les retraités nés au Maroc : des profils différents selon le lieu de résidence à la retraite », A paraître dans *Retraites et Société*.
- DOUBLET J. (1955), « La Sécurité sociale et les frontières : formation d'un droit international », *Population*, 10<sup>e</sup> année, n°2, 1955 pp. 263-276.



- DUPUIS J-M., EL MOUDDEN C., DKHISSI I., (2010), Incidences de la convention franco-marocaine de sécurité sociale sur les retraites CNAV nés et résidents au Maroc, Rapport pour la CNAV, 203p.
- DUPUIS J-M., EL MOUDDEN C., DKHISSI I., HAMMOUDA N.E., PETRON A., (à paraître), « L’impact des systèmes de retraite sur le niveau de vie et la pauvreté des personnes âgées au Maghreb », *Économie et statistiques*.
- DUPUIS J-M., EL MOUDDEN C., PETRON A., (2008), *Les systèmes de retraite au Maghreb, une première analyse*, Rapport pour la MIRE, Ministère de l’emploi et de la solidarité..
- MATH A. (2009), « L’accès des vieux migrants aux droits sociaux : un chemin semé d’embûches », article pour le CATRED, mimeo.
- PASCAL G. (2005), « Les retraités du régime général résidant à l’étranger (de 1989 à 2003) » *Retraite et société*, 2005/3 - n° 46, p. 204 -235.
- POUBELLE V. (2006), *Analyse des différences de caractéristiques des prestataires du régime général selon le pays de naissance et de résidence*, Direction de la Prospective et de la Coordination des Études, CNAV.
- TABUTIN D., SCHOUMAKER B. (2005), « La démographie du monde arabe et du Moyen-Orient des années 1950 aux années 2000. Synthèse des changements et bilan statistique », *Population*, 2005/5-6 - 60e année, pages 611 à 724.
- VANLIERDE S. (2008), « La coordination franco-tunisienne en matière d’assurance vieillesse » *Retraite et société*, n° 55, 2008/3, pp. 172-178.

# **Pension sociale et niveau de vie des retraités en Tunisie**

## **Un essai de simulation<sup>1</sup>**

**Mehdi BEN BRAHAM**

LEGI, École Polytechnique de Tunisie  
**Tunisie**

**Anne PETRON**

CREM, Université de Caen  
**France**

Groupe international de recherche ESIRAMed<sup>2</sup>

### **Introduction**

En Tunisie, la part des personnes âgées dans la population totale ne cesse de croître. Face à ce vieillissement démographique, les problématiques liées à la protection sociale et notamment, au système de retraite constituent des questions centrales. Un certain nombre d'études ont analysé les faiblesses du système de retraite tunisien du côté des niveaux de couverture, de la taille du secteur informel et des déséquilibres financiers dus au vieillissement démographique (Ben Braham (2007, 2009), Dupuis, El Moudden, Pétron (2008, 2009, 2010)). Cependant, il n'existe pas d'études portant sur le niveau de pauvreté des personnes âgées et notamment celles qui sont couvertes par un système de retraite. En effet, les personnes âgées ont souvent été identifiées selon leur appartenance ou pas au système de retraite, ce qui constituait un élément d'explication quant à la pauvreté des personnes âgées. Nous dépassons dans le cadre de ce travail cette distinction en nous intéressant à la situation des personnes âgées et plus particulièrement au niveau de pauvreté des pensionnés. Une première partie permettra de décrire la situation des personnes âgées et plus particulièrement celles ayant des revenus très faibles ; une typologie des différentes sources de revenus et aides aux personnes âgées sera en particulier proposée. Une seconde partie développera la notion de pension sociale, avec des possibilités d'applications au cas tunisien. Enfin la troisième partie sera consacrée à une simulation d'introduction de « pensions sociales » en Tunisie.

---

<sup>1</sup> Ce travail a été réalisé avec le soutien de la Chaire AG2R-La Mondiale "Finance Autrement : Investissement - Solidarités - Responsabilité" d'Euromed-Marseille.

<sup>2</sup> Le groupe de recherche ESIRAMed a pour vocation de réaliser des recherches sur les thèmes de l'Économie sociale, l'Investissement responsable, l'Assurance en Méditerranée. Il comprend des chercheurs de l'Université de Caen-Basse-Normandie, EUROMED Management (Marseille), le CREAD (Alger), l'Université Mohamed V (Rabat), du LEGI (École polytechnique de Tunisie).

## 1- Personnes âgées en Tunisie : un état des lieux

### 1.1 Personnes âgées en Tunisie : données de cadrage de la population âgée et situation socio-économique

La Tunisie fait partie des pays qui connaissent un vieillissement démographique. La part des personnes âgées augmente régulièrement (tableau 1). L'analyse de la situation de cette catégorie de la population revêt encore plus d'intérêt étant donné leur poids croissant au sein de la société. En 2009, d'après l'INS<sup>3</sup>, les personnes âgées de plus de 60 ans représentaient 9,8% de la population totale. Les projections officielles laissent présager que ce taux atteindra 17,7% en 2029. Cette première partie a pour objectif la description de la situation socio-économique des personnes âgées en Tunisie.

Tableau 1 : Part des personnes âgées dans la population totale

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2019(p)	2024(p)	2029(p)
60 et +	9,3	9,5	9,5	9,6	9,7	9,8	13	15,2	17,7

Source : Données INS

#### 1.1.1 Une dépendance sociale des personnes âgées

En Tunisie, les personnes âgées présentent actuellement un certain nombre de particularités. L'enquête ménages 2005 met par exemple en évidence que le taux d'analphabétisation est beaucoup plus élevé au sein de cette catégorie de la population que dans la population totale.

Tableau 2 : Taux d'analphabétisation par âge

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
60-69	71,3	71,9	68,8	65,8	64,9	61,7
70 et +	83,1	86,2	84,7	82,1	82,6	82,6

Source : Enquête Nationale sur les Ménages et l'Habitat<sup>4</sup>, INS, 2009

Comme dans tous les pays du Maghreb, les personnes âgées vivent rarement seules (Tableau 3). Elles sont souvent reliées à un socle familial composé de leurs enfants. Cela rend l'analyse de leur niveau de revenu d'autant plus complexe dans la mesure où ces personnes bénéficient de transferts intergénérationnels difficilement mesurables.

Tableau 3 : Variation du mode de vie selon le sexe des personnes âgées de plus de 65 ans

Mode de vie	Hommes %	Femmes %
Personnes âgées vivant seules	3,8	9,3
Personnes âgées vivant en famille	96,2	90,7

Source : Enquête santé des personnes âgées de plus de 65 ans

<sup>3</sup> Institut National des Statistiques.

<sup>4</sup> Enquête publiée en langue arabe.

### 1.1.2 Les pensions de retraite : inégalités de couverture et faible niveau des pensions

Il a souvent été admis que l'une des solutions face à la pauvreté des personnes âgées dans les pays du sud était une augmentation du taux de couverture. Nous mettons en évidence, dans ce qui suit, que cela constitue une condition nécessaire mais pas suffisante. La Tunisie présente en effet la particularité d'avoir des taux de couverture élevés comparativement à la majorité des pays en développement (tableau 4). Et pourtant, un nombre important de pensionnés, donc couverts par le système de retraite, se retrouvent dans des situations de pauvreté, voire de pauvreté extrême, étant donné le niveau très faible des pensions qui leur sont distribuées. La raison principale en est le niveau très bas des salaires déclarés. Il est à noter que cela est particulièrement visible dans le secteur privé. Nous analysons par conséquent la distribution des pensions dans le cadre du secteur privé.

Deux caisses placées sous la tutelle de l'État assurent en Tunisie la gestion des régimes légaux de sécurité sociale et donc de la retraite : la CNSS (Caisse Nationale de sécurité sociale) pour le secteur privé et la CNRPS (Caisse Nationale de retraite et de Prévoyance Sociale) pour le public. La CNSS, créée en 1960 gère neuf régimes de pension, dont les principaux sont Le RSNA (régime des salariés non agricoles), le RSA (régime des salariés agricoles), le RSAA (régime des salariés agricoles amélioré).

Tableau 4 : taux de couverture des principaux régimes de retraite du secteur privé

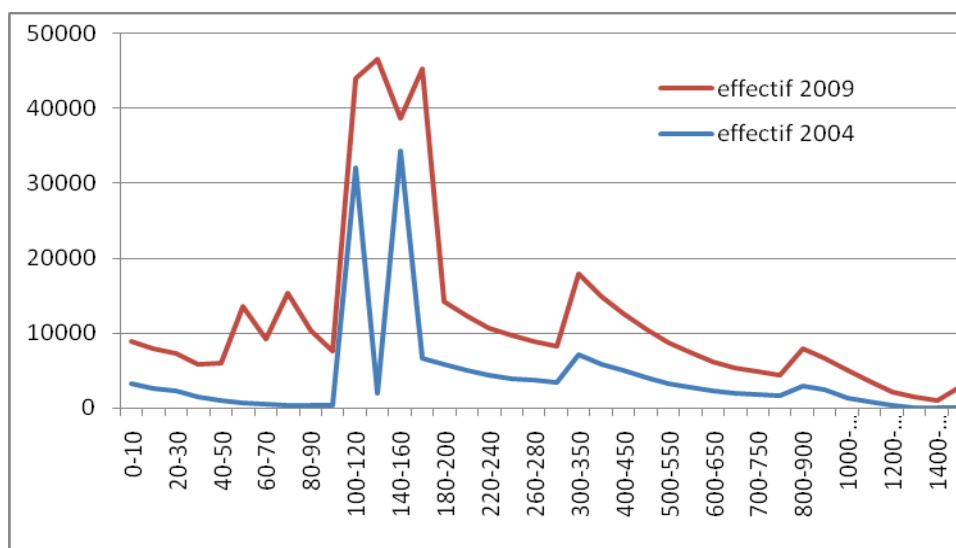
régimes	2005	2006	2007	2008	2009
RSNA	91,51%	91,76%	91,94%	92,67%	94,58%
Salariés agricoles RSA	43,71%	43,99%	45,12%	45,57%	53,29%
RSAA	83,09%	82,03%	84,23%	84,65%	95,39%
TNS travailleurs non salariés Agricole+non agricole	76,82%	82,14%	86,47%	90,96%	93,61%
Gens de maison	11,62%	16,58%	18,31%	21,58%	24,61%
Salariés des chantiers	65,76%	83,66%	81,47%	84,16%	87,30%

Données : rapport statistiques CNSS, 2009

L'âge légal de départ à la retraite est de 60 ans pour les salariés. La durée minimale de cotisation est de 10 ans, sauf pour les affiliés du RSNA où elle est de 5 ans. Les salariés valident un taux d'annuité de 4% par an les dix premières années et acquièrent au-delà 2% de taux d'annuité. Le taux maximum de pension est fixé à 80%, acquis après 30 ans de service (Dupuis, El Moudden, Pétron (2008)). Par ailleurs, le taux de couverture des personnes âgées est par ailleurs de 49,9%<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> D'après les calculs des auteurs sur données de la CNSS

Graphe 1 : Effectif des retraités par tranche de pensions en dinars tunisiens à la CNSS (2004/2009)

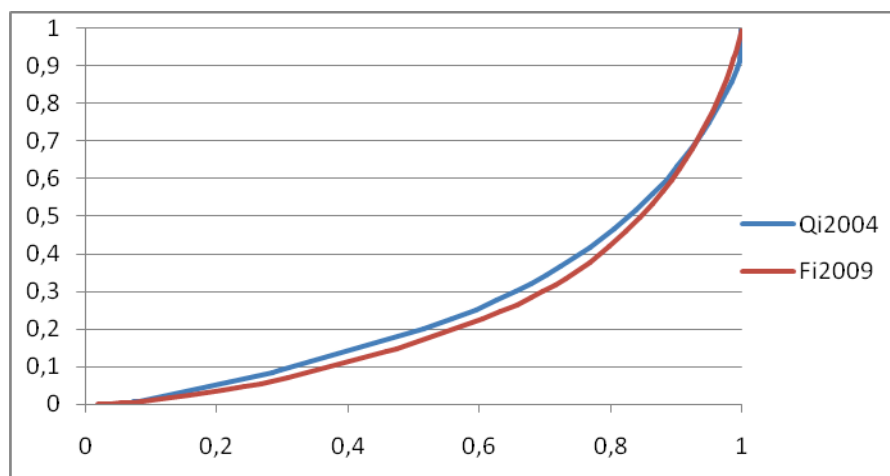


Source : les auteurs selon données CNSS, 2009

Le graphe 1 met en évidence deux points importants. D'une part, la faiblesse du niveau des pensions pour une part importante des personnes âgées. D'autre part, les tendances sont pratiquement symétriques entre 2004 et 2009. Cela a pour conséquence un nombre de pensionnés « pauvres » encore plus important. Notre intuition de départ, selon laquelle la pauvreté des personnes âgées ne s'explique pas seulement par l'absence de couverture sociale, est donc confirmée.

Le seuil de pauvreté que nous utiliserons ne correspond pas aux standards utilisés par les institutions internationales à savoir 1 ou 2 dollars par jour. Il ne correspond pas non plus aux normes utilisées indirectement en Tunisie en terme d'aide aux familles nécessiteuses (dont les personnes âgées) et qui s'établit à 170d/ trimestre. Nous avons choisi de calculer une pension médiane beaucoup plus représentative du niveau de revenu minimal dans le contexte d'un pays émergent.

Graphe 2 : Courbe de Lorenz (CNSS)



Source : Les auteurs selon données CNSS, 2009

Par ailleurs, les courbes de Lorenz pour les deux dates mettent en évidence une légère augmentation des inégalités entre 2004 et 2009

### 1.1.3 Les revenus issus de l'activité professionnelle : une réalité face au faible niveau des pensions

Par ailleurs, le taux de couverture des personnes âgées est faible, dû à des niveaux de couverture passés très bas. C'est ce qui explique notamment les taux d'activité après l'âge de la retraite. Les personnes âgées continuent à travailler pour compenser la faiblesse de leur pension de retraite voir l'inexistence de celle-ci (voir tableau 5).

Tableau 5 : Nombre de personnes âgées actives, part et distinction hommes/femmes

	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre d'actifs 60 et +	139,2	152,9	139,3	127,9	127,3
% classe d'âge totale	14,7%	15,9	14,2	16,9	12,5
Hommes	119,4	131,1	118,3	111,9	113,2
Femmes	19,8	21,8	21,0	16,0	14,1
Actifs occupés 60 et +	131,3	149,4	135,6	125,7	125,5

Source : Enquête Nationale sur les Ménages et l'Habitat<sup>6</sup>, INS, 2009

Il existe cependant une grande différence entre le taux d'activité des hommes et celui des femmes. Les taux d'activité masculin sont en effet beaucoup plus élevés.

### 1.1.4 L'aide familiale et sociale : une nécessité face à la précarité de revenus des personnes âgées

Tableau 6 : Principales sources de revenus de la population étudiée

Sources de revenus	%	Hommes %	Femmes %
Activité professionnelle	12,4	21,7	2,9
Retraite ou pension	17,9	27,8	7,6
Famille	56,2	34,3	78,8
Aide sociale	6,8	6,6	7,0
Autres sources : loyers, revenus	5,6	8,6	2,5
Non précisée	1,1	1,0	1,1

Source : Enquête médico-sociale sur l'état de santé et les conditions de vie des 65 ans

<sup>6</sup> Enquête publiée en langue arabe

Il existe de grandes disparités en termes de sources de revenu en fonction des zones géographiques et notamment entre les zones rurales et les zones urbaines. En effet, comme le montre le tableau 7, les taux de couverture sont beaucoup plus élevés en ville que dans les zones rurales. Par ailleurs, la solidarité familiale apparaît comme la source principale de revenus des personnes âgées. Cette solidarité peut provenir soit des enfants qui travaillent en Tunisie soit des enfants travaillant à l'étranger et qui transfèrent régulièrement des fonds vers leurs familles. Étant donné leur importance, ces transferts semblent avoir un impact macroéconomique important.

Tableau 7 : Variation des sources de revenus selon la zone d'habitat

Sources de revenus	Milieu rural	Milieu urbain
Activité professionnelle	17,9	7,2
Retraite ou pension	10,6	25,2
Famille	57,1	55,4
Aide sociale	7,6	6,2
Autres sources : rentes, loyers	6,1	5,2
Non renseignée	0,7	0,8

#### 1.1.5 Programme d'aide aux familles nécessiteuses

Les personnes âgées n'ayant aucune source de revenu peuvent bénéficier du programme d'aide aux familles nécessiteuses. Celui-ci couvre les personnes âgées et les personnes handicapées. Le tableau ci-dessous nous renseigne sur le nombre de personnes âgées CNSS (caisse du secteur privé).

Tableau 8 : Programmes d'aides aux familles nécessiteuses en Tunisie

	1 <sup>er</sup> trimestre		2 <sup>ème</sup> trimestre		3 <sup>ème</sup> trimestre		4 <sup>ème</sup> trimestre	
	Bénéficiaires	Montant	Bénéficiaires	Montant	Bénéficiaires	Montant	Bénéficiaires	Montant
Total dépenses 2009	116207	20044430	117081	20200620	143233	21143061	118318	21673870
dont personnes âgées	3166	519820	3177	521580	3436	542968	3175	554000

Source : CNSS (2009)

## **1.2 Typologie des différentes sources de revenus et aides dont bénéficient les personnes âgées en Tunisie**

Les données de cadrage présentées précédemment montrent clairement que les retraites ne constituent pas une source de revenus suffisante pour une grande partie personnes âgées en Tunisie.

Les revenus tirés de l'activité professionnelle suppléent, dans une certaine mesure, à cette insuffisance de couverture. Travailler à un âge avancé est un choix par défaut de la personne et est difficilement acceptable du point de vue de la société.

Les aides familiales et sociales demeurent la principale source de soutien des personnes âgées. Les aides familiales sont inhérentes au fonctionnement de la société et prennent la forme de soutiens financiers (aides intergénérationnelles monétaires, transferts de l'étranger...) ou matériels (habitat commun). Ces soutiens sont difficilement mesurables.

Les aides sociales monétaires se limitent au programme national d'aides aux familles nécessiteuses (PNAFN) pour la Tunisie. Elles sont complétées par une aide indirecte versée par l'État aux familles accueillant une personne âgée chez elles et par un certain nombre d'aides non monétaire directes (carte de soins gratuits...) ou indirectes (réhabilitation de logements...).

Les pensions sociales, définies comme des transferts de revenus versés exclusivement aux personnes âgées, n'existent pas en Tunisie. Contrairement au programme pour familles nécessiteuses, qui concerne les individus de tout âge en situation d'extrême pauvreté, les pensions sociales sont versées exclusivement aux personnes âgées. Elles sont universelles si la seule condition d'âge requise est d'être âgé ; elles sont ciblées si la condition d'obtention est d'être âgé et pauvre.

La typologie présentée dans le tableau 9 permet de décrire précisément les différentes sources de revenus et d'aides dont peuvent bénéficier les personnes âgées. Elle permettra d'engager une réflexion générale sur les pensions sociales, absentes des aides sociales tunisiennes.

## **2. Pensions sociales et possibilités d'application au cas tunisien**

La situation tunisienne, comme celle de beaucoup de pays en développement est caractérisée par une grande diversité de sources de revenus et d'aides en complément des pensions versées par les régimes de retraite existants. Il est intéressant de rappeler que les transferts publics sous forme d'aides sociales ciblées envers les personnes âgées sont quasi-inexistantes en Tunisie. Elles n'apparaissent que sous la forme du programme d'aide aux familles nécessiteuses, dont ne profitent finalement que marginalement les personnes âgées : seuls les individus en situation de pauvreté extrême bénéficient en effet de cette aide. Le constat est le même lorsqu'on s'intéresse aux pays voisins de la Tunisie : il n'existe pas non plus d'aides sociales, ou « pensions sociales » au Maroc, et la politique est marginale en Algérie.



Tableau 9 : Différences sources de revenus et d'aides dont peuvent bénéficier les personnes âgées : application au cas tunisien

			Application à la Tunisie
<b>R E V E N U S</b>	<b>Retraite Pension de réversion</b>		CNSS, CNRPS
	<b>Activité professionnelle</b>		
	<b>Revenus du patrimoine</b>		
<b>A I D E S</b>	<b>Aide monétaire Directe</b>	Aide sociale directement adressée aux personnes âgées - <b>familiale</b>	Transfert intergénérationnel (transferts des migrants)
		- <b>PENSIONS SOCIALES</b> <b>Pension sociale universelle si la seule condition requise est d'être âgé</b>	<b>N'existe pas</b>
		<b>Pension sociale ciblée si la condition d'obtention est d'être âgé et pauvre</b>	<b>N'existe pas</b>
		Programmes d'aide sociale adressés aux populations nécessiteuses, dont les personnes âgées	PNAFN (effectif soumis à des quotas ; aide mensuelle de 58d)
	<b>Aide monétaire indirecte</b>	Allocations versées à la famille pour subvenir aux besoins d'une personne âgée	Aide financière aux familles accueillant une personne âgée (100d) / Centres d'accueil (11 centres)
<b>Aide non monétaire directe</b>	Aide familiale par prise en charge matérielle de la personne âgée		
	Programmes d'aide sociale non monétaire (soins gratuits, aide aux dépenses alimentaires...)	Carte de soins gratuite (hôpitaux publics et dispensaires) Équipes médicales mobiles	
<b>Aide non monétaire indirecte</b>	Programmes de lutte contre la pauvreté dont bénéficient les personnes âgées (eau, routes, logements...)	Programme de solidarité 26/26	

Le développement de transferts publics de revenus en faveur des personnes âgées, sous la forme de « pensions sociales », s'affiche pourtant aujourd'hui comme une priorité des institutions internationales. Un rapport publié par la Banque Mondiale en 2009 (Holzman et al. (2009)) dresse un retour d'expériences à travers le monde des « pensions sociales » en soulignant à la fois leur diversité et leur intérêt comme instrument de lutte contre la pauvreté. « Les pensions sociales » y sont définies comme des transferts de revenus envers les personnes âgées, indépendamment de toute condition de contribution antérieure à un système de retraite. Dans leur application, les pensions sociales existent pourtant sous des formes extrêmement variées et sont présentes dans de nombreuses régions du monde, notamment en Amérique latine et en Afrique. Elles apportent alors une sécurité de revenus aux personnes âgées, mais à leur entourage également. Le coût pour les pays qui les ont mises en place dépend par contre essentiellement du niveau de développement atteint.

Un raisonnement en deux étapes est proposé. Il sera intéressant tout d'abord de définir la notion de « pensions sociales » et de s'interroger sur les pays qui les ont mises en place (analyse ex-post). La Tunisie pourra être posée comme un cas de figure intéressant à étudier pour envisager le développement de ce type d'instrument (analyse ex-ante). Cette analyse sera prolongée dans la partie 3.

## **2.1 La mise en place de « minima sociaux » pour les personnes âgées sous la forme de « pensions sociales » est devenue une question centrale pour les pays du sud**

Force est de constater que contrairement aux pays développés, les systèmes de retraite des pays du sud ne sont pas parvenus à une couverture suffisamment large de leurs populations. La difficulté des régimes à fédérer les entreprises et travailleurs du secteur informel explique en grande partie l'insuffisance de la couverture. L'agriculture ou le travail à domicile sont en effet des activités pour lesquelles le travail est très saisonnier, précaire et trop impalpable finalement pour obéir aux règles de contribution des régimes de retraite. Ce type d'emplois rend en particulier souvent impossible la reconstitution d'une carrière en termes d'emplois occupés, de salaires versés et d'années travaillées. D'autres formes de transferts, qui ne passent pas par les revenus de remplacement (comme le travail des personnes âgées, les solidarités familiales ou les réseaux sociaux) suppléent donc à l'insuffisance de la couverture vieillesse.

Le niveau très faible du revenu des personnes âgées et la pauvreté qui l'accompagne sont donc une réalité inquiétante dans de très nombreux pays du monde. Près de 80% des personnes âgées qui vivent dans les pays en développement, soit environ 342 millions de personnes, ont aujourd'hui des revenus qui ne leur permettent pas de subvenir à leurs besoins ; ce chiffre passera à 1,2 milliards de personnes en 2050, si la couverture retraite n'évolue pas et si le vieillissement démographique qui s'amorce n'est pas pris en compte (Nations Unies (2007)). Par ailleurs, seule 25% de la population active au niveau mondial cotiserait à un système de retraite et moins de 20% de la population âgée toucherait une pension. Les différences de couverture vieillesse sont criantes selon les régions du monde, avec environ 80% des personnes âgées des pays de l'OCDE couvertes contre moins de 10% dans la majorité des pays d'Afrique subsaharienne par exemple (Banque mondiale (2009)).

Que dire de l'existence ou de la mise en place de « minima sociaux » de type « pensions sociales » dans les pays en développement ? Ces minima existent dans les pays développés, mais de façon assez peu étendue. En effet, la couverture de la population par l'assurance vieillesse y est très large, d'autant que des pensions minimales généreuses sont couramment versées à des individus qui justifient pourtant de faibles périodes de contribution. Ces dispositifs d'assistance spécifiques, financés par l'impôt protègent néanmoins les

populations âgées non couvertes par l'assurance vieillesse. Il s'agit par exemple en France du « minimum vieillesse » qui garantit à toute personne de 65 ans et plus un revenu minimum.

Le terme de « pensions sociales » n'est apparu que très récemment dans les débats concernant les pays du sud, sans doute parce qu'il n'avait pas été véritablement identifié auparavant. Il faut dire que la discussion académique sur les retraites dans les pays en développement a commencé dans les années 1990 et s'est concentrée sur la viabilité des systèmes de retraites et sur la nécessité d'étendre la couverture. Une architecture générale reposant sur trois piliers a ainsi été définie avec un premier pilier obligatoire par répartition et à gestion publique ; un second pilier obligatoire mais par capitalisation et à gestion privée et dans un troisième pilier, les dispositifs par capitalisation et à gestion privée mais à caractère facultatif. Les réformes sur le second pilier, les régimes en capitalisation, ont constitué une priorité pour plusieurs pays en développement (Chili en 1981, Amérique latine et Europe de l'est) et ont conduit à délaisser le premier et le troisième piliers. Le premier pilier, un filet de sécurité en répartition, a du même coup été vu comme un luxe coûteux que peu de pays en développement ne pouvaient s'offrir. Cette amorce de réformes vers la capitalisation a été considérée comme une voie intéressante de couverture pour les pays en développement, avant de constater qu'elle avait entraîné un recul de la couverture vieillesse dans ces pays. Dans une reformulation proposée en 2005, la Banque mondiale (Holzmann et Hinz (2005)) a intégré un nouveau pilier (« pilier 0 », non contributif ou « social ») et adopté ainsi une approche à piliers multiples. Ce pilier « social » s'adresse à un segment entier de population, mal identifié et surtout incapable de contribuer de manière suffisante aux piliers traditionnels. Le coup d'envoi d'une analyse approfondie et comparative de ce volet d'assistance sociale a été donné dans le rapport de 2009 de la Banque mondiale. Une mise en commun d'expériences à travers le monde y est proposée, qui montre que les pensions sociales existent sous différentes formes dans de nombreux pays. La principale conclusion à tirer de ces expériences est sans doute le coût finalement « peu élevé » qu'elles représentent pour des pays en développement à revenu intermédiaire, mais également la sécurité de revenus qu'elles assurent aux personnes âgées et à leur entourage.

## **2.2 Quelles conditions sont nécessaires pour mettre en place des « pensions sociales » dans les pays en développement ?**

### *2.2.1 Des conditions préalables s'imposent pour mettre en place des retraites sociales*

Trois conditions préalables à la mise en place de retraites sociales doivent être dégagées à notre sens. Ces préalables excluent alors les pays très pauvres.

- Des besoins jugés « plus élémentaires » que la couverture vieillesse (nourriture, santé, éducation) doivent être déjà satisfaits.
- Des ressources publiques minimales et mobilisables sont nécessaires pour envisager de financer ces pensions sociales.
- Le pays doit être préoccupé par le vieillissement démographique de sa population et par la pauvreté relative de la population âgée (il doit notamment « préférer » les pensions sociales à d'autres dispositifs s'adressant à des populations plus jeunes). Certains indicateurs doivent être pris en compte comme le taux de mortalité des enfants, la scolarisation du pays, l'éducation... En effet, contrairement à des mesures sociales envers des populations jeunes ou actives (scolarisation, aides à l'emploi), les aides aux populations âgées n'apportent pas de « plus-values » directes en terme « d'investissement » sur ces populations. Néanmoins, plusieurs travaux ont mis en évidence certains « effets de leviers » ou modes d'actions

indirectes sur l'environnement économique et sociale. L'étude de Barrientos et alii (2003) sur l'Afrique du Sud et le Brésil, où la co-résidence des personnes âgées avec les enfants et petits enfants est marquée, montre que la pension sociale (universelle ou sous condition de ressources) peut avoir un effet positif sur la situation financière de l'ensemble des individus du ménage et sur le niveau de santé et d'éducation des petits enfants des retraités. Toujours sur Afrique du Sud, Duflo (2003) mesure les effets du système de retraite non contributive, sous conditions de ressources, sur la santé des petits enfants. Les résultats montrent que les pensions reçues par les femmes améliorent la santé des filles mais pas celle des garçons ; les pensions reçues par les hommes ne sont pas associées à une amélioration de poids ni des filles ni des garçons. Toujours en Afrique du Sud, l'offre de travail des personnes vivant avec un retraité est analysée. Les conclusions sont plutôt négatives : il est observé que les 16-50 ans ont tendance à réduire leur offre de travail quand ils vivent avec des bénéficiaires de pensions. Avec l'exemple de l'Afrique du Sud et du Brésil, Barrientos (2002) relève que les enfants vivant dans un ménage avec un bénéficiaire de pension ont un taux plus élevé de scolarisation que les ménages sans retraité. Les ménages ont également des taux de participation plus élevés à l'activité économique grâce à une capacité d'investissement dans les outils et semences.

### *2.2.2 Les pensions sociales peuvent prendre différentes formes et être présentées sous la forme d'une typologie*

D'une façon plus générale, la mise en place de pensions sociales par un pays va dépendre de deux éléments :

#### 1- la capacité du pays à connaître sa population âgée « pauvre ».

Généralement, l'information concernant la population âgée « pauvre » est plus ou moins imparfaite. Cela dépend des méthodes de collecte disponibles dans le pays. Existe-t-il des enquêtes sur les ménages ? Est-il facile de répertorier les individus qui devraient justifier d'une aide sociale ? Quel est le coût de cette collecte d'informations ? En fait, plus le pays aura du mal à connaître avec précision la population pauvre, plus il lui sera difficile de cibler sa pension sociale.

#### 2-le poids de la couverture retraite obligatoire et des programmes sociaux déjà existants.

Cela amène, là encore, plusieurs types de questions : la taux de couverture de la population âgée justifie-t-il l'existence d'un « minimum vieillesse » restreint et très ciblé ou au contraire large ? Des programmes sociaux qui profitent aux personnes âgées sont-ils déjà en place et quels sont-ils ?

La mise en place de pensions sociales ne peut se faire sans une réflexion globale sur ces questions.

En conclusion, les expériences de retraites sociales à travers le monde permettent de distinguer plusieurs types de pensions sociales qu'il est possible de présenter sous la forme d'une typologie :

#### **1- Les pensions universelles**

Ce sont les plus simples à mettre en œuvre, elles ne retiennent que l'âge comme critère de sélection. Ces pensions semblent utiles dans les pays pour lesquels il n'existe ni système de retraite développé, ni programmes sociaux larges. Elles servent généralement de benchmark pour analyser et comparer d'autres méthodes de ciblage. En établissant un coût global sans

sélection, elles permettent d'apprécier une « meilleure » redistribution du budget accordé par ciblage de la population.

Dans OCDE, un seul pays, la Nouvelle-Zélande, propose une pension universelle (elle assure à toutes les personnes âgées un niveau de vie au-dessus du seuil de pauvreté). Dans les pays à faible niveau de revenu ou niveau de revenu moyen, quatre pays ont des systèmes de pensions universelles : la Mauritanie, la Namibie, le Botswana et la Bolivie. Elles ont l'avantage d'être faciles à mettre en place et demandent peu d'information sur les bénéficiaires. Elles ne proposent par contre aucun ciblage des personnes âgées pauvres.

## **2- Des méthodes sur critères qualitatifs (population d'une zone géographique, catégorie professionnelle, structure familiale...)**

Elles permettent d'avoir une approche sans coût de recherche d'information important de la population à cibler. Lorsqu'elles ciblent les individus par professions, ces pensions concernent la population exclue du système formel qui n'a donc pas cotisé au système de retraite (cas de la population agricole par exemple). Elles ont l'inconvénient d'être approximatives et de ne pas conduire à une redistribution optimale. Au Brésil, une pension ciblée existe qui s'adresse aux employés du secteur informel rural (pêche, agriculture, mines). La pension y est conséquente et représente 50% du salaire minimum et est versée à 4,6 millions de bénéficiaires. Kakwani et Subbaarao (2005) ont simulé un ciblage sur un ensemble de pays africains en fonction de la structure familiale (foyers avec à la tête une personne âgée, avec des petits enfants...). Les résultats montrent une réduction significative de la pauvreté sur l'ensemble du ménage. Cette approche est difficile si on ne dispose pas d'enquêtes précises de la population.

## **3- Le ciblage par rapport à une pension minimale versée par un régime de retraite**

Il permet d'aborder les retraites sociales sous l'angle du revenu de la personne âgée. Il peut être considéré que toutes les personnes qui ne touchent pas de retraite minimale peuvent justifier d'un « minimum vieillesse ». L'inconvénient est bien sûr lié au fait que les personnes âgées peuvent percevoir d'autres revenus que ceux de la retraite (travail, famille, capital...). Le Brésil a mis en place un système de pension non-contributive pour les individus non couverts par un système contributif obligatoire. Le transfert correspond au salaire minimum et est versé à 5,3 millions de bénéficiaires.

## **4- Le ciblage sur critères financiers (méthodes plus ou moins affinées d'évaluation des revenus et niveaux de vie)**

Il est donc le plus juste. Il impose cependant de disposer d'informations pertinentes sur la situation des personnes âgées. Des méthodes de ciblage appliquées aux personnes âgées sont aujourd'hui proposées dans la littérature (Coady, Grosh, Hoddinott (2004), Grosh et Leite (2010)). L'évaluation se fait par score établi sur observation de caractéristiques du ménage.

### **2.3 Dans une analyse ex-ante, la Tunisie peut-elle envisager de mettre en place des pensions sociales et de quel type ?**

La Tunisie a la caractéristique d'un pays en développement qui remplit de toutes évidences les conditions préalables de mise en place de pensions sociales. Le niveau de vie des personnes âgées justifie par ailleurs la mise en place d'une aide sociale : les programmes

sociaux sont quasi-inexistants et le système de retraite, outre le taux de couverture insuffisant, ne permet pas à une grande partie des pensionnés d'avoir des revenus suffisants. L'absence d'enquêtes sur les ménages rend cependant impossible d'envisager des méthodes de ciblage sophistiquées. Il paraît par contre réaliste et intéressant d'envisager de mettre en place une pension sociale qui couvre l'ensemble des personnes en dehors du système de retraite et les retraités qui touchent une retraite sous le montant de cette pension sociale.

### 3. Simulation de l'application d'une pension sociale en Tunisie

#### 3.1 Littérature empirique

La littérature empirique sur l'introduction des pensions sociales dans le Maghreb est très peu développée. Les analyses menées ont souvent ciblé un échantillon de pays et sont caractérisées par une distribution plus ou moins arbitraire des mêmes pensions sociales à tous les pays de l'échantillon sans tenir réellement compte des spécificités de chaque économie. Un ciblage plus fin serait nécessaire dans ce cadre. Cependant l'absence de données détaillées rend parfois ce genre de travail impossible. Les résultats obtenus et les hypothèses retenues pour la Tunisie dans des études antérieures sont présentés dans le tableau ci-dessous :

Tableau 10 : Résultats des études empiriques

<b>Analyses ex-post</b>	<i>Hypothèses</i>	<i>Résultats</i>
Willmore (2007)	Étude ex-post de pays qui ont mis en place des pensions universelles par analyse des caractéristiques et de la générosité	Le coût de la pension en % du PIB est compris entre 0,2% et 1% du PIB
<b>Analyses ex-ante</b>	<i>Hypothèses</i>	<i>Résultats</i>
Robalino (2005)	Versement d'une pension universelle représentant 15% du revenu par tête et versée à toute la population de 60 ans et plus, en 2004, dans différents pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient	Coût de 1,3% du PIB pour la Tunisie
Palacios et Sluchynsky (2006)	Versement d'une pension universelle représentant 15% du revenu par tête et versée à toute la population de 60 ans et plus, en 2003, dans différents pays en développement	Coût de 1,1% du PIB pour la Tunisie
Schwarz (2003)	Versement d'une pension universelle de 1\$ par jour à toutes les personnes âgées de plus de 60 ans dans 40 pays d'Afrique	Calcul du rapport pension/ PIB par tête

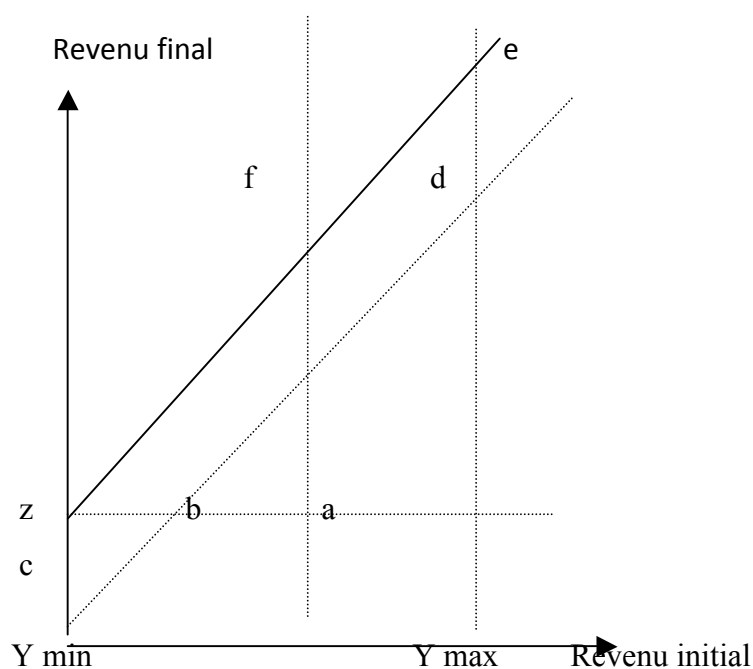
Pour la Tunisie, et d'après les travaux de Robalinho (2005) et Palacios et Al (2006), le coût d'une pension universelle varierait entre 1,1 et 1,3% du PIB. Ces résultats sont obtenus suite à une distribution d'une pension à toute la population âgée. Cette hypothèse nous semble trop généraliste et inapplicable. Outre le fait que cela encouragerait certaines personnes actives à faible revenus à ne plus cotiser, certaines personnes âgées ont des revenus suffisamment élevés et n'ont pas besoin de pension sociale.

### 3.2 Simulation sur le cas tunisien

#### 3.2.1 Le modèle de Coady et al. (2003) : application aux retraites sociales

Le modèle de Coady et al. (2003) traite des politiques de ciblage par introduction d'une aide d'abord distribuée de façon universelle puis ciblée. Nous proposons d'adapter ce modèle aux pensions sociales. Graphiquement le modèle se présente alors comme suit :

Graph 3 : Adaptation du modèle de Coady (2003) aux retraites sociales



Un décideur public a un budget fixe pour éliminer la pauvreté. Les données des ménages sont connues et il est possible de représenter les niveaux de consommation avant transfert (revenu d'origine) en les classant du revenu le moins bon au meilleur ( $Y_{\min}$  à  $Y_{\max}$  sur l'axe des x). Le revenu d'un ménage après transfert est donné par l'axe des y (revenu final).  $z$  est la ligne de pauvreté.

La ligne d' $Y_{\min}$  montre qu'avant le transfert les revenus des ménages sont égaux aux revenus finaux.

Le transfert optimal est celui qui s'effectue à tous les individus pauvres (sous  $z$ ) et égal au « gap de pauvreté », c'est-à-dire la distance entre le revenu d'origine et la ligne de pauvreté  $z$ . Ce transfert amène tous les individus pauvres à la ligne de pauvreté, tous les individus non-pauvres ayant un revenu final égal au revenu initial. Le budget minimal pour éliminer la pauvreté est donc à l'aire  $zY_{\min}$ .

Considérons maintenant un transfert uniforme qui donne un montant identique  $t$  ( $=c - Y_{\min}$ ) à tous les ménages pauvres et non-pauvres. Deux inefficiences existent : (a) des ménages non-pauvres reçoivent le transfert (l'aire  $afed$  est une perte de budget) (b) certains ménages pauvres reçoivent un transfert plus important que le gap de pauvreté, ce qui provoque une dépense excessive  $baf$ . De ce fait, le budget initial prévu pour éliminer la pauvreté  $zY_{\min}$  risque d'être insuffisant. L'écart entre budget optimal et dépense effective

dans le cas d'une pension uniforme est fonction de la répartition effective des revenus, répartition dont le graphique ne rend pas compte.

Il en résulte que le transfert uniforme est moins efficient que le transfert optimal, avec l'aire zcb.

### 3.2.2 Hypothèses de simulations

Nous appliquons ce type de réforme au cas tunisien en distinguant les personnes âgées couvertes par le système de retraite et celle appartenant au secteur informel. Distribuer une pension universelle à toutes les personnes âgées ne nous paraît pas une mesure équitable. Cela encouragerait notamment les travailleurs à ne plus cotiser.

Une approche normative nécessiterait une enquête sur le niveau de vie des personnes âgées afin d'identifier celle qui, dans le secteur informel, ont réellement besoin d'une aide financière (mise en place de proxy-mean test par exemple). Il est important de souligner que l'appartenance au secteur informel n'est pas toujours synonyme de pauvreté.

Pour cela, nous calculons une pension médiane pour les personnes âgées appartenant au secteur formel et nous distribuons un « complément » de pension à chaque retraité ayant une pension inférieure à la pension médiane.

Soit  $P_i$  : pension du retraité  $i$

PM : la pension médiane calculée sur la base des pensions distribuées par la CNSS

PS $_i$  : pension sociale distribuée au retraité  $i$

$$\text{Avec } PS_i = PM - P_i$$

Le coût global d'une telle mesure serait égal à :

$$CG = \sum PS_i$$

Par ailleurs, l'absence d'enquête récente sur les personnes âgées limite considérablement notre connaissance du niveau de vie des personnes âgées du secteur informel. Pour cela nous considérons deux scénarios :

**Scénario 1** : une retraite sociale distribuée à toutes les personnes âgées non couvertes. Cette retraite sociale serait égal à 50% du SMIG ce qui correspond à la pension minimale prévue par la législation au niveau de la CNSS.

**Scénario 2** : En partant de l'hypothèse selon laquelle les personnes âgées actives travailleraient pour couvrir l'absence d'une pension, nous considérons que cette catégorie constitue celle qui a le plus besoin d'une pension sociale. Nous distribuons par conséquent la pension médiane à tout l'effectif des personnes âgées occupées, considérant que leur revenu initial est nul.

Il est à noter que ces deux scénarios ne concernent que les personnes âgées du secteur informel. L'aide aux pensionnés de la CNSS ne change pas.

Nous considérons par ailleurs un scénario de pension universelle où l'on distribue à toutes les personnes de plus de 60 ans une pension égale à 50% du SMIG.

En nous basant sur l'annuaire statistique de la « CNSS » de l'année 2009, et à partir des chiffres sur la distribution des pensions, nous calculons la valeur de la pension médiane (PM). Nous disposons par ailleurs des effectifs de retraités ayant une pension inférieure à la médiane ainsi que la valeur de leur pension  $P_i$ . Nous calculons par conséquent la valeur de la pension sociale distribuée à chaque retraité (PS $_i$ ).

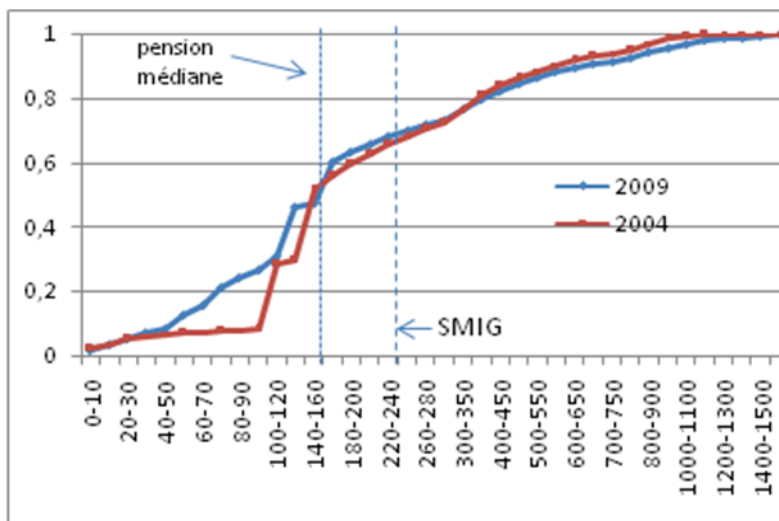


Par ailleurs, la législation prévoit une retraite plafond à six fois le SMIG<sup>1</sup>, ce qui correspond à la retraite maximale en Tunisie.

### 3.2.3 Résultats

Le graphe suivant met en évidence les fréquences cumulées des effectifs retraités de la CNSS en fonction du niveau de leur pension en 2004 et 2009.

Graphe 4 : Fréquences cumulées des effectifs de retraités en fonction du niveau de pension



En 2009, la pension médiane se situe, au niveau des retraités de droit direct de la CNSS, à 170 dinars tunisiens. Par ailleurs, le SMIG se situe à 249d.

Le graphe ci-dessus met en évidence d'une part, la relative faiblesse des pensions puisque plus de 60% des retraités reçoivent une pension inférieure au SMIG. D'autre part, ce graphe permet d'analyser la tendance entre 2004 et 2009. La situation des retraités tunisiens ne semble pas s'améliorer. Elle semble se dégrader pour les retraités recevant de très faibles pensions.

Secteur informel :

Nous disposons pour l'année 2009, du nombre de personnes âgées de plus de 60 ans ainsi que du nombre de retraités couverts par le système de retraite privé et public. Par conséquent, nous pouvons calculer le nombre de personnes âgées non couvertes.

D'après nos calculs, le taux de couverture des personnes âgées en 2009 est de 49,9%. La moitié des personnes de plus de 60 ans ne sont pas couvertes par un système de sécurité sociale.

A travers ces différents scénarios nous évaluons le coût d'une telle mesure pour l'État tunisien.

<sup>1</sup> En 2009, le SMIG tunisien se situait à 250 dinars (130eur)

Tableau 11 : Résultats

	Pension Médiane	Effectif concerné	Coût total (%PIB)
Pension Universelle	50% SMIG	Population de plus de 60 ans	<b>0,227%</b>
Pension sociale CNSS + Scénario 1	170d (68% SMIG)  + 50% du SMIG	60,42% du nombre total de pensionnés  + 50,09% de la pop âgée de plus de 60 ans du secteur informel	0,0238%  +  0,114%  = <b>0,138%</b>
Pension sociale CNSS + Scénario 2	170d (68% SMIG)  + 68% du SMIG	60,42% du nombre total de pensionnés  + 12,5% de la pop âgée de plus de 60 ans	0,0238%  +  0,0386%  = <b>0,0625%</b>

Le scénario de pension universelle nous sert de référence pour des scénarios qui ciblent davantage les personnes âgées. Les résultats mettent en évidence des coûts très bas en pourcentage de PIB pour les différentes simulations.

Le type de réformes redistributives, telle une distribution de pension sociale, comporte des avantages mais également des difficultés et des inconvénients à la fois dans la mise en œuvre pratique mais également dans le changement de comportement que cela peut induire chez les individus.

En effet, une telle mesure peut venir en aide immédiatement aux personnes âgées percevant de très faibles pensions ou bien celles ne percevant rien en raison de leur appartenance au secteur informel. Ce type de réformes permet par conséquent de lutter efficacement contre la pauvreté des personnes âgées en leur apportant un revenu ou bien un complément de revenu. Par ailleurs, les pensions distribuées auront un impact positif sur la croissance économique. Étant donné la faiblesse des revenus de la population ciblée, ces revenus seront ré-injectés dans l'économie à travers l'augmentation de la consommation. Les efforts budgétaires de l'État seront par conséquent compensés par des gains en termes de croissance économique. De plus, plus le taux de couverture sera élevé, plus les droits à la retraite le seront et plus la pension médiane sera importante. Cette réforme peut donc se transformer en jeu gagnant-gagnant pour tous les intervenants.

Cependant, l'efficacité d'une telle réforme demeure tributaire d'un certain nombre de conditions :

- De telles mesures peuvent encourager certains actifs à ne pas cotiser. Une analyse fine sur données d'enquête est nécessaire afin d'identifier précisément les ménages dans le besoin.
- La mise en œuvre d'une telle réforme nécessite un contrôle et un suivi régulier afin de vérifier la situation réelle de la population cible. Il est à noter que ce type de travail est susceptible de générer des coûts élevés.

## Conclusion

Nous nous sommes intéressés, dans le cadre de ce travail, à la situation des personnes âgées en Tunisie. La littérature sur le sujet est très limitée, les études portant sur la pauvreté des personnes âgées étant rares. Après avoir dressé la situation de cette catégorie de la population selon des éléments socio-économiques, nous avons tenté d'appliquer le principe de « retraite sociale » au cas tunisien en tenant compte des spécificités de celui-ci. Plusieurs pays émergents ont adopté des réformes introduisant des pensions sociales universelles. Nous avons ciblé davantage la population concernée. Étant donné le taux de couverture très bas des personnes âgées et le niveau très faible des pensions d'un grand nombre de retraités, ce type de réforme semble constituer une solution envisageable afin d'améliorer le niveau de vie des personnes âgées et favoriser indirectement la croissance économique. Par ailleurs, nos simulations aboutissent à des coûts budgétaires relativement faibles pour ce type de réforme. Cependant, la réussite d'une telle réforme est soumise à certaines conditions et notamment un ciblage précis et une connaissance plus approfondie de la situation socio-économique des personnes âgées. Étant donnée la part de plus en plus importante qu'elles représentent dans la population totale, des enquêtes seraient d'un grand apport afin de mener à bien les politiques économiques nécessaires. Enfin, nous avons tenté de cibler la population âgée « pauvre » de différentes manières. Des simulations pourraient être également menées en fonction de l'âge en choisissant de reculer l'âge d'éligibilité à une aide tout en augmentant le niveau de celle-ci.

## Bibliographie

- Barrientos A. (2002) Old age, poverty and social investment, *Journal of International Development* 14, 1133-1141
- Barrientos A. (2003) "Non-Contributory Pensions and Poverty Prevention? A Comparative Study of Brazil and South Africa", Report for International Development (DFID), University of Manchester, U.K.
- Barrientos A., Gorman M. et Heslop A. (2003), "Old Age Poverty in Developing Countries: Contributions and Dependence in Later Life", *World Development*, 3, (3), 555-570
- Ben Braham M. (2009), "Pension Systems Generosity in Algeria, Morocco and Tunisia", *International Review of Social Security*, n°62-2, Avril-Juin 2009.
- Ben Braham M. (2007), « Retraite et croissance en Tunisie: modélisation à l'aide d'un modèle de croissance à générations imbriquées », *Économie et Prévision* n° 180-181, 2007 /4-5.
- Caisse Nationale de la Sécurité Sociale, " Rapport Statistiques 2009", CNSS, 2009.
- Cherif M., Essossi K. (2004) *L'extension de la sécurité sociale aux populations non couvertes, Tunisie*, ESS document n°4, Service politique et développement de la sécurité sociale, BIT.

- Coady D., Grosh M., Hoddinott J. (2004), *The Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Experience and Lessons*, Regional and Sectorial Studies, Washington, World Bank
- Duflo E. (2000), "Grandmothers and Granddaughters: Old Age Pension and Intra-Household Allocation in South Africa", *World Bank Economic Review*, 17 (1) : 1-25
- Dupuis J-M., El Moudden C., Pétron A. (2008), *Les systèmes de retraite au Maghreb : une première analyse*, Rapport pour la MIRE, CREM, Université de Caen Basse-Normandie.
- Dupuis J-M., El Moudden C., Pétron A. (2009), « Régimes de retraite, inégalités de retraite et redistribution au Maghreb », *Retraite et Développement*, n°30
- Dupuis J-M., El Moudden C., Pétron A. (2010), Les systèmes de retraite du Maghreb face au vieillissement démographique, *Revue Française d'Économie*, vol. XXV no1, 79-117
- Grosh M., del Ninno C., Tesliuc E. et Ouerghi A. (2005), *The Design and Implementation of Effective Safety Nets : for Protection and Promotion*, World Bank, Washington
- Holzmann R. et Hinz R. (2005) *Old age income support in the 21st Century: An International Perspective on pension Systems and Reform*, World Bank, Washington
- Holzmann R., Robalino D. et Takayama N, editors (2009), *Closing the Coverage Gap : the Role of Social Pensions and other Retirement income Transfers*, World Bank, Washington
- Institut National des Statistiques (2009), « rapport statistique », INS.
- Institut National des Statistiques (2009), « Enquête nationale sur les ménages et l'habitat », en langue arabe, INS.
- Kakwani N. et Subbarao K. (2005), "Aging and Poverty in Africa and the Role of Social Pensions", World Bank, Social Protection Discussion, Paper 0521, World Bank, Washington
- Nations unies (2007), *Tackling Insecurity in Old age*, UN-DESA Policy Brief No 3
- Palacios R. et Sluchynsky O. (2006) "Social pensions Part I : Their Role in the Overall Pension System", Social Protection Discussion Paper 0601, World Bank, Washington, DC
- Robalino D. (2005), *Pensions in the Middle East and North Africa: Time for Change*, The world Bank, Orientations in Development series, Washington
- Schwartz A. (2003) "Old Age Security and Social Pensions", Social Protection Department, World Bank, Washington
- Willmore L. (2007), "Universal pensions for Developing Countries", *World Development* (1) : 24-51