

Maroc

Note Technique

Réforme des régimes de retraite au Maroc

Copyright © Organisation internationale du Travail 2005

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être adressée au Bureau des publications (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

ISBN 92-2-217748-7
ISBN 92-2-217749-5 (web pdf)

Première édition 2005

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par email: pubvente@ilo.org ou par notre site web: www.ilo.org/pblns

Imprimé par le Bureau international du Travail, Genève, Suisse

Table des matières

	<i>Page</i>
1. Contexte	1
2. Des conditions réunies pour une restructuration du système	2
3. Etudes actuarielles présentées à la Commission technique	5
4. Termes de référence pour la réforme des retraites	6
4.1. Remarques générales	6
4.2. Remarques détaillées	8
Préambule	8
Principes directeurs.....	8
Normes et contraintes à respecter	8
« Système cible »	8
5. Intervention du BIT en appui aux travaux de la Commission technique	9

1. Contexte

Le système de retraite marocain est caractérisé par un pluralisme institutionnel non coordonné et une couverture limitée à une population relativement réduite. Sa configuration et ses principales caractéristiques ont été décrites en détails dans les rapports réalisés par le BIT au cours des années 90, en particulier dans le Rapport au Gouvernement sur la situation actuelle et les perspectives d'amélioration de la protection sociale. Rapport thématique n° 1 : Planification et législation, BIT, Genève, 1995. Dans les grandes lignes, la situation n'a guère changé depuis.

La couverture du système est évaluée aujourd'hui à environ 20 % de la population active. Elle concerne les fonctionnaires et les militaires, le personnel contractuel de l'Etat et des collectivités locales, le personnel des établissements publics et une partie des salariés du secteur privé.

Le paysage de la retraite est composé au Maroc des dispositifs suivants :

- quatre régimes à caractère général :
 - le régime des fonctionnaires et des militaires, géré par la Caisse marocaine des retraites (CMR) ;
 - le régime collectif d'allocation de retraite (RCAR), qui couvre le personnel contractuel de l'Etat et des collectivités locales et le personnel de certains établissements publics, géré conjointement par la Caisse nationale de retraites et d'assurances (CNRA), du point de vue administratif, et par la Caisse de dépôt et gestion (CDG), du point de vue financier ;
 - le régime des salariés du secteur privé, géré par la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) ;
 - le régime volontaire des salariés du secteur privé, géré par la Caisse interprofessionnelle marocaine de retraites (CIMR).
- deux régimes pour le personnel d'établissements publics, celui de l'Office national de l'électricité (ONE) et celui de l'Office chérifien des phosphates (OCP), en voie d'intégration dans le RCAR.
- des régimes pour quelques catégories restreintes de non-salariés : régimes des parlementaires (respectivement pour les membres de la Chambre des représentants et ceux de la Chambre des conseillers) et régimes des avocats (Fonds de retraite des ordres des avocats du Maroc et Caisse de retraite des avocats de Casablanca). Régimes gérés par la CNAR.
- des régimes complémentaires pour les affiliés à la CIMR, à la CMR et au RCAR.
- des produits proposés par les compagnies d'assurances, y compris la CNRA qui a conçu un produit (RECORE) destiné à toutes les catégories socio-professionnelles et procurant une couverture complémentaire ou de base.

Depuis deux ans, une volonté de réformer le système s'est manifestée au plus haut niveau du gouvernement. A l'initiative du Premier ministre, Monsieur Driss Djettou, s'est tenu à Rabat, les 16 et 17 décembre 2003, le Colloque national sur la réforme des régimes de retraite au Maroc. Les principaux acteurs du monde de la retraite ont participé à cet événement : partenaires sociaux, représentants des ministères concernés, responsables des

régimes à caractère général. En application des résolutions prises à l'issue de ce colloque, il a été créé deux commissions, une commission nationale et une commission technique, pour définir et mettre en œuvre un plan de réforme des régimes de retraite au Maroc.

La Commission nationale est présidée par le Premier ministre et elle est composée par le président de la Confédération générale des entreprises du Maroc (CGEM), les secrétaires généraux des principales centrales syndicales et les ministres concernés. La commission technique est pilotée par le ministère des Finances et de la Privatisation (Direction des assurances et de la prévoyance sociale, DAPS) et elle comprend 26 membres : deux représentants des principales centrales syndicales (CDT, FDT, UGTM, UMT, UNTM), deux représentants de la CGEM, deux représentants des trois ministères concernés (Emploi et Formation professionnelle, Modernisation des secteurs publics, Finances et Privatisation), deux représentants des quatre régimes à caractère général (CMR, CNSS, RCAR et CIMR).

La Commission technique est actuellement l'élément clé du dispositif. Elle est chargée d'identifier et d'évaluer des scénarios de réforme pour les soumettre à la Commission nationale. La DAPS, qui pilote la Commission, bénéficie par ailleurs et depuis plusieurs années de l'assistance technique de la Banque mondiale.

Les travaux de la Commission technique ont démarré en juillet 2004. Il est prévu qu'ils se déroulent en deux phases :

1. une première phase était destinée à la présentation par les caisses des diagnostics qu'elles ont réalisés sur les quatre régimes à caractère général ;
2. une deuxième phase doit être consacrée à la réalisation d'études devant aboutir à l'identification des différents scénarios de réforme à soumettre à la Commission nationale.

La première phase des travaux est achevée et la deuxième est actuellement en cours de préparation. Dans ce cadre, la Commission souhaitait l'intervention d'un expert du BIT lors de sa réunion du 27 juin 2005 . Parallèlement, à la demande du BIT, il a été prévu d'organiser des séances de travail séparées avec tous les acteurs clés du dossier : partenaires sociaux, directeurs des principales caisses de retraite, responsables du ministère des Finances et du ministère de l'Emploi et de la Formation professionnelle.

2. Des conditions réunies pour une restructuration du système

La mission s'est déroulée du 26 au 30 juin 2005. Elle a consisté, d'une part, en la participation aux travaux de la Commission technique chargée de la réforme des régimes de retraite au cours de la séance de l'après-midi du 27 juin et, d'autre part, en des réunions séparées avec les différents acteurs impliqués dans le processus de réforme : les représentants des organisations d'employeurs (CGEM) et de travailleurs (CDT, FDT, UGTM, UMT, UNTM) membres de la Commission, les directions des caisses mettant en œuvre les quatre régimes de retraite à caractère général (CMR, RCAR, CNSS, CIMR), les responsables dans les deux principaux ministères concernés, Finances et Privatisation (Direction des assurances et la prévoyance sociale) et Emploi et Formation professionnelle (Secrétaire général et Direction de la protection sociale des travailleurs). Plusieurs points ressortent de cette mission.

Tout d'abord, il apparaît aujourd'hui du côté du gouvernement marocain une réelle volonté de réformer les régimes de retraite existants et cela à travers un processus de dialogue social ouvert. Cette démarche consistant à impliquer les partenaires sociaux et les

responsables des régimes est tout à fait pertinente. Elle suit d'ailleurs la voie qui avait été proposée par le BIT lors du Colloque national sur la réforme des régimes de retraite en décembre 2003. Tous les acteurs importants sont présents dans la Commission technique chargée de la réforme. Le gouvernement n'a apparemment pas de politique pré-établie, il semble prêt à laisser la Commission travailler et préparer les options de réforme à présenter pour prise de décision à la Commission nationale. Aucune échéance explicite n'a été fixée pour ces travaux, mais les élections étant prévues pour septembre 2007, le Premier ministre aimerait vraisemblablement engager la réforme avant cette date. Cela laisse néanmoins du temps pour que le processus de dialogue puisse bien se développer, ce qui est un élément important pour le succès de ce type d'approche.

Les partenaires sociaux paraissent prêts à jouer le jeu et à s'engager dans la démarche proposée. Deux points méritent toutefois d'être soulignés. D'une part, le niveau technique des représentants des employeurs et des travailleurs membres de la Commission est variable. Mais même ceux qui sont les plus familiarisés avec les questions de retraite ne maîtrisent pas suffisamment le domaine, en particulier du point de vue des exemples internationaux et des débats en cours, pour s'engager dans un dialogue véritablement informé avec les responsables de l'administration et des caisses de retraite. Ils n'en expriment pas moins un très vif intérêt pour les expériences d'autres pays et pour des précisions sur des questions telles que les systèmes à plusieurs piliers, l'articulation entre régimes légaux et régimes complémentaires, les comptes notionnels ou la notion de dette implicite.

D'autre part, il existe un déficit manifeste de confiance, tout particulièrement du côté des représentants des travailleurs, dans les données techniques produites par les caisses et par la DAPS. Les organisations syndicales ne sont de toute évidence pas prêtes à accepter tel quel le diagnostic présenté. L'intervention du BIT est vivement souhaitée de ce point de vue, de même que pour aller au-delà de ce qui est perçu actuellement comme une approche purement financière de la question des retraites. D'une manière générale, les partenaires sociaux, aussi bien les employeurs que les travailleurs, se sont dits très demandeurs d'une participation du BIT aux travaux de la Commission. La contribution de celui-ci est vue comme le contrepoint nécessaire à l'assistance technique fournie par la Banque mondiale à la DAPS. La volonté a été également exprimée de définir une vision globale et cohérente qui fait actuellement défaut avec la segmentation entre les différents régimes non coordonnés.

Par ailleurs, toujours du côté des partenaires sociaux, tout en reconnaissant des améliorations récentes, de sérieux doutes subsistent sur la qualité de la gestion de certaines caisses, en particulier en ce qui concerne la CNSS. De ce point de vue, il faut rappeler qu'en 1995 le rétablissement de la crédibilité de la CNSS, compromise à l'époque par de multiples insuffisances, était considéré par le BIT comme une des mesures essentielles pour réussir le processus de réforme de la protection sociale au Maroc.

Les directeurs des caisses sont unanimes pour reconnaître, d'une part, l'importance qu'il y a à engager une réforme du système et, d'autre part, la pertinence de la démarche suivie. Des réunions tenues avec eux, il ressort que la situation des différents régimes est très contrastée. Le cas le plus préoccupant paraît être celui de la CMR. Le régime des pensions civiles est un régime considéré comme très fragile, en raison notamment des incertitudes pesant sur l'avenir de la fonction publique au Maroc. Il risque en outre d'être gravement affecté par le programme très généreux de départs volontaires en pré-retraite qui vient d'être mis en œuvre par le gouvernement. L'Etat s'est engagé à couvrir les coûts induits pour la caisse par cette décision, mais de toute évidence des inquiétudes existent sur ce point. Se pose également la question importante de l'équilibre du régime des pensions militaires et de l'utilisation, pour couvrir les déficits de celui-ci, des excédents du régime des pensions civiles.

Le RCAR est considéré comme sain du point de vue financier, mais fragile du point de vue démographique du fait des processus de titularisation dans la fonction publique qui font sortir du régime les affiliés concernés. Il faut cependant dire qu'il bénéficie toujours d'un décalage important entre le nombre de cotisants et celui de bénéficiaires d'une pension (en 1995, le BIT avait évoqué à son sujet l'image d'une « pompe aspirante » drainant une partie des fonds des collectivités locales et des organismes publics non étatiques, op.cit., p. 43). Par ailleurs, le RCAR a intégré ces dernières années des régimes anciens (à maturité) et très généreux couvrant les personnels d'établissements publics et doit encore en absorber prochainement deux autres (les régimes de l'ONE et de l'OCP). Se pose donc la question, pour les perspectives d'avenir du régime, de la qualité des compensations versées lors de ces intégrations.

La CNSS est, du point de vue de sa direction, dans une situation transitoire. Elle vient juste de perdre son Directeur général (nommé Wali de la région de Marrakech) et deux de ces directeurs (dont le Directeur de la stratégie devenu Secrétaire général du ministère de l'Emploi et de la Formation professionnelle). Elle a connu de très grosses difficultés au cours des années 1990, tant du point de vue de la gestion que du recouvrement des cotisations et du paiement des prestations. Le rétablissement de la crédibilité de la CNSS était d'ailleurs, comme cela a déjà été rappelé, un élément essentiel dans le cadre des orientations définies par le BIT en 1995. Il semble que les choses se soient nettement améliorées au cours des dernières années. La caisse souffre cependant toujours de sérieux problèmes de non-déclaration (en particulier auprès des patrons de petites entreprises, des professions libérales et du monde agricole) et ne couvre qu'une partie seulement des salariés légalement assujettis. Parallèlement, la direction estime possible d'étendre la couverture aux travailleurs indépendants pour lesquels une demande existe (elle a notamment été formulée par les transporteurs et elle n'a pu être satisfaite du fait de l'absence d'un cadre juridique). Pour ce qui est des salariés actuellement couverts, une coordination complète avec la CIMR est jugée nécessaire.

La CIMR est dans une situation très particulière. Elle met en œuvre un régime pour les salariés du secteur privé qui, à la différence des autres régimes à caractère général, tous obligatoires, est volontaire et elle est gérée par les employeurs. Bien que susceptible de couvrir la même population, la CIMR fonctionne sans lien d'aucune sorte avec la CNSS. Elle est en outre aujourd'hui dans une situation juridique provisoire. Il s'agit d'une association ; selon le code des assurances adopté en 2002, elle ne devrait pas gérer un régime de retraite et elle a jusqu'à fin 2007 pour se transformer en société d'assurances, cesser ses activités ou obtenir un statut juridique spécifique. Le BIT avait noté en 1995 l'excellente gestion de la caisse. En 2003, celle-ci a engagé une réforme profonde de son régime pour en assurer la pérennité à long terme. Elle a notamment ajusté à la baisse les prestations versées et augmenté les cotisations et elle est passée à un mode de financement en répartition provisionnée associé à un pilotage permanent du régime. En ce qui concerne le rôle de celui-ci dans la perspective de la réforme du système de retraite marocain, la vision de la direction de la CIMR est de le transformer en un régime complémentaire obligatoire coordonné avec le régime de base géré par la CNSS. La gestion deviendrait paritaire (employeurs et syndicats) et la caisse aurait un statut juridique spécifique à l'image des caisses AGIRC et ARRCO dans le système français.

Volonté du gouvernement au plus haut niveau de réformer, dialogue social bien engagé, mobilisation des principaux acteurs dans la Commission technique chargée de la réforme des régimes de retraite, implication forte des ministères de l'Emploi et des Finances : les conditions paraissent aujourd'hui réunies pour réussir la restructuration en profondeur du système de retraite marocain. La participation du BIT au processus de réforme est vivement souhaitée par les partenaires sociaux, de même que par les responsables des ministères de l'Emploi et des Finances. Il a été convenu avec ces derniers que, dans un premier temps, le BIT fournirait les éléments suivants :

-
- des commentaires sur les études actuarielles réalisées par les caisses et présentées à la Commission technique ;
 - des commentaires sur les termes de référence de la réforme de la retraite définissant le cadre des travaux à venir de la Commission ;
 - des propositions pour une intervention du BIT en appui aux travaux de la Commission.

3. Etudes actuarielles présentées à la Commission technique

Les documents suivants ont été fournis sur les quatre régimes à caractère général :

- CMR, une présentation PowerPoint :
 - Présentation de l'étude actuarielle du régime des pensions civiles.
- RCAR, 2 présentations PowerPoint :
 - RCAR : une institution de prévoyance sociale gérée par la Caisse de Dépôt et de Gestion.
 - Bilan actuariel du RCAR. Exercice 2003.
- CNSS, 2 documents :
 - Simulation des engagements actuariels du régime de pensions géré par la CNSS. Evaluation au 31/12/2003.
 - Branche des prestations à long terme réformée. Perspectives à l'horizon 2041. (Extrait de l'évaluation actuarielle de la branche des prestations à long terme – Année 2003).
- CIMR, 2 présentations PowerPoint :
 - Présentation du régime CIMR. Commission technique 27 octobre 2004.
 - Présentation du régime CIMR. Travaux actuariels. Commission technique 27 octobre 2004.

L'ensemble de ces documents constituent des résumés ou des présentations des analyses actuarielles effectuées, non les analyses actuarielles elles-mêmes. D'une manière générale, leur étude ne conduit pas à établir un diagnostic alarmiste de la situation des régimes : si une réforme paraît effectivement nécessaire, il ne semble pas qu'il faille, d'un point de vue actuariel, en surestimer l'ampleur.

De façon plus détaillée, les données fournies appellent les commentaires suivants :

- Les méthodologies utilisées pour les études sont différentes (par exemple, groupes ouverts vs. groupes fermés, comparaison des valeurs présentes vs. comparaison des flux).
- Les modèles utilisés sont différents (Laser pour le RCAR, Ferrara/BIT pour la CNSS).

- Les données utilisées pour les études et qui sont présentées dans les documents remis manquent en général de détails et d'analyses.
- Les hypothèses actuarielles utilisées pour les différentes études sont très hétérogènes. Même si les régimes couvrent des populations distinctes et qu'en conséquence toutes les hypothèses ne doivent pas nécessairement être les mêmes, un minimum de « coordination » est nécessaire, surtout lorsque les hypothèses ne découlent pas directement des dispositions réglementaires des régimes. Par exemple, les hypothèses sur l'évolution des salaires, sur la revalorisation des prestations, sur le taux de rendement des réserves, mais aussi sur l'évolution de la mortalité et de la population couverte. Sur ce dernier point, l'hypothèse pour l'évaluation de la CNSS, une croissance qui suit les développements démographiques et qui par conséquent est une hypothèse « classique » pour ce type d'évaluation, est complètement différente de l'hypothèse utilisée pour la CMR, un nombre défini de nouveaux-entrants chaque année et qui représente une approche possible pour l'évaluation d'un régime de fonctionnaires et assimilés, ce qui donne des résultats qui ne sont pas comparables. De plus, l'hypothèse retenue pour la CMR, un nombre de nouveaux-entrants constant et très faible, est contestable puisque qu'elle conduit à un nombre d'actifs en très forte diminution et oriente à elle seule le résultat de l'évaluation actuarielle.
- Les résultats présentés diffèrent aussi en fonction du régime et sont en général très succincts. Il y aurait nécessité de présenter une série d'indicateurs démographiques et financiers pour chaque caisse. Le fait de vouloir étudier l'ensemble des régimes de retraite du pays implique de plus que ces indicateurs devraient être très détaillés pour éviter de mauvaises interprétations et comparaisons entre les différents régimes. Si certaines conclusions sont certainement communes aux différents régimes, certaines découlent probablement des spécificités de chacun. Il faudrait pouvoir faire la part de ce qui découle des caractéristiques des régimes de ce qui découle des hypothèses utilisées.
- Les résultats ne sont en effet dans ces documents peu ou pas analysés et il est ainsi difficile de se faire une réelle opinion sur ceux-ci à cause de la présentation sommaire qu'il en est fait.
- Certains résultats et certaines présentations donnent l'impression que les conclusions sont « dramatisées » excessivement. Certains déficits projetés mériteraient peut-être d'être confirmés avant que des réformes drastiques ne soient entreprises. Certaines hypothèses (et pas seulement celle sur la croissance des actifs de la CMR) ont aussi pour conséquences de maximiser les déficits. Enfin, le fonctionnement même de certains régimes (prime échelonnée pour la CMR et préfinancement important via accumulation de réserves grâce à un taux de cotisation élevé pour le RCAR) a eu pour conséquence une accumulation importante de réserves dont l'importance (positive) pour le financement de ces régimes ne doit pas être sous-estimée (il est toujours délicat de comparer un passif projeté à un actif présent réel).

4. Termes de référence pour la réforme des retraites

4.1. Remarques générales

La première question que pose les termes de référence pour la réforme des retraites est celle de la définition du champ de la réflexion. Le titre même de la Commission technique,

qui est chargée de la « réforme des régimes de retraite », est explicite : il s'agit de réformer les régimes existants et non de concevoir un système de retraite national dans son ensemble. La démarche est sage. Elle consiste à d'abord mettre de l'ordre et de la cohérence dans l'existant avant d'aller au-delà. Cependant, tout en conservant cette approche graduelle et par étapes, il serait utile de mettre dès maintenant la réforme en perspective dans un cadre plus global, autrement dit de définir une vision d'ensemble pour le système de retraite vers lequel l'on veut tendre.

Les quatre régimes à caractère général qui existent actuellement n'assurent qu'une couverture limitée à environ 20 % de la population active. Le défi majeur pour le système de retraite marocain est fondamentalement celui de l'extension de la couverture. C'est dans ce contexte que devrait être placée la réforme des régimes existants. Il est essentiel pour la cohérence de celle-ci d'avoir déjà déterminé le rôle et la place que ces régimes sont destinés à avoir, sous leur forme réformée, dans un véritable système national composé d'une pluralité de régimes et dispositifs. Dans ses grandes lignes, un tel système, pour être complet, devrait comprendre les composantes suivantes :

- Une pension sociale couvrant les plus vulnérables et financée par la solidarité nationale (filet de sécurité).
- Des régimes pour les fonctionnaires et les salariés des secteurs public et privé. C'est à ce niveau qu'opèrent les quatre régimes à caractère général existants et que la Commission technique intervient actuellement. Dans le cadre de la réforme des régimes en question, un des éléments clés de ce point de vue est que ceux-ci soient mis en situation de couvrir effectivement les salariés assujettis et actuellement non couverts. Le défi est particulièrement important dans le secteur privé. Les gestionnaires de la CNSS s'étaient par exemple fixé en 1995 l'objectif d'atteindre, à l'horizon 2000, un nombre de travailleurs salariés déclarés à la caisse voisin de 2 millions (Rapport BIT, op. cit., p. 77). L'effectif des cotisants a effectivement cru de manière sensible sur la période, passant de 954 000 en 1995 à 1 270 000 fin 2001, mais l'objectif fixé est loin d'avoir été atteint et la marge pour l'extension de la couverture reste grande.
- Des dispositifs destinés à des catégories de non-salariés non couverts et ayant la capacité de cotiser : travailleurs indépendants, artisans, professions libérales, exploitants agricoles... Ces dispositifs doivent répondre à la demande et aux besoins spécifiques des groupes professionnels concernés.

La conception de la réforme des quatre régimes existants à caractère général dépendra largement du cadre dans lequel les régimes réformés sont destinés à s'inscrire par la suite. Il serait donc important que ce cadre, au moins dans ses grandes lignes, soit défini dès le début des travaux de la Commission.

Par ailleurs, il serait utile de faire référence aux normes internationales du travail pertinentes pour les travaux de la Commission, en particulier la convention n° 102 concernant la sécurité sociale (norme minimum) et la convention n° 128 concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants. Même si le Maroc n'a pas ratifié ces instruments, ils n'en constituent pas moins un cadre normatif international important. Ils fournissent notamment des principes généraux auxquels se référer pour définir le type de couverture et de protection à assurer. Ce qui est particulièrement pertinent pour le type de régimes qu'il est prévu de réformer dans le cadre des travaux de la Commission. En outre, les conclusions concernant la sécurité sociale adoptées par la Conférence internationale du Travail en juin 2001 mériteraient également d'être mentionnées. Elles expriment le consensus tri-partite international actuel sur la sécurité sociale et donnent des indications précieuses sur un certain nombre de points essentiels concernant les principes de base, les objectifs politiques, les priorités, les modalités de réforme, la gouvernance... Trois articles sont en outre spécialement consacrés aux systèmes de retraite, les articles 11, 13 et 14.

4.2. Remarques détaillées

Les termes de référence définissent bien le cadre du travail de la Commission. Au-delà de ce qui vient d'être dit de manière générale, ils appellent relativement peu de remarques. La principale concerne la notion de « régime » ou de « système cible », qui paraît un peu ambiguë. Il serait également utile de bien préciser que la question de la réforme des retraites ne concernent pas uniquement les pensions de vieillesse, mais aussi les pensions de survivants et d'invalidité qui méritent une attention particulière.

Préambule

Le diagnostic fait à partir des études actuarielles sur la situation des régimes paraît un peu alarmiste, en tout cas au vu des résumés et des présentations qui ont été fournis. Les difficultés rencontrées et l'urgence de la réforme relèvent plus d'un problème institutionnel et de gouvernance. Et le défi majeur est celui de la faiblesse de la couverture. De ce point de vue, il serait utile dans le préambule de préciser que la réforme comprendra plusieurs étapes. Dans un premier temps, il s'agit de mettre de l'ordre dans le système existant pour qu'il puisse servir de base par la suite à une politique d'extension de la couverture. La réorganisation des quatre régimes à caractère général, qui constitue le mandat actuel de la Commission, doit être vue dans un cadre plus vaste, destiné à terme à s'appliquer à l'ensemble de la population.

Principes directeurs

Dans le point 4, sur les taux de remplacement, il serait bon de mentionner les révisions périodiques des pensions qui permettent de sauvegarder les niveaux de vie pendant la période de retraite. Cela est dit dans le paragraphe « Normes et contraintes à respecter », mais ce point, souvent sous-estimé (en particulier dans le contexte marocain), est tellement important qu'il mériterait de figurer dans les principes directeurs.

Normes et contraintes à respecter

Prévoir le calcul des pensions sur la base du salaire moyen de carrière représente un choix a priori très précis et une contrainte forte. Ce mode de calcul correspond à une conception de la redistribution ou de la justice bien spécifique : il s'agit de reproduire dans les pensions le niveau de revenu sur l'ensemble de la carrière. D'autres conceptions sont possibles, comme le maintien du niveau de vie à l'issue de la carrière par exemple. Au plan international, la tendance générale ces dernières années est de rallonger la période de référence afin d'établir un lien plus étroit entre le montant des cotisations versées et le niveau des pensions payées ; mais les situations sont très variables d'un pays à l'autre, notamment en fonction des conditions qui prévalaient précédemment et de choix opérés en matière de conception de la justice sociale. La Commission aurait pu se donner un peu plus de marge de manœuvre de ce point de vue et envisager la possibilité d'autres options, d'autant que le mode de calcul sur la base du salaire de l'ensemble de la carrière est plus lourd à gérer et peut impliquer des coûts administratifs plus élevés.

« Système cible »

La notion de « système cible » telle qu'elle est utilisée dans les termes de référence est un peu ambiguë. L'idée sous-jacente paraît être celle d'un système de retraite intégré pour l'ensemble des travailleurs aujourd'hui couverts : un régime unique. Autrement dit, la Commission semble s'être fixé un objectif précis, définir un régime unique couvrant l'ensemble des catégories concernées (fonctionnaires, personnel contractuel, salariés des établissements publics et salariés du secteur privé), et trois scénarios différents seraient à

envisager pour atteindre cet objectif. Ces scénarios diffèrent selon la rapidité avec laquelle l'on passerait de la situation actuelle au régime unique : passage direct ou transition graduelle en une ou deux étapes.

Il n'est pas sûr que cela constitue le cadre le plus approprié pour les travaux de la Commission. Fixer a priori l'objectif d'un régime unique limite en tout cas le champ de sa réflexion et contraint grandement sa démarche. En comparaison internationale, la situation est de ce point de vue très variable. Les fonctionnaires disposent généralement d'un régime spécial ou, lorsqu'ils relèvent d'un régime commun à l'ensemble des salariés, de régimes complémentaires spécifiques avantageux. Même si l'on peut noter une tendance actuelle au rapprochement des conditions faites aux fonctionnaires et aux salariés du secteur privé, il n'en demeure pas moins que des disparités existent toujours dans la plupart des pays. Il faut en outre noter que les régimes de fonctionnaires relèvent d'une logique différente de celle des régimes légaux de sécurité sociale destinés aux salariés en général. Ce sont en quelque sorte des régimes d'employeur, d'un genre un peu particulier dans la mesure où l'employeur est l'Etat. La situation est encore plus extrême en ce qui concerne les militaires pour lesquels les logiques de carrière et de gestion des personnels sont très spécifiques. Le type d'activité et les nécessités de service qui leur sont propres impliquent logiquement la mise en œuvre de régimes de retraite particuliers.

Dans le cadre des travaux de la Commission, la possibilité de maintenir, au stade final de la réforme envisagée, une distinction entre un pôle public et un pôle privé devrait être laissée ouverte. Le « régime cible » pourrait être conçu, non comme un objectif institutionnel, mais comme une référence pour la conception des régimes appliqués aux différents secteurs, public et privé, en fonction de leurs logiques propres. De fait, dans beaucoup de pays, le régime des fonctionnaires a joué le rôle implicite de « régime cible » pour le développement des régimes destinés aux salariés du secteur privé et aux autres travailleurs. Dans cette optique, la conception du « régime cible » consisterait à définir un objectif commun à atteindre, tout en laissant la possibilité de mettre en œuvre plusieurs voies pour l'atteindre. Une telle démarche pourrait s'avérer plus pragmatique et plus proche des réalités socio-économiques et politiques marocaines que l'objectif d'un régime unique pour l'ensemble des travailleurs concernés. Les différentes solutions mériteraient en tout cas d'être étudiées, sans que l'une soit privilégiée a priori.

5. Intervention du BIT en appui aux travaux de la Commission technique

L'assistance que le BIT serait susceptible de fournir en appui aux travaux de la Commission technique pourrait prendre trois formes :

1) Formation et mise à niveau des partenaires sociaux membres de la Commission

Il est apparu au cours de la mission que les représentants des employeurs et des travailleurs membres de la Commission ne maîtrisent pas suffisamment, au plan technique, les questions de retraite pour pouvoir s'engager dans un dialogue véritablement informé et constructif avec les responsables de l'administration et des caisses. Il est proposé d'organiser un programme de formation destiné à les mettre à niveau, en ce qui concerne notamment les exemples internationaux, les grandes notions (répartition/capitalisation, prestations définies/cotisations définies, dette implicite, indexation...) et les différentes formes institutionnelles (régimes légaux/régimes complémentaires, comptes épargne individuels, pension sociale, filet de sécurité), l'approche des organisations internationales (Banque mondiale, BIT). Le programme pourrait

être défini conjointement avec le ministère de l'Emploi et de la Formation professionnelle afin de bien identifier les besoins et de déterminer les modalités les plus appropriées de mise en œuvre.

2) Etudes actuarielles

A la vue des résumés et présentations fournis, il ne paraît pour l'instant pas nécessaire d'envisager de refaire les études actuarielles des différents régimes. Mais la nécessité de disposer de projections complémentaires ne peut toutefois pas être à ce stade exclue.

Il est proposé de mener une étude comparative détaillée des études actuarielles des différents régimes. Cette étude serait menée par un actuaire identifié par le BIT et nécessiterait environ quatre semaines de travail :

- i. une semaine de préparation (études des différents régimes, de leurs dispositions réglementaires et des évaluations actuarielles) ;
- ii. deux semaines de mission pour visiter chaque régime, discuter les évaluations actuarielles (données, hypothèses, méthodologies, etc...), et rencontrer les différents acteurs (partenaires sociaux, ministères clés, organisations internationales, etc...) ;
- iii. une semaine pour préparer et rédiger un rapport détaillé présentant une étude comparative détaillée des études actuarielles des différents régimes.

Dans ce cadre, il serait intéressant d'avoir les résultats de la validation par la Banque mondiale des projections financières réalisées par les différentes caisses. De même, il serait utile de pouvoir étudier le modèle de projections financières développé par la DAPS et de disposer, si elle a effectivement été faite, de l'évaluation de celui-ci par la Banque mondiale.

3) Soutien aux futurs travaux de la Commission

Les modalités du soutien que le BIT serait susceptible de fournir à la Commission dans ses travaux à venir seraient à définir. Il pourrait notamment consister en un accompagnement régulier aux différentes étapes d'avancement et un appui ponctuel sur un certain nombre de points comme, par exemple, les points suivants : l'analyse comparative des études actuarielles, la définition des objectifs du système de retraite dans son ensemble, la formulation des hypothèses pour les projections financières correspondant aux scénarios de réforme retenus, l'évaluation des projections réalisées, l'analyse comparative des différentes options.